

Programa de
Capacitação
Política



Toolkit de
Capacitação Política

Secção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos

**Uma colaboração com o Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa**

Novembro 2024

regional.sra@ordemfarmaceuticos.pt

www.ordemfarmaceuticos.pt

FICHA TÉCNICA

Título: *Toolkit* de Capacitação Política.

Promotores: Secção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Contexto: Programa de Capacitação Política da Secção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos.

Autora: Ana Rezende Matias, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Coordenação Científica: Sofia Serra-Silva, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Ano de Publicação: 2024

Índice

| | |
|--|----|
| Mensagem da Direção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos | 4 |
| Programa de Capacitação Política Enquadramento | 6 |
| Toolkit de Capacitação Política | 8 |
| Mensagem da Coordenação Científica | 8 |
| Módulo 1 - Regimes políticos, sistemas de governo e instituições | 9 |
| Módulo 2 - Democracia, democratização, consolidação e qualidade | 11 |
| Módulo 3 - Eleições e sistemas eleitorais na europa e em Portugal | 14 |
| Módulo 4 - Sistema partidário e partidos políticos em Portugal | 17 |
| Módulo 5 - O sistema internacional contemporâneo | 19 |
| Módulo 6 - Inovações democráticas: cidadãos e instituições em diálogo | 21 |
| Módulo 7 - Corrupção: o que é, como se mede e o que sabemos? | 23 |
| Módulo 8 - Repensar o populismo | 25 |
| Módulo 9 - Participação política e o potencial das tecnologias (e das instituições) ... | 27 |
| Módulo 10 - Políticas públicas: da conceção à avaliação de políticas de saúde | 29 |

Mensagem da Direção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos

Caros Colegas,

É com grande satisfação que a Direção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos torna público o presente **Toolkit de Participação Política**, uma ferramenta desenvolvida no âmbito do **Programa de Capacitação Política**, iniciado no final de 2019. Este Programa surgiu após identificarmos a necessidade premente de fomentar uma maior participação política entre os farmacêuticos, com o intuito de reforçar a nossa atuação na esfera pública.

Desde a sua criação, o Programa de Capacitação Política foi estruturado em três fases, que, ao longo do tempo, foram sendo ajustadas estrategicamente para melhor corresponder às necessidades e expectativas de todos. A **primeira fase** consistiu na realização dos eventos "**Meefups na Ordem dos Farmacêuticos**", nos quais contámos com a participação de personalidades influentes da esfera política e, que visavam inspirar e motivar os nossos colegas a envolverem-se mais ativamente no debate político e cívico.

A **segunda fase**, visou capacitar os farmacêuticos para uma participação política mais sólida e fundamentada, materializando-se através do lançamento do **Curso de Capacitação Política**, em fevereiro de 2024, que permanece disponível para todos os interessados.

Lançamos, agora, a **terceira fase** com a disponibilização do presente **Toolkit de Participação Política**. Esta ferramenta foi elaborada para democratizar o acesso aos conteúdos e principais conclusões do Curso de Capacitação Política, proporcionando aos farmacêuticos um resumo prático e acessível dos conceitos abordados ao longo do percurso formativo, de forma a permitir a continuidade da aprendizagem e a aplicação do conhecimento adquirido.

Não poderíamos, ainda, deixar de expressar o nosso sincero agradecimento ao **Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa** pela colaboração na coordenação científica do Curso e na elaboração deste *Toolkit*. Reconhecemos que a política é um campo vasto e complexo, e a *expertise* deste nosso parceiro foi, para nós, fundamental para garantir a qualidade, a relevância e a idoneidade da oferta formativa e documentos que disponibilizamos.

Em suma, o Programa de Capacitação Política representa um passo importante na nossa jornada rumo a uma maior participação e influência da classe na esfera política. É, portanto, crucial que aproveitemos esta oportunidade para nos capacitarmos e nos prepararmos para enfrentar os desafios que se avizinham e, para dizermos presente sempre que formos chamados a participar na construção das soluções e decisões que moldam o futuro da saúde no nosso país.

- Direção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos

Programa de Capacitação Política | Enquadramento

O Programa de Capacitação Política do Farmacêutico, desenvolvido pela Secção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos, emerge com a premissa de envolver o farmacêutico em questões relacionadas com a política pública.

Constituído por três fases distintas, este programa visa incentivar à participação e espírito crítico do farmacêutico, capacitando-o para a atuação política e cívica, através da promoção do seu desenvolvimento pessoal e impacto social.



Os **MeetUp na Ordem dos Farmacêuticos** constituíram a **Fase 1** do Programa de Capacitação Política.

Os MeetUp na Ordem dos Farmacêuticos decorreram entre o final de 2019 e abril de 2023 e tiveram como objetivo envolver o farmacêutico nas questões sociais prementes e motivar a sua participação em debates com figuras destacadas da sociedade.

Nestes eventos, de carácter informal, com várias edições ao longo do ano, foi proporcionada uma conversa próxima com múltiplos *key opinion leaders* de diversas áreas, iniciando-se com a intervenção de um orador convidado, seguindo de um momento de debate com os participantes.

O **Curso de Capacitação Política** constituiu a **Fase 2** do Programa. Fruto de uma parceria com o **Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)**, consistiu num projeto formativo de 10 módulos, compostos por uma componente teórica complementada por uma sessão de debate com múltiplos *key opinion leaders*.

O **Curso de Capacitação Política** constituiu a **Fase 2** do Programa. Fruto de uma parceria com o **Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)**, consistiu num projeto formativo de 10 módulos, compostos por uma componente teórica complementada por uma sessão de debate com múltiplos *key opinion leaders*.

| | | | | |
|----------|----|--|----|--|
| PROGRAMA | 01 | Regimes políticos, Sistemas de Governo e Instituições | 06 | Inovações Democráticas: Cidadãos e Instituições em Diálogo |
| | 02 | Democracia, Democratização, Consolidação e Qualidade | 07 | Corrupção em Portugal: O que é, como se mede e o que sabemos? |
| | 03 | Eleições e Sistemas Eleitorais na Europa e em Portugal | 08 | Repensar o Populismo |
| | 04 | Sistema Partidário e Partidos Políticos em Portugal | 09 | Participação Política e o Potencial das Tecnologias |
| | 05 | O Sistema Internacional Contemporâneo | 10 | Políticas Públicas: da concepção à avaliação de Políticas de Saúde |

O **toolkit de Capacitação Política** constitui a **Fase 3** do Programa.

Para mais informações sobre o Programa de Capacitação Política, consulte a página dedicada no site da [Ordem dos Farmacêuticos](#).

Toolkit de Capacitação Política

Mensagem da Coordenação Científica

O **Toolkit de Capacitação Política** foi desenvolvido para servir como uma ferramenta de apoio essencial a todos os farmacêuticos e como complemento ao Curso de Capacitação Política, uma iniciativa fruto da parceria entre o ICS-ULisboa e a Secção Regional do Sul e Regiões Autónomas da Ordem dos Farmacêuticos. Como coordenadora científica do curso, é com grande satisfação que apresento este recurso, pensado para facilitar o acesso e o entendimento dos principais tópicos abordados ao longo das aulas e módulos.

O *Toolkit* oferece resumos de cada módulo leccionado, e por isso necessariamente incompletos, permitindo que todos os farmacêuticos tenham acesso aos conceitos e debates fundamentais discutidos ao longo do curso.

Várias sugestões de leitura foram cuidadosamente selecionadas para estimular o conhecimento e pensamento crítico em torno de cada temática abordada.

Espero que este recurso ajude a desmistificar a política e a sua complexidade e seja uma fonte de inspiração para o desenvolvimento pessoal e profissional de todos os farmacêuticos.

- Sofia Serra-Silva

Coordenadora Científica do Curso de Capacitação Política

MÓDULO 1 – REGIMES POLÍTICOS, SISTEMAS DE GOVERNO E INSTITUIÇÕES

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Marcelo Camerlo**

Investigador Principal no ICS-ULisboa. Doutorado em Ciência Política pela Università di Firenze desde 2009. Coordenador do Observatório da Qualidade da Democracia do ICS. Áreas de investigação: estudo comparado das elites executivas, elites políticas, governação.

A **Ciência Política** visa produzir conhecimento científico recorrendo, para tal, a conceitos sociais e a uma multiplicidade de métodos rigorosos de modo a responder a interrogações objetivas. O módulo ofereceu aos estudantes ferramentas teóricas para compreenderem e interpretarem o funcionamento de um sistema democrático, tendo em conta as suas configurações institucionais. **Qual é a condição mínima associada ao conceito de democracia? Que instituições e procedimentos democráticos caracterizam os principais regimes políticos? Será possível conciliar governação eficaz e governação de qualidade? Em termos globais onde para a democracia?**

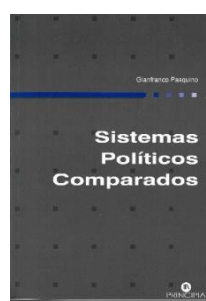
- A **definição mínima de democracia** assenta na existência de eleições. Porém, as sociedades contemporâneas denominadas de democracias liberais representativas pressupõem mais atributos do que a mera existência de instituições e procedimentos legitimados pelo sufrágio universal.
- O **regime político** corresponde ao sistema de governação e assenta num conjunto de regras que regem o acesso a cargos políticos e permitem tomar decisões de âmbito público. Os sistemas de governo dividem-se em **três grandes categorias: presidencial, parlamentar e semipresidencial**. Aos presidencialismos associamos regimes mais estáveis, mas também mandatos mais rígidos. Os regimes parlamentares têm uma cadeia de delegação de poder mais clara do que os sistemas presidenciais, possuem mecanismos de resolução de impasses políticos, mas podem conduzir a uma excessiva fragmentação partidária. Os poderes dos presidentes em sistemas semipresidenciais, como o português, variam de país para país. Comparativamente com os regimes semipresidenciais, nos sistemas parlamentares há uma maior interdependência entre o poder executivo e o legislativo.
- É possível traçar as principais diferenças entre **dois modelos de democracia** em função das configurações institucionais que as caracterizam:
 - as **democracias maioritárias** tendem a ter governos de um só partido, sistemas bipartidários e um executivo mais forte do que o legislativo em resultado de um sistema eleitoral maioritário. O *lobby* é a forma como os grupos de interesse procuram influenciar as políticas públicas, na ausência de canais formais de reconhecimento. A revisão constitucional é mais flexível, a verificação da constitucionalidade está a cargo do parlamento e o banco central é mais dependente do executivo. É um modelo mais competitivo, mas também menos inclusivo e mais contraditório.

- as **democracias consensuais**, como Portugal, tendem a ter governos de coligação, sistemas multipartidários, um equilíbrio entre o executivo e o legislativo e um sistema eleitoral proporcional. Os grupos de interesse têm representação formal, as Constituições são mais difíceis de alterar, a supervisão da constitucionalidade das leis compete ao Tribunal Constitucional e o banco central é independente. Este tipo de democracia aposta mais na inclusão, na negociação e no compromisso.
- Nos **últimos 20 anos** assistimos a um **recorde mundial de regimes autoritários e recuos democráticos** (“*democratic backsliding*”). À deterioração de elementos-chave da democracia dá-se o nome de **autocratização**. Este é um processo mais ou menos demorado, no qual os líderes atacam a liberdade de expressão e associação dos cidadãos, a liberdade de imprensa e dos académicos e a democraticidade das eleições recua. Também se têm registado avanços e consolidações democráticas em alguns países, mas os retrocessos têm sido bem mais expressivos: em 2012, 46% da população mundial vivia em autocracias e em apenas 10 anos essa percentagem quase duplicou (72%).

A cada **regime político democrático**, seja este de cariz maioritário ou consensual, correspondem **forças e fragilidades**. Por isso, a adequação de um sistema de governo em detrimento de outro depende das qualidades que se privilegiam: p.e. **a estabilidade governativa ou a oportunidade para o surgimento de novas forças políticas?** No mundo globalizado a todos os níveis, virtudes e vícios dos vários sistemas políticos democráticos vão-se alternando num xadrez difícil de ganhar à primeira volta. Em simultâneo, há regimes nos quais as instituições são manipuladas de modo a manter no poder uma elite autoritária. **O que acontecerá nos próximos dez anos só o tempo o dirá. Enquanto isso a Ciência Política vai reforçando o conhecimento científico sobre a realidade política, tentando entender todas as esferas em que a política se move.**

Sugestões de leitura:

- Applebaum, A. (2024). *Autocracia, Inc. Os ditadores que querem governar o mundo*. Bertrand Editora.
- Novais, J. R. (2019). *Teoria das formas políticas e dos sistemas de governo*. Lisboa, AAFDL Editora.
- Pasquino, G. (2007). *Sistemas políticos comparados*. Principia Editora.



MÓDULO 2 – DEMOCRACIA, DEMOCRATIZAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E QUALIDADE

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **António Costa Pinto**

Investigador Aposentado no ICS-ULisboa e Professor Convidado no ISCTE. Doutorado pelo Instituto Universitário Europeu (1992, Florença) e agregado pelo ISCTE (1999). Foi Professor Convidado na Universidade de Stanford (1993) e Georgetown (2004), e Investigador Visitante na Universidade de Princeton (1996) e na Universidade da Califórnia - Berkeley (2000 e 2010). Foi Presidente da Associação Portuguesa de Ciência Política. Áreas de investigação: autoritarismo e fascismo, as transições democráticas, e "justiça de transição" em Portugal e na Europa.

Democráticos são todos os regimes que através de eleições livres e justas permitem a uma comunidade colocar uma elite no poder. A liberdade e a justiça associadas às eleições são o primeiro traço que nos permite distinguir os regimes ditatoriais dos verdadeiramente democráticos. Se eleições livres e justas são condição *sine qua non* para podermos apelidar um regime de democrático, outros atributos que lhes podemos atribuir variam em número e propriedade.

- Na senda da **avaliação da qualidade da democracia**, Dahl (1989: 221) estabeleceu **sete princípios**, que continuam a ter validade, que definem o seu ideal de democracia, a poliarquia: i) a existência de eleitos constitucionalmente vinculados, ii) decorrentes da prática regular de eleições livres e justas, iii) pautadas por um sufrágio universal e inclusivo, iv) que possibilite aos cidadãos concorrerem a cargos políticos, v) a presença de liberdade e garantias, vi) o acesso a fontes alternativas de informação e vii) a existência de partidos políticos e grupos de interesse.
- No decorrer do século XX, a introdução do sufrágio universal, a conseqüente maior participação política e a constituição dos partidos políticos foram impulsionadores da democratização de vários regimes. Chamam-se **vagas** aos **processos de democratização** que, num **efeito de contágio**, abrangem vários países nas mesmas décadas. A 3ª vaga de democratização é iniciada por Portugal, seguindo-se a da Grécia e a da Espanha, alastrando-se a outras áreas do globo. As chamadas contra vagas, ou eras de autocratização, também têm repercussões globais, atuando em efeito dominó.
- Há vários **modelos de transição para a democracia**. **Portugal** representa uma transição segundo o **modelo de rutura**, do qual é exemplo máximo a Grécia. O caso português determinado por um golpe de estado ligado aos fatores de crise da guerra colonial representa um caso muito específico cujo processo de democratização se dá com uma revolução aliada a uma dinâmica de fortes movimentos sociais. Alemanha e Japão são exemplos de países cuja transição democrática se deu por ocupação, situação em que as instituições democráticas desses países vão sendo determinadas por uma ocupação externa. A grande maioria das democracias da 3ª vaga, como p.e. Espanha, foram moldadas por aquilo a que se chama de rutura pactada, i.e., são regimes democráticos que foram institucionalizados a partir de pactos estabelecidos entre as elites.

- Numa visão mais substantiva de democracia, a existência de eleições competitivas é condição necessária, mas insuficiente. A democracia pressupõe instituições eleitorais, mas também representação das preferências dos cidadãos, responsividade dos governantes, maximização da participação política, melhoria da igualdade económica, etc. Isto leva-nos ao **conceito de consolidação democrática** que assume que em determinado momento o processo de democratização se torna irreversível, ou seja, **os níveis alcançados de democracia são suficientemente fortes para evitar uma regressão autoritária**. Quando é que podemos dizer que uma democracia está consolidada? “Quando a democracia é o único regime aceite” (Linz e Stepan, 1996). Alguns marcos que apontam a consolidação da democracia portuguesa são a Constituição de 1976, as três eleições (legislativas, presidenciais e autárquicas) que legitimaram o poder político e a saída dos militares da vida política.
- **Como é que se passa da discussão sobre se um regime é ou não «democrático» para a discussão sobre a «qualidade da democracia»?** Diamond e Morlino (2005, XI) sugerem que a «qualidade» tem três significados, com diferentes implicações para a sua medição: (1) **qualidade do procedimento**: cidadãos com poder para monitorizar a eficácia e a equidade da aplicação das leis, das decisões do governo e o cumprimento das regras inerentes a um Estado de direito; (2) **qualidade do conteúdo**: a sociedade civil desfruta de uma liberdade e igualdade política vasta; e (3) **qualidade dos resultados**: um regime amplamente legitimado que satisfaz as expectativas dos cidadãos em relação à governação. Os índices que avaliam a democracia no mundo, como o Projeto V-Dem, permitem-nos aferir da performance dos regimes noutras esferas, nomeadamente, quanto à deliberação, igualdade, capacidade de resposta aos interesses dos cidadãos, liberdade de expressão e de associação, independência dos media, entre tantos outros.

É possível medir a democraticidade dos regimes políticos a partir das suas instituições.

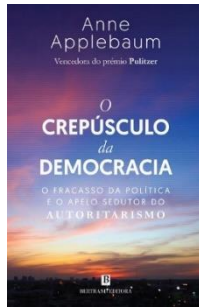
Há muitos regimes no mundo que estão a meio caminho entre a democracia e a ditadura. São regimes cujos líderes acedem a cargos públicos através de eleições, mas que, quando no poder, subvertem as instituições democráticas. São múltiplos os exemplos, com diferente gradação no que respeita a essa subversão: Hungria, Cuba, Irão, China, Rússia e Coreia do Norte, etc. Quanto ao futuro compete aos países democráticos envolver atores políticos e toda a sociedade civil no mesmo propósito: reforçar as suas instituições, mantendo-as livres e justas, de modo a garantir que a grande maioria da população sente que não há melhor alternativa à democracia.

Sugestões de leitura:

Applebaum, A. (2021). *O crepúsculo da democracia*. Editora Record.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2023). *Como salvar a democracia*. Editora Schwarcz-Companhia das Letras.

Pinto, A. C. (2021). *O regresso das ditaduras?* Fundação Francisco Manuel dos Santos.



MÓDULO 3 – ELEIÇÕES E SISTEMAS ELEITORAIS NA EUROPA E EM PORTUGAL

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **João Moniz**

Investigador de Pós-Doutoramento no ICS-ULisboa. Doutorado em Ciência Política pela Universidade de Aveiro (2023). Áreas de investigação: União Europeia e Eleições Europeias.

O que é o sistema eleitoral? Que elementos o definem? Que tipos existem? Quais são os seus efeitos principais? Estabelecendo uma ponte com o módulo 1, o presente módulo centrou-se na análise das características dos sistemas eleitorais que, em larga medida, irão determinar se determinado regime político constitui uma democracia maioritária ou uma democracia consensual.

- “O **sistema eleitoral** diz respeito ao conjunto de normas que regulam a transformação de votos em mandatos nos processos de eleição de representantes para cargos políticos” (Freire, 2002: 91). O sistema eleitoral é composto pela articulação dos seguintes elementos:
 - **Fórmula eleitoral:** cálculo matemático que converte a percentagem de votos em mandatos;
 - **Dimensão dos círculos eleitorais:** áreas geográficas de divisão dos países para administração eleitoral; podem ser uninominais (se elegem 1 deputado) ou plurinominais (se elegem 2 ou mais deputados).
 - **Tipos e procedimentos de votação:** voto categórico (quando o eleitor escolhe apenas um candidato ou candidatura) ou voto ordinal/preferencial (quando o eleitor é chamado a ordenar candidatos de acordo com as suas preferências); sufrágio nominal, quando os eleitores votam num candidato individual (círculos uninominais); sufrágio de lista, quando os eleitores votam em listas propostas por partidos (círculos plurinominais); estas listas podem ser abertas (a ordem dos candidatos pode ser alterada pelos eleitores) ou fechadas (vota-se na lista proposta pelo partido).
- De seguida, expõe-se uma breve e sumária descrição de alguns **elementos** que descrevem **o sistema eleitoral em Portugal:**
 - **Eleições Legislativas:** 230 mandatos, representação proporcional, conversão pelo método D'Hondt, 22 círculos plurinominais com diferentes magnitudes (2 deputados em Portalegre e 48 em Lisboa), voto categórico com sufrágio de listas (fechadas).
 - **Eleições Presidenciais:** 1 mandato, representação maioritária, conversão segundo o princípio de maioria absoluta (50%+1), 1 círculo uninominal nacional, voto categórico com sufrágio nominal.
 - **Autárquicas:** trata-se de três eleições em simultâneo, representação proporcional, conversão pelo método de D'Hondt, 1 círculo plurinomial (por órgão/concelho ou freguesia), voto categórico com sufrágio de listas (fechadas).
 - **Eleições Europeias:** 21 mandatos, representação proporcional, conversão pelo método de D'Hondt, 1 círculo plurinomial nacional, voto categórico com sufrágio de listas (fechadas).

- A literatura especializada divide os **sistemas eleitorais** em **duas grandes famílias**: representação maioritária e representação proporcional. A cada uma podemos associar efeitos negativos e positivos, senão, vejamos:
 - nos **sistemas eleitorais maioritários** há maior desperdício de votos, o poder tende a ficar concentrado num leque limitado de forças políticas gerando sistemas bipartidários e a sub-representação de grupos sociais e de correntes de opinião é mais expressiva. Porém, tendem a gerar menor fragmentação partidária, o que fomenta a moderação política, promovem a estabilidade, ao facilitar a formação de maiorias, e facilitam a atribuição de responsabilidade por parte dos eleitores.
 - os **sistemas proporcionais**, como o português, podem levar a uma excessiva fragmentação partidária, o que pode resultar em instabilidade política, os eleitores têm menos poder e controlo sobre o processo de seleção de candidatos, o que aumenta a distância entre eleitos e eleitores. Contudo, são mais inclusivos das preferências políticas do eleitorado, dificultam a formação de maiorias monopartidárias, promovem a negociação entre partidos e permitem o surgimento de novos partidos.

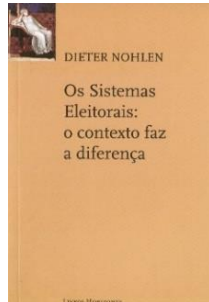
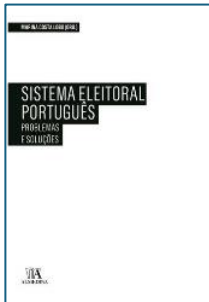
A configuração dos sistemas eleitorais está intimamente ligada à ideia de democracia que se privilegiou aquando do desenho institucional das eleições. Cada elemento do sistema eleitoral terá efeitos mais ou menos benéficos, conforme o prisma. Por exemplo: em **sistemas que exigem maiorias simples** (*first past the post*) **ou maiorias absolutas** (*winner takes it all*) **associados a sistemas maioritários** o princípio é simples – o partido/candidato mais votado vence o lugar, mas não há relação de proporcionalidade; o **método de D'Hondt**, usado em Portugal, é mais propenso a favorecer partidos maiores; quanto maior é o círculo plurinominal, mais proporcional é, no entanto, existe uma relação negativa entre a dimensão e a proximidade gerada entre eleitores e eleitos; o **sufrágio nominal** está geralmente associado a uma relação mais estreita entre eleitores e representantes, porém, o voto em pessoas e não em partidos pode levar à personalização da política e à secundarização dos programas ou propostas; por fim, o **sufrágio de lista** está ligado ao fortalecimento do papel dos partidos, mas, por isso mesmo, dificulta a responsabilização dos eleitos pelos eleitores. Que impacto cada um dos sistemas eleitorais tem no comportamento dos eleitores, nas dinâmicas de competição entre partidos, na formação de governos e nas condições de governabilidade, bem como na representação dos grupos existentes na sociedade? Estas foram algumas das questões a que este módulo visou responder.

Sugestões de leitura:

Lobo, M. C. (2018). *Sistema Eleitoral Português: Problemas e Soluções*. Leya.

Nohlen, D., Elias, S., & Teixeira, M. D. C. P. (2007). *Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença*.

Martins., M. M. (2015). *Representação Política, eleições e sistemas eleitorais: uma introdução*. ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.



MÓDULO 4 – SISTEMA PARTIDÁRIO E PARTIDOS POLÍTICOS EM PORTUGAL

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Hugo Ferrinho Lopes**

Doutorando em Política Comparada no ICS-ULisboa. Mestre em Ciência Política pelo ISCTE. Áreas de investigação: Partidos políticos; organizações partidárias de juventude.

Este módulo ofereceu uma visão alargada sobre as principais interrogações a respeito da importância dos partidos, das funções que estes desempenham e dos traços mais marcantes que nos permitem classificar partidos políticos e o respetivo sistema partidário em que estes se inserem. **O que é um partido político? Como é que os podemos classificar? Qual é a relação entre sistema partidário e partidos políticos? Que critérios podemos usar para classificar sistemas partidários? Que impacto têm os sistemas eleitorais nos sistemas de partidos?**

- “A **democracia moderna** só pode ser pensada por referência aos partidos políticos”, a afirmação é de Schattschneider (1942). Apesar de algumas inovações democráticas, é certo que os partidos ainda detêm a quase totalidade do monopólio da representação política. A relevância dos **partidos políticos** assenta no facto de que estes cumprem um **papel** fundamental que se pode dividir em:
 - **funções sociais:** integração (criam identidades coletivas; permitem o envolvimento e a participação dos cidadãos), mobilização (eleitoral ou partidária), socialização política (assumem um papel educativo), estruturação do voto (são os principais atores da arena eleitoral) e articulação, agregação e mediação de interesses;
 - **funções institucionais:** recrutamento de líderes e pessoal político, organização do parlamento e governo (instituições políticas) e elaboração das políticas públicas.
- Tendo presente as definições dos muitos teóricos que se dedicaram ao estudo destas instituições, em traços gerais, um **partido político** pode ser descrito como uma **organização que procura influenciar o Estado, pretende ocupar posições no governo e promover políticas públicas que reflitam a sua ideologia**. O surgimento dos partidos políticos modernos está ligado ao desenvolvimento da democracia representativa, ao aumento da participação política das massas e à consolidação dos primeiros parlamentos e sistemas representativos. Estes foram mantendo alguns dos seus traços ideológicos e organizacionais que nos permitem classificá-los de acordo com essas características. Do ponto de vista ideológico, os partidos podem classificar-se em **sete grandes famílias**, embora haja grande variabilidade, nomeadamente, no contexto europeu: esquerda-radical (em Portugal, o BE e o PCP), verdes (o Livre), sociais-democratas (o PS), democratas-cristãos (o CDS-PP), liberais (o PSD e a IL), conservadores (o CDS-PP) e direita radical (o Chega).
- O **sistema partidário** descreve a **organização, interação e dinâmica das relações entre partidos políticos num determinado contexto**. Varia significativamente entre países, sobretudo, de acordo com o sistema eleitoral. Para a classificação do sistema partidário entram em linha de conta o número de partidos, a competição partidária (potencial de coligação ou de chantagem) e a distância ideológica existente entre

partidos. Isso ditará se o **sistema é bipartidário** (associado a sistemas eleitorais maioritários), **multipartidário** (característico de sistemas eleitorais proporcionais) ou **não-concorrencial** (monopartidário ou de partido hegemónico).

- O facto de em Portugal não existir uma **cláusula barreira**, isto é, uma percentagem mínima de votos, legalmente definida, necessária para que um partido possa obter representação – mecanismo usado para evitar fragmentação excessiva do sistema político – tem permitido o surgimento de novas forças políticas, tanto à esquerda como à direita do espectro político. A evolução do contexto português é digna de algumas observações, sobretudo, a partir de 2019: a desproporcionalidade do sistema eleitoral desceu, o que significa que é mais fácil eleger e há “menos perda de votos”, a fragmentação partidária aumentou (2022) e a volatilidade eleitoral atingiu um máximo histórico deste milénio.

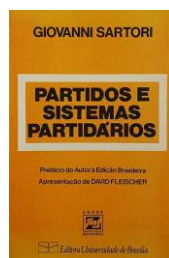
No módulo anterior vimos que os sistemas eleitorais acarretam efeitos tendenciais de várias ordens, com repercussões, nomeadamente, naquela que será a aparência e saúde do sistema partidário. Por comparação com o sistema eleitoral maioritário, os sistemas proporcionais conferem um valor acrescido aos partidos políticos: é a estes que compete a seleção do *staff* político e reservam para si funções que lhes têm permitido sobreviver e readaptarem-se, desempenhando um papel fundamental no sistema político democrático. É, por isso, difícil imaginar os Estados actuais sem fazer referência a organizações partidárias.

Sugestões de leitura:

Freire, A. (2024). *Eleições, Partidos e Representação Política*. Gradiva.

Lisi, M. (2022). *Partidos em tempos de crise: transformações dos sistemas partidários em Portugal e na Europa no século XXI*. Edições Sílabo.

Sartori, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Universidade de Brasília.



MÓDULO 5 – O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Andrés Malamud**

Investigador Principal no ICS-ULisboa. Doutorado pelo Instituto Universitário Europeu de Florença (2003). Tem sido investigador visitante no Instituto Max Planck de Heidelberg e na Universidade de Maryland, College Park. É professor recorrente em universidades da Argentina, Brasil, Espanha, Itália, México e Portugal. Foi membro do comité executivo da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), representante oficial perante o European Consortium for Political Research (ECPR) e Secretário-Geral da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP). Áreas de investigação: instituições políticas comparadas, integração regional, política externa, estudos europeus e política latino-americana.

A intenção deste módulo não foi mostrar como é que o mundo deveria ser, mas sim, como é que o mundo é. No que respeita à soberania, qual a principal diferença entre um sistema nacional e o sistema internacional? Em que regiões do globo ganham forma as principais fontes de tensão entre Estados? A que grandes mudanças assistimos nas últimas décadas e como é que essas alterações pressionam os diferentes países?

- A primeira ideia a reter é a de que dentro de um Estado há o chamado **monopólio da força**, ou seja, há uma autoridade clara a quem é reconhecida legitimidade, mas entre os países não existe esse monopólio. O **sistema internacional** vive, sobretudo, da **relação de forças entre as potências e algumas organizações internacionais** capazes de influenciar os processos de tomada de decisão ou resolução de conflitos — os Estados são e continuarão a ser por longos anos os mais importantes atores do sistema internacional.
- Um dos temas tradicionais de interesse nas Relações Internacionais tem sido **“segurança, conflito e guerra”**. Ao analisarmos as despesas dos países do G7 ao longo de 150 anos (1872-2022) verificamos que até pouco depois da 2ª Guerra Mundial os Estados gastavam mais dinheiro em defesa. Após a 2ª Guerra Mundial prevaleceu a ideia de que o conflito tinha acabado e a Europa transformou-se num grande “continente social” que proporciona conforto aos seus concidadãos (bens como educação, saúde e segurança social, o denominado Estado Social) e onde se privilegia boas relações entre os países vizinhos. O resultado foi uma queda massiva no volume de despesa militar na Europa. Porém, este panorama muda com a invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022.
- A verdade é que, neste momento, a **instabilidade geopolítica** está no coração da Europa. **Passámos de um cenário de win-win (em que todos ganham) para um de loose-loose (em que todos podem perder)**. Para minimizar essas perdas os Estados europeus terão de apostar mais em despesas militares (armas, defesa, guerras), o que se traduz em gastar menos em Estado Social – fazendo crescer a insatisfação dos cidadãos nacionais.
- **A principal mudança histórica nos últimos anos não é a tecnologia, é demográfica.** Atualmente, metade da população vive entre a China, a Índia, o Japão, a Indonésia e todos os países do Índio-Pacífico. A China por si só representa um quinto da humanidade. A África também está em forte crescimento demográfico: em 2047 haverá 4 vezes mais africanos do que europeus — isto representa um “tsunami populacional”. Contrariamente, a Europa encontra-se envelhecida e em declínio

demográfico, “sobrevivendo, sobretudo, devido à imigração”. Contudo, se a imigração rejuvenesce também torna as sociedades culturalmente menos coesas impactando outras esferas da política como a adesão a populismos.

- O **papel da economia nas relações internacionais**: em 30 anos a Ásia (excluindo o Japão) gerou mais riqueza do que a totalidade dos países ocidentais. Em desenvolvimento e tecnologia, a Europa está estagnada. Na chamada economia do conhecimento o mundo está dividido entre EUA e a China. Tanto a geografia como a economia condicionam o destino: se a Europa pela sua geografia está mais sujeita às consequências de um evento nuclear, como vimos com a Ucrânia, **a guerra não afeta apenas aqueles que a combatem, tem também efeitos globais**: para uns prejudica com o aumento do preço dos bens, para outros beneficia a sua economia.

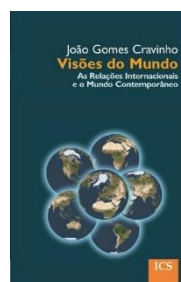
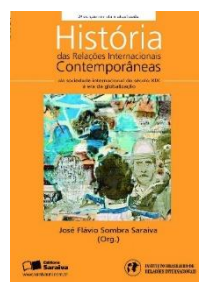
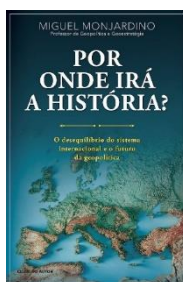
Por mais que a globalização, associada à tecnologia, tenha potenciado a interdependência entre os Estados o sistema internacional nunca se transformou num grande **Estado global**. Vivemos num mundo em que há transição de poder entre potências. A China avança pelo mundo economicamente, não geopoliticamente. Enquanto a Rússia e os islâmicos apostam na força das armas, a China está a organizar o mundo não a partir de uma autoridade centralizada com o monopólio da força, mas sim através de redes económicas que tornam certas geografias dependentes da sua economia. «Canhões ou manteiga?» é a pergunta em jeito de provocação que se pode colocar, pois, os Estados terão de optar entre providenciar segurança social ou privilegiar o seu poderio em termos de defesa. Parece tratar-se de um cobertor que não cobre todo o corpo, tapa-se uma parte destapa-se a outra: a Europa dos próximos tempos é mais perigosa, turbulenta, belicista, menos suave para os próprios cidadãos e mais áspera para os alheios. O **sistema internacional** pauta-se por **dinâmicas de cooperação e de conflito** e, como vimos neste módulo, quer os períodos de paz quer as guerras têm efeitos globais. «*Demography is destiny*»: para onde for a população irá o destino do mundo, até porque a **política** é isso: **interação entre os seres humanos**. Periferias à parte, o mundo pode reconfigurar-se e adaptar-se, aproveitando as potencialidades das conexões pessoais e digitais que as próximas décadas implicarão.

Sugestões de leitura:

Monjardino, M. (2024). *Por onde irá a história?: o desequilíbrio do sistema internacional e o futuro da geopolítica*. Clube do Autor.

Saraiva, José (org). 2008. *História das Relações Internacionais Contemporâneas. Da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. Editora Saraiva.

Cravinho, João Gomes. 2002. *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.



MÓDULO 6 – INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS: CIDADÃOS E INSTITUIÇÕES EM DIÁLOGO

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Roberto Falanga**

Investigador Auxiliar do ICS-ULisboa. Doutorado em Sociologia pela Universidade de Coimbra desde 2013. A sua investigação foca-se na participação cívica para a tomada de decisão num vasto leque de políticas públicas através da análise de formatos diferentes que atingem principalmente da democracia participativa e deliberativa. No âmbito destes temas tem desenvolvido trabalho em colaboração com câmaras municipais e fundações. A título ilustrativo, entre 2014 e 2020, colaborou com a Câmara Municipal de Lisboa no âmbito do programa de regeneração urbana e desenvolvimento local BipZip.

O foco desta sessão teve a ver com novas formas de diálogo entre cidadãos e instituições democráticas. **O que é se entende por participação cidadã? Como tem evoluído o conceito e as práticas de participação? O que se entende por «deliberation» (deliberação)? Como se pode definir inovações democráticas e a que práticas assistimos nos últimos anos, nomeadamente, em Portugal? Quais são as questões-chave atualmente em debate?**

- A **participação cidadã** tem uma definição tripartida: **participação social** (laços de vizinhança que se criam na sociedade, forma de viver), **económica** (falamos principalmente de voluntariado) e **política** (a mais referida de todas cujo exemplo mais convencional é o voto para eleger representantes). Importa diferenciar as duas esferas da participação política uma vez que esta se divide em velhas formas de participação (**participação convencional**) e novas formas de participação (**não convencional**). As expressões da participação não convencional, p.e. manifestações e petições públicas, são laterais à participação mais convencional. No contexto macro vemos um crescimento muito importante de práticas participativas em países em desenvolvimento. Os últimos 20 anos caracterizam-se pela expansão das práticas e alargamento do debate (académico e social) em torno de novas formas de participação cidadã.
- Nas línguas anglo-saxónicas «*deliberation*» significa tudo aquilo que é debate aprofundado sobre alguns temas. Nas línguas latinas costumamos associar à ideia de vinculação à tomada de decisão. Academicamente há duas grandes escolas de teorias:
 - **democracia participativa**: a igualdade entre as pessoas é o grande motor da democracia, o foco é na **partilha de poder entre decisores políticos e cidadãos** e, simultaneamente, de **empoderamento das pessoas que participam** – capacita as pessoas para um maior exercício do poder dentro da democracia.
 - **democracia deliberativa**: a ênfase é dada ao debate, à discussão, e não tanto à partilha do poder, mas à **partilha e mudança de opiniões** – a comunicação é o motor da democracia.
- As **práticas participativas e deliberativas** têm vindo a ser promovidas com o intuito de melhorar a qualidade das políticas públicas que, assim, se baseiam no consenso e **aproximam representantes e cidadãos, reforçando os valores democráticos**. No entanto, os críticos apontam para riscos de instrumentalização sempre que as regras do mercado global não sejam questionadas e receiam que a dispersão do poder de decisão possa equivaler a uma diminuição do poder público. No fundo, a difusão destas práticas pode, por um lado, reforçar a democracia e, por outro lado,

despolitizar questões que deveriam estar a cargo do Estado, beliscando a democracia representativa, potencialmente, legitimando um certo recuo do Estado providência. Esta crítica relaciona-se com as redes de governação: se continuarmos a incluir atores não eleitos criamos um problema de legitimidade, além de um problema de escrutínio – como fica o prestar de contas se as redes de poder alargadas tiverem voz nas políticas públicas?

- Uma definição integrada permite-nos definir as **inovações democráticas** como sendo as instituições e os novos processos concebidos para aprofundar ou reimaginar a participação dos cidadãos no processo de decisão política. Estes são os principais tipos de inovações democráticas em prática:
 - i) os **mini-públicos deliberativos**, que são pequenos grupos de cidadãos selecionados aleatoriamente para que representem a diversidade da sociedade (p.e. as assembleias de cidadãos); ii) os **orçamentos participativos**, que proporcionam mecanismos para que os cidadãos comuns participem nos processos de tomada de decisões orçamentais; têm havido outras iniciativas de governação participativa e colaborativa (grupos de interesse) que visam o envolvimento dos cidadãos ao longo do ciclo de políticas públicas além das meras consultas previstas por lei.

Havendo uma crise dos mecanismos associados à democracia representativa, as inovações democráticas podem resolver alguns dos problemas actuais dos sistemas democráticos. Apesar de décadas de práticas no âmbito das políticas públicas, a participação cidadã ainda tem um carácter experimental, o que confere mais liberdade quanto aos formatos, mas também deixa estas formas de participação fora da máquina democrática. Sem uma verdadeira integração (*mainstreaming*), o objetivo de reforçar a qualidade das políticas públicas e os próprios valores democráticos podem ficar em causa. Quem tende a participar desses processos tem as mesmas características sociodemográficas, o que deixa de fora várias pessoas cujos interesses podem não ser considerados. O impacto nas políticas públicas e na política tem de ser efetivo, senão, além de defraudar as expectativas dos cidadãos, a sua voz não está de facto a ser tida em conta. Deve ser garantida a monitorização, avaliação e prestação de contas, transparência em torno destas práticas e percurso evolutivo de aprendizagem – isto para a melhoria da prática de participação. Por enquanto, parece haver um retorno positivo da participação e deliberação para as políticas públicas e para a própria democracia.

Sugestões de leitura:

Camerlo, M., Pimenta, D., Lima, J. G. D., & Hanenberg, L. (2023). *Democracia em Portugal 2022–Caderno do Observatório da Qualidade da Democracia*. Imprensa de Ciências Sociais (Coleção Observatórios).

Sabry, F. (2024). *Democracia Participativa*. Envolvendo os cidadãos e moldando políticas na governança moderna.

Santos, B. D. S. (2009). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*.



MÓDULO 7 – CORRUPÇÃO: O QUE É, COMO SE MEDE E O QUE SABEMOS?

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Luís de Sousa**

Investigador Principal no ICS-ULisboa. Doutorado em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu de Florença desde 2002. É consultor internacional e investigador correspondente da Comissão Europeia sobre políticas de controlo à corrupção. É o coordenador responsável da rede de investigação sobre agências anti-corrupção (ANCORAGE-NET) e membro fundador e antigo presidente da Transparência e Integridade - Associação Cívica (TIAC), representação portuguesa da Transparency International. Áreas de investigação: Corrupção e transparência.

Corrupção é o que a lei diz ser corrupção ou o que as pessoas entendem por corrupção? Que tipos existem? Como medi-la? Quais os danos para a democracia?

Este módulo permitiu perceber que a conceitos aparentemente simples estão associadas complexidades que não podemos ignorar. O ponto de partida deve ser sempre conhecer o problema. Só respondendo ao que é a corrupção, identificando as suas causas e efeitos, percebendo a sua natureza e extensão é que se conseguirá implementar uma política de controlo eficaz, integrada e inovadora.

- A **corrupção** pode ser descrita numa fórmula simples em que ao monopólio de decisão se soma uma atitude discricionária e a ausência de princípios éticos. Contudo, a definição de corrupção assenta em aspetos mais complexos como **normas legais** (cumprimento da lei) e **normas sociais** (cumprimento de expectativas). A maioria dos Estados de Direito democráticos entende a corrupção como um crime, i.e., um comportamento que viola a lei e que, por tal, é sancionável. Porém, nem todo o comportamento que é legal, é eticamente aceitável no exercício de funções, por isso, limitar o conceito à sua definição penal, é redutor, pois, a corrupção também é uma construção social.
- A **corrupção enquanto fenómeno de poder** pode ser entendida como o abuso de um poder delegado para fins diferentes daqueles para que foi concebido (conflitos de interesse, desvio de verbas, influência indevida, subornos). O entendimento que os indivíduos têm de corrupção varia no espaço, no tempo, entre grupos e em função dos resultados da ação. Quanto ao léxico, à palavra corrupção a elite política associa-a à desonestidade, ao compadrio, ao favorecimento, ao enriquecimento, ao abuso e à impunidade; enquanto os cidadãos associam-na aos políticos, ao dinheiro, ao roubo, ao futebol, à imoralidade, aos bancos.
- A **corrupção** pode ser **pontual**, quando ocorre de forma ocasional; **estrutural** ou **cultural** quando está enraizada a chamada «cunha» ou «puxar de cordelinhos»; **sistémica** quando implica mecanismos mais sofisticados que envolvem, geralmente, a compra de poder; ou **meta-sistémica**, que consiste na prévia distorção dos processos decisórios, legislativos e regulatórios. Se é fundamental medir a corrupção nos seus diferentes entendimentos, essa análise esbarra em constrangimentos quanto às diferentes definições legais do conceito e aos dados disponíveis, muitas vezes, insuficientes ou pouco credíveis. Para apurar de forma mais fina o fenómeno da corrupção aplicam-se diferentes métodos e indicadores, uns mais objetivos, como as estatísticas criminais, e outros mais subjetivos, como as perceções (internas) através de inquéritos à população e as perceções (externas) resultantes de inquéritos a peritos.

- De acordo com o *Global Corruption Barometer 2021* os **elevados níveis de corrupção** estão efetivamente **associados a baixos níveis de desenvolvimento económico e humano e a baixos níveis de capacitação institucional**. A corrupção pode ser, simultaneamente, causa e efeito de vários fatores político-institucionais, socioeconómicos e socioculturais. Algumas das **condições que favorecem a corrupção** são a concentração de poderes num único cargo, a falta de liberdade e qualidade de imprensa, uma fraca cidadania ativa. Entre os efeitos, a corrupção propicia a acumulação de riqueza numa minoria, promove a má gestão e usurpação de dinheiros públicos (nacionais e internacionais), prejudica gravemente a transparência e a responsabilização na vida pública e debilita o apoio à democracia e a confiança nas instituições políticas.
- Por regra, as **reformas anticorrupção na política** têm sido implementadas em resposta a escândalos, à pressão crescente da opinião pública e a compromissos internacionais. As **medidas legislativas de combate à corrupção**, como a primeira Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC), de 2021, têm aumentado em número, mas mantém-se a perceção de ineficácia dessas medidas. O **controlo da corrupção** como política pública deve atuar de **forma preventiva** (reduzir as condições favoráveis à sua ocorrência) e de **forma repressiva** (punir os infratores). Para tal, é necessário um compromisso político credível que atue em todas as frentes.

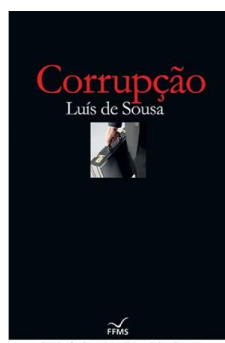
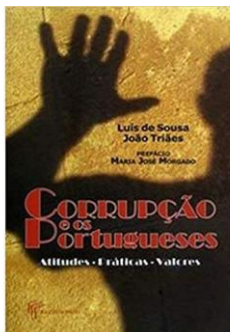
A corrupção pode desferir vários golpes na saúde de um país, pois, constitui uma grave ameaça à realização do Estado de Direito, ao desenvolvimento socioeconómico e ao desempenho da democracia. **Não obstante os esforços de combate à corrupção desenvolvidos nos últimos anos, o problema persiste**. A anatomia desta questão é muito variável quanto à definição, ao contexto, à escala, aos intervenientes, às esferas dessa ação. Só conhecendo a biologia do fenómeno é possível conceber uma infraestrutura legislativa e institucional que ataque as suas causas e apazigue os seus efeitos. **Entretanto, importa tirar o pulso à corrupção, efetiva e percecionada, para estancar os malefícios que tanto uma vertente do fenómeno como a outra provocam na vida democrática de um país.**

Sugestões de leitura:

De Sousa, L., & Triães, J. (2008). *A Corrupção e os Portugueses-Atitudes, Práticas e Valores*. Edições Rui Costa Pinto.

De Sousa, L. (2016). *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Rosa, L. (2021). *45 Anos de Combate à Corrupção*. Retratos da Fundação, FFMS



MÓDULO 8 – REPENSAR O POPULISMO

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Filipe Carreira da Silva**

Doutorado em Sociologia pela Universidade de Cambridge, Investigador principal no ICS-ULisboa e Fellow do Selwyn College da Universidade de Cambridge. É, desde o ano letivo 2012-2013, professor convidado no Departamento de Sociologia da Universidade de Cambridge. Desde o ano letivo 2023-2024, é professor convidado no Departamento de Sociologia do ISCTE-IUL. É o coordenador, pelo ICS-ULisboa, do programa de doutoramento interuniversitário em sociologia Opensoc (2023-). A sua investigação tem dado contributos significativos para a sociologia pragmática, explorando uma vasta gama de tópicos, desde a teoria crítica à política do populismo.

Persistem dúvidas quanto ao estudo do **populismo** como **uma estratégia, um modo de organização, um projeto de mobilização política, uma ideologia, um modo de persuasão, um discurso ou estilo de comunicação política**. Como é que podemos saber que estamos perante um populista? Como é que surgem os símbolos populistas que povoam o seu imaginário e a sua retórica inflamada? A resposta a estas interrogações está na articulação entre a teoria social e a teoria política. Apurados alguns dos seus traços e perante um cenário em que populismos à esquerda e à direita penetram diferentes geografias, qual o impacto na democracia?

- O **populismo** é uma ideologia de baixa densidade, articulando vários conteúdos sociais, políticos ou ideológicos, que opõe o “povo-puro” às “elites corruptas”, assumindo o primeiro como uma entidade homogénea. As transformações sociais e o descontentamento com a classe política e com as instituições, os efeitos da globalização, nomeadamente, a sensação que alguns cidadãos têm de serem “perdedores da globalização” estão entre alguma das origens da adesão ao populismo. Do lado dos atores políticos, o **populismo radical de direita** é nativista, eurocético, anti globalista e a favor da lei e da ordem, enquanto o **populismo radical de esquerda** rejeita o modelo capitalista, é eurocético, mas tem uma abordagem mais inclusiva para com as minorias sociais.
- Se é inegável que a democracia está fundamentalmente orientada para a inclusão, inicialmente potenciada pelo alargamento do sufrágio, pelo movimento dos direitos civis da década de 1960 e pela política de identidade, paradoxalmente, a inclusão de uns tende a gerar sentimentos de exclusão noutros. Os últimos sentem que a democracia como a concebemos atualmente lhes terá negado a plena integração, nomeadamente, no mercado de trabalho, no domínio político – o que resulta numa lógica de inimizade e de ressentimento entre concidadãos, traços distintivos do populismo. O fenómeno populista é complexo e multicausal. É, por isso, fundamental **distinguir populismo de outras manifestações que envolvem indignação**. A ideia de indignação sem inferioridade não é populismo (p.e., a oposição branca ao regime do *apartheid* na África do Sul), o mesmo acontece com a indignação face à inferioridade imerecida, mas sem apelo ao “povo” (p.e., *Black Lives Matter*). No populismo há uma tónica na questão moral e na soberania popular.
- Repensar o **populismo** passa por vê-lo como algo entre a indignação pura e a inveja radical. Esta ideia pressupõe **quatro elementos**: uma **orientação normativa** (assente na ideia de soberania popular); um **elemento comparativo** (a sensação de inferioridade imerecida); uma **rivalidade entre partes** (em que uma parte é considerada culpada pela inferioridade da outra, tendo em conta os compromissos partilhados); um **apelo redentor à restauração da igualdade democrática** feito pela parte em nome do todo – “o povo”, daí o -ismo, populismo. A evolução dos partidos

políticos *mainstream* deixou parte do seu eleitorado de base com uma sensação de abandono e a globalização avolumou o descrédito na classe política dominante.

- Por um lado, o populismo tende a minar as lealdades partidárias existentes e as escolhas estáveis entre programas partidários concorrentes sem os substituir por outros alternativos, recruta pessoas mal informadas sem preferências consistentes e que procuram na política satisfações "emocionais", cria expectativas que não podem ser satisfeitas e prosseguem políticas que são incompatíveis – o que produz consequências negativas para todos. Por outro lado, dissolve sistemas partidários fechados, abrindo-os à entrada de novas formações políticas, recupera pessoas que antes eram cidadãos apáticos, mobilizando-as para o processo eleitoral, encoraja a articulação de clivagens e expectativas reprimidas, põe em causa as dependências existentes em relação a potências estrangeiras, alarga o leque de soluções "politicamente possíveis" para os problemas coletivos. Porém, **os populistas precisam de ratificação popular contínua** e eventualmente acabam por ser derrotados nas urnas, deixando no seu lugar um sistema partidário revigorado.

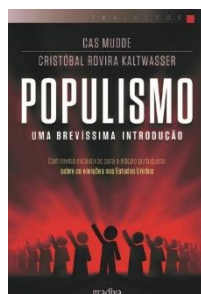
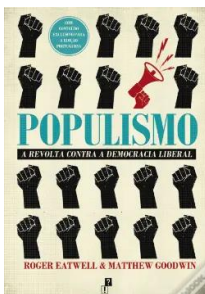
O populismo e a democracia têm uma relação conturbada. Há riscos para o sistema democrático, mas também potenciais benefícios. Apesar de adotar um estilo discursivo no qual põe em causa algumas das instituições democráticas, nem sempre o estilo populista tem exata correspondência no estilo de governação. O declínio dos partidos *mainstream*, que parecem “perder o gás”, tem dado lugar a forças populistas radicais. Na visão de alguns investigadores, **o populismo pode ser encarado como uma oportunidade para pressionar os partidos a recentrarem-se na sociedade civil**. Entre defeitos evidentes e potenciais virtudes o populismo pode desempenhar um papel importante a longo prazo ao emprestar vigor a sistemas governativos viciados. Embora muitos discordem de tais perspetivas, **inclusive, há quem entenda o populismo como tendo um papel preventivo e reparador da democracia de um país**.

Sugestões de leitura:

Eatwell, R., & Goodwin, M. (2019). *Populismo, A Revolta Contra a Democracia Liberal*. Porto Salvo: Desassossego.

Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo: uma brevíssima introdução*. Trad. M. de F. Carmo). Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa.

Zúquete, J. P. (2022). *Populismo, Lá Fora e Cá Dentro*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.



MÓDULO 9 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E O POTENCIAL DAS TECNOLOGIAS

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Sofia Serra-Silva**

Investigadora Auxiliar no ICS-ULisboa. Doutorada em Política Comparada pela Universidade de Lisboa desde 2020. Professora Assistente Convidada na UBI desde 2020. Foi Professora Visitante na Universidade de Georgetown, Washington DC, em 2022-2023. Áreas de investigação: parlamentos, participação política, digital politics, public engagement.

O que é e como se mede o conceito de participação política? Que retrato podemos fazer do envolvimento político dos portugueses? Os modelos explicativos da participação eleitoral permitem-nos perceber quem participa, quando, de que forma e porquê. Estará a participação cidadã a evoluir no sentido da adesão a formas de ação mais direta? Como é que velhas e novas formas de participação contribuem para a qualidade da democracia? Além da resposta a estas perguntas, este módulo disponibilizou aos estudantes uma visão das potencialidades que as tecnologias digitais e as redes sociais podem ter na participação dos cidadãos nas democracias atuais.

- Quando falamos de **participação política** referimo-nos a todas as **atividades realizadas por cidadãos com o objetivo de influenciar as decisões e escolhas dos governantes** (incluindo as de corporações poderosas e organizações com influência económica e social), atividades de protesto e contacto com instituições de representação política e não política (Serra-Silva e Oliveira, 2023). Ou seja, a participação pode expressar-se pelas **vias convencionais** (p.e. votar ou colaborar com um partido político) e pelas **não convencionais** (p.e. criar e assinar petições e aderir a manifestações).
- Ao traçarmos o diagnóstico da participação política vemos que, em Portugal, o quadro que emerge desde o início do século XXI é o de uma cidadania política fraca em que os portugueses, e particularmente os jovens, participam pouco. **Aos baixos níveis de participação aliam-se atitudes negativas face à política, nomeadamente, desconfiança nas instituições e insatisfação com a democracia.** No que respeita às taxas de votação, nas legislativas o valor mais preocupante registou-se em 2019, ano em que a abstenção ultrapassou os 51% - isto até 2022, quando se inverteu a tendência abstencionista crescente; nas Autárquicas de 2021 a abstenção rondou os 46%; nas Presidenciais de 2022 quase 61% dos eleitores não foram às urnas e nas últimas europeias (2024) a abstenção ficou em torno dos 63%, ainda assim, foi inferior à de 2019.
- **Além de quantos participam, importa perguntar quem participa?** Há múltiplas variações nas atitudes e nos comportamentos em função dos recursos educacionais, económicos e políticos dos indivíduos. Os chamados “suspeitos de costume” são fatores, há muito identificados pela literatura, que continuamente vão estando associados, com maior ou menor peso ao longo do tempo, a uma maior propensão para votar. Um estudo recente, que analisou dados entre 2002 e 2022, identifica o interesse na política, a avaliação máxima de um partido e a idade como os fatores mais robustos para explicar porque é que os portugueses votam. Variáveis como o rendimento, a educação, a situação profissional, o sentimento de eficácia política externa, a identificação partidária, a satisfação com a democracia e o ter-se apreço

por determinado líder estão todas associadas a uma maior propensão para o voto. Não são apenas os atributos e atitudes dos cidadãos que ditam porque é que uns votam e outros não: o tipo de eleição e o nível de competitividade destas, o ciclo político e económico do momento também explicam a variação que encontramos entre países, eleições e indivíduos.

- A **participação não convencional** expressa em petições online, em *blogs*, no uso das redes sociais para a política, em protestos de rua e várias encarnações do ativismo global traz boas notícias, pois, é **crescente o envolvimento dos cidadãos**. Os meios digitais reforçam estas novas formas de participação, conferindo-lhes mais visibilidade social. Os baixos custos, o alcance geográfico, a capacidade de inclusão de indivíduos com interesses diferentes são alguns dos predicados deste “novo quotidiano contemporâneo”. **Na participação política importa mais a quantidade ou a qualidade? Que tipo de participação tem mais impacto nas políticas públicas?** Estas são algumas das questões que podemos colocar ao analisar o envolvimento político dos cidadãos.

Atualmente, as formas de ação por parte dos cidadãos são mais diversificadas. Qual é o papel das instituições neste panorama? Experiências como as **assembleias de cidadãos**, as **sondagens deliberativas** ou os **orçamentos participativos**, embora que ainda pouco expressivos, têm tido um **papel importante no engajamento dos cidadãos na causa pública**, contribuindo para colmatar algumas das limitações da democracia representativa. A participação na vida política pode assumir várias estilos e diferentes graus. As novas ferramentas de participação envolvem cada vez mais cidadãos e apaziguam a preocupação com algumas das «patologias» de que padecem as democracias representativas atuais. **“A democracia portuguesa continua naturalmente a ser um projeto inacabado, que requer um contínuo esforço, tanto individual como institucional, para dar resposta aos constantes desafios que enfrenta presentemente, assim como aos antecipados no futuro”** (Serra-Silva, 2023: 67).

Sugestões de leitura:

Freire, A. (Ed.). (2005). *Comportamentos e atitudes políticas: 1973-2002*.

Drago, A. (2024). *A Cidade Democrática: Habitação e participação política no pós-25 de Abril*.

Pinto, A. C., Sousa, L. D., & Magalhães, P. (2013). *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. ICS. Imprensa de Ciências Sociais.

Serra-Silva, S. (2024) "Parlamento de Portas Abertas? A relação da Assembleia da República com os cidadãos". Lisboa: Assembleia da República.



MÓDULO 10 – POLÍTICAS PÚBLICAS: DA CONCEÇÃO À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE SAÚDE

Formador no módulo do Curso de Capacitação Política: **Daniela Craveiro**

Investigadora Auxiliar no ICS-ULisboa. Doutorada em Sociologia pela Universidade do Minho desde 2017 e mestre em Psicologia Social pela Universidade de Coimbra.

Mobiliza uma abordagem interdisciplinar no estudo das implicações do contexto social na saúde e no bem-estar, para capacitar pessoas e comunidades nos desafios da longevidade e da sustentabilidade social.

A saúde dentro de uma sociedade não significa apenas a ausência de doença, mas sim o bem-estar social, físico e mental – o que por si só constitui um enorme objetivo. A objetivos amplos e ambiciosos estão associados grandes desafios. A política de saúde é concebida, implementada, regulada e avaliada por várias entidades – o que acrescenta complexidade às políticas de saúde vigentes em Portugal. A avaliação de políticas de saúde tem por base interrogações que visam perceber se a política implementada contribui para produzir os resultados observados, como e em que circunstâncias é que isso acontece, que fatores condicionam a sua execução e como pode a política ser melhorada. Além de abordar estes aspetos, este módulo permitiu, ainda, situar Portugal no contexto europeu quanto ao tipo de sistema de saúde que temos e ao seu desempenho.

- Uma **política de saúde** é um **conjunto de decisões, planos e ações empreendidos para alcançar objetivos específicos de saúde dentro de uma sociedade**. Isso inclui gerir as relações entre população, profissionais de saúde, governos e organizações não-governamentais. Em Portugal é o Ministério da Saúde o grande responsável pela política de saúde pública, gestão do Serviço Nacional de Saúde, e promoção da saúde. Esta missão é enquadrada pela Constituição da República Portuguesa, a Lei de Bases da Saúde, Estratégias nacionais, Programas prioritários e o Orçamento do Estado.
- A **avaliação de políticas de saúde** informa os decisores sobre as possíveis consequências das suas decisões e mede até que ponto as políticas atingem os seus objetivos predeterminados. A literatura especializada sistematiza os métodos de avaliação que permitem comparar os países quanto às diferenças ao nível (i) das instituições políticas centrais (ii) dos intervenientes nas políticas de saúde (iii) sistemas de saúde e (iv) resultados das políticas de saúde. Assim, **que tipo de sistema de saúde temos?**
 - No que respeita ao financiamento, **Portugal** (a par de Espanha, Itália e Grécia) surge como um **sistema em transição** para um modelo essencialmente de base fiscal. O sistema português (como o dinamarquês) é, sobretudo, **financiado por impostos e pagamentos complementares**, embora se destaque como um país com uma **elevada participação de privados**. O sistema de saúde em Portugal, apesar de muito semelhante ao dos países da Europa do Norte (cujo controlo governamental é expressivo), tem uma influência estatal sobre o (forte) sector privado muito limitada.

- À semelhança de França e Grécia, o **sistema português** caracteriza-se por uma **governança centralizada, mas estruturada ao nível territorial**. A par dos países do norte da Europa, Espanha e Reino Unido, Portugal é designado como **Sistema Nacional de Saúde**, no qual é responsabilidade do Estado a regulação, o financiamento e a provisão dos cuidados de saúde. Tendo por base os encargos com a despesa, Portugal surge, juntamente com Espanha e Finlândia, associado aos países com menores despesas tendo em conta a contribuição relativamente elevada por parte do paciente. Portugal, como a Finlândia, caracteriza-se, ainda, por um **sistema de regulação mista**, com uma **forte regulação quanto à acessibilidade**, uma **densidade de prestação de serviços relativamente moderada** e um **bom acesso a tecnologia médica avançada**. No que respeita a algumas características institucionais Portugal é considerado um sistema público altamente regulado, como a Dinamarca, a Finlândia e a Espanha.
- Os **indicadores de performance** permitem fazer o diagnóstico do desempenho do **sistema nacional de saúde português**:
 - uma despesa em saúde *per capita* bastante abaixo da média europeia, com a participação do próprio paciente a representar quase o dobro da média entre os Estados-Membros;
 - quanto à eficácia, as taxas de mortalidade evitável permanecem abaixo da média da UE, os serviços de cuidados primários robustos contribuem para uma das mais baixas taxas de hospitalizações evitáveis e a cobertura vacinal contra a gripe na população com mais de 65 anos atingiu um novo máximo em 2020-2021;
 - é na acessibilidade que o panorama não é tão positivo: as necessidades de cuidados de saúde não satisfeitas são comparativamente elevadas, com particular destaque para a área de cuidados dentários; o número de utentes do SNS sem médico de família atribuído aumentou nos últimos anos, apesar da recente expansão da sua rede de cuidados de saúde primários – registando-se algumas desigualdades ao nível regional e socioeconómico;
 - a resiliência do sistema, p.e. a tendência de recuperação pós pandemia, acompanha a evolução europeia.

A **política de saúde em Portugal**, sobre a tutela do Ministério, articula vários tipos de atores e uma complexa rede de fluxos. **Entidades públicas, privadas e terceiro sector** dão corpo à complexidade da política de saúde em Portugal. A avaliação de políticas é uma análise com objetivos específicos que recorrer a várias metodologias. A comparação permite classificar os países no que toca às diferentes tipologias e avaliação de desempenho. Contrariando, talvez, algumas perceções que existam sobre políticas sociais no nosso país, o sistema português apresenta elementos semelhantes a países do sul e do norte da Europa. Embora Portugal apresente sintomas de alguns problemas estruturais e contextuais, os indicadores europeus sinalizam a capacidade de resposta e de recuperação do sistema. **No contexto europeu, Portugal mostra indicadores de desempenho acima da média ao nível da eficácia, relativamente inferior ao nível da acessibilidade e alinhado na capacidade de resiliência**. Sendo a política de saúde de âmbito nacional, transversal, dinâmica e evolutiva, estas notícias dão algum alento. Será a nossa política de saúde saudável por muitos e bons anos? Continuaremos a acompanhar o estado da nação.

Sugestões de leitura:

Boquinhas, J. M. (2012). *Políticas e sistemas de saúde*. Almedina.

Nunes, M. J. (2024). *O Essencial sobre o Serviço Nacional de Saúde*, Editora: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Rodrigues, T. (2018). *Envelhecimento e políticas de saúde*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.





ORDEM DOS FARMACÊUTICOS
Secção Regional do Sul e Regiões Autónomas

U LISBOA

UNIVERSIDADE DE LISBOA

ICS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

EPCG

ULISBOA ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO

PRR
Plano de Recuperação e Resiliência



REPÚBLICA PORTUGUESA

Financiado pela União Europeia
NextGenerationEU