

A Qualidade da Democracia em Portugal

A Visão dos Cidadãos

António Costa Pinto

Luís de Sousa

Pedro Magalhães

(organizadores)



ICS

A Qualidade da Democracia em Portugal

A Visão dos Cidadãos

António Costa Pinto

Luís de Sousa

Pedro Magalhães

(organizadores)

ICS

Imprensa
de Ciências
Sociais

Imprensa de Ciências Sociais



Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa – Portugal
Telef. 21 780 47 00 – Fax 21 794 02 74

www.ics.ul.pt/imprensa
E-mail: imprensa@ics.ul.pt

Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação
A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos/
(organizadores) António Costa Pinto, Luís de Sousa, Pedro Magalhães.
Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2013.
ISBN 978-972-671-322-7
CDU 321.7(469)



Capa e concepção gráfica: João Segurado
Revisão: Soares de Almeida
Impressão e acabamento: Gráfica Manuel Barbosa & Filhos
Depósito legal: 364051/13
1.ª edição: Setembro de 2013

Índice

Os autores	13
Introdução	17
Capítulo 1	
Estado de direito e qualidade da democracia.....	29
<i>Luís de Sousa</i>	
Capítulo 2	
Participação política e qualidade da democracia	51
<i>Marco Lisi, Riccardo Marchi e Ana Maria Evans</i>	
Capítulo 3	
Representação em Portugal: perspectiva dos cidadãos	79
<i>Mónica Brito Vieira e Nina Wiesehomeier</i>	
Capítulo 4	
Responsabilização vertical	121
<i>José Pedro Zúquete</i>	
Capítulo 5	
E quem controla o governo? Responsabilização horizontal na democracia portuguesa	129
<i>Marcelo Camerlo e Edalina Rodrigues Sanches</i>	
Capítulo 6	
Direitos e liberdades e qualidade da democracia em Portugal ...	153
<i>Ekaterina Gorbunova e Filipa Raimundo</i>	

Capítulo 7

Direitos iguais, vidas desiguais: as atitudes dos portugueses sobre a desigualdade. 179

Filipe Carreira da Silva, Mónica Brito Vieira e Susana Cabaço

Capítulo 8

Responsividade política em Portugal: retrato de um processo de deterioração em curso. 211

Marina Costa Lobo, Carlos Jalali e Frederico Ferreira da Silva

Capítulo 9

Governança eficaz e apoio à democracia 241

Pedro C. Magalhães

Índice de quadros e figuras

Quadros

1.1	Dimensões e indicadores subjectivos do desempenho da justiça.....	43
1.2	Impacto da experiência directa dos cidadãos com os tribunais nas percepções sobre o seu funcionamento (1 – muito de acordo e 5 – muito em desacordo).....	45
2.1	Avaliação da participação pelos cidadãos (percentagem)	59
2.2	Correlação entre os factores de bloqueio à participação segundo a percepção dos cidadãos	61
2.3	Eficácia de diferentes instrumentos de participação segundo a percepção dos cidadãos (coeficientes de correlação tau-b).....	61
2.4	Correlação entre variáveis sócio-demográficos e atitudinais e índices da avaliação da participação	64
2.5	Avaliação da participação: análise multivariada (OLS).....	67
3.1	Configurações da participação.....	97
3.2	Configurações da responsividade	98
3.3	Resultados da regressão logística multinominal	107
3.4	Probabilidades calculadas	109
3.5	Probabilidades calculadas para seleccionar uma das categorias para diferentes tipos-ideais	111
5.1	Agentes e instrumentos legais de responsabilização horizontal	133
5.2	Controlo do governo pela Assembleia da República (1991-2011).....	137
5.3	Controlo do governo pelo Presidente da República (1991-2011)	138
5.4	Medidas de fiscalização do Provedor de Justiça (1976-2011)	140
5.5	Análise factorial (rotação oblíqua).....	144
5.6	Descrição dos <i>clusters</i>	145
5.7	Probabilidade de ser atribuída maior capacidade de controlo aos agentes de responsabilização horizontal	147

6.1	Correlação entre as avaliações de garantia dos direitos e liberdades e a satisfação com a democracia em Portugal.....	173
6.2	Factores da satisfação com a democracia em Portugal: avaliação dos direitos e liberdades, variáveis do nível individual e outras dimensões da qualidade da democracia.....	174
7.1	Taxa de risco de pobreza antes e após as transferências sociais nos países da UE-27	186
8.1	Principais componentes que condicionam os elos de responsividade política.....	216
8.2	Níveis de escolaridade em Portugal e na UE-27 (2000, 2005 e 2011) (percentagem).....	218
8.3	Dimensões sócio-demográficas e políticas das percepções de responsividade.....	234
8.4	Correlatos da satisfação com a responsividade da classe política e do sistema político (<i>r</i> de Pearson).....	236
9.1	Apoio à democracia e rejeição da autocracia: estatísticas descritivas (219 país-anos).....	248
9.2	Eficácia governativa: estatísticas descritivas (219 país-anos).....	249
9.3	Eficácia e índice de autocracia-democracia em regimes livres, parcialmente livres e não livres	251
9.4	Eficácia e índice de autocracia-democracia: estimação de variáveis instrumentais (LIML)	256

Figuras

1.1	Até que ponto estão garantidos os direitos e liberdades individuais; percentagem das pessoas que consideram os direitos «muito/bastante garantidos»	39
1.2	Garantia dos direitos sociais dos portugueses.....	40
1.3	Percepções dos portugueses sobre o desempenho da justiça	44
2.1	Limites e constrangimentos da participação.....	57
2.2	Eficácia da participação	58

3.1	Análise de correspondência sobre a ideologia e os apoiantes partidários.....	101
3.2	Análise de correspondência sobre a ideologia e a escolha de instituições ou agentes.....	103
3.3	Análise de correspondência sobre a eficácia e a escolha de instituições ou agentes.....	104
3.4	Análise de correspondência sobre o cepticismo e a escolha de instituições ou agentes.....	105
5.1	Processo formal da responsabilização horizontal	135
5.2	Fiscalização da constitucionalidade das leis (quatro tipos) (1983-2011).....	141
5.3	Fiscalização da constitucionalidade das leis (três tipos) (1983-2011).....	141
5.4	Capacidades desejáveis e efectivas dos agentes de responsabilização horizontal	144
6.1	Qualidade da democracia na Europa (1990-2007).....	157
6.2	Qualidade da democracia na Europa: liberdades (1990-2007).....	158
6.3	Apoio à democracia na Europa (1999-2008).....	160
6.4	Preferência da democracia como forma de governo em Portugal.....	161
6.5	Satisfação com a democracia na Europa (1999-2008).....	162
6.6	Satisfação com a democracia em Portugal.....	163
6.7	Qualidade da democracia: liberdades individuais (LI) e esfera pública (EP) em Portugal (1990-2007).....	168
6.8	Garantia dos direitos e liberdades individuais em Portugal	169
7.1	Representação da relação entre a desigualdade de rendimento e a participação política.....	187
7.2	Representação da relação entre a desigualdade de rendimento e o envolvimento cívico (norma de cidadania).....	189
7.3	Coefficiente de Gini (UE-27)	190
8.1	Nível médio de desproporcionalidade (IQM) (1970-2007).....	221
8.2	<i>World Bank governance indicators</i> para Portugal (2002, 2006 e 2011) ...	223
8.3	<i>World Bank governance indicators</i> : eficácia do governo (2002, 2006 e 2011).....	224
8.4	<i>World Bank governance indicators</i> : qualidade regulatória (2002, 2006 e 2011).....	225
8.5	<i>World Bank governance indicators</i> : regime de Estado de direito (2002, 2006 e 2011).....	226

8.6	<i>World Bank governance indicators</i> : controlo da corrupção (2002, 2006 e 2011).....	227
8.7	Índice de percepções de corrupção (CPI).....	228
8.8	Avaliação global 2002-2011: «Em que medida se sente satisfeito com o funcionamento da democracia em Portugal?» (percentagem)	231
8.9	Dimensões da responsividade política (percentagem).....	232
8.10	Deterioração da responsividade política (2002-2011): «Os políticos não se interessam pelo que pessoas como eu pensam» (excluindo NS/NR).....	233
8.11	«Os políticos não se interessam pelo que pessoas como eu pensam» (Portugal e Europa, 2009) (excluindo NS/NR).....	233
9.1	Efeitos marginais da eficácia governativa sobre o apoio à autocracia-democracia em regimes livres, parcialmente livres e não livres (intervalos de confiança de 90%).....	253

Os autores

Ana Maria Evans, doutorada em *Government* pela Georgetown University, é investigadora de pós-doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL). Foi professora auxiliar no mestrado em Políticas Públicas e Administração da Universidade Nova de Lisboa com a School of International and Public Affairs, Columbia University (2005-2007). Os seus interesses de investigação incluem instituições políticas e desempenho económico, políticas de coordenação e inovação empresarial, modernização administrativa e instituições europeias.

António Costa Pinto é investigador coordenador no ICS-UL. Os seus interesses de investigação incluem democratização, autoritarismo e justiça transicional em novas democracias, a União Europeia e o estudo comparativo das mudanças políticas na Europa. Recentemente co-editou o livro *Dealing with the Legacy of Authoritarianism: The «Politics of the Past» in Southern European Democracies* (Londres: Routledge, 2010).

Carlos Jalali doutorou-se em Ciência Política pela Universidade de Oxford em 2002. Presentemente é professor auxiliar na Universidade de Aveiro e investigador na unidade de investigação em governança, competitividade e políticas públicas desta universidade. Os seus interesses de investigação incluem as instituições políticas e o seu desempenho, os partidos e os sistemas partidários. É autor de artigos publicados na *Party Politics*, *South European Society & Politics* e *Journal of Political Marketing*, bem como da monografia *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007).

Edalina Rodrigues Sanches é mestra em Política Comparada pelo ICS-UL e bolseira de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) em Ciência Política no ICS-UL. Tem como interesses de

investigação os partidos e os sistemas partidários na África subsariana, democratização, eleições e instituições políticas em novas democracias. É co-autora de *Which Europe do the Portuguese Parties Want? Identity, Representation and Scope of Governance in the Portuguese Euromanifestos* (1987-2004) e *Europe in Portuguese Manifestos: Party Attitudes towards the EU in Different Moments of the Integration Process* (1986-2009) (no prelo, 2014).

Ekaterina Gorbunova é doutoranda em Ciência Política e assistente de investigação no ICS-UL. Tem o grau de mestra da Universidade de Manchester. Os seus interesses de investigação incluem democratizações e qualidade da democracia, atitudes e cultura política, estudos europeus, integração na área da educação. É autora de *Institutionalization of European Studies in Russia* (*European Political Science*, 2011).

Filipa Raimundo é investigadora de pós-doutoramento no Departamento de Direito, Economia e Governo da Universidade de Utreque (Holanda) e investigadora visitante no ICS-UL. É doutorada em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu de Florença (Itália). Os seus interesses de investigação incluem democratizações, justiça transicional, qualidade da democracia, elites, decisão política e instituições europeias. O seu trabalho tem sido publicado pelas editoras Palgrave/Macmillan, Columbia University Press e Civilização Brasileira.

Filipe Carreira da Silva é investigador auxiliar do ICS-UL e professor no Departamento de Sociologia da Universidade de Cambridge (2012-2013). Em 2003 concluiu o doutoramento na Universidade de Cambridge com uma dissertação em teoria sociológica clássica (*In Dialogue with Modern Times. The Social and the Political Thought of G. H. Mead*). Realizou os estudos de pós-doutoramento nos Estados Unidos, primeiro na Universidade de Harvard e, posteriormente, na Universidade de Chicago. Publicou diversos livros e artigos sobre teoria social e política, incluindo *G. H. Mead. A Critical Introduction* (Polity Press, 2007) e *Mead and Modernity. Science, Selfhood and Democratic Politics* (Lexington Books, 2008). Os seus interesses académicos passam pelas teorias sociológicas, sociologia política urbana e estudos sobre cidadania.

Frederico Ferreira da Silva é licenciado e mestre em Sociologia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Actualmente é bolseiro de investigação do projecto «A Personalização da Política no Século XXI – Um Projecto de Pesquisa sobre Eleições Democráticas» no ICS-

-UL. Os seus interesses de investigação inserem-se na área do comportamento eleitoral e líderes políticos.

José Pedro Zúquete é doutorado em Ciência Política (2005), trabalha no ICS-UL e é, desde Abril de 2013, pesquisador-visitante do Instituto de Estudos Sociais e Políticos do Rio de Janeiro. Tem publicado sobretudo na área da política comparada.

Luís de Sousa é investigador do ICS-UL. Os seus interesses de investigação incluem qualidade da democracia, corrupção, poder local, políticas públicas e integração europeia. É o fundador e coordenador responsável da primeira rede de investigação sobre agências anticorrupção (ANCORAGE-NET) e presidente da Transparência e Integridade – Associação Cívica, ponto de contacto nacional da *Transparency International*. É consultor internacional em medidas de controlo da corrupção.

Marcelo Camerlo é investigador de pós-doutoramento no ICS-UL. Doutorado em Ciência Política pela Universidade de Florença, a sua linha de pesquisa orienta-se no estudo dos governos e elites políticas latino-americanos.

Marco Lisi é professor auxiliar no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Os seus principais interesses de investigação são os partidos políticos, as eleições, a representação política e as campanhas eleitorais. O seu livro mais recente é *Os Partidos Políticos em Portugal: Continuidade e Transformação* (Almedina, 2011).

Marina Costa Lobo (D.Phil, Oxford, 2001) é investigadora auxiliar com habilitação em ciência política do ICS-UL e professora auxiliar convidada do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa–Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). O seu trabalho tem-se centrado no comportamento eleitoral e nas instituições políticas em Portugal numa perspectiva comparada. Nos últimos três anos publicou artigos sobre esses temas na *Democratization*, *Electoral Studies* e *Political Research Quarterly*. Em 2012 organizou um número especial da *Electoral Studies* intitulado *Economic Crisis and Elections: the European Periphery*.

Mónica Brito Vieira, doutorada pela Universidade de Cambridge, é professora de Ciência Política na Universidade de York, Reino Unido.

Os seus interesses de investigação incluem a história intelectual e a história do pensamento político, as teorias do Estado, da democracia e da representação política, bem como questões relativas aos direitos e ao constitucionalismo. É autora de vários artigos em revistas internacionais de referência, bem assim como autora e co-autora de diversas monografias, designadamente *The Elements of Representation in Hobbes* (Leiden: Brill, 2009), *Representation* (Cambridge, RU: Polity, 2008), com David Runciman, e *O Momento Constituinte* (Lisboa: Almedina, 2010), com Filipe Carreira da Silva.

Nina Wiesehomeier é professora de Ciência Política na Universidade de Swansea e investigadora associada no ICS-UL. Os seus interesses de investigação incluem os partidos políticos e o estudo comparativo de instituições.

Pedro Magalhães é investigador no ICS-UL. Os seus interesses de investigação incluem o estudo do comportamento eleitoral, opinião pública, atitudes políticas e comportamento judicial. Recentemente, co-editou o livro *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes towards the European and National Politics* (Oxford University Press, 2012).

Riccardo Marchi é investigador de pós-doutoramento no ICS-UL. As suas investigações focalizam o radicalismo político contemporâneo no mundo ocidental, com particular atenção às direitas radicais europeias e portuguesas durante o autoritarismo e a democracia. É autor de *Império Nação Revolução. As Direitas Radicais no Fim do Estado Novo* (Texto, 2009) e *Folhas Ultras. As Ideias da Direita Radical Portuguesa, 1939-1950* (ICS, 2009).

Susana Cabaço é actualmente estudante de doutoramento no Departamento de Ciência Política da Universidade de Essex, Reino Unido. A sua investigação, financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, concentra-se nos impactos de processos de assistência externa a partidos políticos em países em transição para a democracia. Os seus interesses incluem processos de democratização, partidos políticos e sistemas partidários, movimentos sociais e atitudes políticas.

António Costa Pinto
Luís de Sousa
Pedro Magalhães

Introdução

O estudo dos regimes democráticos sofreu mudanças consideráveis nas últimas quatro décadas. Nas décadas de 70 e 80, a evolução da Europa do Sul e de alguns países da América Latina levou a uma preocupação com a mudança de regime, ou seja, com as «transições para a democracia». Com a terceira vaga de democratizações, o foco de atenção mudou para a «consolidação democrática»: «dos modos como os regimes democráticos vêm a ser para os modos como se tornam estáveis e seguros» (Plattner 2005, 77).

Hoje parece prevalecer uma dupla preocupação. Por um lado, a consolidação do autoritarismo, após processos de democratização, e a emergência de semidemocracias, ou regimes híbridos, provocaram um novo interesse sobre estudos das ditaduras e do autoritarismo competitivo (Levitsky e Way 2010). Por outro lado, com o fim da guerra fria e a expansão da democracia liberal no mundo,¹ os académicos começaram a reflectir sobre uma nova realidade: o foco de interesse deixou de ser os processos de «transição» para a democracia, ou da sua «consolidação», para ser a «qualidade» da mesma. Como disse Adam Przeworski, «tendo estudado a liberalização, a transição e a consolidação, descobrimos que há algo ainda por melhorar: a democracia» (Przeworski 2010, XIII).

Têm ocorrido desenvolvimentos metodológicos e teóricos consideráveis nesta nova forma de entender a democracia. Vários tipos de medições e avaliações têm sido desenvolvidos e aplicados às democracias com diferentes graus de consolidação (O'Donnell *et al.* 2004). No entanto, a maioria dessas medições e avaliações é movida por um objectivo comum: perceber o que faz uma democracia «melhor» ou «pior» e fornecer aos decisores políticos e outros agentes relevantes ideias sobre como esta pode ser melhorada e reforçada (Diamond e Morlino 2005; Morlino 2006).

¹ V. o *Freedom House Democracy's Century Report*, 1999, disponível em <http://www.freedomhouse.org/reports/century.pdf>.

Qualquer forma de «medir» a qualidade da democracia (QD) tem de começar com uma definição dos dois termos que constituem este conceito complexo e multidimensional: a democracia e a qualidade. Democracia não é de forma alguma um conceito consensual, mas talvez a definição mais pertinente utilizada seja a de Robert Dahl, que na sua obra *Democracy and its Critics* estabelece sete princípios que definem o seu tipo ideal de democracia, designada «poliarquia» (1989, 221):

1. A existência dos eleitos constitucionalmente vinculados que controlam as decisões do governo sobre as políticas públicas;
2. A prática regular de eleições livres e justas, como um mecanismo para comparar e escolher as principais figuras do governo, conduzidas de um modo em que o uso da coerção é relativamente incomum;
3. Este sufrágio deve ser universal e inclusivo: praticamente todos os adultos têm o direito de votar (capacidade eleitoral activa); e
4. Candidatar-se para cargos electivos (capacidade eleitoral passiva), embora para alguns cargos electivos, como os presidenciais, possa haver maiores limites de idade para a elegibilidade do que para a capacidade de votar;
5. A existência de liberdades e garantias, que permitem aos cidadãos expressar-se sem medo de represálias ou punições severas sobre as suas ideias e o posicionamento político, incluindo as suas críticas em relação aos funcionários públicos, ao governo, ao regime, à ordem sócio-económica e à ideologia dominante;
6. Os cidadãos também têm o direito de buscar fontes alternativas de informação, que devem ser reguladas e protegidas por lei;
7. Assim como têm o direito de formar associações relativamente autónomas, incluindo partidos políticos e grupos de interesses independentes, para atingir os seus direitos, incluindo os listados acima.

Esta definição foi enriquecida por outras contribuições (Schmitter e Karl 1991; Morlino 2006; O'Donnell 2010; Przeworski 2010), mas a sua essência permanece inalterada: a poliarquia de Dahl oferece uma conceptualização *processual* ou *procedimental* da democracia.

Contudo, a democracia, como um sistema de governação, não se caracteriza apenas por um conjunto de regras e procedimentos básicos a estabelecer quem tem o direito de tomar decisões colectivas. A democracia é também um conjunto de valores fundamentais historicamente construído e uma mistura complexa de instituições que colocam esses

princípios em prática com sucesso maior ou menor (Bobbio 1988; Mény 1999; Beetham 1994). Neste sentido, poderíamos argumentar que a poliarquia de Dahl não é o ponto de chegada, mas o de partida. Como formulou Michael Coppedge, a poliarquia é «um grau mínimo aceitável de democracia» (2004, 240).

Mas como é que se passa da discussão sobre se um regime é ou não «democrático» para a discussão sobre a «qualidade da democracia»? Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005, xi) sugerem que a «qualidade» tem três significados, com diferentes implicações para a sua medição: (1) qualidade do procedimento (*procedure quality*) no qual a qualidade de um produto «é o resultado de um processo exacto e controlado, que obedece a métodos e *timings* precisos e rigorosos»; (2) qualidade do conteúdo (*content quality*), ou seja, a qualidade que resulta «das características estruturais de um produto, tais como a sua configuração, os materiais ou o seu modo de funcionamento»; (3) qualidade dos resultados (*result quality*), ou seja, a qualidade de um produto ou serviço «pode ser directamente observável através do grau de satisfação do cliente, independentemente da forma como o produto em causa é produzido e do seu conteúdo específico».

Na base destas definições, os autores conceptualizam a «qualidade da democracia» como um regime em que aos cidadãos é concedido «um alto grau de liberdade, igualdade política e controlo sobre as políticas públicas e os políticos através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis. Nesta linha, uma «boa» democracia é, em primeiro lugar, um regime amplamente legitimado que satisfaz as expectativas dos cidadãos em relação à governação (qualidade em termos de resultado). Uma «boa democracia» é também [um regime] em que os seus cidadãos, associações e comunidades desfrutam de uma liberdade e igualdade política vasta (qualidade em termos de conteúdo). Finalmente, uma «boa» democracia também é um regime em que os cidadãos têm o poder soberano para avaliar se o governo fornece a liberdade e a igualdade de acordo com o Estado de direito. Os cidadãos, as suas organizações e os partidos participam e competem para garantir que os eleitos sejam responsáveis pelas suas políticas e acções. Eles monitorizam a eficácia e a equidade da aplicação das leis, a eficácia das decisões do governo e a responsabilidade política e a responsividade das autoridades eleitas. As instituições governamentais também são mutuamente responsáveis (*hold one another accountable*) perante a lei e a constituição (qualidade em termos de procedimento)» (Diamond e Morlino 2005, xi).

No entanto, esta definição de QOD levanta três problemas. Primeiro, há a presunção geral de que as várias dimensões que definem a qualidade

da democracia – normativa, processual ou dos resultados – devem relacionar-se de uma forma harmoniosa. Mas a crença de que essas diferentes dimensões possam convergir e evoluir para um tipo de política ideal continua a ser uma utopia. A evidência histórica ensina que nenhuma democracia pode ser equiparada ao tal tipo-ideal. A análise comparativa demonstra que há espaço para inconsistências e compensações entre as várias dimensões da QD. Como explicam Diamond e Morlino (Diamond e Morlino 2005, xxxii-iii), «Com certeza, todas as coisas boas não funcionam sem problemas. Uma democracia de alta qualidade, portanto, não será indefinidamente alta em todas as [dimensões] da qualidade da democracia. Democracia é um conceito e uma realidade política suficientemente elástica para lidar e conviver com essas contradições [que são] produtos dos processos de modernização inacabados». Mény (1999, 115) coloca a mesma ideia de uma forma sucinta: «Aquilo a que tradicionalmente e facilmente chamamos ‘a democracia’ é um sistema que mistura intimamente elementos democráticos com não democráticos em combinações que variam no tempo e no espaço, sujeitos continuamente a uma análise da sua legitimidade perante as elites, em particular, e as pessoas, em geral».

Segundo, há uma crença generalizada de que as pessoas têm uma compreensão comum dessas dimensões no seio de uma sociedade e entre sociedades diferentes. No entanto, ao avaliar a qualidade da democracia, deve-se ter em mente que as estruturas cognitivas sobre as instituições e os processos da democracia são substancialmente diferentes em grupos sociais distintos, em especial entre os que exercem o poder e aqueles sobre quem a autoridade é exercida. Os cidadãos organizam o seu conhecimento sobre a democracia por meio de quadros mentais abstractos, alimentados por uma variedade de fontes de informação (como os *media*, vários grupos sociais, livros, internet...), com diferentes graus de sofisticação e consistência. Esses quadros mentais representam a sua compreensão sobre como a democracia está organizada e como funciona. Por outras palavras, as pessoas recorrem a esquemas para organizar o conhecimento actual e fornecer um quadro para a compreensão da democracia.

Por outro lado, as percepções dos políticos são mais endógenas ao sistema político e por isso tendem a expressar uma visão mais elaborada e informada do seu *modus operandi*. Este contraste em níveis cognitivos é fundamental para a compreensão do apoio e da legitimidade da democracia. É importante distinguir entre as percepções sobre o desempenho do regime democrático realizado por um actor com responsabilidades directas pelo seu funcionamento daquelas mantidas pelos cidadãos em

geral, que são em grande parte mantidos à distância da política e só são convidados a interagir com a mesma durante as eleições (e só excepcionalmente por referendo ou por outras formas de participação institucionalizada).

Da mesma forma, as variações entre sociedades e culturas sobre os significados e entendimentos da democracia também podem ser consideráveis. Curiosamente, parece que, quando é pedido às pessoas para definirem a democracia, a maioria dos cidadãos em países muito diferentes parece centrar-se nas liberdades cívicas, e não tanto em eleições ou regras constitucionais: «as pessoas parecem entender que a democracia eleitoral e constitucional não é suficiente. Para a maioria das pessoas, o verdadeiro significado da democracia é o que ela produz» (Dalton *et al.* 2007, 147). Contudo, em alguns países, as definições da democracia baseadas na igualdade e justiça social competem em importância com outras (Dalton *et al.* 2007, 147; v. também Camp 2001). Traços culturais e padrões de desenvolvimento institucional e/ou sócio-económico diferentes ajudam a explicar as variações em percepções dos cidadãos, a aquiescência e a apropriação de padrões democráticos. As pessoas que experimentaram a democracia deliberativa já podem atribuir à participação um valor diferente daquelas que só são chamadas a dar o seu voto a cada quatro anos. As pessoas que viveram até recentemente sob o autoritarismo são susceptíveis de dar um valor mais alto à transparência das instituições de governação, enquanto aquelas que vivem sob condições económicas adversas podem acreditar que a transparência e a responsabilidade são secundárias à eficiência. E assim por diante.

A noção de que diferentes indivíduos e grupos têm crenças diferentes sobre o significado de democracia levanta a terceira e última questão, aquela que é central neste livro: as definições académicas sobre a «qualidade da democracia» nem sempre reflectem as expectativas das pessoas. E, a este respeito, é bastante difícil de atingir um equilíbrio. Por um lado, isto levanta um problema para as medições da «qualidade da democracia» que não incluam os indicadores da opinião pública, ou seja, a maneira como os cidadãos, em geral, avaliam essa mesma qualidade, assim como a maneira como pessoas diferentes fazem avaliações distintas. Não é surpreendente que uma democracia possa ter uma pontuação elevada nas várias dimensões da «qualidade da democracia» medida «objectivamente», mas que os seus cidadãos possam sentir-se insatisfeitos com o desempenho do seu regime. Mesmo que tentemos explicar tal discrepância como resultado de uma capacidade cognitiva pública bastante baixa para compreender as políticas/política, da vulnerabilidade dos cidadãos

ao sensacionalismo dos *media*, da diversidade de interesses e preocupações na sociedade e da tendência inerente dos cidadãos para estarem sempre insatisfeitos com aquilo que têm, isso não os impede de avaliar a qualidade da sua própria democracia quando confrontam o seu *modus operandi* com os mecanismos e resultados de outros regimes. Em última análise, como alerta Plattner (2005, 78 e 81), a selecção de padrões/indicadores para fins de medição ou auditoria da qualidade da democracia é frequentemente tendenciosa, porque impõe as preferências políticas particulares de investigadores «como padrões objectivos da qualidade» aos cidadãos nativos dos países que estão a ser estudados.

É certo que devemos ter o cuidado de não generalizar ou relativizar demasiado os conceitos, deixando a cidadãos que, em alguns casos, podem até não ter experimentado o funcionamento de um regime processual democrático a tarefa de definir o que os investigadores querem medir. Em vez disso, como sugere Michael Coppedge, temos de ser responsáveis pela conversão de interesses e visões da democracia em conceitos analíticos e sócio-científicos, decidindo «quais destes conceitos podem ser naturalmente articulados num quadro teórico coerente» (2004, 241). Contudo, mesmo que os cidadãos possam eventualmente apresentar noções parciais, distorcidas e menos sofisticadas da democracia, a verdade é que cada indivíduo tem uma visão de um regime ou uma sociedade em que ele gostaria de viver. Por isso, mais do que ser um conceito contestado, a democracia é um processo em constante redefinição. Daí que seja crucial estabelecer formas válidas para medir e avaliar o progresso democrático tanto para os políticos como para os cidadãos, em geral, poderem avaliar a evolução da sua democracia (Diamond e Morlino 2005).

É este o mote geral que preside a este livro: analisar, de forma rigorosa e com um conjunto de conceitos teoricamente articulados, o que os portugueses querem da democracia e como avaliam o seu regime democrático. A base de trabalho fundamental dos vários capítulos que compõem este livro é um inquérito realizado em Julho de 2011 a uma amostra representativa da população residente em Portugal com 18 ou mais anos.² Os resultados deste inquérito já foram objecto de um relatório e de uma

² O inquérito foi realizado pela GfKMetris durante o mês de Julho de 2011, junto de uma amostra representativa da população com 18 ou mais anos residente em Portugal continental, constituída por um total de 1207 inquiridos. Os inquiridos foram seleccionados através do método de quotas, com base numa matriz que cruza as variáveis «sexo», «idade» (sete grupos), «instrução» (dois grupos), Ocupação (dois grupos), «região» (sete regiões GfKMetris) e «habitat/dimensão dos agregados populacionais» (cinco grupos). A informação foi recolhida através de entrevista directa e pessoal, em total privacidade.

conferência realizada em 2012.³ Contudo, este livro permitiu uma análise mais aprofundada dos dados e, em vários capítulos, o confronto destes resultados com os de outros projectos e fontes de informação. Para além disso, a estrutura do livro reflecte a «decomposição» do conceito de democracia em várias dimensões distintas, nuns casos compatíveis, noutros casos em «tensão» mútua. O primeiro capítulo, de Luís de Sousa, aborda a dimensão do *Estado de direito*. Até que ponto consideram os portugueses que os seus direitos fundamentais se encontram garantidos e, em particular, como avaliam o funcionamento do sistema judicial do ponto de vista da sua independência, acesso, equidade, eficiência e eficácia? Os resultados mostram que nem todos estes aspectos suscitam avaliações igualmente negativas, havendo a percepção maioritária de que as decisões são respeitadas e de que os tribunais são independentes em relação ao poder político. No entanto, em geral, os resultados são pouco animadores, e não apenas na «habitual» queixa sobre a falta de rapidez das decisões. Mais preocupante ainda do que a questão da celeridade – uma questão de «eficiência» –, o sistema judicial é visto de forma particularmente crítica em relação à sua (falta de) equidade: três em cada cinco portugueses acham que os cidadãos não são tratados da mesma forma pelos tribunais, variando esse tratamento com o estatuto económico, social e político das partes. Luís de Sousa escreve também sobre a maneira como a experiência directa dos indivíduos com a justiça muda muito pouco estas percepções, assim como sobre o tema da corrupção, visto pelos portugueses como um dos defeitos mais centrais da maneira como funciona a nossa democracia.

Marco Lisi, Riccardo Marchi e Ana Maria Evans abordam outra dimensão central da democracia, a *participação* dos cidadãos. É sabido e demonstrado que os níveis de participação política em Portugal, seja eleitoral, seja, especialmente, não eleitoral, são comparativamente baixos no contexto europeu. Todavia, os autores vão mais longe na explicação das causas desta baixa participação. Lisi, Marchi e Evans mostram como os portugueses têm «uma visão muito negativa no que diz respeito às oportunidades da participação», desconfiando maioritariamente dos tradicionais actores de mobilização, partidos e sindicatos, e preferindo formas de associativismo extrapartidário e extra-sindical. O voto é visto como a forma mais eficaz de participar, em contraste com iniciativas de contacto directo com políticos ou partidos, vistas como ineficazes.

³ A conferência internacional «The quality of the Portuguese democracy in hard times» foi realizada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa em 12 de Junho de 2012.

Mónica Brito Vieira e Nina Wiesehomeier abordam o tema da representação política e assim complexificam o diagnóstico anterior. Em primeiro lugar, mostram que o posicionamento ideológico dos eleitores não é indiferente para o seu sentimento e percepção de que se sentem «representados» por um partido político: enquanto a direita partilha essa percepção de forma mais intensa, os indivíduos que se situam à esquerda e (especialmente) ao centro sentem-se menos representados pelos partidos. Enquanto a esquerda tende a encontrar compensação para este défice através da participação associativa e de protesto, o «centro» é um lugar de «alienação, desafeição ou falta de interesse pela política.» Contudo, quando se trata de medir expectativas de que o poder político responda aos interesses e preocupações dos cidadãos de forma sistemática, «o cepticismo detectado entre os inquiridos foi profundo e generalizado.» Em suma, «o que prevalece é uma desorientação profunda no momento de escolher instituições ou agentes que, dentro ou fora do aparelho de Estado, canalizem as suas preocupações, quando os partidos já não se mostrem capazes de o fazer».

José Pedro Zúquete aborda a dimensão da *responsabilização vertical*, ou seja, o controlo que os cidadãos sentem conseguir exercer sobre o poder político em termos de prestação de contas. O capítulo mostra que, apesar da centralidade das eleições na concepção que a esmagadora maioria dos portugueses partilha da democracia e de a maior parte deles sentir a liberdade de voto como estando assegurada, «o voto popular é visto apenas e só como um paliativo, insuficiente» para a responsabilização. Mais de 70% dos inquiridos acham que «os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam». Zúquete fala de uma dupla lógica na necessidade expressa pelos portugueses de ir muito para além das eleições como mecanismo de responsabilização. Uma lógica de transparência, mas também uma lógica de punição, predominando esta última: «más políticas como crimes», uma concepção da responsabilização política *hard* que parece predominar e a que se chegou, porventura, devido ao falhanço apercebido de formas alternativas e mais compatíveis com a resolução institucionalizada de conflitos em democracia.

Precisamente, a *responsabilização horizontal*, aquela que resulta do controlo mútuo dos poderes do Estado, é o tema abordado por Marcelo Camerlo e Edalina Rodrigues Sanches. Camerlo e Sanches mostram que, do ponto de vista dos cidadãos, é o Presidente de República que tem maior capacidade para (e maior dever de) vigiar a acção dos governos. No entanto, com excepção, precisamente, do Presidente, uma maioria

dos inquiridos acha que essa acção é insuficiente por parte dos agentes de controlo. Camerlo e Sanches confrontam ainda estes dados com indicadores objectivos desta actividade de controlo, mostrando como eles são sensíveis a contextos político-institucionais, nomeadamente a relação dos agentes de controlo com as maiorias de governo.

Ekaterina Gorbunova e Filipa Raimundo analisam a protecção de *direitos e liberdades* como dimensão fundamental da democracia. Este é um dos pontos em que, do ponto de vista dos cidadãos, se pode dizer que a avaliação é mais positiva. O direito de voto, a liberdade religiosa e a liberdade de associação são aspectos que a grande maioria dos portugueses vê como assegurados no nosso país. Contudo, mesmo aqui há pontos problemáticos. Liberdade de expressão, presunção de inocência e, especialmente, garantias de não discriminação e protecção em relação a abusos policiais são aspectos bem mais problemáticos. Tal como indicam as autoras, «como sugere a leitura dos relatórios da FH e do Departamento de Estado norte-americano», este é um caso em que as percepções dos cidadãos coincidem bem com os dados objectivos.

Filipe Carreira da Silva, Mónica Brito Vieira e Susana Cabaço analisam os *direitos sociais*. Mostram, em primeiro lugar, como estes direitos parecem fazer parte da concepção que os portugueses têm de democracia, mesmo que, do ponto de vista teórico ou normativo, muitos considerem que eles ultrapassam a dimensão estritamente *procedimental* do conceito. Segundo, e em contraste com outros países, a cultura política portuguesa parece ser caracterizada por um sentimento forte de empatia com os mais pobres e valores fortemente igualitários e favoráveis ao papel redistributivo do Estado, especialmente predominantes (mas longe de serem exclusivos) entre os indivíduos que se situam à esquerda do ponto de vista ideológico. Finalmente, «há uma diferença significativa entre, por um lado, a importância atribuída aos direitos sociais e, por outro, o grau percebido da sua garantia, [que] parece sugerir uma apreensão generalizada quanto à capacidade de o Estado social satisfazer as suas promessas». Os autores concluem que, «sendo que os portugueses colocam a garantia de um nível condigno de vida no topo das exigências que fazem à democracia, esta avaliação claramente negativa do desempenho das suas funções sociais pode vir a ter repercussões na legitimidade que atribuem ao próprio regime democrático».

Marina Costa Lobo, Carlos Jalali e Frederico Ferreira da Silva abordam a dimensão da *responsividade*, ou seja, a forma como as instituições políticas de facto implementam decisões que reflectem as preferências dos cidadãos. Os autores, discutindo o conceito e analisando dados se-

cundários relevantes, mostram que Portugal, em conjunto com os restantes países da Europa do Sul, tem indicadores de baixa qualidade das políticas públicas, que têm vindo a cair na última década. Essa tendência reflecte-se nas próprias percepções dos cidadãos: «apenas um em cada três portugueses encontra-se satisfeito com o funcionamento da sua democracia; e apenas 10% consideram que os políticos têm em conta as opiniões do cidadão comum». A única diferença é que a deterioração ao longo do tempo tem sido «muito mais rápida da avaliação dos portugueses do que as avaliações externas e os dados objectivos».

Pedro Magalhães, no último capítulo, discute as consequências disto para o apoio à democracia enquanto regime, ou seja, a percepção de que é o «único regime legítimo». O inquérito de 2011 detectou um valor surpreendentemente baixo – em comparação com o passado – de inquiridos dispostos a afirmarem que «a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo». O que significa isto? Magalhães, utilizando indicadores do *World Values Survey*, permitindo a comparação de dezenas de países, mostra que os indicadores de qualidade da governação têm um efeito muito importante sobre o apoio dos cidadãos ao regime. Ao contrário da ideia feita de que esse apoio é um dado cultural ou social construído a longo prazo, os dados mostram que a crença na superioridade da democracia como regime é afectada pelo seu desempenho e pela efectividade das políticas. Portugal permanece, do ponto de vista do seu nível de desenvolvimento económico, bem acima do limiar considerado «perigoso» para a sobrevivência de um regime democrático. Para além disso, a consolidação da democracia depende em grande medida das acções das elites políticas, e não há em Portugal sérios partidos anti-sistema. Contudo, do ponto de vista do apoio popular, há sinais claros de que a legitimidade do regime democrático já foi mais prevacente do que é hoje. Este é o sinal claro e preocupante com que termina este volume e cujas razões profundas são exploradas ao longo de todos os seus capítulos.

Referências bibliográficas

- Beetham, D., ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Vol. 36, «Sage Modern Politics Series». Londres: Sage.
- Bobbio, N. 1988. *O Futuro da Democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Coppedge, M. 2004. «Quality of democracy and its measurement». In *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, eds. G. O'Donnell, J. V. Culllell e O. M. Iazzetta. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 239-248.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Dalton, R. J., D. C. Shin e W. Jou. 2007. «Understanding democracy: data from unlikely places». *Journal of Democracy*, 18 (4): 142-156.
- Diamond, L., e L. Morlino, eds. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Levitsky, S., e L. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Mény, Y. 1999. «Five (hypo)theses on democracy and its future». In *Progressive Governance for the XXI Century, Conference Proceedings*, 20-21 de Novembro de 1999, Florença: EUI and NYU Law, 111-126.
- Morlino, L. 2006. «‘Good’ and ‘bad’ democracies: how to conduct research into the quality of democracy». In *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*, eds. D. Hutchesson e E. Korosteleva. Londres-Nova Iorque: Routledge, 5-27.
- O’Donnell, G. 2010. *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*. Oxford: Oxford University Press.
- O’Donnell, G., J. V. Cullell e O. M. Iazzetta. 2004. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Plattner, M. 2005. «A skeptical perspective». In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. L. Diamond e L. Morlino. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 77-81.
- Przeworski, A. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. C., e T. L. Karl. 1991. «What democracy is... and is not». *Journal of Democracy*, 2 (3): 75-88.

Capítulo 1

Estado de direito e qualidade da democracia

Introdução

A República Portuguesa define-se, no artigo 2.º da sua Constituição, como «um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa». A primeira questão que se levanta é a de definir o que é um Estado de direito democrático; a segunda é a de procurar saber porquê o Estado de direito é essencial para a democracia.

O Estado de direito é uma figura jurídica, circunscrita a uma comunidade politicamente constituída num contexto espacial e temporal, na qual os detentores do poder se encontram sujeitos à Constituição e às leis promulgadas, onde existe uma separação efectiva de poderes e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

Os limites e as regras para o exercício do poder estatal (onde se inscrevem as chamadas «garantias fundamentais») encontram-se consignados numa constituição democraticamente aceite, ainda que não necessariamente referendada.

Em democracia, apenas o direito positivo, codificado e aprovado pelo poder legislativo poderá limitar a acção do Estado e dos seus representantes. Existem outras fontes de direito (nomeadamente o direito canónico ou natural), mas numa sociedade democrática só o direito positivo é aceite como norma e só esse poderá ser invocado nos tribunais para garantir o chamado «império da lei».

O Estado de direito democrático não pode prescindir da existência de uma constituição, mas as constituições, tal como as eleições, não são exclusivas das democracias. O Estado Novo foi, provavelmente, dos regimes autoritários que mais eleições realizaram e possuía igualmente uma constituição referendada.

Portanto, o cerne da questão não está em saber se o Estado de direito, enquanto império da lei, pode existir sem democracia, mas se as democracias podem sobreviver sem um Estado de direito democraticamente legitimado e funcional.

Este capítulo pretende avaliar a importância do Estado de direito no imaginário democrático dos portugueses e está organizado em partes: a primeira discute a natureza contratual do Estado de direito e a sua importância para a qualidade da democracia; a segunda discute os dois problemas de fundo através dos quais os cidadãos avaliam a qualidade do Estado de direito – o redimensionamento dos direitos e garantias sociais dos cidadãos e o funcionamento da justiça; por último, são avaliadas as percepções dos cidadãos sobre estas duas dimensões do desempenho do Estado de direito, com enfoque na face mais visível da justiça, que são os tribunais, em particular no que concerne à sua eficácia em matéria de combate da corrupção.

Natureza contratual do Estado de direito e sua importância para a qualidade da democracia

Em democracia, o Estado de direito é, por definição, um Estado contratual. Não na interpretação individualista dada pelas teorias contratuais de Hobbes (1651) e Locke (1689), pois não se trata de um acordo firmado entre indivíduos conscientes que decidem abdicar, em parte ou no todo, da sua liberdade e arbítrio para que outrem o exerça, mas numa aceção contratual pluralista, onde os diversos grupos que compõem a sociedade procuram fiscalizar e influenciar-se uns aos outros, de forma que as decisões não sejam tomadas unilateralmente de uma forma abusiva.

Historicamente, a realização do Estado de direito resulta da iniciativa de um grupo, num determinado contexto social e territorial, se sobrepor aos demais e estipular, mediante um processo constituinte, um conjunto de princípios, regras, instituições e processos que instituem uma entidade

soberana, reconhecida e aceite pelos restantes grupos dessa comunidade e pelos demais Estados na ordem internacional, como uma entidade idónea e viável para garantir uma convivência pacífica, o progresso das suas populações e o respeito pelo primado do direito. Porém, a maior ou menor participação dos vários grupos nesse processo constituinte, a maior ou menor inclusão de diferentes perspectivas da natureza e alcance do Estado, irão determinar o grau de aceitação do texto constitucional e da legitimidade do Estado.

Convém não esquecer que o Estado de direito detém o monopólio de coerção legítima sobre os indivíduos. Contudo, a sua legitimidade não se deve resumir à capacidade coerciva de efectivar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. A legitimidade deste monopólio está dependente de uma noção de supremacia do direito e de «autoridade racional-legal» assente, por um lado, em leis universais, objectivas, duráveis, do conhecimento dos cidadãos e sem aplicações retroactivas discricionárias e, por outro lado, em regras impessoais do exercício do poder que restringem a discricionariedade das elites políticas e burocráticas e fazem com que os cidadãos obedeçam às decisões imbuídas de legalidade, sem colocarem em questão a autoridade ou legitimidade dos que decidem e, portanto, sem haver necessidade de essas recorrerem ao aparelho coercivo do Estado para impor as suas decisões.

Num Estado de direito democrático, as decisões não têm de necessariamente ser tomadas em função do todo, ou com externalidades positivas para o grosso das populações, para que sejam tidas como constitucionalmente válidas. Da mesma forma, nem todas as decisões têm de ser voluntariamente acatadas pelos destinatários. Deste modo, a legitimidade do actual Estado de direito democrático resulta de um equilíbrio, por vezes frágil, entre uma disputa de poder constante (mas regulada) de diferentes grupos de interesses e um compromisso histórico entre esses mesmos grupos assente na partilha de uma ideia de comunidade a realizar intemporalmente num determinado território. Na maioria dos casos, esse compromisso histórico encontra-se consagrado numa convenção ou constituição imbuída de uma série de direitos, liberdades e garantias que permitem ao cidadão o desenvolvimento das suas capacidades humanas, sociais, económicas, políticas e culturais e de deveres e obrigações que o tornam responsável perante os seus actos e as suas consequências para os demais e a comunidade como um todo.

Os princípios que estão na base do bom funcionamento do Estado de direito democrático são bastante consensuais na literatura (Beetham 1994 e 2005; O'Donnell 2004; Diamond e Morlino 2005; Morlino 2006).

Entre outros:

- *A equidade.* Todos os cidadãos devem ser tratados da mesma forma perante a lei e o aparelho de justiça, independentemente do seu estatuto económico, social ou político (todos iguais perante a lei e ninguém acima da lei);
- *A universalidade.* Os direitos, liberdades e garantias atribuídos às pessoas individuais e colectivas e inscritos na constituição e nas leis do país deverão ser protegidos em todas as circunstâncias;
- *A supremacia da lei.* A legalidade do Estado de direito é suprema na ordem interna, o que significa que não deverá haver áreas ou actividades dominadas por interesses ilegítimos ou pela corrupção, e voluntariamente partilhada na ordem externa, no que concerne à adopção de convenções e mecanismos de controlo da criminalidade transnacional;
- *O acesso.* O acesso à justiça deve ser garantido a todos os cidadãos, quer se trate de litígios do foro privado ou entre cidadãos e o Estado;
- *A celeridade.* As pessoas individuais e colectivas têm direito a uma resolução célere e eficiente dos seus litígios judiciais, civis ou administrativos;
- *A independência.* A justiça deve ser aplicada de uma forma objectiva, protegida de quaisquer influências (políticas, económicas ou outras) que possam ferir a imparcialidade das decisões das autoridades e agentes da justiça ou incitar à sua omissão;
- *A eficácia.* A justiça deve ser capaz de impor as suas decisões de uma forma coerente e eficaz, sancionando os infractores e ressarcindo as vítimas.

Importância do Estado de direito para a qualidade da democracia

O Estado de direito é tão indispensável à avaliação/medição da qualidade da democracia como a igualdade, a liberdade, a participação, a representação, a responsabilidade e responsividade dos eleitos e a eficácia (Beetham 1994 e 2005; Vanhanen 1997; Altman e Pérez-Liñán 2002; Diamond e Morlino 2005; Andreev 2005; Berg-Schlosser 2006; Ringen 2007; Bühlmann *et al.* 2007; Landman 2008). O funcionamento do Estado de direito está interligado com as demais dimensões da qualidade da democracia: a liberdade, igualdade e responsabilização dos agentes não serão

possíveis se não existir um sistema judicial funcional e eficaz que assegure o respeito pela constituição e pela lei por todos os cidadãos, independentemente do seu estatuto social (Morlino 2006, 8).

Para Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005, xi) a qualidade da democracia pode ser definida como um regime complexo e multidimensional que proporciona um elevado grau de liberdade, igualdade política e controlo popular sobre os decisores e os processos de decisão aos cidadãos, através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis.

Esta definição centra o conceito de democracia num conjunto de regras, processos e instituições que, historicamente, têm colocado em prática os valores da democracia com maior ou menor sucesso, ignorando, porém, a dimensão subjectiva da qualidade da democracia e o entendimento que os cidadãos fazem desses mesmos mecanismos formais e dos valores que lhes subjazem. Como relembra Andreas Schedler, no mundo social as instituições são também, ou sobretudo, «interlocking and self-reinforcing patterns of expectations» (2007, 31). Por outras palavras, a qualidade da democracia nada mais é do que um bricabraque de emoções e expectativas que se forma entre a inevitável escassez e a infindável insatisfação, quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista normativo.

Raramente existe uma correspondência directa entre o formato e desempenho das instituições democráticas e as expectativas dos cidadãos. Na sua interacção diária com as instituições públicas, os cidadãos avaliam de que forma um parlamento satisfaz as suas expectativas enquanto órgão representativo e legislador, qual a eficácia do governo em responder às suas necessidades e problemas, qual o papel do provedor de Justiça em assegurar uma aplicação uniforme dos procedimentos administrativos e salvaguardar os direitos dos cidadãos face ao aparelho do Estado e de que forma é feita justiça nos e pelos tribunais. Por este motivo, não seria rigoroso avaliar a qualidade do Estado de direito apenas por critérios objectivos, como o tipo de apoio judiciário providenciado aos cidadãos, o montante das custas judiciais, o número de processos transitados em tribunal, o volume de condenações, os tempos de resposta dos tribunais, a sua eficácia na aplicação das decisões tomadas, etc. As experiências e avaliações que os cidadãos fazem do desempenho diário do complexo de regras e instituições que constituem a democracia são fundamentais para a avaliação da sua qualidade. Como concluem Carolyn Logan e Robert Mattes (2012, 471), «democratic quality is only knowable from the eye of the beholder». Os cidadãos podem ter perspectivas muito diversificadas, fluidas e até contraditórias do que é a democracia. Podem não ter

uma visão muito clara do imaginário político, isto é, da democracia que ambicionam, mas sabem certamente avaliar o que lhes falta.

As democracias procuram dar resposta aos anseios dos cidadãos, atribuindo-lhes uma série de direitos, liberdades e garantias, mas, ao fazê-lo, colocam imensas restrições à capacidade de os governos assegurarem a sua efectivação (Plattner 2005, 78). Governar é gerir a escassez e complexidade social. Isto significa que muitas vezes é necessário criar prioridades e ser selectivo em relação às demandas dos cidadãos. Esta maior ou menor capacidade de garantir, por via de políticas ou da acção judicial, os direitos dos cidadãos afectará os seus julgamentos sobre o desempenho da democracia. Por conseguinte, o desempenho da dimensão do Estado de direito importa para a qualidade da democracia: quanto mais democrático for o Estado de direito, isto é, quanto mais equitativo, abrangente, imparcial, independente, célere e eficaz, mais sólida será a legitimidade popular da democracia.

O Estado de direito é, provavelmente, a dimensão mais basilar de todas. Sem a existência de um Estado de direito eficaz: a participação dos cidadãos na vida política é obstaculizada ou pode até ser suprimida; os direitos, liberdades e garantias são mera semântica; os mais poderosos vêm o seu poder de influência crescer, capturando os processos de decisão; a maioria eleita torna-se exclusiva e abusiva no exercício do poder, reduzindo os direitos das minorias a um incómodo, facilmente descartável através dos mecanismos coercivos do próprio Estado; o conceito de legalidade fica reduzido ao último reduto em democracia, que é a punição eleitoral, historicamente insuficiente para assegurar a responsabilização dos eleitos.

Contudo, importa sublinhar que a realização do Estado de direito não pode ser um fim em si mesma. O conceito de qualidade da democracia não só pressupõe ganhos mútuos entre as várias dimensões, como também pode significar alguma sobreposição e compromisso na sua efectivação. A procura de um melhor e mais eficaz Estado de direito pode acarretar consequências para as demais dimensões. Por exemplo, a adopção de uma determinada moldura penal, como o enriquecimento ilícito, pode trazer ganhos do ponto de vista da eficácia da justiça e por conseguinte da legitimação popular dos agentes e autoridades responsáveis pela sua aplicação (isto é, procuradores, juízes e tribunais), mas pode igualmente significar uma redução das garantias de presunção de inocência e da liberdade e privacidade dos indivíduos. Da mesma forma, a introdução de um efeito devolutivo ao recurso para os casos de criminalidade complexa julgados em tribunais de 1.^a instância ajuda a recuperar a cre-

dibilidade do Estado de direito – um Estado de direito que não consegue punir eficazmente a corrupção é um Estado de direito semântico –, mas acarreta consigo custos do ponto de vista das liberdades e garantias dos indivíduos. A adopção deste tipo de medidas «musculadas» deve resultar de uma ponderação entre dois bens jurídicos dignos de tutela através da imposição de uma restrição mais intensa a uma garantia constitucional em matéria de direitos, liberdades e garantias para preservação do próprio Estado de direito. Em todo o caso, trata-se sempre de uma escolha da sociedade em relação ao tipo de democracia que pretende efectivar.

Um Estado de direito em redefinição

O Estado de direito não é um produto, mas um processo em constante redefinição. Na actual conjuntura de austeridade, o debate sobre o futuro do Estado de direito desenvolve-se em redor de duas questões: (1) o problema da redução de direitos sociais, inserida num debate mais amplo de redimensionamento do Estado-Providência; (2) o problema do governo da justiça, em particular do seu desempenho.

O *downsizing* dos direitos e as garantias sociais dos cidadãos

Proteger e garantir os direitos individuais no âmbito do Estado de direito é uma das condições mínimas para a existência de regimes democráticos (Beetham 1994 e 2005; Bühlmann *et al.* 2011).

Do ponto de vista formal, a Constituição da República Portuguesa de 1974 apresenta um articulado de princípios fundamentais (artigos 1.º a 23.º) e direitos, liberdades e garantias (artigos 24.º a 57.º) bastante inovador e ambicioso que em nada compromete a sua qualidade jurídica quando confrontada com a de outras constituições democráticas. Porém, no que concerne à sua prática, os resultados têm sido menos auspiciosos.

O hiato entre os direitos e garantias dos cidadãos consagrados na Constituição e a sua efectivação na realidade não é de agora, mas tem ganho maior relevância social no actual contexto de crise económica e financeira.

O esforço de reequilíbrio das finanças públicas a que a democracia portuguesa tem estado sujeita reacendeu um velho debate sobre a requalificação do Estado de direito democrático e das funções que este deve cumprir. Por outras palavras, o problema de fundo está em saber se o

cerne da acção do Estado de direito democrático consiste na protecção dos cidadãos contra a prepotência, o arbítrio e a injustiça dos poderes do Estado (legislativo, executivo e judicial) e de outros poderes existentes em sociedade, nomeadamente o poder económico, ou se se estende também à definição de um modelo de vida e formas de mobilidade social para a sociedade em questão (Berger e Luckman 1997, 95-103).

A multiplicação de funções e o crescimento do aparelho do Estado, tal como o conhecemos hoje, devem-se, em grande medida, à necessidade de acompanhar e regular a crescente complexidade das relações sociais e económicas. Ao início tudo era mais simples, mas também mais precário. O Estado não prometia aquilo que não podia prover, mas também não gerava a solidariedade necessária à sua legitimação.

O Estado de direito do século XX incorporou novas funções sociais (educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, ciência, etc.) e novas actividades económicas (a produção e gestão de determinados bens e serviços essenciais, a regulação do sistema económico e financeiro interno, a definição de uma política monetária e cambial, o estabelecimento de relações comerciais internacionais, etc.). Este processo de democratização do Estado conduziu a uma concepção mais ampla dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos que vai além da protecção da liberdade e da propriedade privada contra a prepotência e arbitrariedade do soberano e inclui também a defesa de direitos sociais e políticos.

É precisamente a natureza e alcance da dimensão social do Estado de direito democrático que hoje está em discussão.

A eterna crise da justiça

Numa sociedade democrática, a justiça ocupa um lugar cimeiro na resolução de conflitos resultantes das múltiplas e complexas relações interpessoais, das transacções comerciais e do relacionamento dos cidadãos e das empresas com o Estado. Por esta razão, a avaliação que os cidadãos fazem do desempenho do aparelho de justiça é central para a legitimidade do regime democrático.

Infelizmente, o desfasamento entre o imaginário de justiça e a sua prática tem sido uma constante nos últimos 36 anos de democracia.

Não obstante o artigo 20.º da nossa Constituição garantir a todos os cidadãos igual acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos, na prática, os níveis de apoio e patrocínio judiciário presta-

dos aos cidadãos são escassos. Os cidadãos com menos possibilidades financeiras e cognitivas sentem-se mais desprotegidos, o que resulta numa percepção de tratamento diferenciado perante a justiça. Para a maioria dos cidadãos existe uma justiça para os ricos e influentes e uma justiça para os pobres e pequenos delinquentes (de Sousa e Triães 2008, 116-117).

A Constituição também garante que todos tenham direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo; porém, a justiça portuguesa é lenta e as decisões não são tomadas nem cumpridas em tempo útil (Gomes 2011, 11).

O artigo 22.º sobre a responsabilidade das entidades públicas dispõe que o Estado e as demais entidades públicas sejam civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem; contudo, a probabilidade de vencer uma causa contra o Estado nos tribunais e de obter uma indemnização é quase nula para o comum dos mortais.

Estes e outros problemas relativos ao desempenho da justiça têm sido objecto de reflexão por parte dos sucessivos governos e, em particular, pela Presidência da República, mas as reformas encetadas têm tocado o problema apenas superficialmente. Aquilo a que assistimos, vezes sem conta, é a uma intensificação do discurso governamental de modernização do sistema judicial que não tem correspondência com a realidade. Como refere Nuno Garoupa, o paradigma da reforma da justiça manteve-se inalterado nas últimas décadas e replicou, sistematicamente, o mesmo tipo de erros: «concentrou-se em excesso em pequenas medidas que conjunturalmente podem até aliviar o problema da celeridade», mas que a longo prazo «não permitem certamente estruturar uma alternativa que possa sustentar uma melhoria da qualidade, equidade e eficácia da justiça em Portugal» (2011, 16).

A crise da justiça tem assumido um carácter quase permanente. As razões são multifacetadas, mas o principal problema de fundo é a manifesta ausência de governo da justiça. A justiça é o sector de actividade do Estado que está mais entregue a si mesmo e onde quem menos manda, por opção ou incompetência, é o ministro detentor da pasta. A justiça portuguesa tem sido palco de inúmeras e infrutíferas disputas corporativas, sujeita a uma infundável sequência de pequenas reformas inconsistentes, não estruturadas e sem planeamento (Garoupa 2011, 16-17).

Esta inoperância da justiça é bem conhecida dos portugueses. As representações sociais dos cidadãos sobre o direito e a justiça em Portugal não sofreram mudanças significativas ao longo dos anos. Diversos estu-

dos realizados sobre esta matéria revelam resultados convergentes e opiniões relativamente resistentes ao tempo e às mudanças contextuais (Hespanha 2005, 117).

Percepções dos cidadãos sobre o Estado de direito em Portugal

O Estado de direito é um dos pontos mais críticos do desempenho da democracia portuguesa. A avaliação que os portugueses fazem do Estado de direito continua perigosamente negativa e os factores mais críticos que justificam esse descontentamento têm a ver, por um lado, com uma crescente insatisfação com os níveis de protecção dos direitos e garantias sociais dos cidadãos e, por outro lado, com o desempenho da justiça, nomeadamente a celeridade e a equidade das decisões dos tribunais, sobretudo no que concerne ao combate à criminalidade complexa e com maior impacto social.

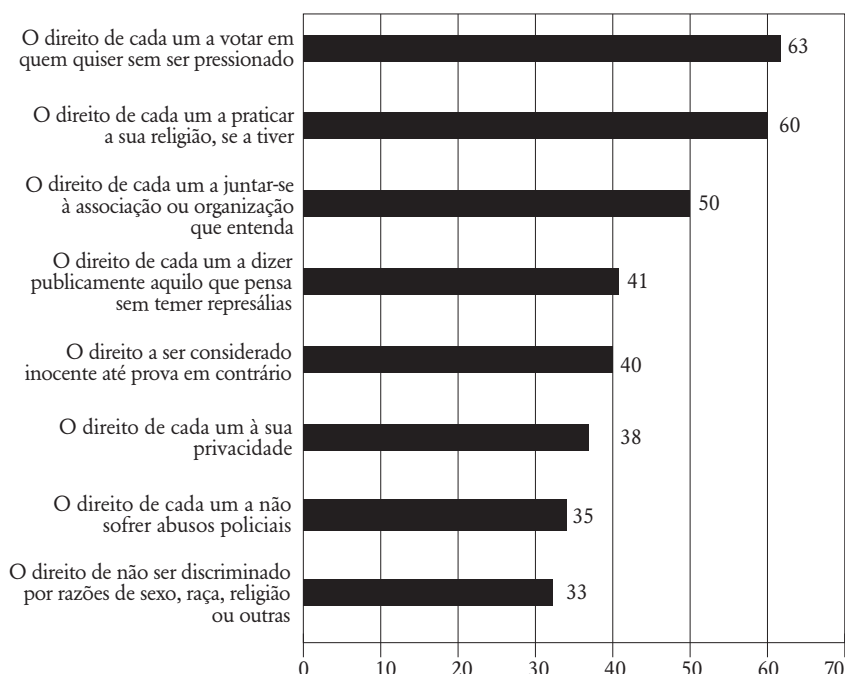
A análise que se segue incide sobre dois níveis de avaliação que os portugueses fazem sobre a qualidade do Estado de direito: (1) no que concerne à protecção dos seus direitos, liberdade e garantias e no que diz respeito ao desempenho da justiça, em geral, e (2) ao funcionamento dos tribunais, em particular. Os dados são da autoria do «Barómetro da Qualidade da Democracia» do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e foram obtidos através da realização de um inquérito *face-to-face* a uma amostra representativa da população portuguesa.

Uma democracia mais formal do que substantiva

Não obstante as garantias formais que a democracia portuguesa oferece do ponto de vista do exercício dos direitos e liberdades individuais serem avaliadas positivamente, quando se trata de efectivar na prática esses mesmos direitos e liberdades, a democracia portuguesa apresenta inúmeras inconsistências. Quando os direitos individuais não são efectivamente garantidos nem por políticas concretas nem pelos tribunais, a descrença e a desconfiança dos cidadãos no funcionamento do Estado de direito são agudizadas (Benavente *et al.* 1997, 109).

Apenas o direito e liberdade de voto (63%), de religião (60%) e de associação (50%) reúnem um consenso alargado quanto à sua efectivação. Já no que diz respeito à liberdade de expressão (41%), ao direito à presunção de inocência (40%) e ao direito à privacidade (38%), são menos de metade os inquiridos que consideram que estes direitos, liberdades e

Figura 1.1 – Até que ponto estão garantidos os direitos e liberdades individuais; percentagem das pessoas que consideram os direitos «muito/bastante garantidos»

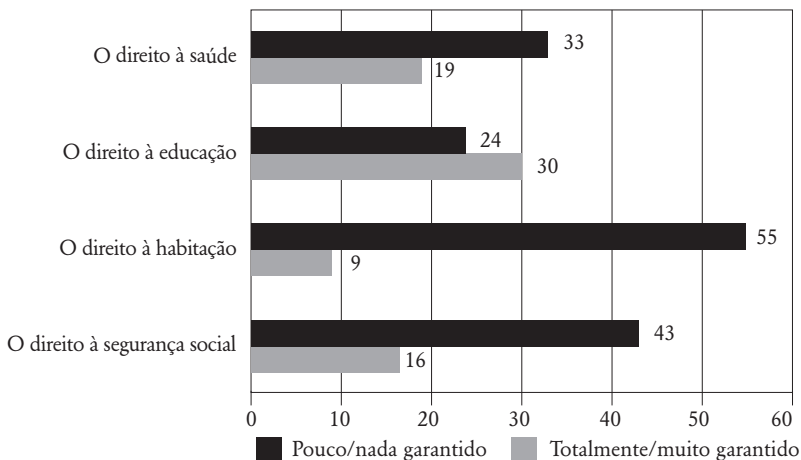


garantias são «totalmente» ou «muito» garantidos pelo Estado. Mas é sobretudo em relação ao direito de não sofrer abusos policiais (35%) ou de não ser discriminado (33%) que os portugueses estão mais cépticos em relação à actuação do Estado de direito (figura 1.1).

A realização de uma sociedade solidária e justa é central no imaginário democrático dos portugueses: a maioria dos cidadãos considera que para que haja democracia é necessário haver um nível de bem-estar mínimo (nível de vida digno) para todos os cidadãos (52%) e um sistema judicial que trate todos da mesma forma (52%).

Onde o Estado de direito tem sido menos garantista é ao nível do combate à discriminação e do respeito pelos direitos sociais. Os portugueses estão cientes de que persistem discriminações que dificultam a participação das minorias (48%) e das mulheres (41%) na vida política. A opinião geral em relação à garantia de direitos sociais no nosso país é bastante negativa. Contudo, é no direito à habitação e no direito às prestações sociais que a discrepância entre satisfeitos e insatisfeitos é mais acentuada. O direito à educação é o único domínio onde a percentagem

Figura 1.2 – Garantia dos direitos sociais dos portugueses



dos que consideram que esse direito está totalmente ou muito garantido supera a percentagem dos insatisfeitos (figura 1.2).

O fraco desempenho da justiça

Uma ordem jurídica que não providencia a todos os seus cidadãos a possibilidade de recorrerem aos tribunais para resolução dos seus conflitos de uma forma célere, equitativa e imparcial corre o risco de ser ajuizada negativamente.

A percepção dos cidadãos sobre o funcionamento da justiça foi medida através de cinco dimensões de desempenho baseadas na literatura (quadro 1.1):

- *Acesso.* O acesso à justiça é considerado no ordenamento jurídico português um direito fundamental, direito esse que vem previsto no artigo 20.º da CRP. O principal meio de que o cidadão dispõe para efectivar o seu direito ao acesso à justiça é o acesso aos tribunais judiciais, por via da proposição de acções nos tribunais competentes para concretizar as suas pretensões. Dois dos problemas comumente identificados no acesso à justiça têm a ver com a capacidade de os cidadãos conhecerem os pontos de entrada e funcionamento do sistema judicial que permitam uma defesa dos seus direitos e os custos inerentes à utilização do sistema judicial. A justiça está muitas vezes organizada de uma forma labiríntica, pouco compreensível para a maioria dos cidadãos, inclusive os que têm competências literárias mais elevadas. Os custos da justiça constituem um dos prin-

cipais impedimentos à sua utilização pelos cidadãos. O pagamento de taxas de justiça e dos honorários dos defensores (advogados) não está ao alcance da carteira de todos os cidadãos. Para colmatar este problema, os Estados de direito conferem aos seus cidadãos mecanismos de informação e protecção jurídica gratuitos ou em condições favoráveis para cidadãos carenciados;¹

- *Equidade.* A capacidade de a justiça tratar da mesma forma todos os cidadãos, independentemente do seu estatuto económico, social ou político, é a dimensão mais problemática da avaliação do seu desempenho nos últimos tempos. Como refere Conceição Gomes, «o combate à corrupção e, em geral, à criminalidade económica grave e complexa, envolvendo pessoas social e politicamente poderosas, tem vindo a expor os tribunais judiciais a um tipo de protagonismo para o qual nem sempre estavam preparados» (2011, 27). Sempre que a justiça se depara com casos que envolvem figuras públicas, nomeadamente titulares ou candidatos a cargos públicos, partidos políticos ou pessoas, individuais ou colectivas, do mundo dos negócios, a percepção generalizada é a de que a legalidade perde contra o poder de influência. Num inquérito de opinião intitulado *Corrupção e Ética em Democracia: o Caso de Portugal*, realizado em 2006 a uma amostra representativa da população portuguesa, a maioria dos portugueses considera que a justiça é pouco severa com os membros do governo (87%), deputados da AR (85%), dirigentes desportivos (85%) e presidentes de câmara (78%). Os chefes de empresa integram também este grupo, ainda que com um valor menos acentuado (73%). Em contrapartida, a mão pesada da lei faz-se sentir no caso dos cidadãos comuns e dos pequenos delinquentes, embora seja o cidadão comum quem mais sofre com os excessos da justiça (30,5% muito severa, contra os 17,7% expressos para os pequenos delinquentes). Existe, no entendimento dos cidadãos, um sentimento de inoperância da justiça, que se materializa em sentimentos de impunidade e injustiça social (de Sousa e Triães 2008);
- *Independência.* A percepção de que a aplicação da lei pelos tribunais é sistematicamente mais assertiva em relação ao pequeno delinvente do que em relação aos poderosos não é apenas um problema

¹ No caso português este procedimento de ajuda é feito pelos moldes de acesso ao direito previstos na lei (Decreto-Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho). Compete aos serviços da segurança social apreciar os pedidos de assistência jurídica.

de equidade, mas também de independência daquelas instâncias onde o Estado depositou competências judiciais. A perceptível falta de independência dos tribunais em relação a interesses económicos e pressões políticas faz-se sobretudo sentir ao nível do combate à corrupção, prejudicando gravemente a percepção do funcionamento da justiça. Quando a justiça perde a noção dos critérios de imparcialidade e veracidade, o Estado de direito sucumbe;

- *Celeridade/eficiência.* A lentidão da justiça é um obstáculo à efectivação de direitos. «Justiça tardia é justiça denegada», ou seja, «um sistema judicial que sistematicamente se atrasa nas suas decisões é, apenas por essa razão, um sistema injusto» (Gomes 2011, 110). Os atrasos excessivos na efectivação de direitos pela via judicial leva a que seja impossível concretizar a justiça num Estado de direito, tanto pelo prazo excessivo que decorre desde que um acidentado recebe uma indemnização ou um credor vê liquidada a sua dívida por via judicial como pelo prazo excessivo em que um criminoso seria condenado (daí a existência de prazos de prescrição específicos quanto à responsabilidade criminal). A dimensão temporal é, por estas razões, essencial na avaliação que os cidadãos fazem da eficiência da justiça;
- *Eficácia.* O nível de apoio e aceitação do Estado de direito democrático por parte dos cidadãos depende, cada vez mais, dos níveis de eficácia do aparelho de justiça, em particular dos tribunais. A decisão judiciária tem como objectivo resolver um diferendo jurídico e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Um aparelho judicial incapaz de punir, ressarcir e fazer respeitar as suas decisões é, por definição, impotente.

Às várias dimensões ou princípios do bom funcionamento do Estado de direito correspondem indicadores de percepção específicos. Importa sublinhar que esta análise do desempenho da justiça através de indicadores subjectivos incide apenas nos factores que estão directamente relacionados com o funcionamento dos tribunais, ficando por tratar outros que dizem respeito à formação, estatuto social e modos de pensar dos profissionais da justiça, ao formalismo dos procedimentos judiciais e à tecnicidade do discurso jurídico, que acabam também por influenciar negativamente a percepção dos cidadãos (Guibentif 2003), assim como a predisposição dos cidadãos para respeitar/violar a lei (de Sousa 2009).

A avaliação global que os portugueses fazem do funcionamento dos tribunais é bastante negativa, confirmando os dados de estudos anteriores (Santos *et al.* 1996; Benavente *et al.* 1997; Hespanha 2005; Magalhães

Quadro 1.1 – Dimensões e indicadores subjectivos do desempenho da justiça

Dimensões		Indicadores
Acesso		O Estado dá um apoio satisfatório para o acesso à justiça
Equidade		Todos os cidadãos, independentemente do seu estatuto económico, social ou político, são tratados da mesma forma pelos tribunais
Independência	Interesses económicos	As decisões dos tribunais são tomadas com independência em relação aos interesses económicos
	Interesses políticos	As decisões dos tribunais são tomadas com independência em relação aos interesses políticos
Celeridade/eficiência		As decisões dos tribunais são tão lentas que não vale a pena recorrer aos tribunais
Eficácia	Capacidade de punição	A justiça é eficaz na punição dos infractores
	Capacidade de ressarcir	A justiça é eficaz na compensação dos males causados às vítimas
	Capacidade de fazer respeitar decisões (<i>enforcement</i>)	De um modo geral, as decisões dos tribunais são respeitadas

2009). Porém, confirma-se que nem todas as dimensões de desempenho analisadas suscitam o mesmo nível de descontentamento por parte dos cidadãos (figura 1.3):

- 59% dos inquiridos entendem que os cidadãos não são tratados da mesma forma pelos tribunais e que o seu estatuto económico, social ou político tem um peso nesse tratamento diferenciado;
- Cumulativamente, 54% consideram que as decisões judiciais são tão lentas que não vale a pena recorrer aos tribunais;
- Ao nível da independência dos tribunais, o Estado de direito parece estar mais precavido em relação à influência do poder político do que do poder económico: se 45% dos inquiridos temem que as decisões dos tribunais não são tomadas com independência em relação aos interesses económicos, apenas 41% têm a mesma opinião em relação à capacidade de influência do poder político;
- Nas três dimensões de eficácia da justiça – eficácia para punir os infractores, ressarcir as vítimas e fazer cumprir as decisões dos tribunais –

Figura 1.3 – Percepções dos portugueses sobre o desempenho da justiça



apenas no que concerne a esta última, a opinião pública ainda mantém uma percepção mais positiva (36%) do que negativa (25%).

Importa sublinhar que a percepção dos cidadãos sobre o funcionamento dos tribunais é feita através de uma implicação directa do indivíduo num processo judicial ou da sua observação distanciada, em que o indivíduo recebe informações sobre a actividade dos tribunais, não tendo qualquer experiência directa com o seu funcionamento (Guibentif 2003). No primeiro caso, a experiência de contacto directo com os tribunais é assimilada de maneira muito diferente, dependendo das competências cognitivas e do estatuto social dos indivíduos envolvidos. No segundo caso, a percepção dos cidadãos sobre o funcionamento dos tribunais é construída através da informação, obtida de várias fontes. Atendendo à centralidade dos órgãos de comunicação social (televisão e imprensa) nas práticas comunicativas e no quotidiano dos cidadãos, não é de estranhar que sejam as fontes de informação mais utilizadas pelos portugueses na formulação das suas opiniões sobre a justiça e o funcionamento dos

Quadro 1.2 – Impacto da experiência directa dos cidadãos com os tribunais nas percepções sobre o seu funcionamento (1 – muito de acordo e 5 – muito em desacordo)

C1. Já esteve perante um tribunal na qualidade de parte de um processo?	Sim	Não	Total	Significância estatística
C2. Diga-me se está muito de acordo, de acordo, em desacordo ou muito em desacordo com cada uma das seguintes frases sobre o funcionamento da justiça em Portugal:				
C2.a) Todos os cidadãos, independentemente do seu estatuto económico, social ou político, são tratados da mesma forma pelos tribunais	3,71	3,56	3,59	A diferença entre grupos não é estatisticamente significativa
C2.b) As decisões dos tribunais são tomadas com independência em relação aos interesses económicos	3,37	3,31	3,33	
C2.c) As decisões dos tribunais são tomadas com independência em relação aos interesses políticos	3,32	3,25	3,26	
C2.d) As decisões dos tribunais são tão lentas que não vale a pena recorrer aos tribunais	2,40	2,48	2,47	
C2.e) A justiça é eficaz na punição dos infractores	3,57	3,45	3,47	
C2.f) A justiça é eficaz na compensação dos males causados às vítimas	3,48	3,55	3,54	A diferença entre grupos é estatisticamente significativa
C2.g) O Estado dá um apoio satisfatório para o acesso à justiça	3,73	3,50	3,54	
C2.h) De um modo geral, as decisões dos tribunais são respeitadas	3,02	2,87	2,90	

tribunais, em particular (Ewick e Silbey 1998; Guibentif *et al.* 2002; Guibentif 2003; de Sousa e Triães 2007).

Neste sentido, introduziu-se, no inquérito em análise, uma variável de controlo: perguntou-se aos inquiridos se já estiveram perante um tribunal na qualidade de parte de um processo. A maioria dos portugueses (79%) afirma nunca ter tido uma experiência directa com a justiça, sendo a percentagem daqueles que já fizeram parte de um processo inferior a um quinto da população (18%).

Decidiu-se cruzar as várias dimensões de desempenho dos tribunais com esta variável de controlo para se aferir se, de facto, as percepções se agudizavam com a experiência directa com a justiça ou se, ao contrário, esse contacto acabava por criar novas competências cognitivas sobre a realidade da justiça que acabariam por suavizar alguma desconfiança por inexperiência ou desconhecimento (quadro 1.2).

Na maioria das dimensões não existe uma diferença estatisticamente significativa entre os grupos. A média está sempre mais perto dos valores referentes ao grupo de cidadãos que não tiveram experiência prévia com os tribunais porque são um grupo maior. Porém, importa referir que nas duas dimensões de desempenho dos tribunais onde existe significância estatística (C2.g e C2.h, respectivamente) os valores indicam que os cidadãos que já tiveram contacto com a justiça têm uma percepção mais negativa no que concerne ao apoio do Estado para o acesso à justiça e à capacidade de os tribunais assegurarem o respeito pelas suas decisões.

Não obstante parte do descontentamento com o desempenho do Estado de direito poder resultar de uma falha de comunicação e algum hermetismo por parte dos agentes e instituições judiciais e/ou de uma fraca cultura para a justiça por parte dos portugueses, o facto é que a experiência directa dos cidadãos com a face mais visível da justiça, que são os tribunais, não causa nestes uma boa impressão.

Impotência da justiça face à corrupção

O descontentamento com o funcionamento da justiça é agravado pela resposta ineficaz por esta prestada em matéria de combate à corrupção.

A imagem popular é a de que a repressão da corrupção é impotente (porque atinge o infractor, mas raramente recupera o ganho ilícito gerado ou rectifica o dano público causado), lenta (porque os processos arrastam-se durante anos nos tribunais numa infundável teia burocrática e processual), onerosa para quem denuncia (porque deixa os denunciante à sua sorte, sem uma protecção adequada), redutora (porque reduz o problema a uma falta de venalidade do infractor e descuida as estruturas de oportunidade conducentes a essa prática), selectiva (porque é severa com a pequena criminalidade, mas impotente em relação à criminalidade complexa que envolva políticos, altos cargos públicos, bancários e empresários), complacente (porque, sempre que de abusos da Fazenda ou do interesse público se trate, as penas são minoradas ou suspensas, já para não mencionar que em alguns casos os infractores são amnistiados), ineficaz (porque a maioria dos casos termina em arquivamento por falta de prova ou em prescrição) e inconsequente (porque o cumprimento de pena efectiva de prisão é uma raridade).

Talvez se trate de uma avaliação demasiado negativa, mas o facto é que os dados estatísticos reforçam esta percepção de fraco desempenho do aparelho repressivo no combate à corrupção. As conclusões do pro-

jecto *A Corrupção Participada em Portugal 2004-2008. Resultados Globais de Uma Pesquisa em Curso* dão disso nota:

A maioria dos processos instaurados entre 2004 e 2008 encontra-se arquivada (53,1%): 30,3% dos processos encontram-se em «investigação»; para 5,6% dos processos já existe acusação proferida; 6,9% dos processos foram encerrados por decisão judicial condenatória e em 1,7% dos processos foi proferida uma decisão absolutória.

Do baixo volume de condenações transitadas em 1.^a instância, poucos são os condenados que cumprem pena de prisão efectiva.

Importa referir que os crimes de corrupção são os que originam o maior número de arquivamentos por inexistência de indícios probatórios. Embora o volume dos arquivamentos esteja em proporção com o número de casos registados para cada um dos crimes, nos casos de corrupção esta tendência é mais acentuada. O elevado volume de arquivamentos deve-se, em grande medida, à forma de participação da ocorrência. A maioria dos processos instaurados relativos a este tipo de crime teve origem em participações anónimas, o que dificulta o acesso a provas testemunhais e, consequentemente, a indícios que comprovem a ocorrência do crime.

Apenas um total de 14 processos de corrupção instaurados neste período resultou em condenações.

Não obstante a obtenção de provas documentais sólidas ser mais fácil em relação ao crime de peculato,² em parte devido ao facto de as participações serem geralmente apresentadas pelos próprios serviços onde decorre a infracção, e a sua condenação mais frequente, a grande maioria dos processos também se encontra arquivada.

Os dados confirmam que nos processos onde não existam provas documentais, áudio, vídeo e fotográficas que possibilitem a confirmação da denúncia, mas onde existam apenas provas testemunhais, as quais se tornam pouco credíveis em tribunal, já que se trata da palavra de um interveniente contra a de outro, ou denúncias com relatos anónimos, que normalmente são acusatórios e não apresentam provas consistentes, são na maioria arquivados.

A razão mais comumente proferida para a absolvição em 1.^a instância continua também a ser a «falta de prova quanto à apropriação de vantagem patrimonial e à sua ilicitude».

Perante este cenário, é acertado o juízo de António Barreto ao afirmar que, «se houvesse justiça, a corrupção não seria um mal maior» em Por-

² O desvio ou apropriação indevida de dinheiros ou bens públicos por parte de um funcionário público no exercício de funções para benefício pessoal ou de terceiros.

tugal.³ Não surpreende, por isso, que a comprovada ineficácia da justiça no combate à corrupção esteja no centro do descontentamento dos cidadãos com a democracia. De acordo com os dados do «Barómetro da Qualidade da Democracia», a corrupção (10%) constitui o terceiro maior defeito da democracia no país, só ultrapassado pela perda de confiança nos políticos e no governo (19%) e ineficácia da governação (11%), seguindo-se-lhe as desigualdades sociais (10%).

Conclusão

O modo como os cidadãos encaram a justiça e o Estado de direito deve ser interpretado à luz de uma crescente insatisfação com os níveis de protecção dos direitos e garantias sociais dos cidadãos e com o desempenho da justiça, sobretudo no que concerne ao combate à corrupção.

Não é, portanto, surpresa que em tempo de «vacas magras» os cidadãos demonstrem a sua preferência por uma justiça mais punitiva do que garantista (através da adopção de poderes especiais de investigação, da criminalização do enriquecimento ilícito, da suspensão imediata do mandato de um político acusado de corrupção e da possibilidade de revogar o mandato dos políticos por incompetência ou ilegalidades cometidas, etc.). A questão está em saber até que ponto a realização de uma sociedade solidária e justa no imaginário democrático dos portugueses não se transforma numa quimera de justicialismo, propícia à subida de formas dissimuladas de autoritarismo.

Embora pareça prematuro falar de desconsolidação democrática, o crescente desencanto democrático não deve ser ignorado. Actualmente, apenas 56% dos portugueses consideram que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo. De acordo com os dados do *World Values Survey* de 1999, 81% dos portugueses consideravam a democracia um sistema muito bom ou bom para governar o país. Já relativamente aos que admitem a existência de um governo autoritário, em algumas circunstâncias aumentou de 9% no *World Values Survey* de 1999 para cerca de 15% em 2010. Como alerta Andreas Schedler, «democracies may survive despite low levels of popular support. Still, there is little doubt that high reserves of mass support provide a valuable cushion that help democracies to prevent the emergence of crises, as well as to overcome critical moments as they arise» (2007, 28).

³ *Público* de 15-5-2005, 7.

A maior ou menor capacidade do Estado de direito democrático para responder com eficácia e celeridade a estes dois desafios que se lhe colocam com maior acuidade no actual contexto de crise económica – nomeadamente a protecção de direitos sociais e o combate à corrupção – será determinante do grau de apoio e confiança que os cidadãos depositam no seu regime democrático. Como conclui Conceição Gomes: «Neste novo contexto social e político, a questão que se nos apresenta é a de saber qual o papel que o sistema judicial, globalmente considerado, pode desempenhar e as condições em que o deve fazer no desenvolvimento social e económico e no aprofundamento da democracia» (2011, 28).

Referências bibliográficas

- Altman, D., e A. Pérez-Liñán. 2002. «Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness, and participation in eighteen Latin American countries». *Democratization*, 8 (2): 85-100.
- Andreev, S. A. 2005. *Conceptual Definitions and Measurement Indicators of the Quality of Democracy: an Overview*, EUI working papers/RSCAS 2005/05, ISSN 1028-3625.
- Beetham, D., ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Beetham, D. 2005. «Freedom as the foundation». In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. L. Diamond e L. Morlino. Baltimore: The John Hopkins University Press, 32-46.
- Berger, P., e T. Luckman. 1997. *Modernidad, Pluralismo y Crisis de Sentido*. Barcelona: Paidós.
- Berg-Schlosser, D. 2006. «The quality of democracies in Europe as measured by current indicators of democratization and good governance». In *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*, eds. D. Hucheson e E. Korosteleva. Londres-Nova Iorque: Routledge, 28-55.
- Bühlmann, M., W. Merkel e B. Wessels. 2007. «The quality of democracy: democracy barometer for established democracies». *NCCR Working Paper*. Zurique-Berlim: Universidade de Zurique-Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.
- Bühlmann, M., et al. 2011. «The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research». *European Political Science Advanced Online Publication*, doi: <http://www.palgrave-journals.com/eps/journal/vaop/ncurrent/full/eps201146a.html>.
- De Sousa, L., org. 2009. *Ética, Estado e Economia: Atitudes e Práticas dos Europeus*. Lisboa: ICS.
- De Sousa, L., e J. Triães. 2007. «Corrupção e ética em democracia: o caso de Portugal». *OberComBrief*, 3.
- De Sousa, L., e J. Triães, orgs. 2008. *Corrupção e Ética em Democracia: o Caso de Portugal*. Lisboa: Edições RCP.
- Diamond, L., e L. Morlino, eds. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Ewick, P., e S. S. Silbey. 1998. «A case study of legal consciousness». *Droit et culture*, 35: 23-41.
- Garoupa, N. 2011. *O Governo da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, coleção «Ensaio da Fundação».
- Gomes, C. 2011. *Os Atrasos da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, coleção «Ensaio da Fundação».
- Guibentif, P. 2002. *Comunicação Social e Representações do Crime* (colab. V. Gorjão e R. Cheta). Lisboa: CEJ, Cadernos do CEJ, 20.
- Guibentif, P. 2003. «O cidadão face à justiça». *Actas do Congresso da Justiça*, disponível online, http://www.asficpj.org/temas/diversos/congressojust/pierre_guibentif.pdf.
- Hespanha, A. M., org. 2005. *Inquérito aos Sentimentos de Justiça Num Ambiente Urbano*. Coimbra: Almedina.
- Hutcheson, D., e E. Korosteleva, eds. 2006, *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*. Londres-Nova Iorque: Routledge.
- Landman, T., ed. 2008. *Assessing the Quality of Democracy: An Overview of the International IDEA Framework* (colab. David Beetham, Edzia Carvalho e Stuart Weir). Estocolmo: IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Logan, C., e R. Mattes. 2012. «Democratising the measurement of democratic quality: public attitude data and the evaluation of African political regimes». *European Political Science*, 11 (4): 469-491.
- Magalhães, P. 2009. *A Qualidade da Democracia em Portugal: a Perspectiva dos Cidadãos*. Relatório inicial de um estudo promovido pela SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus.
- Morlino, L. 2006. «'Good' and 'bad' democracies: how to conduct research into the quality of democracy». In *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*, eds. D. Hutcheson e E. Korosteleva. Londres-Nova Iorque: Routledge, 5-27.
- O'Donnell, G., J. V. Cullell e O. M. Iazzetta, eds. 2004. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Plattner, M. 2005. «A skeptical perspective». In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. L. Diamond e L. Morlino. Baltimore: The John Hopkins University Press, 77-81.
- Ringen, S. 2007. *What Democracy Is For. On Freedom and Moral Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Santos, B. S., et al. 1996. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o Caso Português*. Porto-Coimbra-Lisboa: Afrontamento-CES-CEJ.
- Schedler, A. 2007. «Measuring democratic consolidation». In *Democracy: Critical Concepts in Political Science*. Vol. III, ed. M. Saward. Nova Iorque-Oxford: Routledge, 18-48.
- Vanhanen, T. 1997. *Prospects of Democracy: a Study of 172 Countries*. Londres: Routledge.

Marco Lisi
Riccardo Marchi
Ana Maria Evans

Capítulo 2

Participação política e qualidade da democracia

Introdução

A participação política, por nós definida como o envolvimento activo e voluntário dos cidadãos no processo de decisão pública, é um dos pilares da democracia (Dahl 1971) e está consagrada como direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adoptada pelas Nações Unidas em 1948. De acordo com as teorias modernas da democracia, a inclusão dos indivíduos nos processos de decisão promove e ao mesmo tempo reflecte autonomia, competência, empoderamento e liberdade, contribuindo para informar os cidadãos sobre os problemas sócio-económicos e políticos e o funcionamento do processo governamental e animando o debate público. Os estudos sobre a participação política sugerem que estes aspectos contribuem para estreitar laços de pertença dentro da comunidade política e contribuem para a legitimação e estabilidade do poder político e a satisfação com o governo (Riker e Ordeshook 1968; Thompson 1970; Mansbridge 1983; Barber 1984; Wampler 2007). A literatura sobre a qualidade da democracia sugere também que existe uma correlação entre a participação política e o grau de satisfação individual ou a felicidade (Frey e Stutzer 2000; Blais e Gidycz 2007), mas os estudos efectuados até à data oferecem resultados contraditórios relativamente à direcção da causalidade entre estes factores.

A forma mais convencional de participação política são as actividades eleitorais. Para muitos autores, este mecanismo primordial de transmissão das preferências políticas dos cidadãos aos seus representantes com o fim de influenciar a decisão pública (Verba e Nie 1972; Powell 2000)

constitui até hoje o cerne da participação política e da democracia representativa:

The starting point of participation is to authorize public representatives or officials through free and fair electoral choice, and in a manner which produces a legislature that is representative of the different tendencies of public opinion [Beetham *et al.* 2008, 24].

Para além desta forma mais convencional de participação política, existem outros canais de participação, através dos quais os cidadãos exercem influência sobre o processo político em períodos não eleitorais, nomeadamente referendos, petições, manifestações, protestos, greves, orçamentos participativos, instâncias de consulta e deliberação pública, debates nos meios de comunicação, associações, movimentos políticos e agências de *lobbying*, ocupações e boicotes.¹

Os estudos sobre a participação política sugerem que, do ponto de vista individual, cada uma destas formas de participação exige diferentes recursos, nomeadamente financeiros, de tempo e de educação, que não estão distribuídos de forma igual na sociedade, o que afecta a igualdade de oportunidades de participação (Brady *et al.* 1995; Beetham 2002; Landman 2008). Assim, de acordo com alguns autores, os homens de meia-idade, com salários elevados, educação académica e religiosos tendem a participar mais na vida política (Verba *et al.* 1978 e 1995). Para além destes factores sócio-económicos, alguns estudos têm observado que determinadas atitudes, como a confiança política, o interesse na política, o posicionamento nos extremos da escala esquerda-direita, a convicção de eficácia subjectiva (isto é, a capacidade de influenciar os resultados das políticas públicas) e noções de deveres de cidadania, influenciam a participação política (Rosenstone e Hansen 2003; Pattie *et al.* 2004; Dalton *et al.* 2004; Armingeon 2007; Dalton 2008). Por outro lado, numa perspectiva institucional, a oferta de diferentes canais de participação num determinado sistema político pode ser maior e mais frequente, ou mais escassa e esporádica, e isso também influencia a qualidade da participação, uma vez que interfere com a oportunidade de intervir nos processos de decisão pública (Ansell e Gingrich 2003; Cain *et al.* 2003; Dalton *et al.* 2004; Scarrow 1999; Bühlmann *et al.* 2008).

¹ Para estudos sobre estas modalidades de participação, cf. Barnes e Kaase 1979, Inglehart 1997, Parry *et al.* 1992, Verba *et al.* 1995, Uhlaner 1995, Van Deth 1997, Brady 1999 e Norris 2002.

Estes aspectos são muito importantes na avaliação da qualidade das democracias. Nos termos em que é concebida a participação política nas teorias da democracia, os cidadãos devem ter igualdade de oportunidades na formulação e transmissão das suas preferências, com o intuito de influenciarem decisões colectivas que afectam a actividade social e individual. A participação não deve ser condicionada por factores como classe, *status*, poder, género, religião, outras características sociais e/ou individuais ou por disparidades no acesso à informação sobre problemas sociais e políticos e os mecanismos e processos de governança (Dahl 1971; Rueschmeyer 2004; Bühlmann *et al.* 2008).

Numa perspectiva restritiva, o envolvimento dos cidadãos no processo político terá de ter impacto nos resultados da decisão colectiva para que se possa considerar esse acto como participação política (Pateman 1970; Beetham 1999; Bueno de Mesquita *et al.* 2003; Landman 2008). Esta abordagem está associada a uma conceptualização substantiva da democracia, cuja premissa central é que as instituições democráticas asseguram o controlo popular das decisões públicas e a igualdade de direitos políticos (Knutsen 2010).

Por outro lado, na história da filosofia política existe desde Aristóteles uma abordagem menos exigente ao tema da participação política, de acordo com a qual o envolvimento dos cidadãos nos mecanismos de decisão pública tem, por si só, valor intrínseco, independentemente do grau de influência e, como tal, do controlo popular efectivo sobre o conteúdo das políticas que resultam do processo de decisão. Neste sentido, a participação política está associada ao conceito de utilidade processual, isto é, a presunção de que as pessoas obtêm satisfação pelo seu envolvimento nos processos de decisão colectiva, mesmo que não consigam influenciar o conteúdo e resultados finais.²

A análise que se segue sobre a participação política no caso português procura enquadrar estas considerações teóricas de acordo com a informação obtida pelos dados do inquérito efectuado em Portugal no âmbito da pesquisa do «Barómetro da Qualidade da Democracia».

² Cf. Morlino (2010) para a distinção entre os elementos processuais, estruturais e de conteúdo ou resultado na análise da qualidade das democracias.

Dados e metodologia: indicadores da participação do «Barómetro da Qualidade da Democracia» em Portugal

O inquérito aplicado no âmbito do «Barómetro da Qualidade da Democracia» em Portugal incluiu dois blocos de perguntas relativas à avaliação da participação política em Portugal. O primeiro diz respeito ao conjunto de factores considerados prejudiciais à plena participação de todos os cidadãos.³ O objectivo deste bloco de perguntas é identificar os elementos que limitam o potencial de participação, procurando especificar quais as principais forças de bloqueio e constrangimentos da participação política em Portugal.

O segundo bloco de variáveis incluído no inquérito do «Barómetro da Qualidade da Democracia» tem como objectivo medir a percepção da eficácia das várias formas de participação política. Neste sentido, perguntou-se aos cidadãos se consideram muito eficazes, eficazes, pouco eficazes ou nada eficazes os seguintes instrumentos de participação: votar nas eleições, assinar petições, participar em manifestações, participar em movimentos de cidadãos, contactar um político, colaborar com um partido político, participar em associações e alertar os órgãos de comunicação social.

As respostas às duas baterias de perguntas são valoradas, respectivamente, nas escalas «muito de acordo-muito em desacordo» e «muito eficaz-nada eficaz». A apresentação dos dados é feita através de duas formas. Em primeiro lugar, apresentam-se as médias através de gráficos em colunas; em segundo lugar, reporta-se a distribuição da amostra através de quadros, agregando os dados nos dois graus positivos e dois negativos das respectivas escalas. Esta opção permite considerar melhor o grau intermédio – «nem uma coisa nem outra» –, que, para além de registar percentagens relevantes, apresenta uma interpretação algo problemática. As respostas «não sabe» e «não responde» são excluídas da análise.⁴

Antes de proceder à análise dos resultados do inquérito convém sublinhar dois limites deste estudo. O primeiro baseia-se na ausência de indicadores relativos à participação efectiva dos cidadãos. Devido ao facto

³ V. apêndice para uma descrição mais pormenorizada das variáveis utilizadas.

⁴ A percentagem de inquiridos que «não sabe» ou «não responde» relativamente à avaliação da participação oscila entre um valor mínimo de 5,7% e um máximo de 21,5%, registado no caso da pergunta sobre os cadernos eleitorais. Em geral, estas categorias de respostas apresentam valores mais baixos para a bateria de perguntas sobre a eficácia da participação, nunca ultrapassando os 10% de inquiridos.

de existirem vários inquéritos que fornecem informações específicas sobre o comportamento político dos cidadãos e o seu envolvimento na vida política, optou-se por não repetir as tradicionais perguntas sobre participação política no inquérito sobre a qualidade da democracia em Portugal.⁵ Esta consideração também se aplica às dimensões de «participação latente», ou invisível, como, por exemplo, no caso do interesse pela política.

O segundo limite refere-se à ausência de perguntas que procurem avaliar o significado da participação, sobretudo no que diz respeito à multidimensionalidade do conceito. Como sublinham vários autores (Verba *et al.* 1978; Barnes e Kaase 1979), a participação é um conceito complexo não apenas devido às múltiplas formas que pode subentender, mas também pelo valor axiológico que apresenta. Por outras palavras, apesar do valor positivo normalmente atribuído à participação, do ponto de vista normativo, este fenómeno está estritamente relacionado com o conceito de democracia. Infelizmente, o inquérito não inclui perguntas que permitam avaliar o significado que os cidadãos atribuem à participação. No entanto, os dados recolhidos pelo «Barómetro da Qualidade da Democracia» indicam que a participação é considerada, globalmente, a dimensão menos importante para o funcionamento da democracia. De facto, apenas 71% dos inquiridos julgam muito importante ou absolutamente essencial que haja oportunidades políticas para as pessoas participarem na política: uma percentagem substancialmente mais reduzida quando comparada com as outras componentes básicas da qualidade da democracia.⁶ Este facto pode prender-se com o próprio processo de consolidação democrática, caracterizado por um processo de mobilização amplo e intenso – sobretudo durante os primeiros anos do regime democrático – em que as garantias e oportunidades de participação eram um dado adquirido por parte da maioria da população. Mas também o desinteresse na participação pode ter a ver com a desconfiança nas dimensões mais formais ou procedimentais das democracias representativas, sobretudo quando relacionadas com a eficácia que podem ter em termos de resultados substanciais.

Estas questões serão aprofundadas nas próximas secções, no sentido de compreender melhor o desempenho da democracia portuguesa no que diz respeito à componente da participação, assim como a avaliação por parte dos cidadãos. Na secção seguinte iremos examinar a participa-

⁵ V., entre outros, os inquéritos realizados no âmbito do *European Social Survey* e do projecto «Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses», assim como os dados publicados em Freire *et al.* (2005 e 2009).

⁶ V. os restantes capítulos do livro para uma análise mais detalhada.

ção segundo a percepção dos cidadãos através de uma análise essencialmente descritiva. A quarta secção centra-se na caracterização da avaliação da participação segundo os principais traços sócio-demográficos e atitudinais, procurando também evidenciar quais as principais determinantes relativas à eficácia dos instrumentos de participação. As conclusões resumem os principais resultados e lançam algumas pistas para a investigação futura.

Percepção da participação por parte dos cidadãos

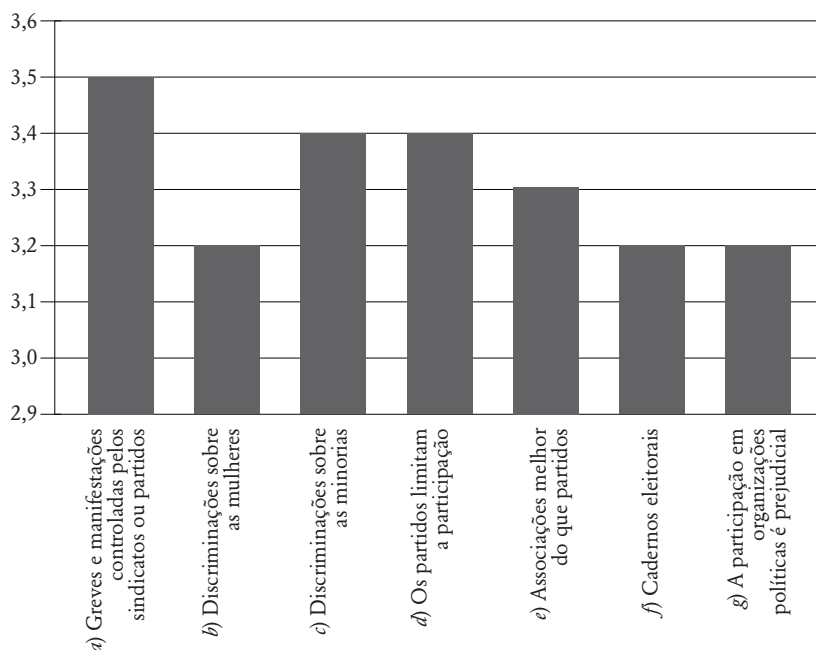
Factores de bloqueio da participação

A primeira bateria de perguntas (*d1*) aborda os factores que, na percepção dos inquiridos, dificultam a participação. Os dados agregados das respostas revelam, em primeiro lugar, uma forte desconfiança nos partidos e nos sindicatos (pergunta *a*) como instrumentos de participação dos cidadãos (figura 2.1).

No caso dos sindicalizados, 63,1% dos inquiridos apontam o excessivo controlo que essas organizações exercem sobre as greves e as manifestações, retirando-lhes assim o carácter de mobilização espontânea (quadro 2.1). O mesmo problema de instrumentalização é apontado aos partidos políticos. Neste caso, 54,5% dos inquiridos apresentam uma visão crítica em relação ao papel das organizações partidárias (pergunta *d*), que são consideradas um obstáculo ao envolvimento dos cidadãos nos processos políticos. Esta percepção negativa dos inquiridos face a sindicatos e partidos é reforçada pela preferência pelo associativismo extrapartidário e extra-sindical (pergunta *e*) como instrumentos mais idóneos para participar na vida pública. A opinião positiva com que os inquiridos encaram as associações como instrumentos de participação (44,8%), contudo, é parcialmente anulada pela alta percentagem de inquiridos (37,5%, a mais alta de toda a bateria) que não atribuem nenhum papel relevante (nem positivo nem negativo) a este instrumento.

No que diz respeito ao acesso à participação por parte de grupos sociais considerados vulneráveis (perguntas *b* e *c*), a amostra revela um certo consenso em denunciar as dificuldades ainda existentes para as minorias (54,1%) e para as mulheres (44,9%). Em geral, a participação é considerada prejudicial para a vida pessoal dos cidadãos, nomeadamente no que diz respeito à sua esfera profissional (pergunta *g*), embora a proporção dos que apresentam uma opinião neutral seja muito elevada (30,1%).

Figura 2.1 – Limites e constrangimentos da participação



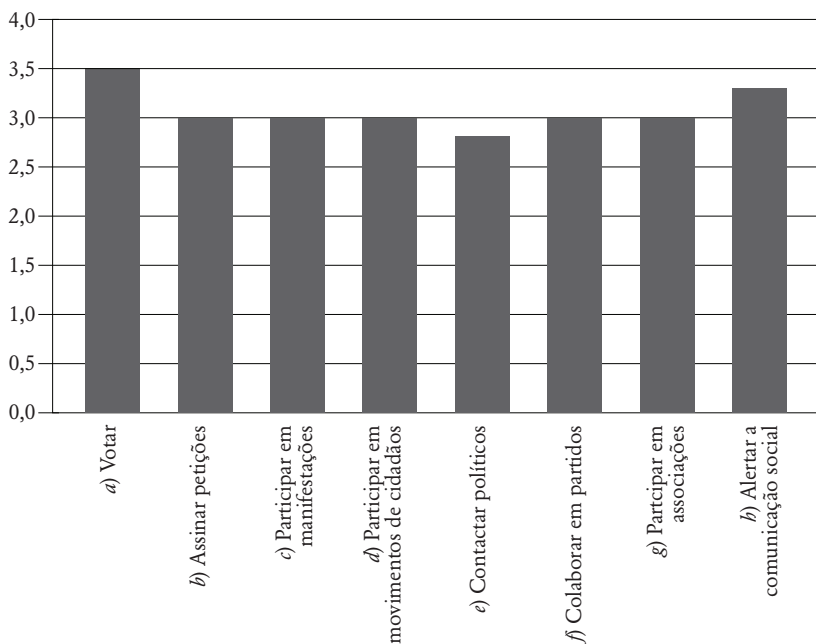
Fonte: «Barómetro da Qualidade da Democracia» (ICS-UL).

Nota: Valores médios (escala de 1 a 5).

Entre os factores que dificultam ou distorcem a participação, os inquiridos não apontam, de forma significativa, um dos problemas persistentes da democracia portuguesa: a organização dos cadernos eleitorais (pergunta *f*). Apesar do efeito na computação da participação eleitoral, esse factor reveste ainda um carácter demasiado técnico para ser avaliado na sua justa dimensão pelos inquiridos, como demonstra a alta percentagem de inquiridos que «não sabe[m]» exprimir uma avaliação (20,5%), em comparação com a distribuição pouco discriminatória das respostas da amostra: 40,7% reconhecem o problema, 25,8% não o reconhecem e 33,6% dos inquiridos negam que este factor tenha algum impacto, seja ele positivo ou negativo.

Apesar do carácter bastante discriminatório das respostas fornecidas, deve ser assinalada a percentagem relevante de inquiridos (entre 18% e 37,5%) que indicaram como os diferentes factores apresentados pelas perguntas não foram por eles percebidos como negativos ou positivos para a qualidade da participação em Portugal. Esse dado denota, possivelmente, uma fraca capacidade de análise acerca da temática da participação por parte de quase um quarto da população portuguesa.

Figura 2.2 – Eficácia da participação



Fonte: «Barómetro da Qualidade da Democracia» (ICS-UL).

Nota: Valores médios (escala de 1 a 5).

Eficácia da participação

A segunda bateria de perguntas aborda a temática da eficácia dos instrumentos de participação na democracia portuguesa.

Da análise dos dados resulta que para a maioria absoluta dos portugueses (61,9%), a participação eleitoral (pergunta *a*) continua a ser a forma mais eficaz de intervenção na vida pública (quadro 2.1 e figura 2.2). Segue-se a utilização dos meios de comunicação social (pergunta *b*), percebidos por 51,4% da amostra como o segundo meio mais eficaz para intervir ou alertar acerca de questões de interesse público. Os restantes instrumentos de intervenção recebem uma apreciação positiva, mas sem se destacarem particularmente entre os que os consideram eficazes e os que não os valorizam tanto. Em todos estes casos, de facto, a amostra divide-se de forma quase equitativa entre as duas metades da escala. Em particular, são julgados positivamente: assinar petições (pergunta *b*) e participar em manifestações (pergunta *c*), em movimentos de cidadãos (pergunta *d*) ou em associações (pergunta *g*).

Quadro 2.1 – Avaliação da participação pelos cidadãos (percentagem)

	Muito de acordo/ acordo	Nem uma coisa nem outra	Muito em desacordo/ desacordo
a) Em Portugal, as greves e manifestações estão demasiado controladas pelos sindicatos ou pelos partidos	63,1	18,0	18,9
b) Em Portugal existem discriminações que dificultam a participação das mulheres na vida política	44,9	25,4	29,7
c) Em Portugal existem discriminações que dificultam a participação das minorias na vida política	54,1	25,9	19,9
d) Em Portugal, a maneira como os partidos funcionam limita a participação dos cidadãos	54,5	27,4	18,1
e) Em Portugal defendemos melhor os nossos interesses participando em associações do que em partidos	44,8	37,5	17,7
f) Em Portugal, a organização dos cadernos eleitorais dificulta a participação dos cidadãos no acto eleitoral	40,7	33,6	25,8
g) Em Portugal, participar publicamente em organizações políticas pode prejudicar a realização profissional	44,3	30,1	25,6
	Muito eficaz ou eficaz	Nem uma coisa nem outra	Pouco ou nada eficaz
a) Votar nas eleições	61,9	12,0	26,1
b) Assinar petições	39,4	22,0	38,6
c) Participar em manifestações	39,0	23,7	37,4
d) Participar em movimentos de cidadãos	43,6	21,0	35,4
e) Pôr-se em contacto com um político	32,8	23,9	43,2
f) Colaborar com um partido político	37,5	23,7	38,8
g) Participar em associações	39,5	25,6	34,9
h) Alertar os órgãos de comunicação social	51,4	19,7	28,9

Fonte: «Barómetro da Qualidade da Democracia» (ICS-UL).

As respostas referentes à eficácia dos partidos políticos e dos deputados confirmam a desconfiança face aos partidos, registada pela primeira bateria de perguntas. Nesse caso, contactar um político (pergunta e) ou um partido (pergunta f) são as únicas duas opções julgadas não eficazes pela maioria relativa dos inquiridos, 43,2% e 38,8%, respectivamente. Em geral, podemos, portanto, concluir que existe uma preferência dos cidadãos portugueses para avaliar de forma mais positiva a estratégia de

exit (baseada no voto ou não voto) do que os recursos associados à *voice*, que têm como objectivo intervir na esfera política através de intermediários para atingir objectivos específicos (Teorell *et al.* 2007).

Cruzando os dados das perguntas *a* e *d* da bateria *d1* e os das perguntas *a*, *e* e *f* da bateria *d2*, resulta uma certa contradição entre a desconfiança em relação aos partidos, por um lado, e a confiança na participação eleitoral como instrumento para incidir na vida pública, por outro. Considerando o carácter «bloqueado» do sistema político português, em que o acesso ao governo é de facto prerrogativa quase exclusiva dos dois partidos centrais, parece que a possibilidade de controlar a alternância através do voto é considerada o instrumento mais eficaz de participação dos cidadãos, independentemente das consequências reais que esta alternância pode ter na política nacional.

Qual é a relação que existe entre as várias dimensões incluídas no inquérito? Analisando os dados a nível individual, estudos anteriores evidenciaram a correlação positiva existente entre várias formas de participação política, convencional e não convencional (Teorell *et al.* 2007). Aqui ocupar-nos-emos sobretudo da associação entre as várias dimensões a nível das atitudes dos portugueses. No que diz respeito aos factores considerados prejudiciais para a participação por parte dos cidadãos, os valores de correlação são, em geral, moderados (quadro 2.2). A primeira observação interessante é que existe uma relação positiva entre as várias dimensões. Isto significa que estas atitudes estão interligadas e quem avalia negativamente o desempenho da democracia em termos de oportunidades de participação tende a ter uma visão globalmente pessimista ou céptica acerca desta vertente. Por outras palavras, não parece existir nenhum *trade-off* entre as dimensões de participação. Passando a observar a intensidade da relação, há, como era previsível, uma associação estrita entre a percepção de que existem discriminações para as mulheres e para as minorias (coeficiente tau-b 0,52). Por outro lado, os indivíduos que consideram existir discriminação na participação de minorias são também mais propensos a perceber os partidos como um factor de bloqueio.

Passando à análise da correlação entre a eficácia das várias modalidades de participação, é possível notar uma forte interligação entre as várias componentes incluídas no inquérito (quadro 2.3). Aqui também as várias dimensões analisadas estão todas positivamente interligadas, facto que reflecte homogeneidade na avaliação das diferentes formas de participação. Este resultado confirma os dados obtidos a partir do comportamento dos cidadãos, segundo os quais os que participam mais através de um tipo de participação são mais propensos também a recorrer a outras mo-

Quadro 2.2 – Correlação entre os factores de bloqueio à participação segundo a percepção dos cidadãos

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)
a) Greves e manifestações	1			–	–	–	–
b) Discriminações em relação às mulheres	0,22**	1	–	–	–	–	–
c) Discriminações em relação às minorias	0,26**	0,52**	1	–	–	–	–
d) Os partidos limitam a participação	0,29**	0,30**	0,41**	1	–	–	–
e) Associações melhor do que partidos	0,29**	0,28**	0,26**	0,28**	1	–	–
f) Os cadernos eleitorais dificultam a participação	0,22**	0,35**	0,35**	0,33**	0,36**	1	–
g) Participar publicamente pode ser prejudicial	0,20**	0,26**	0,26**	0,25**	0,24**	0,28**	1

Nota: ** $p < 0,01$. Os valores em negrito indicam um coeficiente de correlação superior a 0,4.

Quadro 2.3 – Eficácia de diferentes instrumentos de participação segundo a percepção dos cidadãos (coeficientes de correlação tau-b)

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)
a) Votar	1			–	–	–	–	–
b) Assinar petições	0,44**	1	–	–	–	–	–	–
c) Participar em manifestações	0,41**	0,67**	1	–	–	–	–	–
d) Participar em movimentos de cidadãos	0,41**	0,65**	0,76**	1	–	–	–	–
e) Pôr-se em contacto com políticos	0,32**	0,46**	0,47**	0,51**	1	–	–	–
f) Colaborar com um partido político	0,36**	0,44**	0,50**	0,50**	0,70**	1	–	–
g) Participar em associações	0,38**	0,62**	0,63**	0,65**	0,54**	0,58**	1	–
h) Alertar órgãos de comunicação	0,37**	0,50**	0,55**	0,54**	0,43**	0,47**	0,60**	1

Nota: ** $p < 0,01$. Os valores em negrito indicam um coeficiente de correlação superior a 0,7.

dalidades de mobilização (Teorell *et al.* 2007). As correlações mais elevadas (acima de 0,7) resultam entre a eficácia de participar em manifestações e em movimentos de cidadãos, por um lado, e entre o contacto com um

político e uma força partidária, por outro. Em geral, os dados sugerem a existência de duas fontes principais de cepticismo nas modalidades de participação: a primeira, mais acentuada, baseia-se na participação mais convencional, mediada através das organizações partidárias, enquanto a outra reside na irrelevância atribuída à participação inorgânica.⁷ No entanto, ocorre considerar que os coeficientes de correlação são médios ou fortes para todas as dimensões consideradas, ultrapassando em muitos casos uma correlação superior a 0,6. Isto significa que quem tende a olhar de forma mais positiva a própria intervenção na esfera política irá fazê-lo de forma geral, sem considerar de forma significativamente diferente as várias modalidades de participação.

Preditores da avaliação da participação

Estudos anteriores sobre a participação em Portugal evidenciaram que, apesar de as atitudes políticas terem o impacto mais significativo, existem importantes diferenças estruturais entre os vários grupos sociais (Cabral 2000; Viegas e Faria 2004 e 2007).⁸ Em primeiro lugar, os homens, tradicionalmente, apresentam uma maior propensão para a participação na vida pública, embora as diferenças não sejam significativas sobretudo no período mais recente (Baum e Espírito-Santo 2007, 149).⁹ Em segundo lugar, há uma diferença importante no que diz respeito à idade. Aqui nota-se uma tendência para uma maior participação com o aumentar da idade (Freire 2001; Freire e Magalhães 2002).¹⁰ Em terceiro lugar, a prática religiosa favorece um maior envolvimento dos indivíduos na vida política, reforçando a integração social e as ligações dos cidadãos com a comunidade. Finalmente, o efeito do *habitat* (rural *vs.* urbano) parece ser

⁷ Uma análise factorial exploratória sugere a existência de apenas um factor relevante, confirmando a forte correlação que existe entre as diferentes dimensões consideradas na análise. No entanto, quando a análise por componentes principais é constrangida a dois factores, as soluções indicam a existência de duas formas de desconfiança, uma em relação às organizações partidárias e outra que inclui as restantes formas de participação, respectivamente.

⁸ A maioria dos estudos aqui referidos baseia-se na análise da participação convencional, nomeadamente da participação eleitoral ou cívica.

⁹ Em particular, estes autores não encontraram diferenças relevantes em termos de desigualdades de género relativamente à participação eleitoral, enquanto as diferenças desapareceram ao longo do tempo no que diz respeito à participação convencional e não convencional.

¹⁰ Magalhães (2008) evidencia também um efeito curvilíneo da idade sobre a participação eleitoral.

controverso (Freire 2001, 20; Viegas e Faria 2004), embora estudos recentes baseados em dados individuais evidenciem um impacto não significativo no que diz respeito às diferentes formas de participação (Viegas e Faria 2007; Viegas *et al.* 2010a).

Até que ponto os diferentes grupos apresentam divergências no que diz respeito à percepção dos bloqueios à participação? Vista a associação positiva evidenciada anteriormente na percepção dos vários constrangimentos, utilizamos aqui um índice da maior ou menor percepção das desigualdades na participação a partir do bloco de perguntas d1 (v. apêndice). A análise indica que não existem diferenças na percepção da participação em termos de grupos sócio-demográficos (quadro 2.4). Isto significa que a percepção positiva ou negativa das modalidades de participação em Portugal não está relacionada com as características sociológicas dos indivíduos, sendo os valores do coeficiente de correlação tau-b sempre inferiores a 0,1.¹¹

Até que ponto esta percepção depende das atitudes dos indivíduos? Consideramos três dimensões atitudinais que vários estudos apontam estar relacionadas com a participação dos indivíduos (Freire e Magalhães 2002; Viegas e Faria 2007): a ideologia, a identidade partidária e a satisfação com a democracia. Também neste caso os resultados são, em geral, negativos. Apesar de os coeficientes serem estatisticamente significativos, a intensidade da correlação é muito fraca. Isto significa que a avaliação dos obstáculos à participação não está relacionada com as orientações ideológicas ou partidárias nem com a avaliação do desempenho da democracia. No caso da ideologia, não há nenhuma diferença entre um cidadão que se posiciona à esquerda ou à direita relativamente à percepção dos constrangimentos para a participação.¹² Mas, se considerarmos não o posicionamento no espectro ideológico, mas a capacidade de o indivíduo se posicionar neste eixo, a associação é mais forte e significativa.¹³ Isto significa que um indivíduo que não é capaz de se posicionar no espectro esquerda-direita é mais propenso a identificar constrangimentos

¹¹ Os resultados não se alteram quando consideramos a associação entre cada uma das componentes da participação e os correlatos sócio-demográficos.

¹² Para a maioria das variáveis relativas à percepção da participação, a correlação indica que os cidadãos com orientações ideológicas de direita tendem a discordar mais (relativamente aos indivíduos mais de esquerda) do facto de existirem discriminações que dificultam a participação dos indivíduos. De qualquer forma, os coeficientes são sempre muito fracos.

¹³ A variável esquerda-direita foi recodificada numa variável dicotómica entre os que se identificam no espectro ideológico e os que não sabem ou não respondem. Este último grupo corresponde a 33,5% dos entrevistados.

Quadro 2.4 – Correlação entre variáveis sócio-demográficas e atitudinais e índices da avaliação da participação

	Índice constrangimentos à participação	Índice eficácia da participação	Eficácia do acto eleitoral
Género	-0,002	-0,006	-0,04
Idade	0,005	-0,002	0,02
Educação	0,04	0,015	0,03
Frequência religiosa	-0,02	0,06	0,01
<i>Habitat</i>	-0,03	0,03	-0,07**
Ideologia	0,08**	-0,18**	-0,14**
Centrismo	0,08**	0,06*	0,05
Identidade partidária	0,13**	-0,24**	-0,20**
Exposição aos <i>media</i>	-0,04	0,11**	0,10**
Satisfação com a democracia	0,08**	0,06**	0,16**

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$.

Notas: A construção dos índices baseia-se nas baterias de perguntas *d1* e *d2 (b-b)*.

Índice dos constrangimentos à participação (7 = mín.; 32 = máx.).

Índice da eficácia da participação (7 = nada eficaz; 35 = muito eficaz) a partir das perguntas *d2b-b*.

Eficácia do voto (1 = nada eficaz; 5 = muito eficaz).

à participação. O mesmo resultado é obtido quando consideramos a posição mais ou menos central dos cidadãos na mesma escala, ou seja, a distância ideológica em relação ao centro do eixo esquerda-direita. Os indivíduos que se colocam nas posições mais extremas são os que consideram existirem maiores constrangimentos à participação. Também no que diz respeito à identidade partidária a associação com este bloco de variáveis é relativamente fraca, com uma correlação apenas superior a 0,1. Finalmente, os que estão mais satisfeitos com o funcionamento da democracia tendem a concordar com a existência de desigualdades e constrangimentos para a participação.

As conclusões anteriores são substancialmente confirmadas também ao analisar o outro bloco de perguntas, relativo à eficácia das várias modalidades de participação. Também neste caso não há correlações significativas com as variáveis sócio-demográficas nem com a posição no espectro esquerda-direita.¹⁴ As duas variáveis que apresentam uma relação mais forte com a eficácia das várias modalidades de participação

¹⁴ Estudos anteriores evidenciaram uma maior propensão dos indivíduos posicionados à esquerda para se mobilizarem (Cabral 2004, 314). No entanto, no que diz respeito à avaliação da eficácia, os indivíduos com orientações ideológicas de direita, tendencialmente, consideram mais eficazes os instrumentos de participação, excepto no caso da participação em movimentos de cidadãos ou em manifestações em que a relação apresenta o sentido contrário. Mas, em geral, os valores dos coeficientes raramente alcançam significância estatística.

são a ideologia e a identidade partidária. Em primeiro lugar, os resultados indicam que os indivíduos que têm dificuldade em utilizar o conceito abstracto de esquerda e direita, geralmente, consideram ineficaz participar na vida política, quer através dos actores da representação política, quer através das formas de mobilização cívica (manifestações, movimentos de cidadãos, intervenção através dos meios de comunicação). Em segundo lugar, os indivíduos que não se identificam com nenhum partido consideram irrelevante tentar influenciar as decisões políticas através das várias formas de participação. Finalmente, ocorre sublinhar que não há diferenças significativas na avaliação que é feita dos vários instrumentos de participação: independentemente de serem consideradas formas de participação convencional ou não convencional, a percepção dos apartidários é sempre negativa no que diz respeito à eficácia da participação.

Analisando separadamente a avaliação da eficácia da participação eleitoral, duas considerações merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, as correlações permanecem relativamente fracas e apresentam, em geral, a mesma direcção que as outras componentes da participação. Em segundo lugar, há uma associação muito mais forte em relação à satisfação com a democracia. Os indivíduos que avaliam de forma mais positiva o funcionamento do sistema político atribuem também uma maior eficácia à participação eleitoral.

Para analisar as determinantes da avaliação da participação na democracia portuguesa procedeu-se a uma análise multivariada. O modelo inclui como variáveis independentes as principais características sócio-demográficas, ou seja, género, idade, educação, religião, *habitat* e situação profissional. Dada a fraca associação entre as características estruturais dos indivíduos e as atitudes perante a participação, o modelo base inclui também as principais predisposições políticas, nomeadamente a ideologia e a proximidade partidária. Este modelo base foi testado considerando três variáveis dependentes distintas. A primeira baseia-se no índice construído a partir das avaliações dos constrangimentos à participação, enquanto a segunda considera as dimensões relativas à eficácia das diferentes formas de participação. Uma categoria separada é constituída pela eficácia do voto, que, como vimos anteriormente, é a dimensão mais consensual e a que se relaciona menos com as outras categorias.

Analisando, em primeiro lugar, a avaliação em relação aos constrangimentos da participação, o primeiro elemento a considerar é o fraco impacto das variáveis estruturais. A única variável sócio-demográfica que apresenta um efeito significativo é a educação (quadro 2.5). Os indivíduos

com maior nível de educação percebem maiores desigualdades na participação, enquanto os menos instruídos são mais propensos a ter uma opinião positiva. No entanto, são as predisposições políticas as variáveis que parecem explicar melhor a variação na avaliação da participação. São sobretudo os que não se posicionam no eixo esquerda-direita que julgam existirem mais desigualdades. A associação entre a avaliação da participação e a identidade partidária vai no mesmo sentido. Isto significa que, em geral, são os indivíduos menos integrados politicamente e que apresentam uma socialização política mais fraca que avaliam negativamente a democracia portuguesa na possibilidade de oferecer oportunidades de participação a todos os grupos sociais.

O modelo testado consegue explicar apenas uma parte reduzida da percepção dos cidadãos, sendo a variância explicada correspondente apenas a 5%. Considerando o impacto que as atitudes políticas exercem sobre a participação, é possível especificar ulteriormente o modelo através da inclusão de outras variáveis independentes. Neste sentido, foi também testado o impacto da exposição aos meios de comunicação e dos índices da eficácia, interna e externa.¹⁵ Apesar desta especificação, a melhoria do modelo é praticamente nula e não se verificam alterações aos resultados anteriores. Por outras palavras, a percepção do desempenho da participação não depende tanto do sentido de eficácia, mas sobretudo da integração política dos cidadãos.

Passando agora a analisar a eficácia da participação, os resultados confirmam que este tipo de avaliação não está relacionado com os diferentes grupos sociais. Por outro lado, as variáveis atitudinais apresentam um impacto estatisticamente significativo sobre a percepção da eficácia da participação. O efeito mais forte é relativo à identidade partidária. Os cidadãos que não se sentem próximos de nenhum partido têm uma percepção negativa em relação à eficácia da participação. O mesmo acontece com os indivíduos que não conseguem ou recusam posicionar-se na escala esquerda-direita.

Ao contrário do que se verifica no caso dos constrangimentos à participação, a inclusão de outras variáveis atitudinais tem um impacto es-

¹⁵ O índice de exposição aos meios de comunicação é construído a partir da frequência com que os indivíduos lêem jornais, vêem ou ouvem notícias sobre a situação política. O índice de eficácia interna considera duas perguntas: «pessoas como eu não têm qualquer influência no processo político» e «a política é um assunto demasiado complexo para uma pessoa como eu», enquanto a eficácia externa é medida através das perguntas «os políticos não se interessam pelo que pessoas como eu pensam» e «os políticos preocupam-se apenas com os seus próprios interesses».

Quadro 2.5 – Avaliação da participação: análise multivariada (OLS)

	Constrangimentos à participação		Eficácia da participação		Eficácia do voto	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Género	0,19 (0,35)	0,001 (0,37)	-0,16 (0,48)	0,18 (0,46)	0,003 (0,07)	0,04 (0,08)
Idade	0,02 (0,01)	0,02 (0,01)	0,00 (0,02)	-0,004 (0,02)	0,003 (0,00)	0,003 (0,00)
Educação	0,35 (0,13) ***	0,34 (0,14) **	0,20 (0,17)	-0,05 (0,18)	0,06 (0,03) **	0,03 (0,03)
Prática religiosa	-0,06 (0,15)	-0,09 (0,15)	0,26 (0,19)	0,32 (0,19) *	-0,03 (0,03)	-0,02 (0,03)
Profissão	0,77 (0,49)	0,74 (0,50)	-0,40 (0,61)	-0,57 (0,61)	-0,01 (0,10)	-0,03 (0,10)
Habitat	-0,23 (0,16)	-0,22 (0,16)	0,11 (0,20)	0,14 (0,20)	-0,08 (0,03) **	-0,08 (0,03) **
Ideologia	1,09 (0,44) **	1,26 (0,46) ***	-1,56 (0,55) **	-1,60 (0,56) ***	-0,15 (0,09) *	-0,15 (0,09) *
Proximidade partidária	1,01 (0,40) **	0,89 (0,42) **	-2,87 (0,51) **	-2,45 (0,54) ***	-0,40 (0,08) ***	-0,34 (0,08) ***
Exposição aos <i>media</i>	-	-0,08 (0,06)	-	0,18 (0,08) **	-	0,01 (0,01)
Eficácia interna	-	0,09 (0,12)	-	0,16 (0,16)	-	0,02 (0,03)
Eficácia externa	-	0,13 (0,13)	-	0,32 (0,17) *	-	0,07 (0,03) **
Constante	15,6 (1,08) ***	12,8 (1,58) ***	28,3 (1,36) ***	22,8 (2,01) ***	4,10 (0,27) ***	3,59 (0,33) ***
R ²	0,05	0,06	0,09	0,11	0,06	0,07
(N)	(667)	(646)	(848)	(776)	(886)	(848)

Notas: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$. Erros-padrão entre parênteses. FIV mais alto: 2,11.

Variável dependente: (1) índice dos constrangimentos à participação (7 = mín.; 32 = máx.); (2) índice da eficácia da participação (7 = nada eficaz; 35 = muito eficaz) a partir das perguntas *d2b-b*; (3) eficácia do voto (1 = nada eficaz; 5 = muito eficaz).

taticamente significativo, embora a melhoria do modelo seja muito reduzida. Para além da falta de integração política, a desconfiança em relação aos políticos faz com que os indivíduos tenham uma percepção negativa da eficácia da participação. Para além da eficácia externa, o índice de exposição aos meios de comunicação alcança significância estatística, enquanto a eficácia interna não parece ter nenhum impacto relevante.

Finalmente, a reduzida variância explicada poderá estar relacionada com a falta de especificação do modelo, sobretudo no que diz respeito às variáveis relativas à conjuntura política. De facto, no caso da participação política, estas variáveis têm demonstrado um peso cada vez maior ao longo do tempo (Viegas e Faria 2007, 100). A análise da percepção da eficácia da participação não parece confirmar estes resultados,¹⁶ embora não estejam disponíveis indicadores mais adequados, como, por exemplo, a avaliação da conjuntura económica ou o desempenho do governo.

Na análise multivariada consideramos a eficácia no acto eleitoral como uma componente separada, visto o carácter mais atípico – e mais consensual – desta forma de participação. De facto, os resultados mostram um impacto mais consistente das variáveis sócio-demográficas, no-

¹⁶ Introduzindo no modelo de regressão a variável «satisfação com a democracia» a variância explicada aumenta ligeiramente ($r^2=0,10$), mas sem alcançar resultados estatisticamente significativos.

meadamente da educação e do *habitat*. Os mais educados são mais propensos a julgar o voto como uma forma eficaz de participação, assim como os que residem nas zonas mais rurais. Por outro lado, a ideologia tem um efeito mais reduzido e confirma-se o impacto crucial da proximidade partidária sobre esta componente. Em ambos os casos, os indivíduos com uma menor socialização política, ou seja, com maiores dificuldades em se orientarem na esfera política, são os que consideram o voto uma forma pouco eficaz de intervir e influenciar as decisões políticas. Finalmente, a avaliação da participação eleitoral também se relaciona de forma significativa com a eficácia externa, enquanto a mobilização cognitiva não parece ter efeitos significativos.

Considerações finais

Vários estudos indicam que as práticas de participação e de mobilização cívica em Portugal apresentam níveis relativamente reduzidos quando comparados com outras democracias europeias (Cabral 2000; Viegas *et al.* 2010a e 2010b). Em termos de participação convencional, os valores da abstenção têm vindo a aumentar nas últimas décadas, alcançando um máximo de 53,5% nas eleições presidenciais de 2011. Porém, as taxas de participação nos partidos políticos são extremamente baixas, registando-se um declínio sobretudo a partir dos anos 90 (Van Biezen *et al.* 2011). Por outro lado, o declínio das formas de participação convencional não tem sido acompanhado por um aumento das novas formas de participação, como, por exemplo, no caso da participação em movimentos sociais ou através de formas de automobilização. Dados de inquérito confirmam o reduzido envolvimento dos cidadãos portugueses nas diversas formas de participação (Viegas *et al.* 2010a). A nível institucional, a percentagem de inquiridos que apresentam alguma forma de participação oscila entre 2% e 5%, uma percentagem substancialmente inferior a outros países da Europa ocidental. Ainda maior é a diferença entre Portugal e outras democracias se considerarmos as novas formas de participação política e as acções de protesto.¹⁷

Estas considerações sugerem que um dos elementos críticos do funcionamento da democracia portuguesa se relaciona com a componente

¹⁷ Por exemplo, apenas 3% e 4% dos inquiridos declaram ter participado numa manifestação ou numa greve, respectivamente. Em Espanha, os valores são de 15% e 8%, respectivamente (dados relativos a 2001-2002, Viegas *et al.* 2010a, 27).

participativa. Até que ponto a crise de participação se reflecte na percepção dos cidadãos? Este estudo é um primeiro passo para a compreensão da avaliação das formas de participação e do envolvimento dos portugueses na vida política.

Os dados recolhidos pelo «Barómetro da Qualidade da Democracia» sugerem que há uma visão muito negativa no que diz respeito às oportunidades da participação. Depois de quatro décadas de democracia, cerca da metade dos indivíduos inquiridos pensa que ainda existem constrangimentos para a participação na vida política para as mulheres ou para as minorias. Contudo, os tradicionais actores responsáveis pela mobilização são considerados um obstáculo para o envolvimento na esfera política. Há, portanto, um profundo cepticismo nas oportunidades de participação que a democracia oferece aos cidadãos.

Relativamente às diferentes modalidades de mobilização, os resultados deste estudo sugerem que a participação eleitoral é considerada, globalmente, de forma mais positiva quando comparada com outros instrumentos de intervenção. Apesar dos níveis elevados de abstenção registados nas últimas duas décadas, a participação convencional através das eleições representa ainda o meio que mais confiança inspira nos cidadãos. No entanto, se considerarmos o caso português numa perspectiva comparada, também no que diz respeito à eficácia do voto a avaliação dos cidadãos não resulta particularmente positiva. De facto, quando se pergunta se o voto faz a diferença, a discrepância entre avaliações positivas e negativas é de apenas 4 pontos percentuais, um dos valores mais baixos entre os países analisados (Caul Kittilson e Anderson 2011).¹⁸

Por outro lado, os baixos níveis de participação não convencional podem estar relacionados com a percepção de que as organizações políticas – nomeadamente os partidos – tendem a instrumentalizar e influenciar as dinâmicas de mobilização, aumentando a desconfiança em relação à participação «inorgânica». Contudo, esta análise deve ser aprofundada e complementada através da relação que existe entre participação e outras dimensões da qualidade da democracia, sobretudo no que diz respeito à igualdade e à responsividade do sistema político.

Estudos anteriores indicaram que a disponibilidade de recursos de mobilização é um elemento relativamente pouco importante para explicar a participação eleitoral (Freire e Magalhães 2002; Magalhães 2008). No entanto, alguns grupos sociais diferenciam-se claramente em termos

¹⁸ O estudo baseia-se nos dados do *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES). Os dados de Portugal referem-se às eleições legislativas de 2005.

de padrões de participação, sobretudo no sentido de uma menor adesão às novas formas de participação (Viegas *et al.* 2010a, 39). É o caso dos mais novos, dos indivíduos com menor nível de educação e que pertencem às classes sociais mais baixas. Apesar de o seu efeito ser cada vez mais reduzido nas sociedades europeias, as determinantes sociais ajudam a explicar os diferentes padrões de envolvimento na política. No caso português, no entanto, estas divergências apagam-se quase por completo quando consideramos a percepção dos cidadãos em relação à participação. Isto significa que a avaliação, maioritariamente negativa, das oportunidades de participação é bastante difusa e não caracteriza apenas os eleitores mais jovens ou mais educados. Neste sentido, a reduzida importância atribuída ao envolvimento activo na esfera política emerge também a nível comparado quando observamos a percentagem de indivíduos que consideram a maior intervenção dos cidadãos nas decisões a principal prioridade do país. Segundo os dados do *European Values Study* (2008), apenas 20% dos portugueses partilham esta opinião, valor que se situa abaixo da média europeia (25%). Estes dados sugerem, portanto, uma reduzida confiança na eficácia política da participação, sobretudo quando comparamos Portugal com as democracias da Europa do Sul¹⁹ ou várias democracias da Europa de Leste.

As conclusões preliminares deste estudo indicam que as diferenças na percepção dos constrangimentos e da eficácia da participação se baseiam sobretudo nas atitudes políticas dos indivíduos. Os indivíduos que não se identificam em nenhum partido são mais propensos a atribuir uma menor eficácia aos processos de participação e a considerar que existem fortes desigualdades nas oportunidades de intervir no sistema político. Analogamente, os que não se reconhecem no eixo ideológico têm também uma avaliação profundamente negativa no que diz respeito à componente participativa da democracia. Para além do impacto da identidade partidária e da ideologia, a confiança nos actores políticos e na própria capacidade de intervir na esfera política é um factor determinante no que diz respeito à avaliação da participação. Neste sentido, este trabalho confirma os principais resultados evidenciados por estudos anteriores (Viegas *et al.* 2010a).

Estas conclusões são, de qualquer forma, pouco satisfatórias. Por um lado, a capacidade explicativa dos modelos é bastante reduzida. Por

¹⁹ Por exemplo, na Grécia a prioridade de uma maior participação é partilhada por 35% dos inquiridos, em Itália esta percentagem é de 30% e em Espanha corresponde a 26% (dados de 2008).

outro, é plausível que os indivíduos com uma socialização política limitada e mais afastados do processo político tendam a avaliar de forma negativa a participação. Neste sentido, parece-nos útil percorrer duas linhas de investigação. Em primeiro lugar, permanece um ponto de interrogação sobre os efeitos que o contexto político e económico pode ter tido sobre a avaliação da participação. Dadas as limitações do inquérito, não é possível saber até que ponto o ceticismo em relação à participação se relaciona com o agravamento da crise económica e a degradação da imagem dos partidos junto da opinião pública. Por outro, seria necessário também analisar mais em pormenor o processo de socialização política, sobretudo em termos das diferenças geracionais.

Finalmente, estes resultados devem também ser interpretados com cautela devido ao facto de não existirem dados longitudinais ou comparados que nos permitam contextualizar melhor a avaliação da participação por parte dos cidadãos. Embora não seja possível falar de um «retrocesso» da democracia portuguesa, esta dimensão constitui, sem dúvida, uma das áreas que mais preocupações suscitam em termos do funcionamento de uma «democracia de qualidade», sobretudo quando consideramos os reduzidos níveis de participação política e a avaliação negativa acerca das oportunidades de participação. As implicações deste fenómeno e as consequências relativamente às políticas implementadas constituem outras questões fundamentais a examinar em futuras investigações.

Referências bibliográficas

- Ansell, C., e J. Gingrich. 2003. «Trends in decentralization». In *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, orgs. B. E. Cain, R. J. Dalton e S. E. Scarrow. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 140-163.
- Armington, K. 2007. «Political participation and associational involvement». In *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*, orgs. J. Van Deth, J. R. Montero e A. Westholm. Londres: Routledge, 358-383.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barnes, S. H., e M. Kaase, orgs. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Londres: Sage.
- Baum, M. A., e A. Espírito-Santo. 2007. «As desigualdades de género na participação política em Portugal: uma perspectiva longitudinal». In *Eleições e Cultura Política*, orgs. A. Freire, M. Costa Lobo e P. Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 111-155.
- Beetham, D. 1999. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.

- Beetham, D., org. 2002 *Handbook on Democracy Assessment*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Beetham, D., et al. 2008. *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Biezen, I. van, P. Mair e T. Poguntke. 2011 «Going, going, ... gone? Party membership in the 21st century». *European Journal of Political Research*, 51 (1): 24-56.
- Blais, A., e F. Gélinau. 2007 «Winning, losing, and satisfaction with democracy». *Political Studies*, 55: 425-441.
- Brady, H. E. 1999. «Political participation». In *Measures of Political Attitudes*, orgs. J. P. Robinson, P. R. Shaver e L. S. Wrightsman. San Diego, CA: Academic Press, 737-801.
- Brady, H. E., S. Verba e K. L. Schlozman. 1995. «Beyond SES: a resource model of political participation». *American Political Science Review*, 89 (2): 271-294.
- Bueno de Mesquita, B., et al. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bühlmann, M., et al. 2008 «The quality of democracy. Democracy barometer for established democracies». *Working paper*. Zurique: National Centre of Competence in Research Democracy of the Swiss National Science Foundation.
- Cabral, M. V. 2000. «O exercício da cidadania política em Portugal». *Análise Social*, xxxv (154-155): 85-113.
- Cabral, M. V. 2004. «Confiança, mobilização e representação em Portugal». In *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, orgs. A. Freire, M. Costa Lobo e P. Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 301-329.
- Cain, B. E., R. J. Dalton e S. E. Scarrow. 2003. *Democracy Transformed? The Expansion of Citizen Access in Advanced Industrial Democracies*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Caul Kittilson, M., e C. J. Anderson. 2011. «Electoral supply and voter turnout». In *Citizens, Context, and Choice*, orgs. R. J. Dalton e C. J. Anderson. Oxford: Oxford University Press, 33-54.
- Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dalton, R. J. 2008. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Dalton, R. J., S. E. Scarrow e B. E. Cain. 2004. «Advanced democracies and the new politics». *Journal of Democracy*, 15 (1): 124-138.
- Freire, A. 2001. *Modelos de Comportamento Eleitoral*. Oeiras: Celta.
- Freire, A., et al., orgs. 2005. *Comportamentos e Atitudes Políticas 1973-2002*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Freire, A., J. M. L. Viegas e F. Seiceira, orgs. 2009. *A Representação Política em Portugal – Inquéritos e Bases de Dados*. Lisboa: Sextante.
- Freire, A., e P. Magalhães. 2002. *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Frey, B. S., e A. Stutzer. 2000. *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, R. F. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knutsen, C. H. 2010. «Measuring effective democracy». *International Political Science Review*, 31 (2): 109-128.
- Landman, T., org. 2008. *Assessing the Quality of Democracy: a Practical Guide*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

- Magalhães, P. 2008. «Redes sociais e participação eleitoral em Portugal». *Análise Social*, XLIII (3): 473-504.
- Mansbridge, J. J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Morlino, L. 2010. «Qualities of democracy: how to analyze them». Comunicação apresentada no colóquio internacional «The quality of democracy: theory and empirical analysis». Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 15 de Janeiro.
- Norris, P. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Parry, G., G. Moyser e N. Day. 1992. *Political Participation and Democracy in Britain*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pattie, C., P. Seyd e P. Whiteley. 2004. *Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Powell, G. B. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Riker, W. H., e P. C. Ordeshook. 1968. «A theory of the calculus of voting». *American Political Science Review*, 62 (1): 25-42.
- Rosenstone, S., e J. M. Hansen. 2003. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Nova Iorque: Longman Classics.
- Rueschemeyer, D. 2004. «Addressing inequality». *Journal of Democracy*, 15 (4): 76-90.
- Scarrow, S. 1999. «Parties and the expansion of direct participation opportunities: who benefits?» *Party Politics*, 5 (3): 341-62.
- Teorell, J., M. Torcal e J. R. Montero. 2007. «Political participation. Mapping the terrain». In *Citizenship and Involvement in European Democracies*, orgs. J. W. van Deth, J. R. Montero e A. Westholm. Londres: Routledge, 334-357.
- Thompson, D. F. 1970. *The Democratic Citizen: Social Science and Democratic Theory in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uhlener, C. J. 2001 «Political participation». In *International Encyclopedia of the Social Behavioral Sciences*, orgs. N. J. Smelser e P. B. Baltes. Amesterdão: Elsevier, 11078-11082.
- Van Deth, J. W. 2003. «Measuring social capital: orthodoxies and continuing controversies». *International Journal of Social Research Methodology*, 6 (1): 79-92.
- Van Deth, J. W., org. 1997. *Private Groups and Public Life. Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*. Londres: Routledge.
- Verba, S., e N. H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Verba, S., N. H. Nie e J. Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Verba, S., K. L. Schlozman e H. E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Viegas, J. M. L., e S. Faria. 2004. «A abstenção nas eleições legislativas de 2002». In *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, orgs. A. Freire, M. Costa Lobo e P. Magalhães. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 221-259.
- Viegas, J. M. L., e S. Faria. 2007. «A abstenção eleitoral em Portugal: uma perspectiva comparada». In *Eleições e Cultura Política*, orgs. A. Freire, M. Costa Lobo e P. Magalhães. Lisboa: ICS, 91-109.

- Viegas, J. M. L., A. Belchior e F. Seiceira. 2010a. «Mudanças e continuidades no modelo de participação política em Portugal. Análise comparada europeia». *Perspectiva*, 5: 17-42.
- Viegas, J. M. L., S. Faria e S. Santos. 2010b. «Envolvimento associativo e mobilização cívica». In *A Qualidade da Democracia em Debate*, orgs. J. M. L. Viegas, S. Santos e S. Faria. Lisboa: Mundos Sociais, 157-180.
- Wampler, B. 2007. «Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil». *Studies in Comparative International Development*, 41 (4): 57-79.

Apêndices

a1: Questões sobre a participação incluídas no «Barómetro da Qualidade da Democracia» (d1 a-g).

-
- a) Em Portugal, as greves e manifestações estão demasiado controladas pelos sindicatos ou pelos partidos
 - b) Em Portugal existem discriminações que dificultam a participação das mulheres na vida política
 - c) Em Portugal existem discriminações que dificultam a participação das minorias na vida política
 - d) Em Portugal, a maneira como os partidos funcionam limita a participação dos cidadãos
 - e) Em Portugal defendemos melhor os nossos interesses participando em associações do que em partidos
 - f) Em Portugal, a organização dos cadernos eleitorais dificulta a participação dos cidadãos no acto eleitoral
 - g) Em Portugal, participar publicamente em organizações políticas pode prejudicar a realização profissional
-

a2: Para cada uma das seguintes maneiras de participar na vida política, diga-me, por favor, se a considera muito eficaz, eficaz, pouco eficaz ou nada eficaz para mudar as coisas em Portugal? (d2 a-h)

- a) Votar nas eleições
 - b) Assinar petições
 - c) Participar em manifestações
 - d) Participar em movimentos de cidadãos
 - e) Pôr-se em contacto com um político
 - f) Colaborar com um partido político
 - g) Participar em associações
 - h) Alertar os órgãos de comunicação social
-

a3: Codificação das variáveis independentes

Género	0 = masculino; 1 = feminino
Idade	Contínua
Educação	1 = instrução primária; 5 = universitária
Prática religiosa	1 = quase nunca; 5 = várias vezes por semana
Situação profissional	0 = activo; 1 = não activo
<i>Habitat</i>	0 = rural; 5 = urbano
Ideologia	0 = com ideologia; 1 = sem ideologia
Proximidade partidária	0 = sim; 1 = não
Exposição aos <i>media</i>	3 = mínima; 15 = máxima
Eficácia interna	2 = eficácia mínima; 10 = eficácia máxima
Eficácia externa	2 = eficácia mínima; 10 = eficácia máxima
Satisfação com a democracia	1 = nada satisfeito/a; 5 = totalmente satisfeito/a

Mónica Brito Vieira
Nina Wiesehomeier*

Capítulo 3

Representação em Portugal: perspectiva dos cidadãos

Sumário

Estudos recentes chamam a atenção para o facto de a satisfação dos cidadãos com a democracia estar fortemente correlacionada com a forma como percebem o desempenho da função representativa (v., entre outros, Aarts e Thomassen 2008, 17). Sendo que os partidos políticos são o principal canal de representação política dos cidadãos num sistema político democrático, é de prever que, quanto mais os cidadãos se sintam representados pelos partidos existentes, mais positiva tenderá a ser também a sua avaliação do funcionamento da democracia em que vivem. Tendo por base dados recolhidos no âmbito do primeiro inquérito de opinião realizado pelo projecto «Barómetro da Qualidade da Democracia», este capítulo propõe-se discutir um conjunto de questões centrais sobre a relação dos portugueses com o seu sistema representativo. Em que medida se sentem os portugueses representados pelos partidos políticos? Encontrarão eles nos partidos o seu canal privilegiado de expressão política ou, antes pelo contrário, identificar-se-ão, cada vez mais, com outros canais alternativos de expressão política, actuando dentro e fora do aparelho de Estado? Verificar-se-á em Portugal a relação compensatória que alguma literatura tem identificado entre representação subjectiva (ou o «sentir-se representado» por um partido) e participação política, o que implicaria que quem não sinta que as suas posições estão bem representadas no sistema político-partidário se volte para a

* As autoras figuram em ordem alfabética, sendo igual a sua contribuição para o presente capítulo.

participação extrapartidária enquanto forma de aumentar a sua eficácia política (Ikeada *et al.* 2008, 85)? Ou estaremos a assistir a uma simples retirada daqueles cidadãos que, descontentes com a representação partidária, também não se identificam com a presença que lhes é dada por qualquer outro agente e/ou instituição com potenciais funções representativas e, assim sendo, acabam por renunciar simplesmente a ter qualquer «voz» política, seja ela dada pela representação ou pela acção directa? Eis, pois, o conjunto de questões que enquadram a análise conduzida ao longo deste capítulo.

Enquadramento

Democracia representativa em crise?

Há já várias décadas que a democracia representativa vive sob o signo da crise. Da subida da abstenção eleitoral ao declínio da filiação, identificação e mobilização partidárias, da maior volatilidade dos eleitores e resultados eleitorais aos elevados níveis de cepticismo e desconfiança face às elites políticas, tudo são sintomas comumente apontados como relevando de uma doença maior e de difícil cura: a degenerescência do modelo representativo que, historicamente, serviu de base à teoria e à prática da democracia moderna (v., entre muitos outros, Pitkin 2003 e Dalton 2004).

A democracia representativa é um sistema político singular e particularmente exigente. Na base do princípio «um cidadão – um voto», confere voz aos cidadãos, enquanto indivíduos, mas fá-lo no intuito de lhes devolver uma voz colectiva, que é também uma voz necessariamente representada, em que se possam rever. Toda e qualquer tentativa de representação política democrática é, de resto, já, pelo menos em parte, uma crise de representação, na medida em que em democracia nunca há – nem deve haver – lugar a uma perfeita coincidência entre representantes e representados. Do reconhecimento da diferença entre ambos depende a capacidade crítica dos representados em relação à imagem colectiva que lhes é devolvida pelos seus representantes, em reflexo, bem assim como a continuidade da relação de influência, controlo e poder em que assenta todo o jogo político democrático. Embora todo o «povo» seja uma construção política e tenha, portanto, de ser representado para que exista enquanto tal, numa democracia ele nunca pode ser sujeito de uma representação que assuma um carácter definitivo e incontroverso (Frank 2010). Pelo contrário, e apesar da tendência crescente para a concentração

de poder no executivo, o governo representativo compõe-se de diversas instituições representativas (e. g., parlamento, governo, Presidência da República e mesmo tribunais, administrando justiça «em nome do povo»), que foram criadas para limitar, quando não mesmo para desafiar, o monopólio do governo sobre a representação do «povo» e sobre a definição da sua vontade colectiva. Toda a representação democrática implica, assim, um questionamento de que a vontade do «povo» seja, afinal, uma tensão permanente entre as partes e o todo. Temos assim, por um lado, as opiniões, os interesses e os valores dos diferentes indivíduos e dos diferentes grupos que se confrontam numa dada comunidade política e, por outro, a intenção de representar um todo, «um povo», sem fractura. Trata-se, de resto, de uma intenção que, numa democracia pluralista, como a portuguesa, será sempre uma intenção «de parte», uma vez que pressupõe a apresentação de um projecto político que seja distintivo e que se diferencie dos projectos alternativos apresentados pelos demais partidos políticos em nome desse mesmo povo que se representa.

Representar os cidadãos colectivamente é, portanto, uma tarefa complexa e é-o sobretudo nas sociedades actuais. O processo de modernização social trouxe consigo cidadãos mais individualizados, mais autónomos, mais críticos, mais cognitivamente mobilizados e, por conseguinte, também menos atraídos pelas ideias e organizações mediadoras que tradicionalmente actuaram entre a sociedade e o Estado. Isto acontece sobretudo se essas organizações assumirem uma natureza formal e hierárquica e se as ideias que defendem tomarem a forma de sistemas compreensivos, organizadores do pensamento e acção humanas, como são as ideologias. Para além de enfrentar o desafio dos cidadãos «críticos», a representação política confronta-se hoje com o facto de serem várias as democracias em que a distribuição fortemente assimétrica de recursos, a capacidade organizativa e o poder privam o processo de comunicação e constituição mútua entre representantes e representados, que a relação representativa democrática pressupõe e exige, ao mesmo tempo que catapulta desproporcionalmente a voz e a influência política de segmentos minoritários da sociedade (por exemplo, da opinião publicada e dos líderes de opinião: Bartels 2006; Adams e Ezrow 2009). Temos assim definidos dois grandes grupos de cidadãos – os críticos e os alienados –, que estão na base da ideia, hoje largamente veiculada, de que, se as democracias desenvolvidas estão, de facto, a passar por uma crise, esta é seguramente uma crise de representação política.

Crise da representação ou crise do partido político?

Sendo que os partidos políticos são o principal canal através do qual os cidadãos são representados nas democracias representativas, não será de estranhar que a alegada «crise da representação» seja vulgarmente assimilada a uma «crise do partido político» (Dalton e Wattenberg 2002). Uma crise que, no entender de muitos analistas, decorre da progressiva concentração da acção partidária nas funções procedimental e governativa (com destaque para a conquista de cargos públicos e o recrutamento de líderes e funcionários para o exercício desses cargos e a organização do parlamento e do governo), em detrimento da função representativa (de formulação de clivagens e dos termos do conflito político; de selecção, definição e articulação coerente de interesses e exigências compatíveis com uma certa ideia de vantagem mútua ou de bem comum). Como explicam Katz e Mair, em razão da sua progressiva cartelização ou viragem para o Estado, os partidos políticos terão perdido centralidade na constituição e organização das preferências do eleitorado; e, tendo deixado os partidos de ser agentes dos eleitores, os eleitores terão perdido interesse na sua representação pelos partidos, deslocando-a, sempre que possível, para outras instituições (Katz e Mair 2009, 762).

Este diagnóstico da condição actual dos partidos políticos tem encontrado eco em estudos sobre os partidos portugueses. A cartelização dos nossos partidos é tida por «originária», porque decorrente da falta de raízes organizacionais fortes desde o momento primeiro da instituição do sistema partidário democrático em Portugal. Momento esse em que os partidos terão assumido o monopólio da representação política menos pela sua ligação à sociedade do que pela sua ligação ao Estado e pelo controlo das regras eleitorais que essa ligação proporciona até hoje (Jalali 2007). E, apesar de serem conhecidas diferenças significativas no que toca às estruturas de organização local que os diferentes partidos vieram a desenvolver subsequentemente, é também sabido que os partidos portugueses interagem com os seus eleitorados de forma fugaz, praticamente limitada aos períodos de campanha eleitoral, com o sistema de listas fechadas, a propiciar, no geral, uma comunicação e papel social fracos dos partidos. Além deste parco enraizamento social e fraca interacção com os representados, o pragmatismo ou *catch-all*-ismo dos partidos, especialmente os do centro do espectro político-partidário – PS e PSD –, que são também aqueles cujo voto se encontra menos socialmente ancorado, é apontado como traduzindo-se numa flexibilidade, indefinição e tacticismo ideológicos que dificultam a identificação partidária e os tornam

potencialmente indistintos entre si, alimentando um sentimento difuso de que os partidos são todos iguais e apresentam uma escolha pouco relevante ao eleitorado (Freire *et al.* 2002). Iguais talvez, mas já não necessariamente permutáveis, visto que os estudos eleitorais indicam que os eleitores tenderão menos a transferir o seu voto de um para outro dos partidos do chamado «centrão» do que os partidos a ganhar votos da, ou a perder votos para a, abstenção, que, como sabemos, tende a ser elevada entre nós. O cenário que estas análises desenham é, por conseguinte, o de partidos cujo combate é menos pela convicção do que contra a indiferença (ou a sua fomentação por relação aos seus mais directos adversários). Partidos em que o enraizamento e o apoio social perdem a favor do «estatismo» e do «aparelhismo», o que os constitui como instituições essencialmente «introvertidas», no sentido de «funcionarem para dentro» ou de estarem fechadas sobre si. E neste movimento de introversão toda a representação da sociedade pelo Estado que não se veja mediada pela força superior dos interesses do partido (e, em particular, dos seus membros) enfrenta sérias dificuldades. O diagnóstico é sombrio, mas, mais do que averiguar da sua adesão à realidade, o que cabe no âmbito necessariamente limitado deste estudo é determinar se os portugueses se sentem «presentes» ou representados naquilo que os partidos políticos alegadamente dizem, ou fazem, em seu nome e, a não se sentirem assim, se encontram canais alternativos de representação e quais.

Os resultados apurados através do inquérito do «Barómetro da Qualidade da Democracia» dão-nos conta do grau de desidentificação entre cidadãos e partidos em Portugal. Quando questionados sobre se algum dos partidos políticos existentes representa as suas opiniões razoavelmente bem, 47,6% dos inquiridos, quase metade, respondem negativamente, sendo de 14,1% a percentagem daqueles que, não respondendo que «não», dizem simplesmente «não saber» ou «não responder». Mas, se são muitos os portugueses que não se revêem nas posições apresentadas a público pelos partidos que integram o nosso sistema político-partidário, também não é certo que encontrem fora dele outras instituições ou agentes em cujas posições revejam. Com efeito, um em cada três portugueses não consegue encontrar qualquer instituição ou agente, de entre os elencados no inquérito (a saber, partidos políticos, Presidente da República, movimentos sociais de protesto, Igreja, sindicatos e autarcas), que creia dar «voz» às suas preocupações (àquilo que querem, ou preferem, ou simplesmente pensam desta ou daquela questão). Entre os portugueses que conseguem encontrar neste sistema representativo entendido em sentido alargado canais de expressão política, a maioria –

embora se trate, neste caso, de uma maioria muito relativa (21,7%) – nomeia o Presidente da República como sendo quem melhor representa as suas preocupações (note-se que o inquérito de opinião foi aplicado antes da polémica em torno das reformas do Presidente, que veio provocar uma cisão notória entre a população e o seu mais alto magistrado). Ao Presidente seguem-se, a grande distância, os movimentos sociais de protesto (12%) e, *ex aequo*, os sindicatos e os partidos políticos (ambos com 10%). Atrás dos partidos vêm a Igreja (7%), e, com menos de metade do valor, os autarcas (3%), cuja função de conceder «voz» às preocupações das populações, tal como percepcionada pelos inquiridos, é, quando muito, residual. Este resultado é especialmente interessante se tivermos em conta a hipótese comumente aventada pela literatura de que a distância face ao representante é um factor importante na avaliação do laço representativo com ele estabelecido, sendo que uma maior proximidade (tal como aquela proporcionada ao nível do poder local) aumentaria a probabilidade de «sentir-se representado» ou de sentir esse laço representativo como forte. Em Portugal, porém, a proximidade física dos autarcas aos inquiridos não os exime de serem colocados numa posição negligenciável no que toca à representação da «voz» daqueles que os elegem – o que pode ser parcialmente explicado pela reduzida voz dos próprios autarcas em questões políticas nacionais e pelo facto de a sua função ser entendida menos como representativa do que uma questão de fazer «algo por nós» ou «em nosso benefício» (para a potencial diferença entre ambas as relações, v. Brito Vieira e Runciman 2008, cap. 1). No cômputo geral, o fosso entre potenciais representantes e potenciais representados parece ser generalizado em Portugal e não deixar, de todo, os partidos políticos de fora: com apenas 10% dos inquiridos a encontrarem no discurso e acção dos partidos reflexo das preocupações que mais os afligem, é caso para suspeitar de que algo vai mal na selecção, definição e articulação que os partidos dão dos principais interesses e exigências dos cidadãos.

Estudo da representação política em Portugal

Se atentarmos nos estudos sobre a representação política que vêm sendo realizados em Portugal, constataremos que tendem a seguir o modelo mais comumente adoptado em estudos internacionais congêneres, isto é, o modelo das congruências (Miller e Strokes 1963; Belchior 2008; Freire *et al.* 2010). Este modelo procura determinar a distância entre representantes e representados em termos do seu autoposicionamento ideológico esquerda-direita e em termos das suas preferências por políticas públicas.

A análise de congruências é, no entanto, apenas uma das formas possíveis de estudo da representação política e, na ausência de estudos diacrónicos, como acontece no nosso país, consegue dizer-nos pouco sobre os mecanismos causais pelos quais as eventuais justaposições entre as «preferências» dos governantes e as «preferências» dos governados se formam.

Todos os modelos de análise da representação política estão inscritos numa concepção particular de democracia (desde as concepções minimalistas, em que a representação surge como uma forma de elitismo, e a democracia representativa, como mais uma forma de governo misto, a concepções mais substantivas, com o seu enfoque na interação entre as esferas públicas, informal e formal, no discurso, na deliberação, no juízo e na capacidade crítica, que apenas a política mediada permitiria) e do que conta (ou não) como representação política democrática. A este respeito, importa salientar que o modelo das congruências tende a não reconhecer à democracia representativa uma natureza distintiva, antes a avaliando à luz de um ideal que é o da democracia directa: a saber, um ideal de identidade entre governantes e governados, em relação ao qual a democracia representativa será sempre e apenas «um lamentável substituto» (Dahl 1982, 13). Em contraste com a teorização da representação como substituição ou como identificação, as teorias mais recentes da representação democrática vêm propondo que o reconhecimento e mesmo a afirmação de uma certa separação entre representantes e representados é da própria essência da representação democrática (Plotke 1997; Urbinati 2006; Disch 2011). É, de resto, no reconhecimento desta diferença, ou desta ausência de um fechamento, que se funda a ideia da representação enquanto processo dinâmico, exigindo uma interlocução e negociação continuadas a três níveis diferentes e comunicantes entre si: entre representados e representantes, dos representados entre si e dos representantes entre si.

Agindo em nome de um eleitorado internamente diverso, os representantes têm de co-constituir e oferecer respostas às preferências dos representados. Mas estas não são os únicos factores relevantes na representação. Outros cidadãos, além dos seus eleitores ou simpatizantes, terão preferências diversas, porventura conflituantes. E o representante terá a sua própria concepção do que melhor realiza, ora os interesses de quem mais directamente representa, ora o bem-estar da população em geral, uma concepção que deve submeter ainda ao escrutínio dos representados e dos demais representantes com assento parlamentar. O tratamento da responsividade como *a* marca distintiva da representação democrática permeia o modelo das congruências; porém, tem dificuldade em conciliar-se com estudos empíricos recentes sobre a forma como as preferências

se formam e que nos dizem que, se os eleitores desenvolvem preferências suficientemente estáveis e coerentes para serem susceptíveis de representação, é graças à co-construção dessas preferências no âmbito da competição político-partidária e das relações representativas que a informam (Druckman e Lupia 2000). A noção dominante de que representar é uma questão de resposta ou correspondência a preferências preestabelecidas coaduna-se, de resto, igualmente mal com a constatação de que a representação é, no seu essencial, um processo relacional, dinâmico e interactivo em que os representantes não apenas respondem a preferências expressas no passado, como também, se não mesmo sobretudo, antecipam relacionamentos futuros. Esta orientação futura da representação dita «antecipatória» (Mansbridge 2003), que desloca o seu olhar do eleitor passado para as posições políticas do mesmo eleitor na próxima eleição, assenta na ideia de que o eleitor avalia a *performance* do representante sobretudo na base de preferências desenvolvidas ao longo do seu mandato. Isto abre aos representantes a possibilidade de tomarem o seu mandato como uma oportunidade para trabalharem activamente na definição de clivagens, na prioritarização de escolhas, na apresentação de alternativas de acção colectiva – ou seja, na reconfiguração dos termos do próprio debate político e das preferências que o informam (Disch 2011). Este tipo de representação antecipatória é necessariamente dinâmico, constitutivo e reflexivo, exigindo critérios normativos de avaliação da qualidade e democraticidade da relação representativa mais complexos e sistémicos do que o modelo das congruências, centrado, como se encontra, na correspondência de opiniões e posições, poderia avançar.

De resto, vários pressupostos do modelo das congruências – de que o processo representativo é linear e diádico; de que ele assenta em preferências que lhe são exógenas; de que a eleição resulta num mandato político claro; de que representação e responsividade a preferências predefinidas são uma e a mesma coisa; de que os representantes conhecem as preferências dos representados (e vice-versa); de que os eleitores estão politicamente informados, têm preferências claras e votam de acordo com elas – têm sido alvo de uma problematização teórica e empírica crescente (Eulau e Karps 1977; Thomassen 1994; Disch 2011; Baum e Potter 2008). Estes pressupostos são criticados não apenas por tolherem a dimensão constitutiva da representação política, como também pela sua parca adesão à realidade, uma adesão que poderá conhecer obstáculos acrescidos num país como Portugal, em que os politólogos têm caracterizado a relação representativa como «curto-circuitada» pelo quase total desconhecimento, por parte dos eleitores, dos deputados e programas partidários, pela dilui-

ção das fronteiras ideológicas esquerda-direita e por um autopoicionamento ideológico e identificação partidária dos eleitores ao arpejo das suas «reais preferências» (para uma tal caracterização do laço representativo, v., entre outros, Magalhães 2004). Abre-se assim espaço a abordagens alternativas ao estudo da representação em Portugal.

Representação subjectiva

O estudo que aqui se apresenta reveste-se de um carácter assumidamente exploratório e difere de estudos anteriores sobre a representação política em Portugal em dois aspectos fundamentais. Primeiro, centra-se no conceito de representação subjectiva, isto é, na opinião dos cidadãos sobre se algum dos partidos que integram o nosso sistema partidário representa as suas opiniões razoavelmente bem, e examina os factores que influenciam este sentimento de se sentir ou não representado por um partido político.¹ Segundo, trata não apenas da representação pelo partido, como também de outras formas de representação, de carácter formal e informal, de base eleitoral e não eleitoral. Isto acontece não apenas porque, também em Portugal, embora bem menos do que noutras democracias consolidadas, a política extravasa hoje do domínio formal da política eleitoral para outros domínios mais informais de acção política, cuja capacidade para representar a «voz» dos cidadãos e exercer influência sobre o sistema tradicional de representação política assume um peso crescente. Mas sobretudo porque a tese do declínio do partido político no exercício da sua função representativa se faz normalmente acompanhar da projecção de que, insatisfeitos com os partidos, os cidadãos tenderão, cada vez mais, a procurar instituições e agentes alternativos para a representação dos seus interesses ou para a expressão das suas posições, reivindicações e objecções mais prementes, começando, muito possivelmente, pelo seu descontentamento com o funcionamento dos mecanismos de representação formal. Ao levar em linha de conta estas diferentes

¹ Neste capítulo a clivagem que será tida em primeira linha de conta é a que se interpõe entre aqueles cidadãos que se sentem representados por um partido do nosso sistema político-partidário e aqueles que não se sentem representados por nenhum deles. Não se analisará assim a percepção que os cidadãos têm quanto à sua proximidade ao partido da sua preferência ou à intensidade da sua relação representativa com esse partido, o que exigiria que se considerassem, entre outras questões, o tipo de partido e de eleitorado em causa, o tipo de representação privilegiada pelo partido, o tamanho e ideologia do mesmo, as suas principais características organizacionais e condições de democraticidade interna, a sua implantação local e o tipo de comunicação e socialização política que desenvolve em relação aos seus eleitores e simpatizantes.

formas de representação, o presente estudo afasta-se do entendimento comum da representação e da participação como práticas essencialmente antagónicas. Aqui, bem pelo contrário, elas são tomadas como mutuamente constitutivas, e as relações representativas, entendidas em sentido lato, eleitoral e não eleitoral, são tidas como canais privilegiados de participação e influência política.

Antes de passarmos à análise dos dados recolhidos via inquérito, e porque estamos a falar de diferentes modalidades de representação, algumas das quais não são vulgarmente reconhecidas enquanto tal, importa explicitar o que neste estudo se entende por «representação».

De que falamos quando falamos de representação?

A representação democrática pressupõe e implica agência, ou acção autónoma, em ambos os pólos da relação representativa: representante e representado. Assim, para que possamos falar de uma relação de representação democrática, os representados têm de estar de alguma forma implicados – isto é, de ter uma presença – na acção que o representante realiza em seu nome e de poder objectar a essa presença que lhes é representativamente dada, o que pressupõe a acção do representante no sentido de promover a autonomia e a agência dos representados. Este denominador mínimo comum é sugerido pela própria noção de que «re-presentar» é conferir presença a algo que de outra forma não a teria (e, portanto, activá-lo), ou simplesmente falar ou agir em nome de outrem, sem o remeter a um papel passivo ou substituto (Brito Vieira e Runniman 2008).

A base em que esta presença se funda é, contudo, variável e não tem necessariamente de pressupor os mecanismos formais de autorização ou consentimento dos representados – por via da eleição – ou de controlo e responsabilização e prestação de contas dos representantes – por via da sua eventual não reeleição e não recondução no cargo –, que estão associados à representação pelo partido político.² Estes mecanismos têm a grande virtude de pôr a descoberto a natureza artificial da autoridade política e promover a incerteza quanto ao exercício do poder, assim obri-

² Esta exigência de prestação de contas impende sobre toda a duração da relação representativa, sendo então essencialmente discursiva, no sentido de o representante estar obrigado a apresentar publicamente argumentos ou razões para posições assumidas e decisões tomadas (ora perante o parlamento, ora perante o seu eleitorado, ora perante o público em geral).

gando o representante à prossecução dos fins políticos do representado, sujeita a um diálogo contínuo sobre que fins devam esses ser. Embora a representação política formal exija uma legitimação particularmente forte, já que os representantes eleitos gozam de poder decisório, obrigam os representados ao acatamento das suas decisões e responsabilizam-nos (desde logo fiscalmente) pelos encargos públicos através delas assumidos, a representação de tipo informal não está isenta de necessidade de legitimação. É que também ela estabelece uma relação de poder dos representantes sobre os representados, na medida em que qualquer representante que aja publicamente em nome de outrem constitui esse outrem (a sua identidade, os seus interesses, as suas reivindicações) de uma determinada forma e é na base dessa representação que visa normalmente obter reconhecimento e exercer influência sobre terceiras partes, designadamente sobre os decisores políticos. Na ausência de eleições que o legitimem no exercício desse poder, a legitimação da relação representativa dependerá do estabelecimento de equivalentes funcionais à relação entre autorização, responsividade e responsabilização, que, apesar das suas conhecidas deficiências, estrutura e delimita os ciclos eleitorais e permite o controlo dos cidadãos sobre a representação política formal que estes ciclos ancoram. Quanto mais as formas de representação informais prescindam destes mecanismos, mais questionáveis serão também as suas credenciais democráticas.

Quando olhamos para a sociedade civil em busca de agentes que possam ser candidatos ao exercício de funções representativas, rapidamente chegamos a duas conclusões. Primeiro, que diferentes agentes tenderão a representar diferentes coisas, de forma diversa e para fins também eles diferenciados. Segundo, que a representação não eleitoral não é substitutiva da eleitoral, visto que preenche funções diferentes daquela.

Começemos pelo primeiro ponto. Dois casos de representação não eleitoral, os movimentos sociais de protestos e o sindicatos, um grupo e uma organização que procuram a posição de porta-vozes de determinadas causas e/ou interesses sociais, servem para exemplificar a grande variedade de formas que a representação não eleitoral pode assumir. Os movimentos sociais de protesto representam, normalmente, causas específicas, sem continuidade temporal e sem buscarem a conquista de poder. Tendem, de resto, a recusar a partidarização, a institucionalização e o poder que dela advém. O seu objectivo é influenciar a agenda governamental, não desenhá-la ou executá-la, seja independentemente, seja pela participação em estruturas formais de negociação convocadas pelo Estado. Não é, pois, difícil identificar diferenças substantivas entre mo-

vimentos sociais e sindicatos. Ao contrário dos movimentos, com a sua estrutura horizontal e a sua relutância em assumir explicitamente uma postura representativa ou em participar no poder, os sindicatos são organizações formais e hierárquicas, dotadas de continuidade temporal, cuja capacidade para agir, pelo menos em países em que, à semelhança de Portugal, o neocorporativismo se institucionaliza na concertação social, está parcialmente dependente do seu reconhecimento como interlocutores válidos pelo Estado, que os convoca para os seus espaços de negociação e lhes atribui legitimidade para falar em nome dos interesses de um determinado grupo (neste caso, os trabalhadores).

Passemos então ao segundo ponto: o contraste entre representação informal, por agentes e instituições da sociedade civil, e representação formal, pelo partido político, nos poderes legislativo e executivo, e a sua relação recíproca. Desde logo, importa assinalar que nem todas as clivagens que as instituições ou agentes da sociedade civil representam se traduzem necessariamente em dimensões de conflito político. Quando são eficazmente trazidas à consciência pública enquanto tal, porém, podem obrigar o sistema de representação formal ao reconhecimento e tratamento de dimensões de conflitualidade política até então por si ignoradas. De igual forma, se os agentes e instituições da sociedade civil nem sempre representam identidades políticas, por vezes articulam explicitamente identidades políticas alternativas ou mesmo opostas às partidárias (veja-se, por exemplo, o movimento ambientalista, que apenas posteriormente se institucionaliza em vários partidos «Verdes», ou a postura anti-partidária e pró-independente protagonizada por alguns movimentos sociais). Ao contrário dos partidos, estes outros grupos da sociedade civil com pretensões representativas não visam ganhar eleições nem que o seu eventual sucesso eleitoral se traduza em legislação e decisões vinculativas para todos. Antes procuram conceder o poder de voz, de influência e/ou de acesso a determinados grupos, seja através, seja independentemente, da persuasão da maioria. Assim sendo, não incorrem na obrigação de prestar contas pela sua acção ao público em geral, embora o façam cada vez mais, por questões de transparência e de legitimidade, e não têm de ter em consideração o equilíbrio das relações entre diferentes interesses numa sociedade. Apenas aos partidos políticos incumbem necessariamente estas duas obrigações, assim como a de integrar diferentes arenas de contestação e um sem-número de clivagens, num número mais reduzido, mais simplificado e mais generalizado de desacordos que possam ser trabalháveis e formar a base de uma proposta política coerente. É, por conseguinte, apenas no pressuposto errado de que os partidos são

tão simplesmente responsáveis pela agregação de interesses ou de preferências preestabelecidas, numa perspectiva competitiva, que se pode querer que eles sejam perfeitamente permutáveis com outros actores corporativos ou com grupos de interesses orientados para a representação de um interesse seccional específico. Como Noberto Bobbio bem sublinhou, se a «representação seccional» oferecida por diferentes grupos de interesses se pode mostrar adequada a numerosos subdomínios da vida pública, na arena política não pode servir de substituto para a defesa de visões gerais da sociedade avançadas pelos partidos (Bobbio 1987, 51). Tanto mais assim quanto o próprio processo pelo qual os interesses destes diferentes grupos são integrados se encontre sujeito à negociação política e a visões normativas quanto à importância relativa desses interesses, que compete especialmente aos partidos políticos articular.

Assim, quando neste capítulo se fala em canais «alternativos» de representação política, não se quer sugerir que estes canais de que se fala sejam «substitutivos» dos partidos políticos ou desempenhem iguais funções, nem tão-pouco que a articulação entre a representação de base eleitoral, esmagadoramente partidária, e de base não eleitoral, tendencialmente extrapartidária, seja aproblemática. Recorde-se, a este título, que, se, por um lado, a multiplicação dos canais de representação informal pode servir o princípio democrático de influência de todos os afectados sobre as decisões políticas que os afectam, onde essa multiplicação de oportunidades de representação aumenta desproporcionalmente a presença, ou a influência, dos socialmente mais favorecidos e bem organizados, a igualdade simples em que a representação eleitoral se funda pode ver-se duplamente afectada. A isto acresce ainda um outro perigo: a multiplicação do número de agentes que, na base da reivindicação de um estatuto representativo, participem nos processos conducentes à decisão política pode não apenas conduzir a importantes bloqueios e impasses, como também dificultar a unificação da responsabilidade pelas decisões finalmente tomadas. Torna-se assim potencialmente mais exigente a identificação de eventuais «responsáveis», com vista à sua punição pelos efeitos da acção colectiva prosseguida, o que pode contribuir para o crescente desencanto do cidadão comum pela política – essa mesma que o envolvimento de representantes da sociedade civil no processo de decisão política visava à partida minorar.

É, de resto, o facto de apenas o partido político constituir um «público forte», simultaneamente responsável pela formação da opinião e pela tomada de decisões que, sendo tomadas em nome de todos, vinculam não apenas os membros do partido, mas todos os cidadãos, que faz com que

a sua autorização se tenha de consubstanciar num acto explícito: o voto. Já a representação não eleitoral, por grupos e associações da sociedade civil, tende a romper com os procedimentos estabelecidos para a representação da voz popular, no exercício dos poderes legislativo e executivo. Assim, em muitas ocasiões, ela está a cargo de um agente não autorizado, ou autorizado apenas por um grupo mais limitado, que sai a público, propondo-se falar e agir em nome de um outro grupo, mais alargado. A reivindicação representativa avançada pode ter por base afinidades de diversa ordem (de interesses, de identidade, de perspectivas, de causas). Estas reivindicações podem vir a provar ter ressonância alargada num grupo bem mais vasto de cidadãos. Mas a sua validação é quase sempre apenas retrospectiva. Isto é, primeiro age-se em nome de um grupo de referência, invocando-se interesses, identidades, perspectivas ou causas comuns, e apenas depois se conquista ou não o apoio (ou pelo menos a não objecção) desse grupo que se quer mobilizar por via da sua representação. Em resumo, no caso dos representantes ditos «não autorizados», o representante e o representado podem estar ligados por interesses ou posições que partilham, mas que não haviam sido previamente articulados, e estes interesses ou posições comuns podem dar a um grupo de indivíduos presença nas acções de outro grupo ou indivíduo (que o primeiro não autorizou previamente a agir em seu nome), sendo que essa presença, que lhes é dada, pode ser responsável pela activação do grupo (representado) enquanto tal – isto é, enquanto agente colectivo, com consciência de si mesmo e dos seus interesses.

Um caso concreto ajuda na ilustração. Imaginemos que a comissão de utentes de uma via rodoviária SCUT («Sem Custos para o Utilizador») decide, por uma votação interna à comissão, organizar uma acção de protesto contra o aumento das portagens e que outros utilizadores dessa SCUT, mas não pertencentes à comissão, se revêem nas reivindicações apresentadas às autoridades políticas nessa mesma acção. Ou suponhamos que um indivíduo isolado ou uma organização não governamental interpõem, em tribunal, uma acção popular, em defesa de um ecossistema ameaçado pela construção de uma barragem, e que, tomando conhecimento da iniciativa pelos *media*, grande parte da população afectada, e alienadamente representada pelo indivíduo ou organização, sai à rua em seu apoio, assinando mesmo uma petição nesse sentido.

Temos aqui duas situações em que alguém não apenas actua no interesse de outrem, como também, e decisivamente, confere presença a esses interesses perante uma terceira parte – os meios de comunicação social, o tribunal, a população portuguesa, em geral, os seus representantes políti-

cos. Esta presença, que a representação lhes confere, mobiliza o grupo de indivíduos que nela se revêem, passando os membros a estabelecer uma relação de identificação entre si, que é a base da sua emergência, enquanto agente colectivo, capaz de agir em função de interesses comuns. A comunhão de interesses (que poderia, noutros casos, ser uma comunhão de opiniões, identidades, valores ou posicionamentos em relação a causas ou políticas públicas concretas, ou mesmo uma experiência partilhada de exclusão) é aqui o eixo sobre o qual gira a relação representativa. Mas o que conta, em cada um dos casos, como mecanismo de autorização, responsabilização e objecção varia. As associações civis de carácter voluntário, como, por exemplo, um sindicato ou o nosso grupo ambientalista, falam potencialmente em nome de um grupo pelo simples facto de contarem com membros e por relação a eles apresentam mecanismos de autorização e responsabilização típicos deste tipo de associação (filiação, pagamento de quotas, mecanismos institucionais internos de selecção de porta-vozes, de justificação e sufrágio das posições a tomar em público, de expressão do desacordo, e de objecção terminal, com corte do laço representativo pela saída da associação). Mas, à semelhança do indivíduo que interpõe a acção popular em tribunal, elas podem também apresentar-se como actuando em nome de um grupo mais alargado, para além dos seus membros, como é o caso das populações locais supostamente afectadas de forma negativa pela construção da barragem. Desta feita, os mecanismos de responsividade serão mais informais, e muitas vezes com uma forte vertente discursiva (por exemplo, apresentar às populações razões para que os reconheçam como representantes legítimos dos seus interesses), ou de natureza horizontal (por exemplo, quando uma ONG policia as reivindicações representativas da outra), ao passo que os mecanismos de autorização serão essencialmente retrospectivos, manifestando-se na capacidade que a associação tenha (ou não) de atrair simpatizantes junto das populações, que, para tal, terão de se rever na posição que a associação assumiu em seu nome ou na «voz» que lhes conferiu.

Ter em conta esta diversidade de formas de representação e dos critérios de autorização, responsividade e responsabilização democrática que lhes assistem é crucial para o nosso estudo, já que nele se procura determinar se os cidadãos portugueses estão a encontrar «voz» ou expressão para as suas posições, preocupações e reivindicações em canais para além desse canal tradicional de expressão política que é o partido e se o fazem hoje mais em complemento ou em alternativa a este. Para tal, torna-se necessário passar à análise empírica de um conjunto de dados recentemente recolhidos no âmbito do projecto «Barómetro da Qualidade da

Democracia», sediado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, começando, desde logo, pela enumeração das três questões concretas que enquadram a análise.

Representação política em Portugal: indicadores empíricos

O nosso principal objectivo, no que se segue, é averiguar em que medida os cidadãos portugueses (1) sentem que as suas posições são razoavelmente representadas pelos partidos políticos existentes, (2) encontram noutros agentes e/ou instituições canais mais satisfatórios para a expressão das suas opiniões, ou (3) se vêem simplesmente órfãos de canais de representação das questões que mais os preocupam. Esta questão é explorada com base nos dados apurados através do inquérito de opinião realizado no âmbito do projecto «Barómetro da Qualidade da Democracia», que, no mês de Julho de 2011, recolheu as opiniões de 1207 respondentes sobre diferentes dimensões da democracia portuguesa (para mais detalhes, v. introdução a este volume). Crucialmente para o estudo que aqui se conduz, este inquérito solicitava directamente aos cidadãos que especificassem que instituição ou agentes melhor davam voz às suas preocupações, proporcionando-lhes hipóteses de escolha, que, para além dos partidos políticos, incluíam cinco outras alternativas. Algumas eram ainda de base eleitoral, mas de âmbito, ora nacional, ora local: o Presidente da República e os autarcas. Outras eram de base associativa, mas com conhecidas ligações partidárias e responsabilidade pela representação de interesses em instâncias de concertação social, de natureza neocorporativa: os sindicatos. Um terceiro grupo era composto por grupos de natureza menos hierárquica, menos formalizada, menos perene e mais centrada na dimensão de conflito social que, a par da integração social, é, por vezes, assumida pelos sindicatos. Falamos aqui dos movimentos sociais de protesto, que, ao contrário dos sindicatos, tendem a resistir a associações partidárias e à institucionalização, embora nem sempre com sucesso. Por fim, foi incluída na lista uma instituição apartidária, a Igreja, que, apesar da sua natureza não política, ocasionalmente traz questões políticas específicas à consciência pública e à própria agenda política, designadamente questões decorrentes do seu grande envolvimento no sector social (por exemplo, a pobreza) ou questões de ordem moral (por exemplo, o aborto).

Uma vez que as hipóteses de resposta previstas no questionário incluíam, além dos partidos políticos, estas cinco outras alternativas – a

saber, o Presidente da República, os autarcas, os sindicatos, os movimentos sociais de protesto e a Igreja –, podemos usar esta questão como uma variável dependente para avaliar da existência e extensão da «crise do partido» em Portugal enquanto instituição representativa.³ É de sublinhar, nestas considerações preliminares, que na nossa análise temos em consideração a categoria residual «não sabe». Isto é importante para que possamos avaliar se os respondentes que não encontram no partido um canal satisfatório de representação das suas posições encontram canais de expressão alternativos noutras instituições ou agentes do Estado ou da sociedade civil, ou se, pelo contrário, se verifica um tal grau de alienação face à política que os leva antes a integrar esta categoria residual, de quem «não sabe» quem possa dar voz às suas preocupações. Por esta razão, cremos que uma análise da alegada «crise do partido» no exercício da sua função representativa estaria incompleta se ignorássemos esta categoria.

Para captarmos a multidimensionalidade da representação política tivemos em consideração, na nossa análise, um conjunto de questões que reflectem as atitudes dos respondentes face à participação política, à responsividade do sistema político e à representação institucionalizada, de carácter eleitoral e político-partidário. Ao passo que a satisfação com a representação pelos partidos foi aferida questionando-se directamente os respondentes acerca da existência de um partido político, no sistema partidário português, que represente as suas opiniões relativamente bem, as outras duas componentes da análise foram construídas a partir de dois outros conjuntos de questões. Para a participação utilizámos integralmente a bateria de oito questões incluídas no inquérito para determinar qual a atitude dos inquiridos relativamente à eficácia da participação política, convencional ou não convencional. Já no caso das questões sobre a responsividade do sistema político português, seleccionámos as quatro questões que, no inquérito, indicam cepticismo face à elite política e aos interesses que movem a sua acção.

Aplicámos, de seguida, a técnica estatística da análise de agrupamentos (também conhecida por análise de *cluster*) a cada uma destas diferentes baterias de questões, a fim de agruparmos os inquiridos de acordo com as suas semelhanças atitudinais relativamente à participação política e à responsividade do sistema. Isto permite-nos agrupar os respondentes de acordo com os seus diferentes perfis, sendo provável que um tal agrupamento nos dê mais informação do que uma análise de cada variável, con-

³ Para a redacção precisa de todas as questões analisadas neste capítulo, v. o apêndice ao livro.

siderada separadamente. Em concreto, o método seguido neste estudo é o da aglomeração hierárquica de Ward, que procura simultaneamente maximizar as semelhanças intragrupo e as dissemelhanças inter-grupo, utilizando o quadrado das distâncias euclidianas como medidas de proximidade.⁴ Para ambos os núcleos de questões, tanto o índice Calinski-Harabash quanto o índice Duda-Hart sugerem a divisão dos inquiridos em três agrupamentos distintos.

O quadro 3.1 mostra o resultado para as oito questões relativamente à eficácia da participação política, tal como percebida pelos inquiridos. Sendo que excluímos todos os respondentes com pelo menos um valor a menos numa das oito questões, esta análise inclui 1034 respondentes apenas, isto é, cerca de 86% da amostra. Os valores apresentados no quadro indicam os valores médios de cada um dos três grupos formados nos oito indicadores. As variáveis são codificadas de forma que 1 corresponda sempre a «muito eficaz», 2 a «eficaz», 3 a uma posição «neutral», 4 a «não muito eficaz» e 5 «ineficaz». Os dados a negrito representam os valores extremos dentro de cada um dos agrupamentos. Como se poderá verificar, há vários resultados que se destacam de imediato e que importa discutir com mais detalhe.

No cômputo geral, o agrupamento 1, que é também o maior agrupamento, com cerca de 54% dos respondentes, crê que participar na vida política portuguesa produz resultados ou é eficaz. Dentro deste grupo, a que chamaremos «eficaz», votar é considerada a forma mais produtiva de participação política e a participação em movimentos sociais a forma menos eficaz. Globalmente, contudo, a amplitude entre os meios é reduzida. O agrupamento 2, com cerca de 19% dos respondentes, é o mais pequeno e tem uma atitude mais céptica do que o primeiro quanto à capacidade de influenciar o sistema político ou de despoletar mudança por via da participação política. Revela, todavia, no seu conjunto, uma tendência para a adopção de uma atitude «neutral» relativamente aos efeitos da participação, razão pela qual nos referiremos, daqui em diante, a este agrupamento como «quem sabe» (pode valer a pena participar). A participação em acções de protesto e a colaboração com partidos são tidas por nada eficazes enquanto formas de influenciarem o processo político. À semelhança dos anteriores, porém, também os respondentes deste grupo tendem a considerar o voto a forma mais eficaz de participação

⁴ Para uma introdução à análise de agrupamentos, v. Bartholomew *et al.* (2008) e Everitt *et al.* (2001).

Quadro 3.1 – Configurações da participação

		<i>Cluster 1</i> Eficaz	<i>Cluster 2</i> Quem sabe	<i>Cluster 3</i> Ineficaz
Votar nas eleições	Valor médio	2,00	3,64	2,79
	SD	0,76	0,99	0,99
Assinar petições	Valor médio	2,30	4,21	3,61
	SD	0,72	0,46	0,47
Participar em manifestações	Valor médio	2,27	4,32	3,57
	SD	0,72	0,52	0,78
Participar em movimentos de cidadãos	Valor médio	2,20	4,27	3,57
	SD	0,66	0,58	0,84
Contactar um político	Valor médio	2,53	4,30	3,56
	SD	0,91	0,52	0,97
Colaborar com um partido	Valor médio	2,45	4,32	3,27
	SD	0,86	0,49	0,99
Participar em associações	Valor médio	2,29	4,30	3,45
	SD	0,73	0,49	0,82
Alertar a comunicação social	Valor médio	2,04	4,30	2,96
	SD	0,76	0,47	0,91
	<i>N</i>	562	202	270
	Percentagem	54,35	19,45	26,11

Nota: Método Ward para a análise de agrupamento hierárquico aglomerativo. Distâncias quadradas euclidianas. Os números em negrito destacam o máximo e o mínimo dentro do agrupamento. Perguntas retiradas da participação. Todas as questões contam com cinco categorias, a partir de 1, significando «muito eficiente», até 5, correspondendo a «não eficiente de todo».

política. Finalmente, no agrupamento 3, um em cada quatro inquiridos considera a participação política ineficaz. É interessante, todavia, notar que, dentro desta avaliação globalmente negativa, o voto recebe uma avaliação mais neutral, enquanto assinar petições é considerada a forma menos eficaz para tentar mudar o estado das coisas.

Se o quadro 3.1 nos deu os resultados da análise às oito questões relativas à participação, o quadro 3.2 dá-nos os resultados da análise às quatro questões relativas à responsividade. Novamente, os respondentes com pelo menos um valor a menos numa destas quatro questões foram excluídos, o que nos deixa com um total de 1111 respondentes, isto é, 92% dos inquiridos. Os valores apresentados no quadro representam os valores médios de cada um destes três grupos em cada um dos quatro indicadores. No caso da responsividade, e visto que os respondentes foram confrontados com uma afirmação, as variáveis são codificadas de forma que 1 corresponda sempre a «concordo muito», 2 a «concordo», 3 a uma

Quadro 3.2 – Configurações da responsividade

		Cluster 1 Céticos M	Cluster 2 Céticos L	Cluster 3 Céticos XL
Os políticos não se interessam	Valor médio	3,02	2,27	1,41
	SD	0,88	0,82	0,49
Os políticos só se preocupam com os seus próprios interesses	Valor médio	3,25	2,00	1,14
	SD	0,49	0,63	0,34
Favorecem os grandes interesses económicos	Valor médio	2,88	2,05	1,34
	SD	0,65	0,75	0,47
São pouco responsabilizados	Valor médio	2,82	2,15	1,50
	SD	0,77	0,77	0,50
N		130	631	350
Percentagem		11,70	56,80	31,50

Nota: O método de Ward para a análise de agrupamento hierárquico aglomerativo. Distâncias quadradas euclidianas. Os números em negrito destacam o máximo e o mínimo dentro do agrupamento. Perguntas retiradas da receptividade. Todas as questões contêm cinco categorias, 1, significando «concorda fortemente», a 5, «não concordar em tudo».

posição «neutra», 4 a «discordo» e 5 a «discordo muito». Tal como no quadro anterior, os valores a negrito assinalam valores extremos em cada um dos agrupamentos. No geral, os resultados apurados revelam que o cepticismo relativamente à elite política é universal em Portugal, sendo as diferenças notadas apenas uma questão de grau: isto é, todos os respondentes são cépticos quanto aos desígnios da elite política, acontecendo apenas que alguns são mais cépticos do que os demais.

O agrupamento 1, que é, neste caso, o mais pequeno, compreendendo cerca de 12% dos inquiridos, representa aqueles que são menos cépticos – daqui em diante, os nossos «cépticos M». Estes tendem a adotar uma atitude neutra em relação às quatro afirmações sobre responsividade e responsabilização que lhes foram colocadas, com destaque para a directamente relacionada com o interesse dos políticos com as preocupações dos cidadãos. Revelam, no entanto, uma desconfiança maior no que se refere àquela em que a elite é pouco responsabilizada. A este primeiro grupo segue-se um grupo mais céptico, que é também o maior, contando com 57% dos respondentes. Os nossos «cépticos L» acreditam que os políticos não se interessam pelos seus problemas, mas são menos cépticos quanto à possibilidade de só se preocuparem com os seus próprios interesses. Já os muito cépticos, os nossos «cépticos XL», que representam cerca de um terço dos respondentes, concordam contundentemente com as quatro afirmações sobre a alegada falta de responsividade do sistema político e a reduzida possibilidade de responsabilização dos

políticos pelo curso de acção seguido. Comparando a resposta dada a cada uma das questões, é notório que os «cépticos XL» retraem um pouco o seu esmagador cepticismo por relação à questão de que os políticos são pouco responsabilizados, embora acreditem veementemente que os políticos se centram nos seus próprios interesses.

Estes indicadores formam a base da nossa análise da extensão da alegada «crise do partido político», no exercício da sua função representativa, em Portugal. Como foi anteriormente especificado, esta análise restringe-se à dimensão subjectiva da representação, isto é, ao sentir-se ou não representado pelas posições de algum dos partidos que integram o sistema partidário português. Como variáveis de controlo, utilizámos indicadores sócio-económicos obtidos no âmbito do inquérito.⁵ Já o sexo é uma variável *dummy*, indicando se o respondente é do sexo masculino ou feminino. A variável «educação» foi recodificada em cinco categorias distintas, «primária incompleta», «primária completa», «ensino secundário incompleto», «ensino secundário completo» e «ensino superior». De igual forma, incluímos a variável «estatuto sócio-económico», que se organiza numa escala de *A* (mais alto) a *E* (mais baixo). A variável «colector de informação» indica a intensidade com que os respondentes têm contacto e se expõem (ou não) à informação de natureza política publicada na imprensa e a variável «frequência da igreja» funciona como um indicador de religiosidade. Incluímos também variáveis *dummy* para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e um controlo para a «satisfação com a democracia». Finalmente, tomámos a ideologia do respondente em consideração, recodificando-a em cinco categorias, a saber, «esquerda», «centro-esquerda», «centro», «centro-direita» e «direita». Contudo, tal como foi sublinhado por relação à nossa variável dependente da escolha da instituição ou pessoa em que o inquirido se vê representado, cremos que, para uma análise compreensiva do tópico em questão, é indispensável ter em linha de conta os respondentes que não declaram qualquer ideologia. Por conseguinte, na análise multivariada, a variável *dummy* «não declarados» contrasta aqueles que declaram uma ideologia com aqueles que não o fazem. Na próxima secção centramo-nos numa análise mais detalhada da relação entre a dimensão subjectiva da representação e a escolha da instituição ou agente que é tido por melhor representar as opiniões dos inquiridos.

⁵ Para mais detalhes, v. o apêndice.

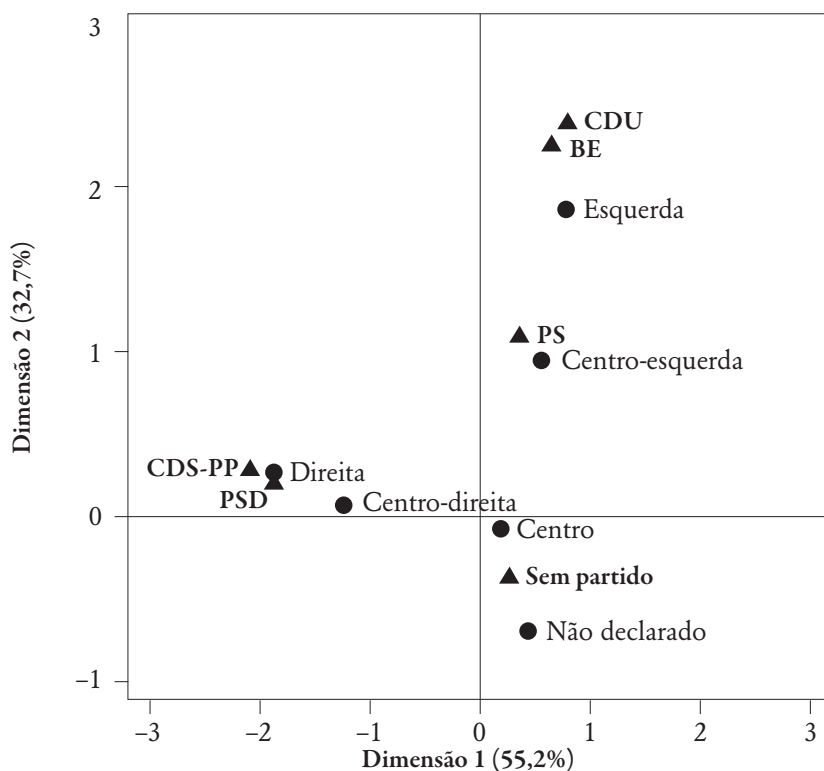
Crise do partido e (ou) crise de representação?

Para explorar a relação entre os indicadores que são do nosso interesse socorremo-nos da análise de correspondência (AC), uma técnica exploratória que nos permite representar tabelas de contingência de forma gráfica. Embora esta técnica tenha sido adoptada em muitas áreas disciplinares «como um método altamente informativo e intuitivo para a representação gráfica da associação existente entre duas ou mais variáveis categóricas» (Lombardo e Beh 2010), tem sido bem menos utilizada nos estudos de ciência política. A análise de correspondência pode ser entendida como uma extensão da análise factorial para o âmbito das variáveis categóricas. Tal como a análise factorial, procura estabelecer uma combinação linear dos dados que cubra uma parte substantiva da informação a tratar. Mais concretamente, a análise de correspondência produz coordenadas, semelhantes a cargas factoriais, que nos permitem representar graficamente estes resultados e dessa forma visualizar as relações entre as diferentes categorias de variáveis num mesmo mapa espacial (Greenacre e Pardo 2006, 193). Assim sendo, a análise de correspondência mostra-se particularmente útil para os objectivos que este capítulo se propõe, visto estarmos a lidar com dados apurados através de um inquérito de opinião, cujas respostas formam variáveis categóricas.

Começamos, assim, com uma análise que toma a ideologia como princípio organizador e mostra de que forma esta se relaciona com o «sentir-se representado» por um partido político e com a escolha de uma possível instituição ou de um possível agente de representação alternativos ao partido político. Por relação à primeira questão, verificamos que quase metade dos respondentes (48%) declara que não há em Portugal qualquer partido político que represente razoavelmente as suas opiniões. Uma vez que aqueles que responderam afirmativamente a esta questão, isto é, que encontram nos partidos quem os represente, foram posteriormente questionados sobre que partido seria este, podemos representar a relação entre «sentir-se representado» por um partido e ideologia como uma relação entre simpatizantes de determinado partido e ideologia.

A figura 3.1 mostra os resultados da análise de correspondência sobre ideologia e simpatizantes partidários. Juntas, estas duas dimensões explicam cerca de 88% da inércia nos dados, que deve ser entendida como equivalente à variância explicada numa análise factorial. No geral, a primeira dimensão separa a direita e o centro-direita do resto dos campos ideológicos, enquanto a segunda dimensão separa os respondentes que não declararam qualquer ideologia dos que o fizeram. É interessante

Figura 3.1 – Análise de correspondência sobre a ideologia e os apoiantes partidários



Coordenadas em normalização simétrica

notar, porém, que o centro-direita e o centro não estão muito bem representados nesta última dimensão, visto que ambas as categorias estão próximas da origem nesta dimensão – isto é, da linha horizontal zero.

Tendo em conta que as categorias representadas próximas uma da outra são as que têm níveis de associação mais elevados, esta representação gráfica sumaria as características centrais dos dados apurados num espaço dimensional simples, tornando as associações entre categorias individuais imediatamente visíveis aos olhos do leitor. Torna-se assim óbvio, por exemplo, que a CDU e o BE estão associados a uma ideologia de esquerda, ao passo que o PS se relaciona com o centro-esquerda. Já o PSD e o CDS-PP sobrepõem-se à categoria ideológica da direita, sendo que o centro-direita está também próximo de ambos os partidos. Igualmente de assinalar, porque de grande interesse, é a associação próxima entre os respondentes que não declaram qualquer ideologia e os que não

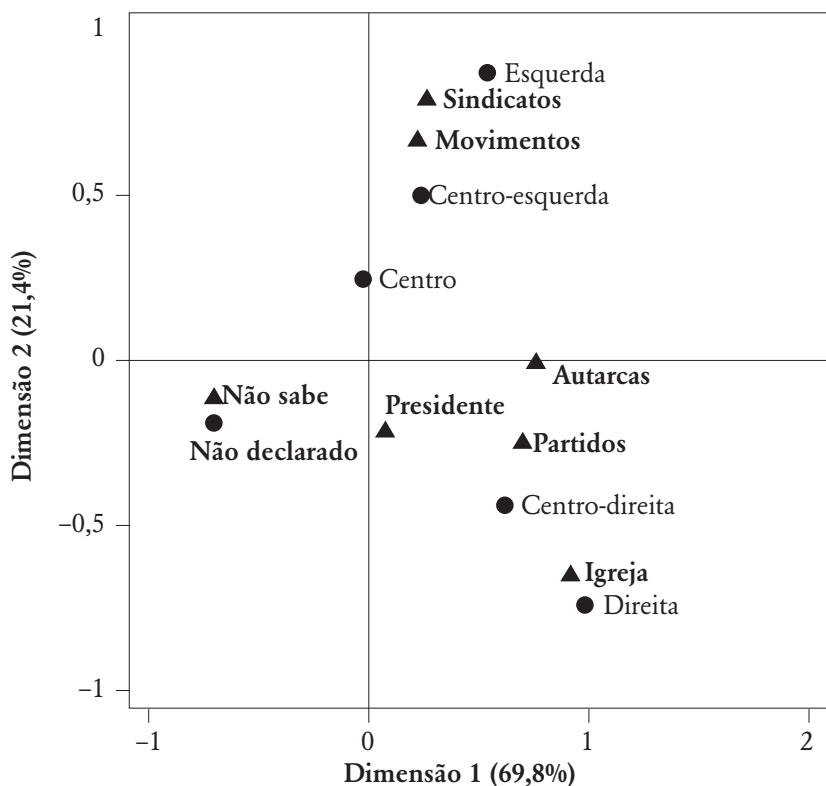
se sentem representados por qualquer partido (isto é, os «sem partido»), bem como o facto de encontrarmos o centro na sua vizinhança, embora, como anteriormente mencionado, próximo da origem.

Por seu lado, a figura 3.2 mostra-nos o resultado da análise de correspondência sobre ideologia e a escolha de uma instituição ou agente representativo. Esta combinação dá-nos conta de 91% da informação nos dados. Desta feita, aquilo que ressalta imediatamente é que aqueles que não declaram ideologia estão associados aos que respondem «não sabe» quando questionados sobre a sua escolha de uma instituição ou agente que canalize ou dê voz às suas preocupações. É a primeira dimensão que claramente separa estas duas categorias daqueles respondentes que se identificam com um campo ideológico e que identificam uma instituição que dê voz às suas preocupações. Contudo, é interessante notar que a categoria ideológica «centro» e a escolha do Presidente da República como porta-voz não se encontram muito bem explicadas nesta dimensão, já que caem precisamente na linha que indica a origem. Todavia, o Presidente encontra-se mais próximo dos «não declarados» do que de qualquer outra categoria que indica a ideologia. A segunda dimensão separa o centro-direita e a direita da esquerda, do centro-esquerda e, em menor medida, também do centro, e, com ele, as instituições mais cabalmente descritas como integrando o sistema político formal daquelas que se localizam fora dele. Assim sendo, e como seria de esperar, a esquerda e o centro-esquerda encontram-se associados aos sindicatos e aos movimentos sociais de protesto, ao passo que o centro-direita se aproxima dos partidos políticos, do Presidente e da Igreja e que a direita se encontra especialmente associada a esta última. Os autarcas, por seu lado, não se encontram bem representados nesta dimensão e caem exactamente na linha horizontal, indicando a origem correspondente.

Chegámos anteriormente à definição de diferentes agrupamentos de respondentes de acordo com as suas atitudes perante a eficácia da representação política («eficaz», «quem sabe» e «ineficaz») e perante a responsividade da elite política às preocupações dos cidadãos (cépticos M, L e XL). Nesta segunda fase da nossa análise exploramos de que forma os grupos de respondentes detectados através da análise de agrupamentos se associam às diferentes instituições ou agentes que poderão funcionar como canais de representação das preocupações dos cidadãos.

A figura 3.3 mostra-nos os resultados de uma análise de correspondência sobre a eficácia da representação e a escolha de instituição ou agente de representação. Combinadas, ambas as dimensões oferecem-nos uma explicação plena da inércia, isto é, de 100%.

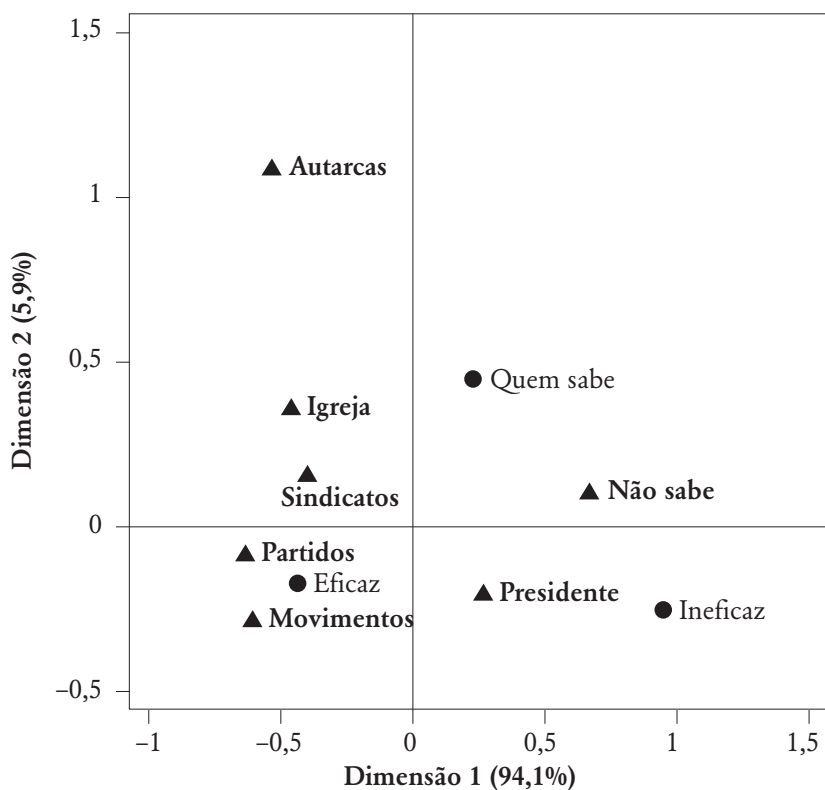
Figura 3.2 – Análise de correspondência sobre a ideologia e a escolha de instituições ou agentes



Coordenadas em normalização simétrica

A primeira dimensão, que explica 94% da informação oferecida pelos dados, distingue claramente entre aqueles que entendem que a participação política é ineficaz e os dois outros grupos, muito embora o grupo daqueles que duvidam da eficiência da participação se encontre menos bem explicado por este contraste. É igualmente curioso notar que a categoria residual «não sabe» cai entre o *cluster* «quem sabe» e o *cluster* daqueles que acreditam que a participação é ineficiente, um grupo a que o Presidente se encontra também fortemente associado. A associação mais forte, porém, ocorre entre a categoria «partidos políticos» e o grupo daqueles que acreditam na eficiência da participação. Surpreendentemente, os movimentos sociais surgem, também eles, próximos deste *cluster*, ao passo que os sindicatos, a Igreja e, acima de tudo, o governo local – isto é, os autarcas – não se encontram bem explicados por esta representação gráfica.

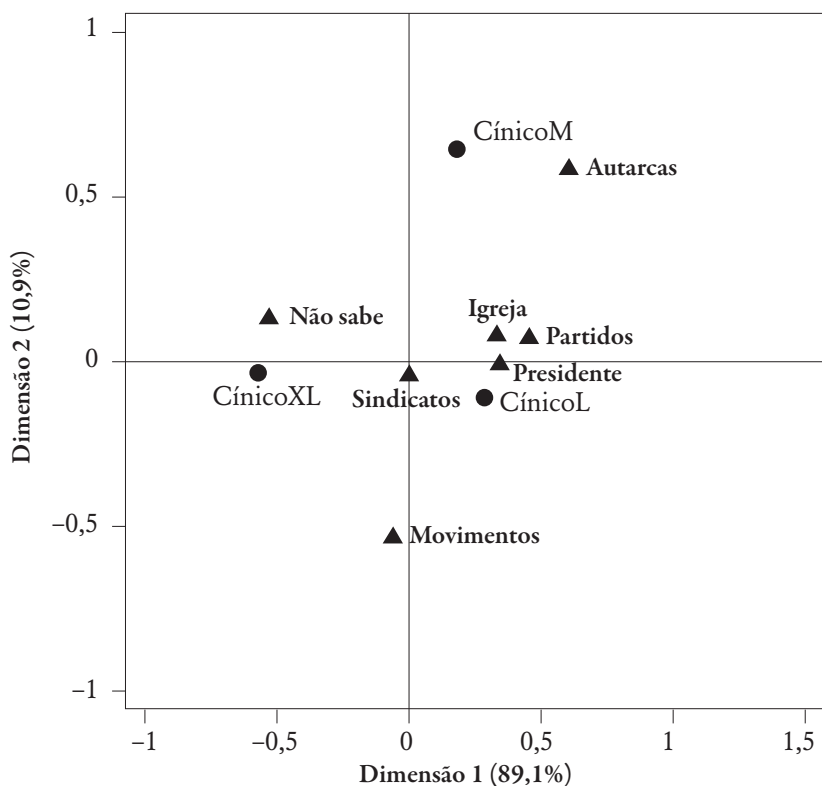
Figura 3.3 – Análise de correspondência sobre a eficácia e a escolha de instituições ou agentes



Coordenadas em normalização simétrica

Finalmente, a figura 3.4 ilustra os resultados para a análise de correspondência entre o cepticismo perante a elite política e a identificação com uma instituição ou agente que sirva de canal privilegiado de expressão das suas preocupações. Como aconteceu anteriormente, também aqui ambas as dimensões explicam 100% da inércia. Recorde-se que os resultados da análise de agrupamentos apontavam para um cepticismo generalizado entre os respondentes relativamente à preocupação dos políticos com os interesses dos cidadãos em geral. Este cepticismo estava sempre presente, sendo a sua variação uma questão de grau apenas (entre o extremamente e o mais comedidamente céptico). Assume assim especial relevo o facto de a primeira dimensão, que explica nada mais nada menos do que 89% da informação nos dados, colocar os mais cépticos, os nossos «cépticos XL», contra as outras duas categorias. Mais ainda, ve-

Figura 3.4 – Análise de correspondência sobre o cepticismo e a escolha de instituições ou agentes



Coordenadas em normalização simétrica

tifica-se uma sobreposição quase perfeita, portanto também uma associação quase perfeita, entre a categoria dos «cépticos XL» e a categoria dos «não sabe» quando é chegado o momento de escolher instituições ou agentes de representação, dentro ou fora do sistema político formal. Nenhuma outra categoria de resposta à questão sobre instituições ou agentes de representação se encontra próxima do grupo de respondentes altamente cépticos. Com efeito, os movimentos sociais de protesto e os sindicatos não estão bem explicados pelo contraste representado pela primeira dimensão. Os «cínicos M», por seu lado, encontram-se proximamente relacionados com os governos locais, enquanto os «cínicos L» se encontram próximos da Igreja, dos partidos e do Presidente. Os movimentos sociais e os sindicatos não se encontram bem explicados pelo contraste representado pela primeira dimensão, caindo, como caem, na

linha vertical, que indica a origem. Também não se encontram bem explicados pela segunda dimensão, o que implica que os «cínicos M» são diferentes de qualquer outra categoria, tal como acontece com os movimentos sociais, uma categoria que surge essencialmente sozinha.

Em suma, esta exploração gráfica preliminar dos dados recolhidos já nos deu conta de associações interessantes. Aqueles que não declaram qualquer ideologia parecem ser também aqueles que estão mais alienados do processo político, em termos gerais. Estes respondentes tendem a não encontrar um partido no sistema político-partidário português que represente as suas opiniões nem a conseguir seleccionar uma instituição ou agente que criam dar voz às suas preocupações, para além do partido. Ainda assim, o Presidente parecer emergir como um possível canal alternativo de expressão para o grupo de respondentes sem ideologia e para aqueles que consideram que, no geral, a participação política é incapaz de produzir mudança. Já as organizações que actuam fora do sistema político formal, totalmente, como é o caso dos movimentos sociais de protesto, ou apenas em parte, como é o caso dos sindicatos, representam canais de expressão apenas para aqueles que perfilham uma ideologia e acreditam que a participação política não é despreciada, podendo, em determinados casos, fazer alguma diferença.

Todavia, para uma explicação mais completa, precisamos de examinar de forma mais sistemática a relação entre a escolha de uma instituição ou agente de representação que seja capaz de canalizar as preocupações dos cidadãos e a dimensão subjectiva da representação política. Uma vez que a nossa variável dependente, a escolha de instituição ou agente, é uma variável categórica nominal (não ordenada), calculámos uma regressão logística multinominal com os dados individuais do nosso inquérito. Os coeficientes apurados mostram o efeito de cada variável independente em cada categoria relativamente à categoria de referência. Estando nós interessados no contraste entre escolher um partido *versus* escolher outras alternativas (isto é, outras instituições ou outros agentes representativos), a primeira categoria é a nossa base de comparação, sendo assim designada como categoria de referência. Apenas para as variáveis «estatuto» e «eficácia», os testes de rácios de probabilidade realizados indicam que tratar estas variáveis como um intervalo nos levaria a uma perda de informação sobre a associação com a variável dependente. Assim sendo, convertemos as categorias individuais em variáveis *dummy*, deixando de fora a categoria inferior de «estatuto» (categoria *E*) e, no caso da eficácia, o grupo «eficiente», enquanto categoria de referência.

Quadro 3.3 – Resultados da regressão logística multinominal

Variáveis	Sindicatos	Igreja	Autarcas	Movimentos	Presidente	Não sabe
Representado	0,436 ** (0,180)	0,357 ** (0,157)	0,411 (0,249)	0,265 *** (0,104)	0,487 * (0,180)	0,284 *** (0,104)
«Quem sabe»	1,164 (0,479)	0,848 (0,373)	2,678 * (1,523)	0,856 (0,340)	1,331 (0,473)	1,885 * (0,665)
Ineficaz	2,573 (1,839)	1,128 (0,929)	1,393 (1,738)	1,166 (0,854)	4,788 ** (3,116)	5,707 *** (3,692)
Cépticos	1,542 (0,443)	1,223 (0,370)	0,882 (0,391)	1,846 ** (0,511)	1,368 (0,335)	1,823 ** (0,455)
Não declarados	0,915 (0,494)	0,597 (0,365)	0,560 (0,507)	0,649 (0,339)	1,640 (0,773)	2,143 * (0,993)
Satisfação com a democracia	1,368 * (0,254)	0,858 (0,158)	1,040 (0,290)	1,286 (0,225)	0,866 (0,130)	1,283 (0,201)
Colector de informação	1,089 (0,142)	1,059 (0,146)	0,956 (0,193)	1,036 (0,127)	1,251 ** (0,141)	1,077 (0,122)
Frequência da Igreja	0,606 *** (0,090)	1,065 (0,160)	0,741 (0,164)	0,559 *** (0,081)	0,689 *** (0,086)	0,662 *** (0,084)
Sexo	0,951 (0,343)	0,760 (0,294)	0,541 (0,311)	1,230 (0,425)	1,074 (0,334)	0,750 (0,237)
Educação	0,887 (0,240)	1,172 (0,327)	1,121 (0,456)	1,195 (0,306)	1,038 (0,238)	0,792 (0,185)
Idade	1,007 (0,195)	1,455 * (0,294)	1,250 (0,375)	1,218 (0,224)	1,390 ** (0,230)	1,044 (0,175)
Lisboa	1,916 (0,785)	0,466 (0,217)	0,691 (0,478)	1,529 (0,600)	0,419 ** (0,166)	0,590 (0,230)
Porto	0,555 (0,272)	0,246 ** (0,140)	0,799 (0,544)	0,329 ** (0,163)	0,907 (0,334)	0,572 (0,226)
Estatuto A	3,343 (3,827)	5,217 (6,591)	0,000 (0,007)	0,605 (0,845)	5,203 (5,266)	0,705 (0,963)
Estatuto B	1,451 (1,063)	3,822 * (3,052)	1,355 (1,487)	1,325 (0,911)	1,949 (1,227)	1,190 (0,739)
Estatuto C	0,956 (0,566)	1,705 (1,181)	0,903 (0,824)	0,556 (0,321)	1,257 (0,633)	0,572 (0,284)
Estatuto D	0,859 (0,435)	2,244 (1,353)	1,125 (0,868)	0,956 (0,458)	0,976 (0,425)	0,507 (0,211)
Constante	0,485 (0,730)	0,279 (0,435)	0,593 (1,342)	0,447 (0,634)	0,921 (1,173)	1,770 (2,290)
Observações	687	687	687	687	687	687
Pseudo R ²	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12

Nota: Cálculos são riscos relativos, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

O quadro 3.3 apresenta os resultados do nosso cálculo como riscos relativos, o que é o mesmo que dizer, como rácios de probabilidade. De um modo geral, as relações com as nossas variáveis de controlo são as esperadas. Comparando com os partidos políticos, as pessoas de mais idade tendem a nomear a Igreja e o Presidente como canais de expressão

das suas preocupações. Relativamente aos partidos políticos, a prática religiosa reduz, por seu lado, a probabilidade de se escolher quer os sindicatos, quer os movimentos sociais de protesto, quer ainda o Presidente e a categoria «não sabe». As pessoas mais insatisfeitas com a democracia têm maior probabilidade de escolher os sindicatos como a instituição que melhor expressa as suas preocupações. Se, por um lado, uma exposição elevada à informação política publicada na imprensa aumenta a probabilidade de se seleccionar o Presidente como agente representativo, já viver na área metropolitana de Lisboa diminui essa probabilidade. Ser residente na área metropolitana do Porto, por contraste, reduz a probabilidade de se escolherem a Igreja ou os movimentos sociais de protesto como instituições representativas no lugar dos partidos políticos. Comparando com a categoria de estatuto inferior (categoria *E*), a pertença à segunda categoria de estatuto mais elevado (categoria *B*) aumenta substancialmente a probabilidade de a Igreja ser escolhida como canal de expressão em vez dos partidos políticos. É interessante notar, todavia, que nem o grau de educação dos inquiridos, nem o género influenciam significativamente a escolha de qualquer um dos canais alternativos de representação listados.

Considerando agora as variáveis que compõem a nossa definição de representação subjectiva, não surpreende que «sentir-se representado» por um partido reduza as probabilidades de escolha de uma outra instituição ou agente de representação. Especialmente para o caso dos movimentos sociais de protesto e da categoria «não sabe», as probabilidades de escolha vêm-se reduzidas em 74% e 72%, respectivamente. Os resultados para as nossas variáveis *dummy* «ineficaz» e «quem sabe» têm de ser lidos por relação ao grupo que acredita que a participação política é eficaz, que, como explicámos, foi omitido como categoria de referência. Temos assim que, comparando com este grupo, que está na dúvida se a participação política muda alguma coisa em Portugal aumenta a probabilidade de se escolherem os autarcas como canal de representação ou a categoria «não sabe» relativamente aos partidos políticos, quando se é confrontado com a questão de saber qual a instituição ou agente que dá expressão às suas preocupações. Acontece, porém, que este último resultado tem de ser tomado cautelosamente, já que a aplicação de um teste de Wald mostra que a categoria «autarcas» é essencialmente indistinta do resto das alternativas. Isto não é de todo surpreendente, tendo em conta o pequeno número de casos nesta categoria ($N = 19$ no modelo calculado).

Uma atitude mais neutra perante a possível eficácia da participação política gera, por seu turno, uma tendência substantiva para nomear o

Quadro 3.4 – Probabilidades calculadas

Instituição	Ideologia	Probabilidade calculada					
		Sentir-se representado		Eficácia da participação		«Cépticos»	
		Sim	Não	Ineficaz	Quem sabe	M	XL
Partidos	Não	0,12	0,05	0,02	0,05	0,12	0,05
	Sim	0,15	0,06	0,04	0,08	0,15	0,07
	<i>Diferença</i>	<i>0,03</i>	<i>0,01</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,02</i>
Autarcas	Não	0,01	0,01	0,00	0,02	0,02	0,01
	Sim	0,02	0,02	0,01	0,04	0,04	0,02
	<i>Diferença</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>
Igreja	Não	0,04	0,04	0,01	0,03	0,05	0,03
	Sim	0,09	0,08	0,04	0,06	0,11	0,07
	<i>Diferença</i>	<i>0,05</i>	<i>0,04</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,06</i>	<i>0,04</i>
Presidente	Não	0,35	0,28	0,36	0,30	0,35	0,29
	Sim	0,28	0,23	0,01	0,26	0,28	0,24
	<i>Diferença</i>	<i>-0,07</i>	<i>-0,05</i>	<i>-0,01</i>	<i>-0,04</i>	<i>-0,07</i>	<i>-0,05</i>
Sindicatos	Não	0,09	0,08	0,06	0,07	0,08	0,09
	Sim	0,13	0,12	0,10	0,12	0,12	0,13
	<i>Diferença</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,05</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>
Movimentos	Não	0,06	0,09	0,03	0,05	0,06	0,09
	Sim	0,13	0,19	0,07	0,12	0,12	0,19
	<i>Diferença</i>	<i>0,07</i>	<i>0,10</i>	<i>0,04</i>	<i>0,07</i>	<i>0,06</i>	<i>0,10</i>
Não sabe	Não	0,34	0,46	0,52	0,49	0,32	0,45
	Sim	0,21	0,29	0,40	0,33	0,19	0,29
	<i>Diferença</i>	<i>-0,13</i>	<i>-0,17</i>	<i>-0,12</i>	<i>-0,16</i>	<i>-0,13</i>	<i>-0,16</i>

Presidente ou optar pela categoria «não sabe». Comparando com os que acreditam na eficácia da participação, e relativamente aos partidos políticos (mantendo-se tudo o demais constante), o facto de se cair no grupo «ineficaz» aumenta a probabilidade de se escolher o Presidente como porta-voz em 379% e a probabilidade de se escolher a categoria «não sabe» em 471%. Este é, de longe, o maior efeito que encontramos nos nossos cálculos. Como seria de esperar, um maior cepticismo face à elite política aumenta a probabilidade de se encontrar nos movimentos sociais de protesto um canal alternativo de expressão das preocupações, mas aumenta também, em igual proporção, a probabilidade de integrar a categoria «não sabe». Por fim, a comparação entre os respondentes que declaram a ideologia e os que não o fazem revela-nos que as pessoas menos politizadas em termos ideológicos tendem a integrar a categoria dos «não sabe».

Podemos examinar com maior detalhe a relação entre a ideologia e a dimensão subjectiva da representação política através do cálculo de probabilidades estimadas do efeito de «sentir-se representado por um partido», tendo em conta a atitude dos respondentes por relação à eficácia da participação política e o seu cepticismo relativamente à elite política, bem como a correspondente variação com o facto de declararem ou não uma ideologia. O quadro 3.4 mostra os resultados deste exercício, exibindo simultaneamente variações nas probabilidades estimadas quando se muda da não declaração de uma ideologia para a declaração de uma ideologia na escala esquerda-direita.

Tendo em linha de conta tudo o que foi discutido, não é inesperado que os efeitos da ideologia, conjugados com os nossos indicadores de representação subjectiva, sejam positivos, ainda que pequenos para os partidos políticos, para o autarcas e para a Igreja e, em média, maiores para o Presidente, sindicatos, movimentos sociais e a categoria «não sabe». No que diz respeito aos movimentos sociais de protesto, em geral, ter ideologia conduz a um aumento visível na probabilidade de esta categoria ser escolhida, ao passo que tem o efeito oposto sobre a probabilidade de se escolher quer o Presidente, quer a categoria «não sabe». Noutras palavras, enquanto figura que se apresenta como ocupando uma posição acima da luta político-partidária, o Presidente pode aqui preencher uma importante função como «canal de respiração» para aqueles que estão alienados da política, tal como indicado pela sua desidentificação ideológica. Já os cidadãos com posicionamento ideológico, mas desencantados com a política partidária, reservam aos movimentos sociais este importante papel. No cômputo geral, os resultados que nos são dados pelas probabilidades calculadas sublinham a importância da identificação ideológica para o envolvimento dos cidadãos na política.

Isto torna-se óbvio pela consistente redução dramática das probabilidades de selecção da categoria «não sabe» pela simples passagem da não declaração de ideologia para a nomeação de qualquer orientação ideológica. A ideologia parece assim continuar a servir como um importante princípio organizador do pensamento e da acção políticos e pode aqui ser entendida como indicativa de um grau de interesse pelo político e de envolvimento na coisa pública para além do envolvimento mínimo, substanciado na mera exposição às notícias e no estar-se politicamente informado.

Para tornar este ponto mais claro criámos tipos-ideais de respondentes, através de diferentes combinações das nossas variáveis independentes de interesse, mantendo tudo o resto constante. O quadro 3.5 dá-nos conta

Quadro 3.5 – Probabilidades calculadas para seleccionar uma das categorias para diferentes tipos-ideais

Tipo ideal Jovem (18-32), pessoa média, ensino secundário completo	Partidos	Igreja	Presidente	Sindicatos	Movimentos	Não sabe
Não professe ideologia	0,10	0,04	0,29	0,10	0,11	0,34
Professe ideologia	0,13	0,09	0,22	0,13	0,21	0,20
<i>Diferença</i>	<i>0,03</i>	<i>0,05</i>	<i>-0,07</i>	<i>0,03</i>	<i>0,10</i>	<i>-0,16</i>
Não professe ideologia, altamente céptica, crendo que a participação é ineficaz	0,07	0,03	0,24	0,09	0,11	0,45
Professe ideologia, altamente céptica, crendo que a participação é ineficaz	0,09	0,06	0,19	0,13	0,22	0,27
<i>Diferença</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>	<i>-0,05</i>	<i>0,04</i>	<i>0,11</i>	<i>-0,18</i>
Não professe ideologia, menos céptica, crendo que a participação pode valer	0,06	0,02	0,42	0,07	0,04	0,37
Professe ideologia, menos céptica, crendo que a participação pode valer	0,09	0,06	0,37	0,12	0,09	0,25
<i>Diferença</i>	<i>0,03</i>	<i>0,04</i>	<i>-0,05</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>	<i>-0,12</i>

Nota: A categoria «autarcas» foi omitida.

do efeito da passagem de uma posição de não identificação ideológica à declaração de uma posição na dimensão ideológica esquerda-direita, sendo esse efeito avaliado por referência a três tipos distintos de respondentes. Assim, por exemplo, uma «pessoa média», entre os 18 e 32 anos, com o ensino secundário completo, níveis médios de cepticismo relativamente à elite política, que se sinta razoavelmente representada por um partido e adopte uma atitude neutra relativamente à participação, mas não professe uma ideologia, tem uma probabilidade estimada de 0,34 de seleccionar a categoria «não sabe» quando questionada sobre qual a instituição ou agente que melhor dá voz às suas preocupações. A isto segue-se a escolha do Presidente, com 0,29, dos movimentos sociais de protesto, com 0,11, e dos partidos políticos e sindicatos, cada um deles com 0,10. A Igreja tem uma probabilidade ínfima, de 0,04, de ser seleccionada por uma pessoa com tal perfil. Se, no entanto, olharmos para um pessoa com iguais características, mas que professe uma orientação ideológica, a probabilidade estimada de seleccionar a categoria «não sabe» diminui 15 pontos, para 0,19, mais precisamente. Uma vez que a probabilidade estimada de nomear o Presidente

reside agora nos 0,22 e a probabilidade de escolher os movimentos sociais de protesto sofre um aumento de 10 pontos, fixando-se nos 0,21, a categoria «não sabe» desce da sua posição anterior de categoria mais escolhida para a terceira posição, seguida dos partidos políticos e dos sindicatos, com 0,13 cada um, e da Igreja, com apenas 0,09.

Porém, se a nossa «pessoa média», com o ensino secundário completo e não declarando qualquer ideologia, for também altamente céptica, crendo que a participação política não produz quaisquer efeitos, a probabilidade estimada de escolher a categoria «não sabe» é especialmente alta, de 0,45, seguida da escolha do Presidente, que é de 0,24. As alternativas remanescentes encontram-se muito próximas umas das outras, com os movimentos sociais atingindo uma probabilidade de 0,11, os sindicatos 0,09 e os partidos políticos 0,07. Por seu turno, a Igreja tem uma probabilidade mínima, de 0,03, de ser escolhida enquanto canal de expressão das preocupações para uma pessoa jovem com as características acima descritas. Se transformarmos essa pessoa jovem numa pessoa com ideologia, ainda continuamos com a categoria «não sabe» como categoria preferida, mas a probabilidade estimada desce 18 pontos, para 0,27. Uma vez que o nosso tipo-ideal é muito céptico relativamente à elite política, ainda que perfilhando uma ideologia, não surpreende que, desta feita, os movimentos sociais de protesto sejam o segundo canal de expressão preferido, com uma probabilidade estimada de 0,22, o que relega o Presidente para a terceira posição, com uma probabilidade de 0,19. As restantes alternativas apresentam mudanças muito pequenas, no que diz respeito à probabilidade de serem escolhidas.

Isto é igualmente verdade quando nos voltamos para o nosso último tipo-ideal. Sendo que esta pessoa jovem média, com o ensino secundário completo, é menos céptica relativamente à elite política, mas acha que a participação pode valer a pena, não surpreende que o Presidente surja como o agente com maior probabilidade de ser escolhido (0,42), enquanto canal institucionalizado, embora alternativo aos partidos, de expressão de voz. Ainda assim, é de salientar que a categoria «não sabe» assume um peso quase igual, com 0,37. As restantes categorias têm todas uma probabilidade abaixo de 0,10 de serem escolhidas, com os sindicatos a atingirem o valor mais elevado, de 0,07. Estes resultados não saem do previsto, se tivermos em consideração que as pessoas que pertencem ao grupo dos «quem sabe» têm pouca confiança nas vantagens de estabelecer contacto com um político, colaborarem com um partido político, ao mesmo tempo que consideram a participação em movimentos sociais de protesto extremamente ineficaz. O efeito da ideologia sobre o perfil

do respondente não altera esta ordenação. Todavia, como anteriormente verificado, produz o seu impacto mais forte sobre a categoria dos «não sabe», reduzindo a probabilidade estimada para 0,25, o que resulta numa posição muito destacada para o Presidente, com 0,37 da probabilidade de ser escolhido como canal de ventilação ou de expressão pública das preocupações da população.

Nota conclusiva

Começámos este capítulo com duas questões fundamentais. Qual é a percepção dos cidadãos portugueses quanto ao desempenho, pelos partidos políticos, da sua função representativa, isto é, enquanto canais de expressão e realização das preocupações e interesses da sociedade no e através do Estado? Estarão os portugueses distanciados dos partidos enquanto canais de expressão política e, se sim, encontrarão outras instituições e agentes que confirmam uma presença pública às suas preocupações? Chegados ao final deste estudo, estamos em condições de dizer que a resposta às questões colocadas é positiva, no primeiro caso, e negativa, no segundo: sim, os portugueses estão visivelmente afastados dos partidos enquanto canais de expressão política, e não, o recuo dos partidos, no exercício desta importante função, não está a ser suficientemente compensado por outras instituições, dentro ou fora do Estado.

Mas, se este é o quadro geral que os dados do inquérito, tomados quase em bruto, nos revelam, o certo é que, quando trabalhados minuciosamente, por via de uma análise metódica, como a que neste capítulo foi desenvolvida, esses mesmos dados oferecem-nos um retrato bem mais definido dos portugueses na sua relação (ou não relação) com o sistema representativo nas suas dimensões formal e informal. Para que esse retrato fique completo deixamos aqui, em jeito de conclusão, alguns dos resultados mais interpelantes a que chegámos neste estudo exploratório sobre a dimensão subjectiva da representação no nosso país.

Logo no início da nossa análise empírica explorámos a possibilidade da existência de uma relação entre a percepção dos cidadãos relativamente ao desempenho da função representativa pelos partidos e a ideologia. A análise de dados que efectuámos tornou claro que «sentir-se representado» por um partido político estava mais associado com a direita e o centro-direita do que com a esquerda e o centro-esquerda, sendo particularmente fraco ao «centro». Este resultado vai de encontro às suspeitas de que o «centrismo» do eleitorado português é menos uma questão de

convicção do que um sinal da sua alienação, desafeição ou falta de interesse pela política. Uma imagem que sai, de resto, reforçada pela proximidade posteriormente detectada entre o «centro» e duas outras categorias centrais na análise aqui conduzida: a categoria dos que não têm partido e a categoria dos que não perfilham qualquer ideologia.

Vimos também que aqueles respondentes que não declaram ideologia tendem a ser aqueles que maior dificuldade demonstram em encontrar, no sistema representativo, quer formal, quer informal, um canal de expressão razoavelmente satisfatório para as suas preocupações. Em contraste com estes, os que perfilham uma ideologia de esquerda e centro-esquerda tendem a encontrar expressão para as suas preocupações nos sindicatos e nos movimentos sociais de protesto, ao passo que a direita e o centro-direita fazem opções mais institucionais, privilegiando os partidos, o Presidente e a Igreja como canais de expressão da sua «voz».

Por via da formação de agrupamentos de cidadãos de acordo com as suas atitudes perante a participação política e a responsividade do sistema político e seus agentes, conseguimos determinar que quem considera a participação política ineficaz tende a não encontrar qualquer canal de expressão política, dentro ou fora do sistema político formal, com o qual se identifique. Já quem acredita na eficácia da participação inclina-se para depositar as suas esperanças na participação eleitoral e na representação política tradicional, de matriz partidária, ao passo que aqueles que, não acreditando na eficácia da participação política, não a descartam totalmente, depositam as suas esperanças naquela presença que o Presidente ou os movimentos sociais de protesto saibam dar às preocupações da população no seu discurso e acção. Se, em termos das vantagens da participação política, encontrámos um leque diverso de atitudes, já no que respeita às percepções quanto à responsividade do sistema político e das elites aos interesses da população, o cepticismo detectado entre os inquiridos foi profundo e generalizado. Quando este cepticismo roça o total descrédito, é provável que nos encontremos também na companhia de indivíduos que ou se revêem na representação oferecida pelos movimentos sociais ou simplesmente não encontram qualquer representante, dentro ou fora do sistema político formal, para as suas preocupações e para aquilo que pensam sobre os mais importantes assuntos de interesse público. Os portugueses mais moderados no seu cepticismo relativamente à elite política e ao móbil da sua acção tendem já a encontrar «voz» em agentes e instituições formais, designadamente o Presidente e os partidos.

Uma conclusão geral deste estudo é que os cidadãos necessitam de estar politizados, no sentido de perfilharem uma ideologia, para escolhe-

rem os movimentos sociais de protesto enquanto canais de expressão política. Neste sentido, as oportunidades de representação política fora do sistema eleitoral que estes movimentos oferecem falam sobretudo àqueles que, contestando esse sistema, estão politicamente socializados, encontram na ideologia uma forma de orientação política e demonstram alguma confiança nos efeitos da sua acção política. Também os sindicatos funcionam como um canal de expressão para as preocupações, e sobretudo para as objecções, de respondentes com um referencial ideológico determinado, que são cépticos quanto à responsividade do sistema político, mas que, ao contrário do que acontece com quem se revê no discurso e acção dos movimentos sociais, vêem a participação política, convencional e não convencional, como sendo, no geral, ineficaz na produção de qualquer mudança.

Sendo que da nossa análise se conclui que é o Presidente da República quem mais empresta «voz» às preocupações dos portugueses, justifica-se um enquadramento do seu papel no sistema representativo, e tanto mais assim quanto o ónus da representação (que não a simbólica, da «unidade» e da «coesão», normalmente associada ao Presidente) é normalmente colocado no parlamento e no governo.

A literatura mais recente sobre os princípios do governo representativo tem realçado o facto de devermos entender a representação menos em termos de uma relação entre principal e agente, como temos tradicionalmente feito, do que em termos das relações internas ao sistema representativo, entendido no seu todo (Mansbridge 2003; Garsten 2009; Disch 2011). Segundo os autores que defendem esta deslocação da nossa atenção para o sistema representativo, um dos principais propósitos do governo representativo é internamente «multiplicar e desafiar as reivindicações (*claims*) governamentais de representar o povo», assim provocando o debate sobre «o que a vontade popular é precisamente» e impedindo que uma interpretação dessa vontade se arrogue de «autoridade final» (Garsten 2009, 91). Este propósito tem por pressuposto a impossibilidade de o povo ser alguma vez representado totalmente: uma impossibilidade que alguns demagogos poderão tentar camuflar, alegando a sua perfeita identidade com o povo representado, mas que o governo representativo moderno põe a descoberto e visa preservar enquanto espaço necessário ao pluralismo democrático. Isso é conseguido pela multiplicação – embora controlada, para evitar bloqueios e dispersão de responsabilidades – dos agentes estatais que possam, com alguma plausibilidade, apresentar-se como falando ou agindo em nome do povo. E que o façam também respondendo de forma diversa a uma e a mesma opinião pública.

Usualmente, esta representação diversa da opinião pública tem lugar no âmbito de um sistema apurado de freios e contrapesos que, pela institucionalização de uma pluralidade de poderes representativos, institucionaliza uma espécie de «soberania negativa», que recusa ceder à tentação, sempre presente, de conceder ao governo autoridade exclusiva para representar a voz popular (uma tentação que é, de resto, tanto maior quanto maior seja a dependência do parlamento face ao governo).

Num sistema semipresidencialista, como o português, o Presidente da República é um forte candidato a esta função de representação alternativa ao governo da voz popular e das preocupações que a cada momento a informam. Directamente eleito pela população, o Presidente, cujo posicionamento é suprapartidário, desempenha importantes funções, quer fiscalizadoras, quer tribunícias. De facto, no estudo aqui realizado, o Presidente destaca-se enquanto válvula de segurança do sistema, isto é, como sendo aquele agente que mais contribui para a institucionalização da contestação social e, dessa forma, também para a sua canalização e o seu controlo. Isto acontece sobretudo no caso daqueles respondentes que, embora cépticos relativamente à responsividade do sistema e das elites que o conduzem, têm ainda uma réstia de esperança e, por isso, acreditam que a participação política, embora nem sempre consequente, pode, em determinadas circunstâncias, produzir efeitos e valer a pena. Sendo que o voto é destacado pelo portugueses como a forma mais eficaz de participação política, mas sendo arreigada a sua desconfiança relativamente à política partidária e seus actores, eleger directamente um presidente que controle o governo – isto é, que lhes empreste os seus «olhos» vigilantes dentro do aparelho de Estado e que conceda «voz» às suas preocupações e objecções, dentro e fora dele – é a forma que encontram para exercer alguma influência política.

Todavia, para aqueles portugueses que se sentem perfeitamente alienados da política e do político – e são já muitos, a acreditar nos resultados que aqui apresentámos – o que prevalece é uma desorientação profunda no momento de escolher instituições ou agentes que, dentro ou fora do aparelho de Estado, canalizem as suas preocupações quando os partidos já não se mostrem capazes de o fazer. A um tempo insatisfeitos com a representação partidária e convictos da impossibilidade de alterarem a situação através de novas e velhas formas de participação política, estes portugueses tendem a abdicar simplesmente de «voz» e a optar pela saída. Se esta auto-exclusão continuará a ser silenciosa, ainda que, provavelmente, ressentida, ou se estes portugueses virão a encontrar «voz» em quem de futuro ofereça representação às suas preocupações, é uma per-

gunta sem resposta, no âmbito deste estudo. Mas uma desafeição tão profunda necessita seguramente de uma resposta política. E os partidos poderão bem ser a parte mais interessada em dá-la, antes que ela seja dada por eles e, possivelmente, também contra eles.

Referências bibliográficas

- Aarts, K., e J. Thomassen. 2008. «Satisfaction with democracy: do institutions matter?» *Electoral Studies*, 27 (1): 5-17.
- Adams, J., e L. Ezrow. 2009. «Who do European parties represent? How Western European parties represent the policy preferences of opinion leaders». *The Journal of Politics*, 71 (1): 206-223.
- Andrew, C., e C. Guillory. 1997. «Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems». *The American Political Science Review*, 91 (1): 66-81.
- Andeweg, R. 1996. «Elite-mass linkages in Europe: legitimacy crisis or party crisis?» In *Elitism, Populism and European Politics*, ed. J. Hayward. Oxford: Oxford University Press, 143-163.
- Bartels, L. M. 2008. *Unequal Democracy. The Political Economy of a New Gilded Age*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bartholomew, D. J., et al. 2008. *Analysis of Multivariate Social Science Data*. Nova Iorque: Chapman and Hall.
- Baum, M., e P. Potter. 2008. «The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: toward a theoretical synthesis». *Annual Review of Political Science*, 11: 39-65.
- Belchior, A. M. 2008. «Party political representation in Portugal». *South European Society and Politics*, 13 (4): 457-76.
- Benoit, K., e M. Laver. 2006. *Party Policy in Modern Democracies*. Oxford: Routledge.
- Brito Vieira, M., e D. Runciman. 2008. *Representation*. Cambridge: Polity Press.
- Converse, P., e R. Pierce. 1979. «Representative roles and legislative behavior in France». *Legislative Studies Quarterly*, 4 (4): 525-562.
- Converse, P., e R. Pierce. 1986. *Political Representation in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlberg, S. 2009. «Political parties and perceptual agreement: the influence of party related factors on voter's perception in proportional electoral systems». *Electoral Studies*, 28 (2): 270-278.
- Dalton, R. J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Nova Iorque e Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J., e M. P. Wattenberg. 2002. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Disch, L. 2011. «Toward a mobilization conception of democratic representation». *American Political Science Review*, 105 (1): 100-114.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nova Iorque: Harper and Row.
- Drukman, J. N., e A. Lupia. 2000. «Preference formation». *Annual Political Science Review*, 88 (3): 1-24.

- Eulau, H. 1987. «The congruence model revisited». *Legislative Studies Quarterly*, 12 (2): 171-214.
- Everitt, B. S., e G. Dunn. 2001. *Applied Multivariate Data Analysis*. Londres: Arnold.
- Freire, A., M. Costa Lobo e P. Magalhães, orgs. 2004. *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, A., J. M. Leite Viegas e F. Seiceira, orgs. 2010. *Representação Política em Portugal*, Lisboa: Sextante Editora.
- Garsten, B. 2009. «Representative government and popular sovereignty». In *Political Representation*, eds. I. Shapiro et al. Nova Iorque: Cambridge University Press, 90-110.
- Giger, N., et al. 2009. «Explaining the variance of subjective and substantive representation». Disponível em [http://www.georglut.ch/docs/ECPR %20Potsdam%20Giger%20Kissau%20Lutz%20Rosset%20September%202009.pdf](http://www.georglut.ch/docs/ECPR%20Potsdam%20Giger%20Kissau%20Lutz%20Rosset%20September%202009.pdf).
- Golder, M., e J. Stramski. 2009. «Ideological congruence and electoral institutions: conceptualization and measurement». Disponível em http://homepages.nyu.edu/~mrg217/congruence_final-pdf.
- Ikeda, K., T. Kobayashi e M. Hoshimoto. 2008. «Does political participation make a difference? The relations between political choice, civic engagement and political efficacy». *Electoral Studies*, 27 (1): 77-88.
- Kelsen, J. M. 2000. «On the essence and value of democracy». In *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, eds. A. Jacobson e B. Schlink, trad. B. Cooper. Berkeley, CA: University of California Press, 84-109.
- Knutsen, O. 2006. «The decline of social class?» In *The Oxford Handbook of Political Behavior*, eds. R. J. Dalton e H.-D. Klingemann. Oxford: Oxford University Press, 457-480.
- Jalali, C. 2007. *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005: da Revolução ao Bipartidarismo?* Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lipset, S. M., e S. Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nova Iorque: Free Press.
- Lombardo, R., e E. J. Beh. 2010. «Simple and multiple correspondence analysis for ordinal-scale variables using orthogonal polynomials». *Journal of Applied Statistics*, 37 (12): 2101-2116.
- Magalhães, P. 2004. *As Opções do Presidente e a Qualidade da Democracia Portuguesa*. Público, 2 de Julho de 2004.
- Mair, P. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretation*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, P. 2006. «Ruling the void? The hollowing of Western democracy». *New Left Review*, 42: 25-51.
- Mair, P. 2008. «The challenge to party government». *West European Politics*, 31 (1): 211-234.
- Mansbridge, J. 2003. «Rethinking representation». *American Political Science Review*, 97 (4): 515-527.
- Méndez-Lago, M., e A. Martínez. 2002. «Political representation in Spain: an empirical analysis of the perception of citizens and MPs». *The Journal of Legislative Studies*, 8 (1): 63-90.
- Miller, W., e D. Strokes. 1963. «Constituency influence in Congress». *The American Political Science Review*, 57 (1): 45-56.
- Muller, E. 1970. «The representation of citizens by political representation: consequences for regime support». *The American Political Science Review*, 64 (4): 1149-1166.

- Pitkin, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitkin, H. F. 2004. «Representation and democracy: an uneasy alliance». *Scandinavian Political Studies*, 27 (3): 335-342.
- Plotke, D. 1997. «Representation is democracy». *Constellations*, 4 (1): 19-34.
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. Nova Iorque: Holt, Rinehart & Winston.
- Thomassen, J. 1994. «Empirical research into political representation: failing democracy or failing methods?» In *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*, eds. M. K. Jennings e T. E. Mann. Ann Harbor, MI: University of Michigan Press.
- Urbinati, N. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Capítulo 4

Responsabilização vertical

Introdução

A possibilidade de os cidadãos exercerem *controlo* sobre o poder político é vista como uma condição essencial para o bom funcionamento da democracia representativa, ajudando a assegurar a sua *qualidade* intrínseca. A importância dada a essa relação de *vertical accountability* (responsabilização vertical) entre representados e representantes vê-se de uma dupla forma. Por um lado, alguns académicos incorporaram a responsabilização na própria definição de democracia, entendida como «um sistema de governo no qual os governantes são responsabilizados pelas suas acções no domínio público pelos cidadãos» (Schmitter e Karl 1991, 76). Por outro lado, o tratamento empírico da qualidade da democracia requer como condição *sine qua non* a análise dessa dimensão de responsabilização como um dos seus princípios básicos. De tal forma que, como as análises recaem sobre democracias representativas, a responsabilização vertical (RV) «constitui uma verdadeira dimensão central pelo facto de fornecer aos cidadãos individuais e actores da sociedade civil os meios de controlo sobre os políticos e instituições políticas» (Diamond e Morlino 2005, XIII).

Qualquer julgamento acerca do que constitui uma «boa democracia» tem de ter em conta os meios, e as condições, através dos quais os cidadãos controlam efectivamente, ou não, os governantes e as suas políticas. Ou seja, importa saber de que forma é que o ideal da RV (um dos elementos constitutivos da qualidade e da saúde da democracia representativa) tem correspondência na prática e se os desejos e expectativas dos cidadãos são preenchidos ou defraudados. Dentro desta perspectiva, este capítulo analisa as avaliações dos portugueses relativamente à dimensão da RV, as suas implicações, obstáculos e relação com dinâmicas políticas e sociais contemporâneas.

Tipologia

De uma forma simples, enquanto a responsabilização horizontal (RH) se refere ao controlo que os poderes, agências e instituições do Estado exercem uns sobre os outros, a RV assenta no poder dos cidadãos, na sua capacidade de sujeitarem o poder público ao seu controlo, e o Estado à sociedade, levando-o à prestação de contas e à transparência nas decisões e políticas que afectam o bem comum.

E existem dois tipos de RV. A primeira é *eleitoral*. Ou seja, os cidadãos exercem controlo através de eleições, livres, justas e regulares. Como afirma Dahl, «na ausência de eleições frequentes, os cidadãos perderiam um grau de controlo substancial sobre os seus eleitos» (1998, 96). A este exercício periódico de eleições pode acrescentar-se a via referendária, que, pelo menos do ponto de vista conceptual, ajuda a reforçar esta RV eleitoral. Mas existem outros mecanismos através dos quais esta RV, que vem de baixo, é efectuada pelo público. A actividade das organizações da sociedade civil, organizações não governamentais, grupos de pressão, *media* e movimentos sociais constituem o segundo tipo de RV: a RV *social* (v., por exemplo, O'Donnell 2002 e Peruzzotti e Smulovitz 2002). Este tipo de RV social pressupõe a existência de uma cidadania activa e empenhada, assim como de uma comunicação social livre e, tanto quanto possível, independente.

Responsabilização vertical eleitoral: resultados

O que é que a análise dos dados do inquérito à população portuguesa em Julho de 2011 nos revela? Em primeiro lugar, para o bom funcionamento da democracia, uma maioria muito expressiva (86%) considera que a realização de «eleições livres e justas» é «muito importante» ou «absolutamente essencial». E, em segundo lugar, uma maioria, embora já não tão expressiva (63%), considera que a liberdade de voto (livre de pressões) está assegurada. Partindo destes dados, e sabendo que a via eleitoral é um meio de excelência de compensação e de sanção dos governantes, poderíamos pressupor que para os portugueses essa tal responsabilização do poder político estaria minimamente garantida. Mas não é isso que o inquérito nos revela, confirmando, e até reforçando, a ideia já presente no relatório da Sedes de 2009 (Magalhães 2009, 3-4), de que a absoluta centralidade das eleições como critério de avaliação da qualidade da democracia pode, e deve, ser repensada. No sentido de

que a via eleitoral é necessária, mas não suficiente para a medição dessa qualidade.

Atentemos no seguinte resultado: uma maioria significativa dos portugueses (74%) considera que «os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam». Para os inquiridos a inimpugnabilidade dos políticos adquire contornos de um verdadeiro axioma. Ela constitui um mal para o qual o voto popular é visto apenas e só como um paliativo, insuficiente. E esta ideia é reforçada pela descrença que passa do inquérito no que diz respeito ao sentido público do poder político. Veja-se como 78% dos inquiridos acham que, em vez do bem público, os seus representantes preocupam-se com o seu bem pessoal.

Daqui ressalta uma sintonia entre as percepções dos portugueses no que diz respeito à RV eleitoral e ideias expressas na literatura sobre o tema. Particularmente a noção que «o controlo dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos» (Manin *et al.* 1999, 50). E, se neste ponto pode dizer-se que existe um consenso crescente, já no que se refere às *razões* pelas quais isso acontece as opiniões divergem. Se para alguns essa imperfeição do controlo por parte dos cidadãos, e que põe em causa o próprio conceito de responsabilização, é inerente à democracia (os cidadãos não possuem toda a informação e têm dificuldades naturais na avaliação dos governantes,¹ como asseguram Cheibub e Przeworski 1999), para outros essa imperfeição depende, acima de tudo, dos contextos políticos e institucionais que limitam a capacidade dos eleitores de atribuírem uma responsabilidade clara e decisiva (Samuels e Hellwig 201, 410).

Responsabilização vertical social: resultados

A responsabilização não é preenchida pela eleição. Os portugueses querem mais mecanismos de responsabilização não eleitoral. E esta necessidade ganha ainda mais força porque uma esmagadora maioria, 86% dos inquiridos, acha que é «muito importante» ou «absolutamente essencial» «que se possa castigar os governos que governam mal e recompensar os que governam bem». É dentro desta perspectiva que se nota uma ní-

¹ Repare-se como 52% dos portugueses estão «de acordo» ou «muito de acordo» com a ideia de que «a política é um assunto demasiado complexo para uma pessoa como eu».

tida valorização de mecanismos de RV social. As iniciativas da sociedade civil e a comunicação social podem ajudar a cumprir aquilo que as eleições manifestamente, no entendimento dos cidadãos, são incapazes de cumprir isoladamente. Assim, maiorias expressivas querem (a) a suspensão imediata do mandato de um político acusado de corrupção (82%), (b) a revogação do mandato dos políticos por incompetência ou ilegalidades (80%), (c) maior controlo nas nomeações para a administração pública (79%) e nas decisões das autarquias e no governo central (76%), (d) finalmente, maior acesso das organizações não governamentais (70%) e da comunicação social (69%) às políticas governamentais.

Esta manifesta necessidade, revelada pelo estudo, de apertar o controlo cidadão sobre o poder político tem subjacente uma dupla lógica. A primeira é a lógica da transparência, a rejeição absoluta da opacidade, quer no poder político, quer nas instituições políticas. Este crescente ênfase na transparência tem, inclusivamente, levado à crítica de que o que está em causa não é apenas e só limitar o poder político (como na tradição liberal), mas constrangê-lo de forma a transfigurá-lo. Assim, a «transparência, em vez da verdade ou do interesse geral, tornou-se a virtude mais importante num mundo incerto» (Rosanvallon 2008, 258). E, poderia acrescentar-se, essa procura da transparência sai reforçada num contexto de perda de confiança no sistema político que se manifesta também no desejo de saber e controlar mais. A segunda lógica que impera neste estudo é uma lógica de punição. A RV serve para recompensar ou castigar, mas os resultados do inquérito mostram-nos que a lógica que impera é a de crime e castigo. Tem sido argumentado que a responsabilização tem duas faces (Fox 2007), uma *soft* (a chamada *answerability*, em que os poderes respondem pelas suas acções, justificam-se) e uma *hard* (que inclui a *answerability*, mas também a possibilidade de sanções). No caso português, ou seja, nas expectativas e desejos dos cidadãos, pelo menos no que diz respeito a este estudo, o que predomina é a responsabilização *hard*. Esta lógica de punição, levada às suas consequências máximas, pode resultar no desejo de criminalização (no âmbito penal) dos políticos por actos de governação falhados, errados ou incompetentes. Nesse caso, más políticas passavam a ser crimes.²

² Para uma crítica desta possível consequência da lógica de punição, v. Almeida (2011).

Obstáculos à responsabilização vertical social

Como já foi dito, a optimização da RV social está directamente ligada aos níveis de ativismo da cidadania e da independência dos *media*. Se, de uma maneira geral, níveis significativos de portugueses acham «eficaz» ou «muito eficaz» participar em movimentos de cidadãos (40%) ou participar em associações (36%), predomina a descrença quanto à capacidade efectiva de estes agentes colectivos representarem politicamente os cidadãos (apenas 12% no caso dos movimentos sociais de protesto). Por outro lado, relativamente aos *media*, um número expressivo de portugueses considera que «para mudar as coisas em Portugal» o papel dos órgãos de comunicação social é «eficaz» ou «muito eficaz» (48%). Mas ao mesmo tempo a desconfiança quanto à independência desses mesmos *media* é grande, pois uma maioria clara (69%) considera que as pressões económicas e políticas influenciam a comunicação social em Portugal. Esta dupla desconfiança (quanto à capacidade de representação política dos movimentos de cidadãos e quanto ao carácter livre e independente da informação disponibilizada pelos *media*) condiciona o grau de RV social em Portugal.

Por outro lado, e reflectindo o debate na literatura sobre a RV, a ausência de *enforcement* (ou seja, a ausência de capacidade de imposição e obrigação) por parte dos movimentos de cidadãos e dos *media* constitui um obstáculo à sua eficácia. A RH não sofre esta limitação (as instituições, como, por exemplo, o provedor de Justiça, o Presidente da República, a Assembleia da República, ou a União Europeia, têm capacidade, do ponto de vista formal, para controlar e sancionar as actividades governativas). É possível que a actividade desses agentes sociais (as suas avaliações, denúncias, ou protestos) leve a um maior controlo social sobre as políticas públicas e sobre a gestão dos recursos públicos, pressionando o Estado à prestação de contas, mas não detêm um mandato de sanção, do ponto de vista legal, para a possibilidade do incumprimento. A ausência de *enforcement* maximiza a importância da permeabilidade institucional às pressões da sociedade civil. Ou seja, a presença, ou não, de «pontos de entrada» nas agências de RH. É que a RV social «requer um mínimo de responsividade da parte do sistema institucional de controlos horizontais» (Peruzzotti 2011, 59).

Alguns analistas vêem na «criatividade institucional» (ou seja, na criação de novas instituições independentes) uma forma de superar o *deficit* crónico de controlo do poder público. A instituição democrática tem de ser redesenhada (Manin *et al.* 1999, 50; v. também Grau 2003). Outros

ainda defendem a instauração de mecanismos de responsabilização *diagonal*, em que os agentes da sociedade civil participam directamente nos processos e trabalhos das instituições de RH, o que supostamente levaria a uma maior confiança popular nessas instituições, aumentando ao mesmo tempo a capacidade de *enforcement* da própria sociedade civil (v., por exemplo, O'Brien e Staphenurst 2008, 87-89).

Por último, a RV social padece de um mal que para muitos analistas se tem agravado nas últimas décadas: a dificuldade (para não dizer impossibilidade) de descobrir e identificar a origem da responsabilidade (ou seja, a resposta à pergunta «quem fez o quê»), o que naturalmente afecta essa busca de transparência. Isto porque devido à aceleração multidimensional da globalização os governos nacionais estão cada vez mais enredados numa teia de múltiplos parceiros transnacionais que afectam a sua capacidade de soberania, desde organizações supranacionais, ONGs, multinacionais e mercados financeiros. Esta interconexão afecta não só o conceito de poder, como a capacidade de soberania do Estado-nação (entendida, do ponto de vista clássico, como autoridade e mandato sobre um determinado território) (v., por exemplo, Pierik 2004). Não se trata, claro, do fim do Estado-nação, mas da sua adaptação aos novos tempos. A existência desta rede transnacional, que o modificou, dificilmente poderá ser negada. E, se a ideia da responsabilização tem na base a identificação do responsável, a difusão e dispersão do poder decisório, que ultrapassa as fronteiras, torna essa tarefa mais problemática. E os portugueses parecem ter noção desta dificuldade de localização da responsabilidade. Veja-se como para uma maioria dos inquiridos (54%) os políticos portugueses não têm «autonomia para defender os interesses dos cidadãos nacionais», enquanto um número expressivo (41%) considera que os governos em Portugal têm pouca ou nenhuma «margem de manobra para decidir independentemente da vontade dos outros países».

Conclusão

Este estudo de avaliação da qualidade da democracia em Portugal, no que diz respeito à RV, revela duas tendências claras dos portugueses quanto ao controlo do Estado pelos cidadãos: por um lado, a insuficiência das eleições como critério exclusivo de responsabilização do poder e instituições políticas; por outro lado, o desejo de implementação de medidas acrescidas de RV, nomeadamente pela sociedade. Não obstante os obstáculos ao fortalecimento do controlo social sobre o poder político,

eles não parecem ser suficientes para ultrapassar o cepticismo da cidadania quanto à qualidade dos seus governantes e esmorecer a busca de vias alternativas de responsabilização. A incapacidade da democracia representativa (sentida e expressa pelos inquiridos) para responder às aspirações da população, assim como o desalento quanto à competência, independência e probidade da classe governante,³ podem levar ao fortalecimento de mecanismos não tradicionais de representação política, como os movimentos sociais, embora mesmo nesse campo, como foi salientado, as dúvidas quanto à eficácia dos mesmos sejam generalizadas. Acima de tudo, o que sobressai – e numa época de crise pode deduzir-se que esta tendência se fortalece – é o desejo popular de uma solução para que a impunidade no exercício de funções públicas, seja por corrupção, laxismo, ou manifesta incompetência, não seja sistemática e inerente ao próprio regime democrático.

Referências bibliográficas

- Almeida, S. J. 2011. «Ética. Transparência. Espírito público». *Público*, 16 de Dezembro.
- «Barómetro da Qualidade da Democracia». 2011. Inquérito, Julho.
- Cheibub, J. A., e A. Przeworski. 1999. «Democracy, elections, and accountability for economic outcomes». In *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Nova Iorque: Cambridge University Press, 222-250.
- Dahl, R. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L., e L. Morlino. 2005. «Introduction». In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. L. Diamond e L. Morlino. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, IX, XL.
- Fox, J. 2007. «The uncertain relationship between transparency and accountability». *Development in Practice*, 17 (4): 663-671.
- Grau, N. C. 2003. «Responsabilización por el control social». In *Cuaderno de Ciencias Sociales*, 128, San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Magalhães, P. 2009. *A Qualidade da Democracia em Portugal: a Perspectiva dos Cidadãos*. Relatório inicial de um estudo promovido pela SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus.
- Manin, B., A. Przeworski e S. C. Stokes. 1999. «Elections and representation». In *Democracy, Accountability, and Representation*, eds. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Nova Iorque: Cambridge University Press, 29-54.
- O'Brien, M., e R. Stapenhurst. 2008. «Strengthening parliamentary oversight to prevent conflict and reduce poverty». In *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries*,

³ Impressionante notar que 46% dos portugueses consideram «todos os políticos corruptos» e que por isso é «indiferente» em quem se vota.

- eds. M. O'Brien, N. Johnston e R. Staphurston. Washington, DC: World Bank Publications, 77-92
- O'Donnell, G. 2002. «Notas sobre várias 'accountabilities' y sus interrelaciones». In *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, eds. E. Peruzzotti e C. Smulovitz. Buenos Aires: Editorial Temas, 87-102.
- Peruzzotti, E. 2011. «The workings of accountability: contexts and conditions». In *Accountability through Public Opinion: from Inertia to Public Action*, eds. S. Odugbemi e T. Lee. Washington, DC: World Bank Publications, 53-64.
- Peruzzotti, E., e C. Smulovitz. 2002. «Accountability social, la otra cara del control». In *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, eds. E. Peruzzotti e C. Smulovitz. Buenos Aires: Editorial Temas, 23-52.
- Pierik, R. 2004. «Globalization and global governance: a conceptual analysis». In *From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System*, ed. W. P. Heere. Cambridge: Cambridge University Press 454-462.
- Rosanvallon, P. 2008. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Samuels, D., e T. Hellwig. 2010. «Elections and accountability for the economy: a conceptual and empirical reassessment». *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 20 (4): 393-419.
- Schmitter, P. C., e T. L. Karl. 1991. «What democracy is... and is not». *Journal of Democracy*, 2 (3): 67-73.

Marcelo Camerlo
Edalina Rodrigues Sanches*

Capítulo 5

E quem controla o governo? Responsabilização horizontal na democracia portuguesa

Introdução

O governo é a instituição política mais importante no seio das democracias contemporâneas. Ele define a sua própria organização e funcionamento, estabelece e executa as linhas gerais das políticas do Estado e regula e controla a administração pública em todo o território nacional. Mas quem controla o governo? De que modo e em que medida essa vigilância se efectiva? E que percepções têm os cidadãos portugueses acerca deste processo? O presente capítulo procura respostas para estas questões e organiza-se em cinco secções. A primeira apresenta o conceito de responsabilização horizontal (RH)¹ e discute-o à luz de contributos recentes. A segunda secção identifica os agentes com poderes para controlar as acções do governo no quadro da democracia portuguesa e descreve a sua configuração formal. A terceira secção parte de dados empíricos oficiais para observar, em perspectiva longitudinal, até que ponto os mecanismos de fiscalização e de sanção das acções do governo têm sido efectivamente utilizados. A quarta secção retrata as percepções dos cidadãos em relação a este fenómeno com base nos dados do inquérito do «Barómetro da Qualidade da Democracia» (2011). A última secção apresenta as conclusões.

Conceito

O interesse empírico e teórico pelo fenómeno da RH começa a desenvolver-se no contexto de pós-transição democrática e no quadro dos

* Os autores agradecem ao Cícero Pereira pelos seus comentários à análise dos dados.

¹ Traduzido do original: *horizontal accountability*.

estudos sobre a qualidade da democracia. À medida que a terceira vaga de democratização iniciada com a revolução de 25 de Abril de 1974 em Lisboa se vai espalhando, de forma duradoura, para outras regiões do mundo (Huntington 1991), torna-se necessário explicar por que determinadas democracias funcionam melhor do que outras (Diamond e Morlino 2004). Neste contexto, O'Donnell (1994) argumenta que, embora muitos dos regimes recém-democratizados cumpram requisitos mínimos de democracia (os governantes são eleitos em eleições concorrenciais, através do sufrágio universal e com garantia das liberdades de expressão e de participação), apresentam diferenças importantes entre si. Neste sentido, propõe distinguir entre democracias institucionalmente consolidadas e democracias incompletas ou «delegativas», com base num factor-chave: a presença (ou não) de poderes autónomos que controlam os governantes, principalmente entre uma eleição e outra. O'Donnell denominou este controlo interinstitucional *horizontal accountability* e diferenciou-o do clássico controlo vertical exercido pelos eleitores sobre os governantes através do voto.² Não obstante a intensa proliferação de estudos sobre esta temática nas últimas duas décadas, o conceito de RH está longe de ser consensual. A literatura existente revela divergências em torno de pelo menos quatro pontos centrais, que influenciam a forma como a RH pode ser conceptualizada e empiricamente observada.

A primeira questão controversa é «quem deve ser objeto de controlo». As posições variam de uma definição mais lata, segundo a qual todos os funcionários públicos – sejam políticos, funcionários públicos, juizes, forças policiais ou militares – devem ser controlados, para uma mais restrita, em que se consideram apenas os políticos – ministros, legisladores e líderes partidários (Schedler 1999, 22). A segunda questão é «o que deve ser controlado». De um lado estão os autores que incluem todas as actividades e condutas dos funcionários do Estado (Day e Klein 1987; Diamond *et al.* 1999; Fox e Brown 1998; Moncrieffe 1998; Paul 1992) e do outro lado aqueles que se focam em condutas específicas. O'Donnell (1999 e 2003) e Kenney (2003), por exemplo, consideram que apenas devem ser vigiadas as transgressões legais, como casos de corrupção e abusos de poder, enquanto outros autores incluem desvios de índole política, tais como o incumprimento de acordos programáticos ou de promessas eleitorais (Magaloni 2003; Moreno *et al.* 2003; Schedler 1999; Schmitter 1999;

² De acordo com O'Donnell, a RH significa: «*the existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually willing and able, to take actions that span from routine oversight to criminal sanctions*».

Woodhouse 1994). A terceira questão é «como deve ser exercido o controlo». Há um consenso generalizado de que o controlo implica duas componentes: (i) capacidade de fiscalização, ou seja, o requisito ou a procura de informação acerca dos agentes controlados, estando estes últimos obrigados a responder; (ii) capacidade de sanção, ou seja, a penalização e/ou rectificação dos eventuais desvios verificados. No entanto, alguns autores entendem que só há efectivamente RH quando o actor que exerce o controlo pode impor sanções ao transgressor (Dunn 1999; Kenney 2003; Moreno *et al.* 2003), enquanto a maioria aceita a existência de certos agentes sem essa capacidade (Schedler 1999; O'Donnell 1999 e 2003). Neste contexto, Mainwaring (2003, 13) distingue a sanção directa (que pode ser aplicada pelo mesmo agente que faz a fiscalização) da sanção indirecta (quando o agente remete o exercício da sanção para outros agentes). O exemplo mais recorrente é o *ombudsman*, responsável por investigar condutas inadequadas dos funcionários do Estado, mas que deriva a função de penalização e rectificação para, por exemplo, a Assembleia da República. A quarta questão é «quem pode ou deve controlar». A concepção mais difundida é que o controlo deve ser exercido por instituições estatais claramente definidas, isto é, com competências e atribuições específicas e estabelecidas na lei. O principal atributo destes agentes é a autonomia, uma vez que se trata de agentes e instituições estatais que controlam outros agentes e instituições estatais. Contudo, existem abordagens que propõem alargar o elenco de agentes de RH em dois sentidos. Por um lado, incluindo instâncias não estatais, como a comunicação social, os sindicatos ou os movimentos sociais, uma vez que estes actores estão em condições tanto para denunciar como para sancionar os funcionários públicos (Schmitter 1999; Sklar 1999; Stark e Bruszt 1998), e, por outro lado, considerando as instâncias supranacionais que vigiam e denunciam as acções dos governos (Pastor 1999).³

Configuração formal

Nesta secção descrevemos a RH no sistema político português. No que diz respeito à conceptualização, adoptamos uma definição «híbrida», uma vez que é restrita quanto ao seu objecto – governo –, mas ampla quanto aos agentes que considera – estatais e não estatais. Relativamente à análise, utilizamos a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 2005 para identificar os agentes de RH e caracterizá-los em função de quatro aspectos fundamentais: forma de controlo (fiscalização e/ou san-

³ A *Transparency International* e a *Human Rights Watch* são alguns exemplos de instituições internacionais que vigiam e denunciam eventuais abusos de poder por parte dos Estados.

ção), dimensão de controlo (político e/ou legal), tipo de iniciativa (própria ou requerida) e tipo de sanção (directa ou indirecta).

No quadro do semipresidencialismo português, o governo é fundamentalmente responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República (artigo 190.º). No entanto, um olhar mais detalhado permite identificar outros agentes com importantes poderes para vigiar e/ou sancionar o governo, tais com o provedor de Justiça, o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e o Ministério Público (v. quadro 5.1).

A Assembleia da República é o órgão fiscalizador por excelência e a instituição com um elenco mais variado de instrumentos. Estes podem ser mobilizados pelos deputados, individualmente considerados (perguntas e requerimentos), ou ser desencadeados pelos grupos parlamentares (interpelações, moções e comissões parlamentares de inquérito). A Assembleia é um agente-chave de RH, uma vez que três dos seus instrumentos implicam a demissão do governo: (i) a rejeição do programa do governo; (ii) a não aprovação de uma moção de confiança; (iii) a aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. Para além de exercer a fiscalização política, a Assembleia tem competência para vigiar o cumprimento da Constituição (um décimo dos deputados pode solicitar a fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade das normas ao Tribunal Constitucional), assim como para tomar as contas do Estado, após parecer do Tribunal de Contas e demais elementos necessários à sua apreciação.

Por sua vez, o Presidente da República tem poderes de nomeação e de demissão do governo e amplas competências de fiscalização política da actividade legislativa. O Presidente pode suscitar ao Tribunal Constitucional a fiscalização (preventiva, abstracta e por omissão) da constitucionalidade dos diplomas que recebe para promulgação ou pode vetá-los, isto é, devolvê-los, sem os promulgar, ao órgão que os aprovou. O veto político é absoluto no caso dos diplomas do governo, mas relativo no caso dos diplomas da Assembleia, sendo, portanto, passível de ser ultrapassado por uma fracção maioritária dos deputados. Tal como a Assembleia, o Presidente tem iniciativa própria e mecanismos de sanção directa do governo.

A figura do Provedor de Justiça foi introduzida em Portugal no seguimento do 25 de Abril de 1974 com a missão de proteger os cidadãos de eventuais abusos de poder por parte das instituições estatais, entre as quais o governo.⁴ O seu titular actua por iniciativa própria ou a partir

⁴ O Provedor tem um mandato de quatro anos e é eleito pela Assembleia da República, a quem deve enviar anualmente um relatório de actividades. A sua função é «defender e

Quadro 5.1 – Agentes e instrumentos legais de responsabilização horizontal

Agentes	Instrumentos [artigo(s) na CRP de 2005]	Fiscalização	Sanção
<i>Assembleia da República</i>	Perguntas ao governo [artigo 156.º, d)]	✓	
	Requerimentos [artigo 156.º, e)]	✓	
	Interpelações [artigo 180.º, d)]	✓	
	Inquéritos parlamentares/comissões de inquérito [artigos 156.º, f), 178.º e 180.º, f)]	✓	✓
	Apreciação de decretos-leis [artigo 162.º, c)]	✓	
	Moção de rejeição do programa do governo [artigos 192.º e 195.º, d)]		✓
	Moção de confiança [artigos 192.º e 195.º, e)]		✓
	Moção de censura [artigos 194.º e 195.º, f)]		✓
	Tomar contas do Estado [artigo 162.º, d)]	✓	
	Fiscalização constitucional (abstracta) via Tribunal Constitucional [artigos 162.º, a), e 281.º, 2)]	✓	
<i>Presidente da República</i>	Fiscalização constitucional (preventiva, abstracta e por omissão) via Tribunal Constitucional [artigo 134.º, g) e h)]	✓	
	Veto político (artigo 136.º)		✓
	Demissão do governo [artigos 133.º, g) e 195.º, b)]		✓
<i>Provedor de Justiça</i>	Inspecção (artigo 23.º)	✓	
	Fiscalização constitucional (abstracta e por omissão) via Tribunal Constitucional [artigo 281.º, d)]	✓	
	Recomendações (artigo 23.º)	✓	
<i>Tribunal Constitucional</i>	Fiscalização preventiva da constitucionalidade (requer o Presidente) [artigo 278.º, 1)]	✓	✓
	Fiscalização concreta da constitucionalidade (requerem particulares e o Ministério Público) (artigo 280.º)	✓	✓
	Fiscalização abstracta da constitucionalidade (requerem todos os agentes de RH) (artigo 281.º)	✓	✓
	Fiscalização constitucional por omissão (requer o Presidente ou o provedor de Justiça) (artigo 283.º)	✓	✓
<i>Tribunal de Contas</i>	Fiscalização do orçamento (artigo 214.º)	✓	
<i>Ministério Público</i>	Fiscalização abstracta da constitucionalidade via Tribunal Constitucional (artigo 281.º)	✓	
<i>União Europeia</i>	Comissão de Assuntos Europeus [artigos 161.º, n), e 163.º, f)]	(✓)	(✓)
<i>Comunicação social</i>	Liberdade de imprensa (artigo 38.º)		
	Direito de antena (artigo 40.º, 1 e 2)	✓	

Fonte: Elaboração própria a partir da CRP de 2005.

das queixas apresentadas por pessoas individuais ou colectivas, em duas etapas. Num primeiro momento, ouve as entidades visadas nas queixas, solicita informações, realiza inquéritos e faz observações, podendo efectuar visitas de inspecção sem aviso prévio a qualquer sector da administração central. Num segundo momento, o Provedor pode fazer recomendações aos órgãos competentes com vista à correcção de actos ilegais ou injustos ou à melhoria dos respectivos serviços. Estas recomendações não são de carácter vinculativo, mas as entidades públicas têm o «dever jurídico» de cooperar. Se se verificar uma recusa de colaboração, o Provedor pode dirigir-se à Assembleia da República. O Provedor tem ainda competência para requerer a fiscalização da constitucionalidade (abstracta e por omissão) ao Tribunal Constitucional.⁵

O Tribunal Constitucional, órgão de soberania e responsável máximo pela administração da justiça, fiscaliza a conformidade das normas jurídicas com a Constituição. Esta fiscalização é basicamente de quatro tipos – preventiva, abstracta, concreta e por omissão⁶ – e, salvo algumas excepções (artigo 281.º, n.º 3), deve ser requerida por outros agentes de RH. As suas decisões são vinculativas, mas veiculadas através de outros agentes, principalmente o Presidente da República e a Assembleia da República.

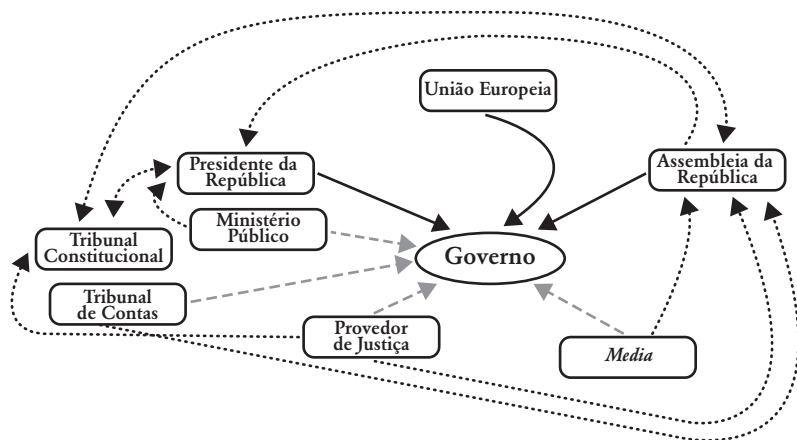
O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização e julgamento da legalidade das despesas públicas e colabora com a Assembleia da República no processo de controlo das contas do Estado [artigo 162.º, d)]. Os relatórios intercalares sobre a execução do Orçamento do Estado, bem como o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, têm como destinatário o parlamento, que tem o poder para aprovar o Orçamento do Estado. O tribunal tem essencialmente uma função de fiscali-

promover os direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos (artigo 23.º). Desde 1996, o Provedor de Justiça também pode intervir nas relações entre particulares, mas somente quando exista uma relação especial de domínio e se esteja no âmbito da protecção de direitos, liberdades e garantias (artigo 2.º, n.º 2, do Estatuto).

⁵ O relatório está disponível em <http://www.provedor-jus.pt/relatoriosan.php>.

⁶ A fiscalização preventiva efectua-se antes de os diplomas serem publicados e, no caso dos decretos-leis do governo, quem a requer é o Presidente da República. A fiscalização abstracta dirige-se a qualquer norma do ordenamento jurídico, independentemente da sua aplicação concreta, e pode ser requerida pelo Presidente da República, pelos membros da Assembleia da República, pelo provedor de Justiça, entre outros. A fiscalização concreta ocorre a propósito das normas de aplicação concreta e cabe, em primeira linha, ao tribunal perante o qual o caso se encontra pendente. Contudo, cabe recurso para o Tribunal Constitucional para cidadãos particulares e o Ministério Público. A fiscalização por omissão verifica o não cumprimento, por omissão, de medidas legislativas necessárias e só pode ser desencadeada pelo Presidente da República ou pelo provedor de Justiça.

Figura 5.1 – Processo formal da responsabilização horizontal



Fonte: Elaboração própria.

zação, pode apresentar recomendações ao governo, mas estas são desencadeadas pela Assembleia da República.

O Ministério Público é um órgão cuja competência é essencialmente legal, uma vez que pode requerer a fiscalização da constitucionalidade de diplomas do governo.

Existem ainda dois agentes que estão fora do âmbito estatal e que merecem ser destacados, nomeadamente a União Europeia (UE), cada vez mais importante para o processo de elaboração e execução das políticas públicas nacionais, e os meios de comunicação social, que nas actuais sociedades democráticas, são verdadeiros *watch dogs* das acções dos governos. Na CRP encontramos poucas referências relativamente aos instrumentos de controlo dos agentes não estatais. No que diz respeito à comunicação social, a CRP apenas faz menção à liberdade de imprensa e aos direitos de antena; relativamente à UE, existe uma disposição específica sobre a obrigação do governo de informar a Assembleia sobre as questões europeias [artigo 197.º, i)]. Para além disso, a Assembleia inclui a Comissão de Assuntos Europeus, que é um órgão especificamente concebido para acompanhar e monitorizar as iniciativas europeias e que conta com a colaboração das respectivas comissões parlamentares permanentes.

A figura 5.1 sintetiza as dinâmicas de relações ente os agentes de RH. As setas pretas indicam que o agente de RH tem capacidades para fiscalizar e sancionar; as setas cinzentas tracejadas indicam que o agente apenas tem capacidade de fiscalizar; as setas pretas e pontuadas indicam a

activação de instrumentos de fiscalização ou sanção por parte de outros agentes.

Desempenhos efectivos dos principais agentes

Na secção anterior apresentámos os agentes de RH e as suas competências de fiscalização e sanção do governo, tal como surgem definidas na CRP. Agora analisamos os desempenhos concretos dos quatro agentes estatais mais importantes, nomeadamente a Assembleia da República, o Presidente da República, o Provedor de Justiça e o Tribunal Constitucional, e no final descrevemos a actuação dos agentes não estatais – meios de comunicação social e UE –, recorrendo a estudos sobre o caso português.

Assembleia da República

Em termos longitudinais, verifica-se que as figuras jurídicas que apenas envolvem a fiscalização – nomeadamente a apreciação dos decretos-leis, as interpelações e os requerimentos – têm vindo a crescer de forma consistente no seio das actividades parlamentares, enquanto as figuras jurídicas que podem acarretar uma eventual sanção do governo ou de um membro do governo – comissões e inquéritos parlamentares e moções – são utilizadas de modo mais irregular, embora a tendência seja, no global, descendente (quadro 5.2).

No que diz respeito às moções, os instrumentos mais relevantes e influentes da Assembleia da República, verifica-se que as moções de censura estão presentes em todas as legislaturas, com excepção da VII (governo minoritário de PS), enquanto as moções de confiança e de rejeição do programa do governo são mais esporádicas.

Na VI Legislatura os grupos parlamentares (GP) do PS⁷ e do PCP apresentaram moções de rejeição do programa do XII Governo Constitucional de Cavaco Silva; na VIII Legislatura os GP do PSD e do BE apresentaram moções de rejeição do programa apresentado pelo governo minoritário liderado por António Guterres; na IX Legislatura todos os GP, com excepção do CDS-PP, apresentaram moções de rejeição do programa do governo. Ainda na IX Legislatura, os primeiros-ministros Durão Barroso

⁷ PS: Partido Socialista; PCP: Partido Comunista Português, PSD: Partido Social-Democrata, BE: Bloco de Esquerda; CDS-PP: Centro Democrático Social-Partido Popular.

**Quadro 5.2 – Controlo do governo pela Assembleia da República
(1991-2011)**

	VI Leg.	VII Leg.	VIII Leg.	IX Leg.	X Leg.	XI Leg.
Requerimentos	1235	1251	1854	2667	2506	2899
Apreciações dos decretos-leis	8	19	19	28	32	37
Interpelações	7	6	5	5	8	5
Inquéritos parlamentares	8	2	3	4	2	2
Comissões de inquérito	3	2	2	1	1	1
Moção de censura	1	0	1	1	1	1
Moção de confiança	0	0	0	1	0	0
Moção de rejeição do programa do governo	1	0	1	2	0	0

Nota: Valores médios por sessão legislativa.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no sítio da Assembleia da República (www.parlamento.pt).

(2002-2004) e Pedro Santana Lopes (2004-2005) apresentaram moções de confiança à Assembleia da República, como forma de consolidarem o apoio parlamentar. Em ambos os casos, as moções foram aprovadas com os votos dos grupos parlamentares do PSD e do CDS-PP. Embora as moções constituam um dos poderes mais importantes de punição do governo, não têm provocado a demissão do governo. Em parte, isto acontece devido à capacidade que os sucessivos governos tiveram, ainda que em posição minoritária, para negociar com os partidos da oposição, mas existem outros factores importantes. Na análise do parlamento português de 1983-1995, Leston-Bandeira (2002, 129) considera que, por exemplo, a ausência de moções na VII Legislatura (governo minoritário do PS) pode ser indicativa de que os actores políticos interiorizaram o valor da estabilidade política. Não obstante, o número de moções efectuadas na VIII e sobretudo na IX Legislatura sugere que outras variáveis poderão estar em causa, nomeadamente a maior fragmentação do sistema partidário a partir de 1999. No que diz respeito aos inquéritos/comissões parlamentares, a VI Legislatura (governo maioritário liderado por Cavaco Silva) destaca-se no período de análise com um total de 8 inquéritos parlamentares e 3 comissões de inquérito iniciadas.

Presidente da República

Como referimos anteriormente, o Presidente da República pode demitir o governo, o que acarreta a dissolução do parlamento e, consequentemente, a realização de eleições antecipadas. No período em análise, a Assembleia foi dissolvida três vezes: na VIII, na IX e na XI Legislaturas.

Quadro 5.3 – Controlo do governo pelo Presidente da República (1991-2011)

Presidente (mandato)	Pedidos de fiscalização preventiva da constitucionalidade		Pedidos de fiscalização sucessiva da constitucionalidade		Vetos políticos		Total
	Lei	Decreto-lei	Lei	Decreto-lei	Lei	Decreto-lei	
Soares (1991-1996)	14	9	2	1	7	23	56
Sampaio (1996-2001)	3	4	0	0	4	8	19
Sampaio (2001-2006)	7	0	1	0	8	55	71
Cavaco Silva (2006-2011)	10	0	2	0	14	1	15

Fonte: Adaptado de Freire e Pinto (2005, 87). Os dados relativos ao mandato de Cavaco Silva foram retirados do sítio da Presidência da República (www.presidencia.pt).

Na VIII Legislatura a Assembleia foi dissolvida por Jorge Sampaio, na sequência do pedido de demissão de António Guterres. Esta decisão foi precipitada pelo resultado das eleições autárquicas de Dezembro de 2001, em que o PS sofreu uma derrota significativa. Em 2004, já no âmbito do seu 2.º mandato, Jorge Sampaio volta a dissolver a Assembleia, depois de várias demissões de ministros e remodelações no interior do governo liderado por Santana Lopes. Esta dissolução distingue-se das restantes, uma vez que não é desencadeada pelo primeiro-ministro; muito pelo contrário, a posição de Santana Lopes é de desacordo relativamente à decisão do presidente Jorge Sampaio. Finalmente, na XI Legislatura, Cavaco Silva dissolve o parlamento após aceitar o pedido de demissão apresentado por José Sócrates, que considerou que o seu governo não tinha condições políticas para se manter em funções face à recusa dos partidos da oposição em aprovarem o pacote de medidas previsto no Programa de Estabilidade e Crescimento IV.

No quadro 5.3 apresentamos a frequência com que o Presidente exerceu os seus poderes de fiscalização e de veto. Os valores mais altos registam-se nos segundos mandatos de Mário Soares e de Jorge Sampaio. O segundo mandato de Mário Soares desenrolou-se no contexto de uma maioria parlamentar do PSD, liderada por Cavaco Silva. A situação de coabitação, assim como o facto de não haver horizonte de reeleição para Mário Soares, poderão ter conduzido a um maior uso dos poderes de fiscalização (30 vezes). Entre 1996 e 2001 as relações entre Jorge Sampaio e o governo minoritário liderado por António Guterres foram de convergência. Com efeito, o facto de existir uma convergência de cor política entre a maioria parlamentar e o presidente eleito poderá ter-se traduzido num desempenho mais cerimonial por parte do Presidente.

No seu segundo mandato, Jorge Sampaio coabita com um governo de direita (coligação do PSD com o CDS-PP), liderado, primeiro, por

Durão Barroso e, depois, por Santana Lopes. A situação de instabilidade política levou a que o Presidente fosse mais interventivo, utilizando 63 vezes os seus poderes de veto. Finalmente, entre 2006 e 2011 Cavaco Silva vetou 15 diplomas, dos quais 14 tiveram origem na Assembleia (alguns dos exemplos mais mediáticos são a lei das uniões de facto, a lei do financiamento partidário, o Estatuto Político-Administrativo dos Açores, a lei da paridade e a lei do divórcio) e apenas um no governo (o diploma vetado visava simplificar o procedimento de mudança de sexo e de nome próprio no registo civil).

Provedor de Justiça

O primeiro provedor português toma posse em Março de 1976 e inicia funções regulares a partir de Outubro com uma equipa de 15 pessoas. Até final deste primeiro ano são registadas 1583 queixas. Ao longo do tempo, o número de queixas tem crescido consistentemente, totalizando 6505 processos em 2010. Ainda que nem todos os processos sejam tratados no mesmo ano em que são abertos, a taxa média de resolução é alta (mais de 80%) e tem aumentado ligeiramente, em termos longitudinais. A percentagem de queixas que não são tratadas, quer devido à aplicação de medidas liminares, quer por falta de fundamento, é geralmente alta, mas tem vindo a baixar (de 54% durante a década de 90 para 46% na década seguinte).⁸ Em relação à resolução das queixas, verifica-se uma taxa de execução mais ou menos estável, em torno dos 25%.

A administração central (incluindo todos os ministérios) tem sido a instituição mais visada, recolhendo entre 50% e 60% do total de queixas recebidas (outras instituições visadas são entidades particulares e estrangeiras, a administração indirecta e autónoma, as administrações regionais dos Açores e da Madeira, a administração local e as entidades independentes). Dentro da administração central existem cinco ministérios que recebem mais de 80 % das queixas: Trabalho e Segurança Social, Finanças, Administração Interna, Justiça e Educação.

Os dados que apresentamos no quadro 5.4 indicam o número de processos abertos (por queixas apresentadas e por iniciativa do Provedor), a percentagem de queixas dirigidas à administração central e as acções do Provedor (recomendações e requerimentos de fiscalização ao Tribunal Constitucional).

⁸ Relatório 2010, 33, disponível em http://www.provedor-jus.pt/restrito/pub_ficheiros/Relatorio_AR_2010.pdf.

Quadro 5.4 – Medidas de fiscalização do Provedor de Justiça (1976-2011)

	Processo abertos *		Contra	Acções *	
	Queixas	PJ		Recomendações	Requerimentos
Sócrates (2005-2010)	5508	14	67%	19	1,3
Durão Barroso** (2002-2004)	4706	24	52%	23	2,6
Guterres (1996-2001)	6445	40	61%	62	12,7
Cavaco Silva (1986-1995)	3754	47	68%	4	17,1
Soares (1983-1985)	2445	117	64%	(s/d)	54,3
AD*** (1980-1982)	2575	132	66%	(s/d)	35
Soares (1976-1978)	1933	29	65%	(s/d)	11

Notas: As datas correspondem aos relatórios da Provedoria considerados; *média por ano; **inclui o governo de Santana Lopes; ***inclui os governos de Sá Carneiro, Freitas do Amaral e Pinto Balsemão.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados recolhidos no sítio da Provedoria de Justiça (<http://www.provedor-jus.pt>).

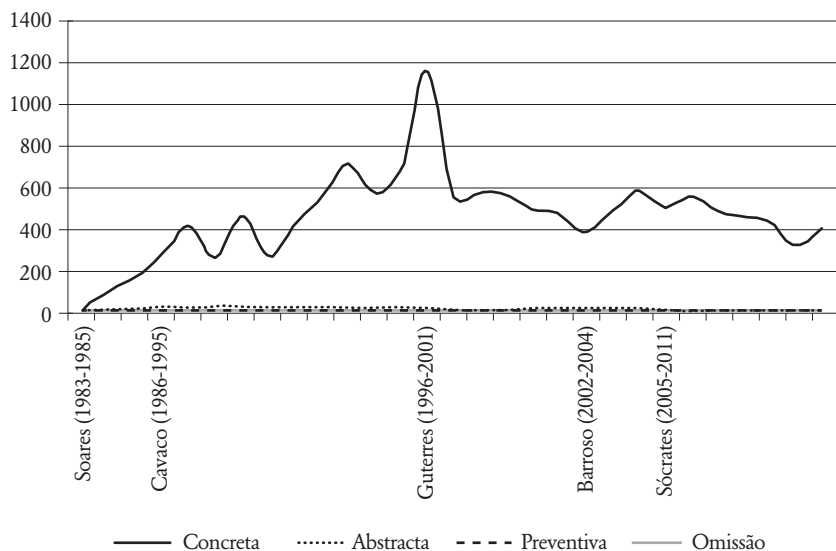
Tribunal Constitucional

Os procedimentos de fiscalização concreta constituem a maior parte dos acórdãos (86%) proferidos pelo Tribunal Constitucional desde 1983, data da sua criação. A sua evolução foi vertiginosa nos primeiros treze anos, chegando a um pico de 1145 acórdãos em 1996 (coincidente com o último ano do governo de Cavaco Silva e o primeiro do Guterres). Desde essa data o número de acórdãos por ano desceu atingindo uma média de 480 acórdãos anuais. A figura 5.2 mostra os valores médios para os quatro tipos de fiscalização que se destinam ao governo.

A evolução da fiscalização abstracta tem sido pouco linear, com uma média de 16 acórdãos por ano (apenas 3% do total da actividade do Tribunal Constitucional). É durante os governos de Cavaco Silva, de Durão Barroso e de Santana Lopes que encontramos uma maior frequência destes acórdãos, sendo a sua expressão mais reduzida no governo de Guterres (figura 5.3). Curiosamente, os procedimentos de fiscalização preventiva apresentam uma dinâmica similar, embora a média de acórdãos por ano seja inferior (média = 4). Segundo Santos (2011, 99), os picos ascendentes e descendentes de mobilização destes instrumentos devem-se a momentos de conflitualidade político-institucional, nomeadamente a reeleição de Mário Soares para a Presidência da República e a coabitação com Cavaco Silva e o pedido de demissão do primeiro-ministro António Guterres. Por último, a fiscalização por omissão representa menos de 0,1% do total de acórdãos do Tribunal Constitucional (equivalente a 8 acórdãos em 29 anos).

Como referimos anteriormente, na grande maioria dos casos, o Tribunal Constitucional actua a pedido de outros agentes. Neste sentido, o

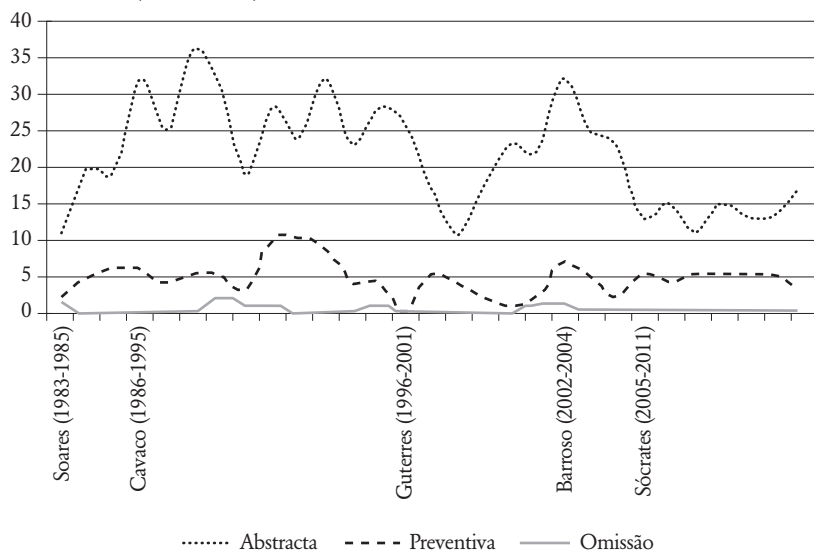
Figura 5.2 – Fiscalização da constitucionalidade das leis (quatro tipos) (1983-2011)



Nota: As datas indicam os anos dos acórdãos do tribunal que estão a ser considerados.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do arquivo do Tribunal Constitucional.

Figura 5.3 – Fiscalização da constitucionalidade das leis (três tipos) (1983-2011)



Nota: As datas indicam os anos dos acórdãos do tribunal que estão a ser considerados.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do arquivo do Tribunal Constitucional.

provedor de Justiça tem funcionado como o principal «motor da fiscalidade», representando cerca de 47% do total dos requerimentos, seguido pelo Presidente da República (26%) e pelos deputados da Assembleia da República (19%) (Santos 2011, 113).

Agentes não estatais

Nesta secção descrevemos o papel dos agentes não estatais – UE e meios de comunicação social –, recorrendo sobretudo à literatura secundária, uma vez que não existem dados que nos permitam efectuar uma análise empírica longitudinal.

O número de estudos acerca da relação entre os meios de comunicação social e a política em Portugal tem vindo a crescer nos últimos anos. Estes estudos, predominantemente centrados nos *media* tradicionais, têm fornecido resultados e pistas importantes sobre os efeitos dos *media* na definição da agenda política⁹ e nos comportamentos eleitorais.¹⁰ Não obstante, «fica por contar a história» sobre a forma como os meios de comunicação social têm intervindo no processo de responsabilização do governo. Um olhar atento sobre a imprensa nacional diária apresentamos vários exemplos do papel dos *media* na dinâmica de RH. De seguida apresentamos três dos casos mais mediáticos. O primeiro é o «caso *Magalhães*»: a 7 de Março de 2009 o semanário *Expresso* noticia que, pelo menos, 80 erros foram encontrados nas instruções dos jogos educativos do computador *Magalhães*. Esta notícia despoletou uma reacção imediata do Ministério da Educação, que no mesmo dia solicita «a remoção do *software*». Além disso, a investigação conduzida pelo *Expresso* desencadeou mecanismos de RH, uma vez que no dia 17 de Março a ministra Maria de Lurdes Rodrigues foi ao parlamento, a pedido do GP do PSD, para explicar o processo de escolha das empresas envolvidas na produção e integração de conteúdos no computador.¹¹ O segundo caso diz respeito à «compra da TVI». Na sequência de notícias sobre um alegado plano

⁹ V., por exemplo, José Santana Pereira (2008) e Traquina (1995).

¹⁰ Entre muitos, destacamos os trabalhos de Paula Espírito Santo (2006) sobre os *slogans* das eleições presidenciais portuguesas entre 1976 e 2006, de Susana Salgado (2007 e 2009), primeiro, sobre a cobertura noticiosa das legislativas de 1999 e, depois, sobre as legislativas de 2005 e as presidenciais de 2006, de Eduardo Cintra Torres (2009) sobre o efeito dos debates presidenciais no comportamento eleitoral e de José Santana Pereira sobre os factores de exposição dos cidadãos aos meios de comunicação social.

¹¹ «*Magalhães* tem tantos erros que ‘è’ difícil ‘contar-los’» e «Programa vai ser retirado do *Magalhães*» (*Expresso*, edição *on-line*, 7 de Março de 2009); «Ministra vai ao parlamento explicar erros do *Magalhães*» (*Expresso*, edição *on-line*, 10 de Março de 2009).

do governo para controlar a comunicação social que incluiria a compra de parte da TVI pela PT, o BE avança com a proposta de criação de uma comissão de inquérito, que recolhe mais tarde o apoio dos outros partidos políticos. O terceiro exemplo é o caso «face oculta». A jornalista Felícia Cabrita, jornalista do *Sol*, foi responsável pelas notícias relacionadas com este caso e foi ainda ouvida na Comissão de Ética do parlamento, onde acusou o PS de «ataque salazarista» ao semanário *Sol* e deixou também claro que o governo, já desde os tempos do caso «Freeport», tentou abalar a sustentabilidade financeira do jornal.¹² Estes e outros exemplos demonstram que os *media* desempenham um papel fundamental na democracia portuguesa; têm iniciativa para denunciar eventuais actos ilegais cometidos pelos governos e desencadeiam mecanismos de RH de outros agentes (neste caso, a Assembleia da República).

Olhando agora para a UE, referimos anteriormente que as suas acções de controlo são mediadas pela Assembleia, mais especificamente pela Comissão de Assuntos Europeus, em funcionamento desde 1985. Na prática, as formas de controlo têm referências claras (por exemplo, os critérios sobre pactos fiscais) que assumem a forma de «compromissos externos» (Dyson e Featherstone 1996). Estes compromissos funcionam em dois sentidos, sendo que, por um lado, condicionam o processo decisório do governo nacional e, por outro, permitem aos governos desenvolver estratégias para desculpar a implementação de políticas impopulares (Weaver 1986). Em Portugal, esta estratégia tem sido amplamente utilizada pelos partidos do governo (PS e PSD), como, aliás, demonstra Jalali (2012). Apesar de os estudos sobre a relação entre os governos e a UE serem numerosos, ainda dispomos de poucas análises sobre as modalidades substantivas de controlo europeu sobre o governo português (Jalali 2012; Lobo 2005).

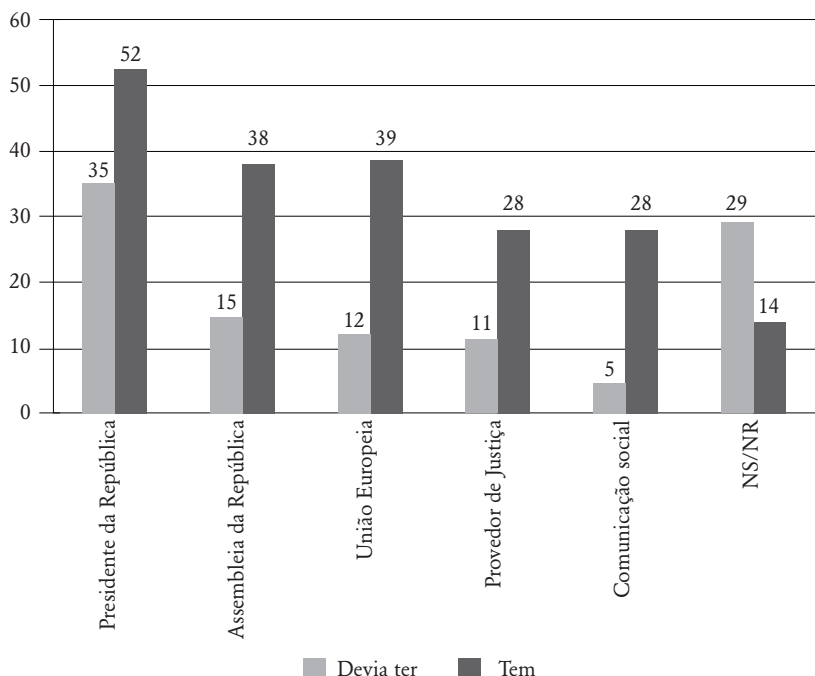
Percepções dos cidadãos

Com base nos dados do inquérito do «Barómetro da Qualidade da Democracia», descrevemos de seguida a forma como os cidadãos portugueses observam o fenómeno da RH (figura 5.3).¹³ Em primeiro lugar,

¹² «Felícia Cabrita acusa PS de ‘ataque salazarista’ ao jornal *Sol*» (TSF, 19 de Fevereiro de 2010). «*Sol* publica novos dados sobre alegado plano do Governo».

¹³ O inquérito inclui três perguntas sobre a RH: a primeira tem a ver com os atributos gerais da democracia e pergunta até que ponto é importante «[...] que haja outras instituições do Estado que vigiem a actuação dos governos»; a segunda é sobre as capacidades de controlo que estas instituições deviam ter: «Das seguintes instituições, diga-me, por

Figura 5.4 – Capacidades desejáveis e efectivas dos agentes de responsabilização horizontal



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do inquérito do «Barómetro da Qualidade da Democracia».

Quadro 5.5 – Análise factorial (rotação oblíqua)

	<i>Loadings</i>
O Provedor de Justiça	0,690
O Presidente da República	0,676
A Assembleia da República	0,748
Os meios de comunicação social	0,608
A União Europeia	0,628
<i>Variância explicada</i>	<i>45%</i>

favor, qual delas acha que devia ter um papel maior em travar possíveis abusos de poder por parte dos governos em Portugal» (escolha única); a terceira é sobre a capacidade que os inquiridos atribuem a estas instituições: «E, para cada uma delas, em que medida acha que as seguintes instituições têm realmente capacidade para travar possíveis abusos de poder por parte dos governos: total capacidade, bastante, alguma, pouca ou nenhuma capacidade?»

Quadro 5.6 – Descrição dos *clusters*

Variáveis	Cluster	N	Média
Provedor de Justiça	1	437	1,65
	2	532	2,43
	Total	969	2,08
Presidente da República	1	437	2,20
	2	532	3,00
	Total	969	2,64
Assembleia da República	1	437	1,69
	2	532	2,89
	Total	969	2,35
Meios de comunicação social	1	437	1,34
	2	532	2,34
	Total	969	1,89
União Europeia	1	437	1,64
	2	532	3,00
	Total	969	2,38

Nota: Antes de conduzir a análise de *cluster* as variáveis originais foram recodificadas numa escala de 0 a 4, fazendo coincidir os valores mais altos com maior capacidade de controlo.

de uma perspectiva global, os resultados indicam que para mais de 80% dos inquiridos a existência de outras instituições do Estado que vigiem a actuação dos governos é «muito importante» (41%) ou mesmo «absolutamente essencial» (40%) numa democracia. No que diz respeito às capacidades desejáveis ou percebidas como reais dos agentes de RH, a figura do Presidente da República é a que recebe as melhores avaliações. De facto, a maioria dos inquiridos (52%) considera que o Presidente tem bastante ou total capacidade para travar eventuais abusos por parte do governo e 35% entendem que o Presidente deveria ter mais capacidade de controlo. A Assembleia da República e a UE são colocadas num segundo patamar, com valores praticamente idênticos, no que se refere às capacidades efectivas (38% e 39%, respectivamente) e desejáveis (15% e 12%, respectivamente). Finalmente, o Provedor de Justiça e os meios de comunicação social são os agentes que, de acordo com os inquiridos, têm menos capacidade para fiscalizar as acções dos governos (28% e 26%, respectivamente) e os que também deveriam ter menos capacidade para o fazer (11,2% e 4,9%, respectivamente). Vale a pena salientar a percentagem considerável de inquiridos (superior a 14%) que se enquadram na categoria «não sabe/não responde» nas duas questões.

No início deste capítulo referimos que a nossa conceptualização de RH era ampla, na medida em que incluía agentes estatais e não estatais.

No entanto, será que os inquiridos consideram que todos os agentes que contemplámos na nossa definição teórica formam um único eixo de RH ou será que atribuem outras competências a estes agentes, que não a de RH? A análise factorial apresentada no quadro 5.5 indica que a resposta a esta pergunta é positiva, uma vez que os inquiridos percebem o conjunto de seis agentes acima descritos de um modo unidimensional, agrupando-os numa única componente.

Face a este resultado, a etapa seguinte é a de perceber até que ponto existem diferenças na forma com os inquiridos avaliam cada um dos agentes de RH. Os resultados da análise de *clusters* (quadro 5.6) demonstram, claramente, que existem dois grupos de inquiridos: uns mais «pessimistas» (*cluster* 1), que atribuem sistematicamente menor capacidade de controlo a todos os agentes de RH (a média das avaliações varia entre 1,6 e 2,2), e outros mais «optimistas» (*cluster* 2), que, pelo contrário, tendem a ser mais positivos nas suas avaliações (a média das avaliações varia entre 2,3 e 3,0).

Tendo em conta a existência destes dois grupos, coloca-se então a questão de perceber que perfis sociais e políticos os caracterizam. Neste sentido, seleccionámos um conjunto de dez variáveis independentes que utilizámos numa análise de regressão logística para avaliar o seu impacto na probabilidade de os indivíduos efectuarem percepções positivas.¹⁴ Os resultados demonstram que o conjunto de variáveis presentes nos dois modelos explica apenas uma pequena fracção da probabilidade de os indivíduos atribuírem maior capacidade de controlo aos agentes de RH (6,6% no modelo 1 e 13,0% no modelo 2). Apesar de a percentagem explicada não ser muito expressiva, ambos os modelos são estatisticamente significativos.

No modelo 1, apenas a região e a situação na profissão têm efeito estatisticamente significativo, sendo a relação com a variável dependente positiva. Mais concretamente, verifica-se que a probabilidade de ser atri-

¹⁴ A variável dependente é dicotómica (1 = probabilidade de os indivíduos terem percepções positivas e 0 = probabilidade de terem percepções negativas). As dez variáveis preditoras são: sexo («masculino = 1» e «feminino = 0»); idade (medida em anos); grau de escolaridade («ensino secundário, médio ou universitário = 1» e «todos os outros graus de ensino = 0»); região (variáveis *dummy* para Norte Litoral, Grande Porto, Interior, Centro Litoral e Grande Lisboa, sendo o Sul – que agrega o Alentejo e o Algarve – a categoria de referência); católico («católico = 1» e «todas as outras religiões = 0»); situação na profissão («empregado por conta de outrem = 1» e «outras situações = 0»); ideologia («esquerda = 1» e «direita = 10»); identificação partidária («sim = 1» e «não = 0»); exposição aos *media* («muito exposto = 4» e «pouco exposto = 0», construída com base nas seguintes perguntas – com que frequência... (a) lê a secção de política num jornal, (b) vê notícias sobre política na televisão, (c) ouve notícias sobre política na rádio e (d) utiliza a internet para obter notícias ou informação política) e, finalmente, avaliação do funcionamento da democracia («1= muito pior» e «muito melhor = 4»).

Quadro 5.7 – Probabilidade de ser atribuída maior capacidade de controlo aos agentes de responsabilização horizontal

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2
Sexo	1,024	0,790
Idade	1,004	1,002
Grau de escolaridade (12.º ou mais)	1,133	1,148
Norte Litoral	1,224	0,915
Grande Porto	4,293 ***	4,167 ***
Interior	1,587	1,776
Centro Litoral	1,701 *	1,281
Grande Lisboa	1,059	0,842
Católico	0,896	0,895
Empregado por conta de outrem	1,426 **	1,604 **
Ideologia		1,107 **
Identificação partidária		1,385 *
Exposição aos <i>media</i>		0,979
Satisfação com o funcionamento da democracia		1,231 **
<i>Nagelkerke R²</i>	0,066	0,130
Qui ² do Bloco	48,934 ***	58,348 ***

Notas: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,001$.

Valores relativos aos «Exp(B)».

buída maior capacidade de controlo aos agentes de RH aumenta entre os inquiridos do Grande Porto, do Centro Litoral e entre os empregados por conta de outrem, quando comparados com os inquiridos residentes na zona sul do país (Algarve e Alentejo) e que se encontram noutra situação profissional. Quando controlamos variáveis de natureza política, os efeitos da região (Grande Porto) e da situação na profissão mantêm-se significativos, mas surgem outros preditores importantes. A ideologia, a identificação partidária e a satisfação com o funcionamento da democracia predizem de modo estatisticamente significativo e em sentido positivo o facto de os inquiridos atribuírem maior capacidade de controlo aos agentes de RH. Os indivíduos identificados com um partido político, mais próximos da direita e mais satisfeitos com o modo como a democracia funciona estão mais inclinados a fazer avaliações positivas.

Estes resultados são interessantes na medida em que sugerem várias coisas. Em primeiro lugar, as variáveis sócio-demográficas estruturais, como o sexo, a idade e a escolaridade, são pouco relevantes para explicar e prever a avaliação que os cidadãos fazem do sistema de RH. Deste grupo apenas a situação na profissão constitui um preditor importante. Em segundo lugar, existem diferenças significativas a nível subnacional na forma como os cidadãos percebem a política. Com efeito, a va-

riável «região» é a determinante mais forte na avaliação que os cidadãos fazem da RH, sendo que a probabilidade de ser feita uma avaliação positiva aumenta quatro vezes entre os residentes do Grande Porto nos dois modelos estimados. Embora não tenhamos analisado este resultado com mais pormenor no âmbito deste capítulo, ele constitui uma pista de investigação futura importante. Em terceiro lugar, as variáveis de natureza política – ideologia, identificação partidária e satisfação com a democracia – que estão associadas a outros fenómenos políticos, como o comportamento eleitoral, influenciam de igual modo as percepções que os cidadãos formam acerca da RH. Assim, as percepções dos cidadãos sobre o sistema político parecem estar sobretudo ancoradas em factores sociais e identitários.

Conclusões

Ao longo deste capítulo estudámos o fenómeno da RH na democracia portuguesa em torno de três grandes questões. Em primeiro lugar, *quem controla o governo?* Através da CRP de 2005 identificámos os vários agentes que compõem o sistema de RH e vimos que (i) são dotados de diferentes instrumentos de controlo (fiscalização e/ou sanção), (ii) têm maior ou menor iniciativa para controlar e sancionar o governo e (iii) exercem o controlo sobre diversos domínios da acção do governo (políticos, legais, financeiros). Porém, ainda que a dinâmica de RH apresente uma configuração sistémica, há um agente que se destaca sobre os restantes: a Assembleia da República. A Assembleia surge dotada não só do maior elenco de poderes próprios, como de fortes capacidades para moderar o desempenho de outros agentes (tribunais, meios de comunicação social, UE e Provedor). Neste sentido, um governo que tenha maioria parlamentar fica menos exposto aos instrumentos de fiscalização e sanção políticas de outros agentes de RH.

Em segundo lugar, *até que ponto estes agentes controlam efectivamente o governo português?*

Os dados empíricos oficiais que apresentámos indicam níveis de desempenho importantes para todos os agentes, mas com desenvolvimentos diferentes ao longo do tempo. No caso dos quatro agentes estatais mais importantes – Presidente da República, Assembleia da República, Provedor de Justiça e Tribunal Constitucional – observámos que a frequência de activação dos instrumentos de fiscalização e/ou sanção do governo varia em função dos diferentes contextos político-institucionais.

Com feito, o tipo de suporte legislativo do governo ou a correspondência de «cor política» entre o primeiro-ministro e o Presidente da República e entre este último e a maioria na Assembleia parecem ser condicionantes importantes. Assim, vimos, por exemplo, que nos segundos mandatos de Mário Soares e de Jorge Sampaio, em que houve coabitação com os governos de direita, existiu um uso mais frequente dos poderes presidenciais do que nas ocasiões em que houve coincidência no parlamento e na presidência. Olhando agora para os actores não estatais – os meios de comunicação social e a União Europeia –, embora existam poucos estudos sobre o caso português, verificámos que eles são muito relevantes e que devem ser tidos em conta no sistema de RH, uma vez que realizam um controlo efectivo sobre as acções do governo, nomeadamente no que diz respeito à implementação e execução das políticas públicas.

Finalmente, *que percepções têm os cidadãos do processo de RH?* Em primeiro lugar, os cidadãos consideram que todos os agentes que incluímos na nossa definição de RH, estatais ou não, fazem parte de um mesmo sistema que é responsável por vigiar as acções do governo. Em segundo lugar, no que diz respeito às avaliações que os inquiridos fazem acerca das capacidades reais e desejáveis de cada um dos agentes de RH, os resultados demonstram que o Presidente é a instituição em quem os cidadãos mais confiam e ainda aquela que gostariam de ver dotada de mais poderes para travar eventuais abusos de poder por parte do governo. Não obstante este padrão, a nossa análise também demonstrou que as percepções dos inquiridos sobre a RH perfilam dois grupos: de um lado estão os que têm uma visão mais positiva e do outro os que têm uma visão mais negativa acerca dos agentes de RH. Finalmente, através da análise de regressão verificámos que a região de origem, a situação na profissão, a identificação partidária, a ideologia esquerda/direita e a satisfação com o funcionamento da democracia influenciam de modo significativo as avaliações dos inquiridos.

Referências bibliográficas

- Day, P., e R. Klein. 1987. *Accountabilities: Five Public Service*. Londres e Nova Iorque: Tavistock.
- Dunn, J. 1999. «Situation political accountability». In *Democracy, Accountability and Representation*, eds. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press, 229-344.

- Dyson, K., e K. Featherston. 1996. «Italy and the EMU as a 'vincolo esterno': empowering the technocrats, transforming the state». *South European Society and Politics*, 1 (2): 272-299.
- Felgueiras, R. 2008. *O Comentário Político e a Política do Comentário*. Apelação: PAULUS Editora.
- Fox, J. A., e D. L. Brown, eds. 1998. *The Struggle for Accountability*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Graber, D. A. 1990. *Media Power in Politics*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Jalali, C. 2012. «Governing from Lisbon or governing from Brussels? Models and tendencies of Europeanization of the Portuguese government». In *The Europeanization of Portuguese Democracy*, eds. N. S. Teixeira e A. C. Pinto. Nova Iorque: Columbia University Press, 61-84.
- Kenney, C. 2003. «Horizontal accountability: concepts and conflicts». In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. S. Mainwaring e C. Welna. Oxford: Oxford University Press, 55-76.
- Lobo, M. C. 2005. *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mainwaring, S. 2003. «Introduction: democratic accountability in Latin America». In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. S. Mainwaring e C. Welna. Oxford: Oxford University Press, 3-33.
- Mainwaring, S., e C. Welna, eds. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Moncrieffe, J. M. 1999. «Reconceptualizing political accountability». *International Political Science Review*, 19 (4): 387-406.
- Moreno, E., B. Crisp e M. Shugart. 2003. «The accountability deficit in Latin America». In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. S. Mainwaring e C. Welna. Oxford: Oxford University Press, 79-131.
- O'Donnell, G. 1999. «Horizontal accountability in new democracies». In *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, eds. A. Schedler, L. Diamond e M. Plattner. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 29-51.
- Pereira, J. S. 2009. «A campanha eleitoral de 2005 nos media: padrões e factores de exposição». In *As Eleições Legislativas e Presidenciais 2005-2006. Campanhas e Escolhas Eleitorais Num Regime Semipresidencial*, orgs. M. C. Lobo e P. Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 105-125.
- Salgado, S. 2007. *Os Veículos da Mensagem Política. Estudos de Uma Campanha Eleitoral nos Media*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Salgado, S. 2009. «Os media e as eleições em Portugal: estudo da cobertura noticiosa das legislativas de 2005 e das presidenciais de 2005». In *As Eleições Legislativas e Presidenciais 2005-2006. Campanhas e Escolhas Eleitorais Num Regime Semipresidencial*, orgs. M. C. Lobo e P. Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 39-73.
- Samuel, P. 1992. «Accountability in public services: exit, voice, and control». *World Development*, 29 (7): 1047-60.
- Santos, A. C. 2011. *Papel Político do Tribunal Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Schedler, A. 1999. «Conceptualizing accountability». In *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, eds. A. Schedler, L. Diamond e M. Plattner. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 13-28.
- Schedler, A., L. Diamond e M. Plattner, eds. 1999. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

- Schmitter, P. 1999. «The limits of horizontal accountability». In *The Self-Restraining State*, eds. A. Schedler, L. Diamond e M. Plattner. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 59-62.
- Torres, E. C. 2009. «Debates presidenciais na televisão: à procura de interesse, avaliação e efeitos». In *As Eleições Legislativas e Presidenciais 2005-2006. Campanhas e Escolhas Eleitorais Num Regime Semipresidencial*, orgs. M. C. Lobo e P. Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 75-104.
- Weaver, R. K. 1986. «The politics of blame avoidance». *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371-398.

Capítulo 6

Direitos e liberdades e qualidade da democracia em Portugal

Introdução

No âmbito da ciência política tem crescido o debate em torno da definição e operacionalização do conceito de *qualidade da democracia* (Beetham 1994; Bühlmann *et al.* 2011; Diamond e Morlino 2005; Gómez e Palácios 2011; Landman 2008; Logan e Mattes 2011; O'Donnell *et al.* 2004). Uma das dimensões cruciais que estão presentes em quase todas as abordagens é a a dimensão relativa aos direitos e liberdades sociais e políticos dos cidadãos. Esta dimensão representa uma das condições mínimas para a existência de regimes democráticos e um dos seus princípios constitucionais. É sobre esta dimensão que o presente capítulo se centra.

No âmbito deste capítulo, seguimos a abordagem teórica e metodológica de Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005, xi). Segundo estes autores, a qualidade da democracia deve ser avaliada em três parâmetros: nos seus procedimentos (*procedure quality*) – já que a qualidade de um dado produto é o resultado de um processo que obedece a métodos e *timings* precisos e rigorosos –, no seu conteúdo (*content quality*) – uma vez que a qualidade de um produto resulta das suas características estruturais, tais como a sua configuração, os materiais que o compõem ou o seu modo de funcionamento – e, por fim, nos seus resultados (*result quality*) – que podem ser directamente observáveis através do grau de satisfação do cliente (o cidadão), independentemente da forma como o produto em causa é produzido e do seu conteúdo específico (2005, xi).

É de salientar o papel preponderante que Diamond e Morlino atribuem aos direitos e liberdades dos cidadãos, que no âmbito dos significados atrás mencionados correspondem à qualidade da democracia em

termos do conteúdo, ou, dito de outra forma, à dimensão substantiva da qualidade da democracia.

De acordo com Morlino (2009, 16-17), a liberdade refere-se a todo o conjunto de direitos e liberdades dos cidadãos numa democracia. A liberdade garante não só a dignidade do homem, mas também os direitos civis e políticos, que devem ser iguais para todos. Assim, a liberdade pode ser vista como consistindo em três tipos de direitos individuais: direitos políticos, direitos civis e direitos sociais (ou sócio-económicos) (Morlino 2009; Diamond e Morlino 2004).

Ao longo do presente capítulo serão analisados vários indicadores de direitos e liberdades, dando especial relevância aos dados gerados pelo «Barómetro da Qualidade da Democracia» (BQD) do ICS, que, em 2011, recolheu dados de opinião pública sobre a qualidade da democracia junto da população portuguesa. Os dados de opinião pública produzidos pelo BQD sobre a protecção dos direitos e liberdades revestem-se de um interesse especial, já que essa é uma das dimensões da qualidade da democracia que mais impacta directamente sobre os cidadãos, ao contrário de dimensões como a responsabilização (*accountability*), que é mediada por instituições políticas.

Uma vez que o BQD mede apenas a percepção dos cidadãos portugueses num dado momento (2011), complementámos a análise recorrendo a outros instrumentos que fornecem dados comparativos sobre direitos e liberdades civis em Portugal e na Europa ao longo dos últimos vinte anos. O instrumento mais utilizado ao longo deste capítulo foi o «Democracy Barometer», que foi recentemente criado para avaliar a qualidade da democracia em vários países do mundo (cf. Bühlmann *et al.* 2007). O «Democracy Barometer» mede a qualidade das democracias através de um índice composto por três dimensões: liberdades, controlo e igualdade. Estas dimensões dizem respeito a princípios democráticos que são mutuamente necessários e em alguns casos interdependentes, sendo que a cada um corresponde um conjunto de indicadores. A dimensão «liberdades», aqui analisada, é composta por três indicadores: liberdades individuais, Estado de direito e esfera pública.¹ Uma vez que o

¹ Os autores do estudo *Democracy Barometer* consideram que os direitos políticos são funções de igualdade numa democracia e não de liberdade. Ao longo deste capítulo falaremos em direitos sociais e políticos como indicadores de liberdade, uma vez que incluímos o direito ao sufrágio (artigo 48.º da Constituição Portuguesa) na lista de direitos e liberdades analisados. No entanto, na sua maioria, os direitos e liberdades aqui mencionados integram a secção «Direitos, liberdades e garantias pessoais» da Constituição da República Portuguesa, como ficará claro na terceira secção deste capítulo.

capítulo 1 do presente livro se centra exclusivamente sobre os aspectos relacionados com o Estado de direito, a nossa análise incidiu apenas sobre as liberdades individuais e a esfera pública.

Apesar das várias críticas que lhe têm sido apontadas, não poderíamos deixar de recorrer também à Freedom House (FH).² A FH criou em 1972 um índice de liberdades que tem sido sucessivamente melhorado e aplicado a todos os Estados independentes do mundo. Actualmente, este índice é construído a partir de 25 questões, que se dividem em 10 questões sobre «liberdades políticas» e 15 questões sobre «direitos civis». A dimensão «liberdades políticas» é construída a partir de três indicadores: processo eleitoral, pluralismo e participação política e funcionamento do governo. A dimensão «direitos civis» é construída a partir de quatro indicadores: direito de associação, Estado de direito, autonomia individual e liberdade de expressão e de crença. Uma vez que a FH não fornece dados em bruto, recorreremos apenas aos seus relatórios descritivos. Sempre que se verificou pertinente, adicionámos àquela descrição a informação contida nos relatórios do Departamento de Estado norte-americano sobre Portugal publicados entre 2000 e 2008.³

Por último, foram também utilizados dados do *European Values Study* (EVS), nomeadamente os que dizem respeito à satisfação com a democracia. O EVS, criado em 1981, é um projecto global e longitudinal de investigação que explora os valores, crenças, atitudes e opiniões dos cidadãos europeus, abordando temas como a vida, a família, o trabalho, a religião, a política e a sociedade. A quarta vaga, que decorreu em 2008, abrangeu 47 países da Europa, o que corresponde, no total, a cerca de 70 000 inquiridos.

Utilizando todos estes instrumentos, foi possível comparar os dados de opinião pública com as regras formais, a prática e o estado da qualidade da democracia em Portugal e no resto da Europa. É importante salientar que, enquanto aqueles instrumentos («Democracy Barometer» e Freedom House) utilizam indicadores baseados em regras formais e dados sobre o cumprimento legal e a aplicação prática dos princípios base da democracia, o BQD é o único instrumento que introduz dados de opinião pública que nos permitem aferir qual a percepção dos cidadãos nacionais sobre aqueles direitos e liberdades.

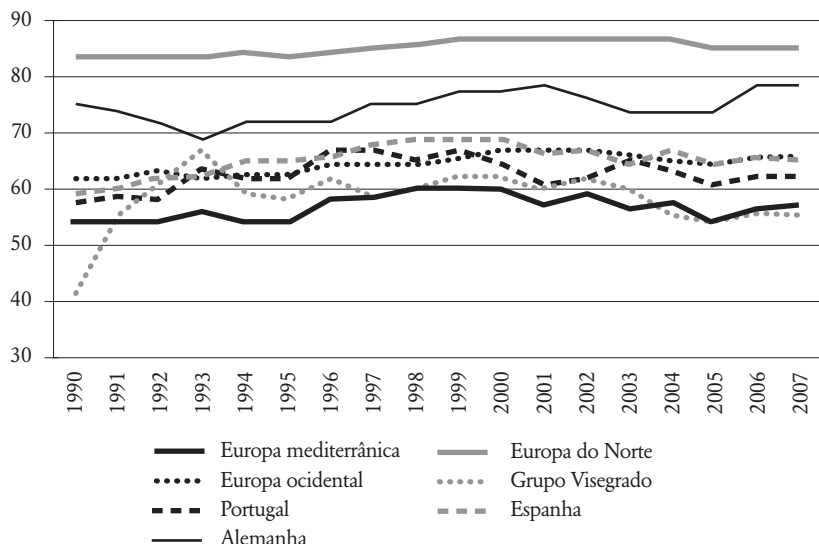
² As autoras tiveram em conta as críticas frequentemente apontadas por especialistas de regimes políticos e da democracia (Munck e Verkuilen 2002; Schmitter e Schneider 2004).

³ U.S. Department of State Human Rights Reports, disponível em <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt>. Consultado em 20-10-2012.

O capítulo está estruturado da seguinte forma. A secção «A qualidade e a satisfação com a democracia: Portugal no contexto europeu» apresenta tendências gerais acerca da qualidade e da satisfação com a democracia em Portugal e no resto da Europa entre 1990 e 2008 – uma análise comparada e longitudinal que serviu de inspiração para a estrutura do capítulo. A secção «Direitos e liberdades civis: entre o reconhecimento formal e a opinião pública» analisa os direitos sociais e políticos em Portugal, na regra e na prática. Nesta secção analisa-se de que forma é que a Constituição da República Portuguesa contempla os direitos e liberdades utilizados pelo BQD e exploram-se alguns dados gerados pela FH e pelo «Democracy Barometer», onde a Constituição é analisada conjuntamente com relatórios de especialistas (*expert judgements*), assim como outras fontes sobre a aplicação prática daqueles princípios constitucionais. Esta triangulação permitiu-nos fazer uma análise mais detalhada da protecção dos direitos e liberdades políticos e sociais em Portugal. A secção «O que pensam os portugueses» centra-se essencialmente nos dados do BQD, nomeadamente nos dados de opinião pública sobre as garantias dos direitos e liberdades fundamentais em Portugal, analisando o impacto que estas atitudes têm na avaliação da qualidade da democracia. Finalmente, as conclusões apresentam uma síntese do capítulo, fazendo uma articulação entre a qualidade da democracia, a satisfação com a democracia e a percepção dos portugueses sobre as garantias de direitos e liberdades em Portugal.

Antes de avançarmos com a análise dos dados sobre a qualidade da democracia em Portugal faremos uma breve análise da qualidade das democracias europeias ao longo dos últimos anos no contexto da União Europeia (UE). Usando os dados do projecto «Democracy Barometer», podemos construir gráficos que nos permitem ter uma ideia do lugar relativo que Portugal ocupa entre alguns dos países da UE. Na ausência de dados longitudinais para os 27 Estados membros, optámos por apresentar os dados disponíveis, agrupando os países em quatro regiões. Assim, o grupo a que chamámos «Europa mediterrânica» inclui Portugal, a Espanha, a Itália, Chipre e Malta (não existem dados para a Grécia); o grupo «Europa ocidental» inclui a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a França, a Holanda, a Irlanda, o Luxemburgo, o Reino Unido e a Suíça; o grupo «Europa do Norte» inclui a Dinamarca, a Islândia, a Finlândia, a Noruega e a Suécia; finalmente, o «grupo Visegrado» inclui o grupo histórico, onde se integram a Polónia, a República Checa e a Hungria (não existem dados para a Eslováquia).

Figura 6.1 – Qualidade da democracia na Europa (1990-2007)



Nota: Portugal e a Espanha estão contemplados no grupo «Europa mediterrânica», assim como a Alemanha está contemplada no grupo «Europa ocidental».

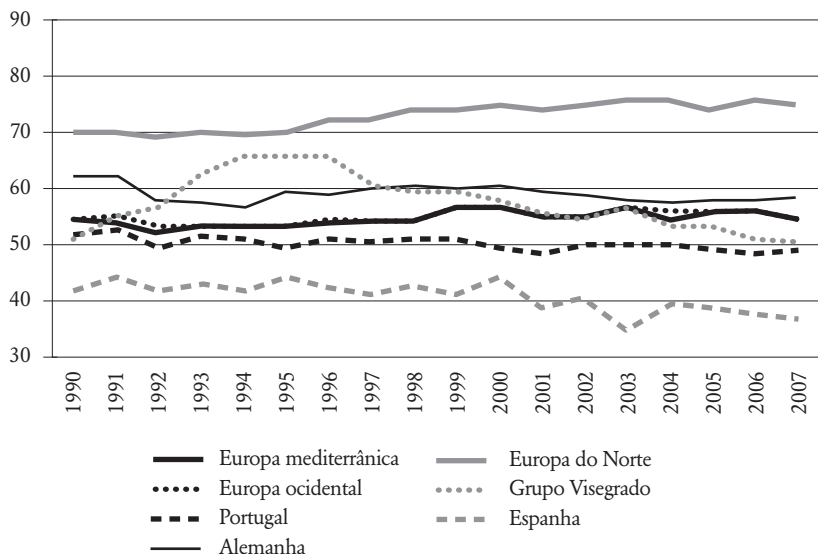
Fonte: «Democracy Barometer» (www.democracybarometer.org).

Qualidade e satisfação com a democracia: Portugal no contexto europeu

A qualidade das democracias europeias

A figura 6.1 sugere que a qualidade da democracia nos países em análise traçou um percurso ligeiramente ascendente entre 1990 e 2007, ainda que com períodos de recuo. Ao longo do período analisado, os valores situaram-se sempre acima dos 50%, com excepção do grupo Visegrado, durante o período 1990-1991, que corresponde ao início da sua transição para a democracia. Em segundo lugar, o quadro revela que Portugal se assemelha à Espanha, o que pode estar relacionado com o facto de que ambas as democracias nasceram nos anos 70 e fizeram a adesão à UE em 1986, imediatamente antes do período analisado no quadro. Em terceiro lugar, a leitura do quadro sugere que durante os anos em análise os dois países ibéricos se aproximaram mais da média da Europa ocidental do que da média da Europa mediterrânea. De salientar ainda que os países que se democratizaram na sequência da queda do muro de Berlim (neste

Figura 6.2 – Qualidade da democracia na Europa: liberdades (1990-2007)



Nota: Portugal e a Espanha estão contemplados no grupo «Europa mediterrânica», assim como a Alemanha está contemplada no grupo «Europa ocidental».

Fonte: «Democracy Barometer», www.democracybarometer.org.

caso, o grupo Visegrado) conseguiram, em apenas dois anos, atingir e até superar os níveis da Europa mediterrânica, tendo estabilizado próximo dos valores daqueles países em apenas cinco anos. Os autores do projecto «Democracy Barometer» consideram que «este salto qualitativo pode ser explicado pela rápida passagem dos regimes socialistas a regimes democráticos» (Bühlmann 2011, 22). Esta mudança pode ser explicada, em particular, por uma melhoria significativa do princípio de liberdade (em termos de liberdades individuais, Estado de direito, ou da opinião pública). Após estas rápidas mudanças, a qualidade da democracia nesta região cresceu de forma muito mais reduzida. Finalmente, é de salientar o contraste entre a qualidade da democracia nos países da Europa do Norte e nas restantes regiões europeias.

Quando analisamos apenas os dados relativos à dimensão «liberdades» (deixando, portanto, de parte a dimensão «controlo» e a dimensão «igualdade») (figura 6.2), a leitura é um pouco diferente. Em primeiro lugar, com excepção da Europa do Norte, as linhas de tendência apresentam-se todas com sentido ligeiramente descendente, ao contrário do que sucedia no quadro anterior. Em segundo lugar, comparativamente com o índice da qualidade da democracia, os valores relativos às «liber-

dades» são relativamente baixos para todos os países e regiões representados, com excepção do grupo Visegrado. Estes dados sugerem que as democracias representadas em ambos os quadros asseguram melhores medidas de «controlo» e «igualdade» (que são as outras duas dimensões usadas pelo «Democracy Barometer» para medir a qualidade da democracia) do que de «liberdades», com excepção do grupo Visegrado. Por último, ao nível das «liberdades», Portugal aproxima-se mais da média da Europa mediterrânica do que no cômputo geral da qualidade da democracia, enquanto o seu país vizinho, a Espanha, apresenta os piores resultados entre as regiões e países representados.

Veremos em seguida de que forma é que os cidadãos destes países valorizam ou não a democracia como sistema político preferencial e quão satisfeitos se têm revelado com o desempenho desse mesmo sistema ao longo dos últimos anos.

Satisfação com as democracias europeias

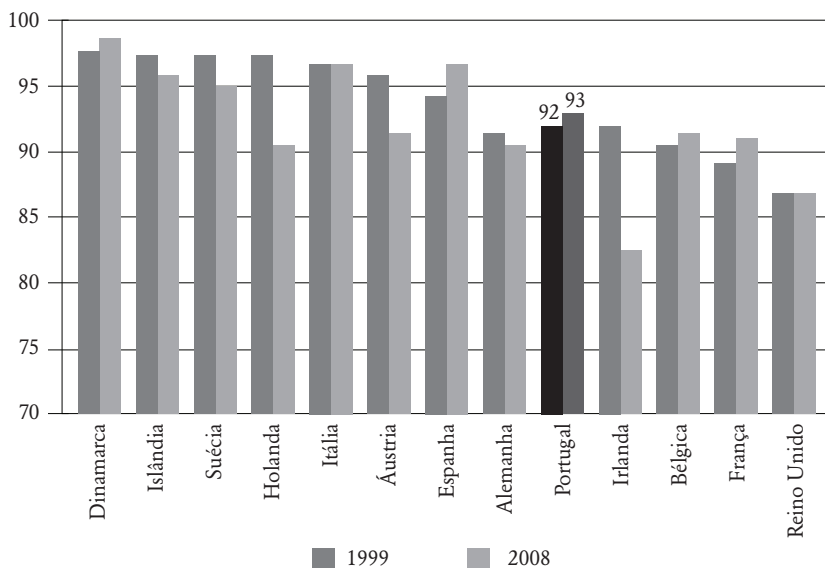
O século XX testemunhou o surgimento da ideia de democracia como valor universal e com ele desenvolveu-se também uma área central da ciência política como disciplina autónoma (Lijphart 1977; Sartori 1987; Dahl 1989).

Hoje em dia a democracia não é apenas o melhor regime político, é também um valor partilhado pela maioria das pessoas no mundo (incluindo as populações dos regimes não democráticos).⁴ De acordo com o EVS, entre os anos de 1999 e 2009, a esmagadora maioria da população da Europa considerou que «ter um sistema político democrático» era «bastante bom» ou «muito bom» (como demonstra a figura 6.3).

No entanto, se, de acordo com os dados do EVS de 2008, 93% dos portugueses consideravam a democracia um sistema muito bom ou bom, a actual crise económica e social parece ter afectado esta percepção de uma maneira bastante negativa. No inquérito realizado em Julho de 2011 pelo BQD, apenas 56% dos inquiridos consideram que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo (v. a figura 6.4). É importante sublinhar que nesta avaliação geral da importância da democracia uma parte significativa da população (15%) está a favor da existência de um governo autoritário, em algumas circunstâncias. Este resultado, que não desafia necessariamente a viabilidade da democracia enquanto forma de

⁴ A afirmação de um valor universal implica que as pessoas em qualquer lugar do mundo podem ter razão em ver a democracia como valor (Sen 1999).

Figura 6.3 – Apoio à democracia na Europa (1999-2008)



Nota: Percentagens de pessoas que consideram que ter um sistema político democrático é muito bom/bastante bom.

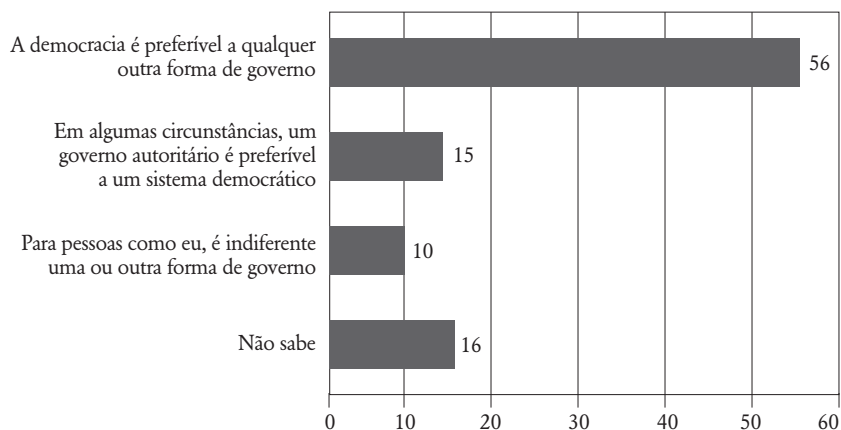
Fonte: *European Values Study*, 1999 e 2008, <http://www.europeanvaluesstudy.eu>, dados disponíveis em <http://zacat.gesis.org>.

governo em Portugal, parece estar directamente relacionado com o nível de insatisfação dos cidadãos com o desempenho do regime actual e, como consequência, com um desencanto com a democracia como sistema político.

De acordo com vários autores (Easton 1975; Klingemann 1999; Linz 1995; Norris 1999 e 2011), o nível de satisfação dos cidadãos com o desempenho democrático dos governos é um dos indicadores mais importantes de apoio público ao regime, bem como um factor de consolidação da democracia e da sua estabilidade.⁵ Na verdade, as pessoas podem expressar atitudes negativas em relação aos elementos específicos do funcionamento do sistema político, por exemplo, o desempenho dos partidos políticos, dos líderes governamentais ou dos membros do parlamento, mas sem questionar a existência e legitimidade do regime. Em Estados democráticos as eleições permitem mudanças regulares, o que permite ao

⁵ Os outros tipos de atitudes de cidadãos em relação ao sistema político incluem o apoio a (a) comunidade política, (b) princípios do regime, (c) instituições e (d) actores políticos.

Figura 6.4 – Preferência da democracia como forma de governo em Portugal



Nota: Percentagens de pessoas.

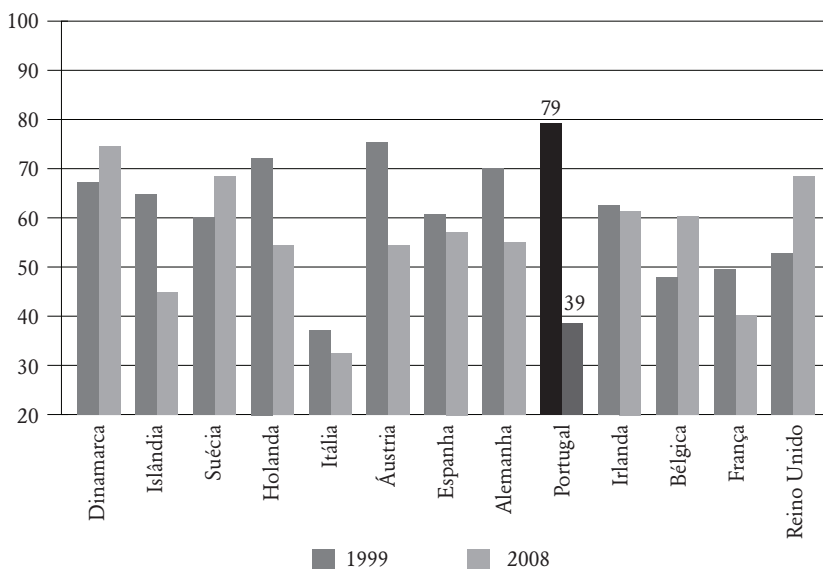
Fonte: BQD, Julho de 2011.

regime renovar-se (continuidade na mudança) e até reinventar-se através de várias alterações à constituição. Contudo, segundo Pippa Norris, «se o público perder a confiança na qualidade da democracia, isso poderá ter consequências muito maiores para a estabilidade do regime» (Norris 2011, 89). Juan Linz também defende uma ideia similar: o nível de apoio dos cidadãos ao regime pode vir a ser uma reserva-chave durante as crises que cada democracia enfrenta ao longo da sua história (Linz 1995).

Por outro lado, autores como David Easton têm demonstrado que as atitudes dos cidadãos em relação às instituições e regimes políticos devem ser vistas não apenas como causas, mas também como consequências do funcionamento das mesmas. O modelo *input-output* que David Easton desenvolve com base na análise de sistemas utiliza três variáveis principais: exigências (*demands*), apoios (*supports*) e respostas (*feedback*) (Easton 1965, 38). As pessoas, enquanto actores, expressam a sua opinião (*demands*) sobre o sistema político e o seu funcionamento, que deve servir os interesses específicos dos cidadãos. As respostas correspondem aos resultados (*outputs*) de um sistema político, que são decisões e acções de líderes do sistema, tomadas na base de alocação de valores. O ciclo de realimentação do sistema (*feedback loop*) tem um significado crucial para a sua capacidade de lidar com o *stress* e de persistir (Easton 1965, 209).⁶

⁶ Sobre esta ideia, v. também Lipset (1959) e Dahl (1971), entre outros.

Figura 6.5 – Satisfação com a democracia na Europa (1999-2008)



Nota: Percentagens de pessoas que se consideram muito satisfeitas/bastante satisfeitas com a democracia.

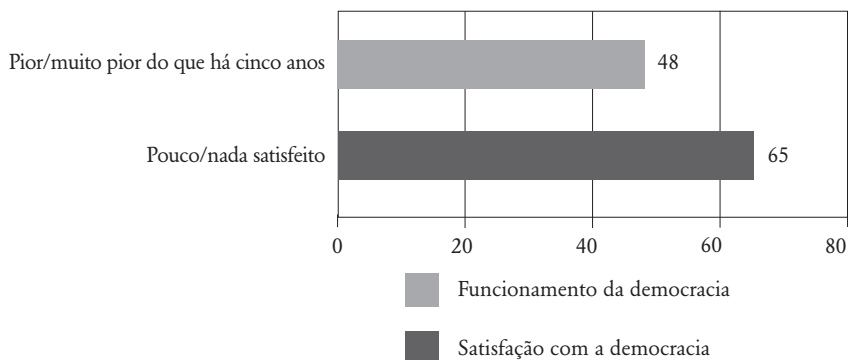
Fonte: *European Values Study*, 1999 e 2008, <http://www.europeanvaluesstudy.eu>, dados disponíveis em <http://zacat.gesis.org>.

Actualmente, existem diversos projectos internacionais que monitorizam as atitudes dos cidadãos em relação às instituições e regimes políticos (como o EVS, o *Word Values Survey*, o *EuroBarometer*, o *New Democracies Barometer*, *Global Barometers*, o *International Social Survey Program*, entre outros). A satisfação com o funcionamento da democracia é geralmente reconhecida como um dos principais indicadores de apoio público às instituições democráticas (cf. Norris 2011).⁷ Utilizando a classificação de David Easton (1975), este indicador pode ser localizado entre o nível máximo de apoio difuso (ou seja, no apoio aos princípios básicos da democracia) e o máximo de apoio específico (ou seja, no apoio ao regime político do país).

Os dados do EVS deixam perceber o declínio do apoio à democracia na Europa em 2008-2009 quando comparados com a década precedente. É de salientar o resultado de Portugal, que passou do país mais satisfeito com o funcionamento da sua democracia em 1999 (79% dos portugueses

⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre questões de medida associadas ao conceito de satisfação com a democracia, v. Canache *et al.* (2001) e Linde e Ekman (2003).

Figura 6.6 – Satisfação com a democracia em Portugal



Nota: Percentagens de pessoas.

Fonte: BQD, Julho de 2011.

estavam satisfeitos com a democracia), ao nível da Áustria e da Holanda, para um dos países com os níveis mais baixos deste indicador em 2008 (39%), juntamente com a França, a Itália e a Inglaterra.

Os dados do BQD de 2011 confirmam esta tendência decrescente: actualmente, a insatisfação com a democracia ascende a 65% dos inquiridos, ou seja, em 2011, 65% dos portugueses consideravam-se pouco satisfeitos ou nada satisfeitos com a maneira como a democracia funciona em Portugal (v. a figura 6.6). Além disso, quase metade da população adulta estava convencida de que, actualmente, a democracia em Portugal funciona pior ou muito pior do que há cinco anos.

Mas o que pode explicar esta crescente insatisfação com a democracia na Europa, em geral, e em Portugal, em particular? Haverá alguma correlação entre uma menor satisfação com a democracia e a degradação dos direitos e liberdades? Antes de explorarmos esta questão vejamos em detalhe que direitos e liberdades são estes e como é que eles têm evoluído ao longo dos anos.

Direitos e liberdades civis: entre o reconhecimento formal e a opinião pública

A comunidade internacional estabeleceu um padrão de protecção dos direitos e liberdades individuais. A maioria dos países do mundo assinou os principais acordos que compõem o regime internacional legal dos di-

reitos individuais. Desde a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948, a profundidade com que estes direitos têm sido estudados e monitorizados pela comunidade internacional cresceu de forma exponencial (Landman 2004, 907). Existem também vários sistemas para a promoção e protecção dos direitos individuais ao nível regional, incluindo os espaços europeu, interamericano e africano. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁸ (adoptada em Dezembro de 2010) especifica claramente todos os aspectos da dignidade humana, liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça, que se referem à dimensão substantiva da qualidade da democracia.

Para além disso, todos os direitos e liberdades mencionados são normalmente inseridos nas constituições dos países (especialmente países considerados democracias consolidadas). No caso português, os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à cidadania, à liberdade e à segurança, ao processo criminal, à presunção de inocência, à inviolabilidade do domicílio e da correspondência, à família, ao casamento e à filiação, de deslocação e de emigração, de reunião e de manifestação, tal como as liberdades de expressão e informação, de imprensa e meios de comunicação social, de consciência, de religião e de culto, de aprender e ensinar, de associação, de escolha de profissão e acesso à função pública, entre outros, estão consagrados nos artigos 24.º-47.º do capítulo I, «Direitos, liberdades e garantias pessoais», do título II da Constituição da República Portuguesa (7.ª revisão constitucional, 2005).⁹

O capítulo II do mesmo título (artigos 48.º-52.º) é dedicado especificamente aos direitos, liberdades e garantias de participação política e o capítulo III (artigos 53.º-57.º) aos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores (ou seja, aos direitos e liberdades sociais, na nossa terminologia).

Por sua vez, o capítulo I do título III (artigos 58.º-79.º) abrange os direitos económicos, sociais e culturais, como os direitos ao trabalho, dos trabalhadores e consumidores, à iniciativa privada, cooperativa e auto-gestionária, de propriedade privada, à segurança social e solidariedade, à saúde, à habitação e urbanismo, ao ambiente e à qualidade de vida, à família, direitos das crianças, jovens, cidadãos portadores de deficiência e cidadãos da terceira idade, direitos à educação, à fruição e criação cultural, à cultura física e desporto, entre outros.

⁸ «Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia», *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C364/1, 18-12-2000.

⁹ Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepubblicaPortuguesa.aspx>. Consultado em 20-10-2012.

Parece inquestionável que os principais direitos e liberdades individuais estão formalmente reconhecidos em Portugal. No entanto, apesar do crescimento e proliferação de instrumentos jurídicos para a protecção dos direitos e liberdades individuais, mesmo as democracias consolidadas, como Portugal, podem revelar uma disparidade entre a proclamação oficial e a implementação efectiva. De facto, os estudos produzidos na década de 90 sugeriam que Portugal estava longe de ser um caso exemplar no que dizia respeito aos direitos de cidadania (Benavente *et al.* 1997). Os abusos por parte do Estado e a passividade por parte dos cidadãos eram então vistos como os principais motivos para a reduzida qualidade da democracia portuguesa.

Ao teorizar sobre as razões pelas quais algumas democracias asseguram um maior respeito por estes direitos e liberdades considerados essenciais, Morlino (2012) alerta para o facto de o maior problema residir no custo que muitos deles representam para a comunidade, especialmente os sociais. Esta interpretação remete não só para uma avaliação dos recursos do Estado, mas também da ideologia predominante, no que diz respeito ao papel do Estado na sociedade. Morlino (2012, 214) sugere ainda que, ao nível das liberdades, uma democracia sem qualidade é uma democracia em que (a) há uma proliferação do reconhecimento formal dos direitos sem preocupação com a sua implementação e (b) existe reconhecimento dos direitos sociais sem atribuição de subsídios.

Assim, para avaliar se os direitos e liberdades individuais estão assegurados na prática no caso português procedemos à triangulação dos relatórios sobre direitos políticos e liberdade cívica da FH, juntamente com os dados produzidos pelo «Democracy Barometer» – ambos com base em regras formais e dados objectivos – e os dados produzidos no âmbito do BQD em 2011.

A primeira ideia a reter é que a análise da FH sobre os direitos e liberdades sociais e políticos em Portugal é, no essencial, consistente com os dados de opinião pública recolhidos pelo BQD, como teremos oportunidade de verificar na secção «O que pensam os portugueses». Por outras palavras, as liberdades que, de acordo com os relatórios da FH, se encontram mais fortemente consagradas nas leis e na prática são também aquelas que os inquiridos consideram estarem mais garantidas. Em primeiro lugar, as liberdades que são melhor avaliadas são a liberdade de voto, a liberdade de religião e a liberdade de associação em Portugal. No caso da liberdade de voto, há a destacar pela positiva a alteração introduzida vinte anos depois da Constituição de 1976, que atribuiu o direito de voto e elegibilidade nas eleições autárquicas aos imigrantes oriundos

de países não pertencentes ao espaço europeu. Esta lei caracteriza-se por assentar no princípio da reciprocidade, que implica que o país de origem conceda o mesmo direito aos imigrantes portugueses. Importa, contudo, referir que este direito havia já sido concedido a cidadãos de países de língua oficial portuguesa mesmo antes de 1996. Entre os países lusófonos, Cabo Verde e o Brasil foram os únicos a aprovar o princípio da reciprocidade, permitindo assim que os cidadãos cabo-verdianos e brasileiros residentes em Portugal pudessem usufruir do direito de voto nas eleições autárquicas antes de esse direito ter sido reconhecido aos restantes imigrantes (Zobel e Barbosa 2011).

Apesar daquelas mudanças positivas – e seguindo a sugestão de Diamond e Morlino (2005) –, uma análise mais aprofundada sobre o direito de voto em Portugal poderia levar a uma interpretação diferente. Como sugere o estudo de Paulo Trigo Pereira (2008), analisando o número de partidos que compõem o sistema partidário português, a dimensão média do círculo eleitoral e os índices de proporcionalidade, poder-se-á dizer que o direito de voto em Portugal não está tão garantido quanto seria desejável, já que os eleitores não podem personalizar o voto nas eleições legislativas. Ou seja, se essa alteração fosse introduzida, Portugal poderia subir no índice da qualidade da democracia.

No caso da liberdade de religião, houve também evoluções positivas no âmbito legal desde a transição para a democracia, a começar pela aprovação da lei da liberdade religiosa, em 2001, e, mais tarde, com a regulamentação da assistência religiosa nas Forças Armadas, em hospitais e outros estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde e em estabelecimentos prisionais (introduzida por decreto-lei em 2009). A aprovação da lei da liberdade religiosa é tida como um marco importante que consagra, por exemplo, o direito aos funcionários públicos de, a seu pedido, suspenderem o trabalho no dia de descanso semanal, nos dias das festividades e nos períodos horários que lhes sejam prescritos pela confissão que professam (ainda que mediante o cumprimento de alguns requisitos definidos pela lei). Na sequência da aprovação daquela lei, foi também criada a Comissão da Liberdade Religiosa, que funciona como órgão independente do parlamento e do governo, cujo objectivo é garantir a protecção daquele direito legal.¹⁰

Finalmente, quanto à liberdade de associação, a leitura dos relatórios da FH indica que não tem havido quaisquer obstáculos que prejudiquem

¹⁰ O sítio da Comissão da Liberdade Religiosa: <http://www.clr.mj.pt/sections/home>, consultado em 20-10-2012.

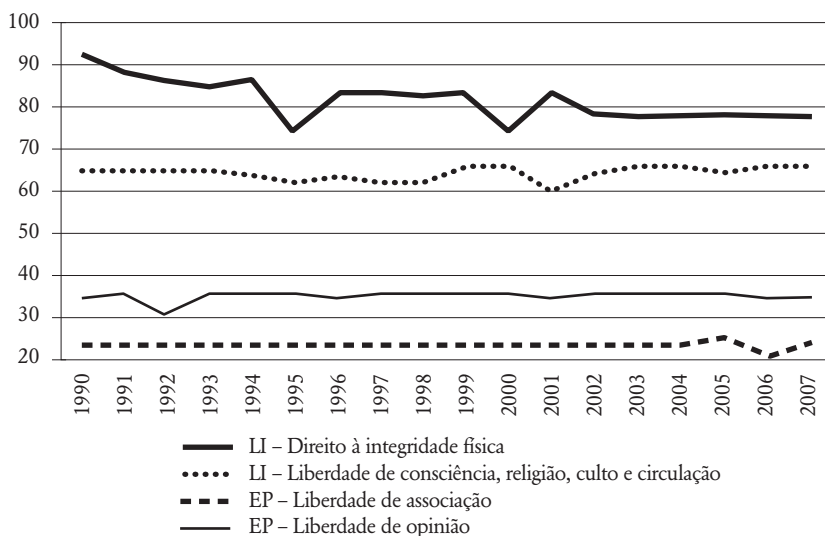
a qualidade da democracia. A lei permite a livre criação de associações, desde que estas não sejam de natureza militar, não tenham por fim incitar à violência e não assentem numa ideologia fascista. Outra excepção à lei são as associações internacionais, que, ao contrário das restantes, necessitam de autorização do governo.

Os restantes direitos/liberdades contemplados no inquérito do BQD foram avaliados de forma menos positiva pelos inquiridos, como veremos adiante, e parece haver algum fundamento para essa percepção. Relativamente à liberdade de pensamento e expressão, os relatórios da FH revelam que algumas organizações de direitos humanos têm denunciado falhas no tempo de resposta a queixas, assim como na investigação, denúncias essas referidas pelo Departamento de Estado norte-americano em 2004 e replicadas pela FH em 2005. Ainda assim, seria de esperar uma avaliação um pouco mais positiva, visto não haver nenhuma referência a casos específicos ou a situações que possam pôr em causa a qualidade da democracia. Os relatórios da FH fazem ainda referência a denúncias feitas por diversos grupos de protecção dos direitos humanos em relação a essa matéria, o que sugere que o direito a não sofrer abusos policiais poderá não estar tão garantido quanto seria desejável.¹¹ O «Democracy Barometer» faz alusão a acontecimentos específicos que terão justificado críticas e recomendações por parte do Conselho da Europa.¹² Também o Departamento de Estado norte-americano refere o abuso da força por parte das forças policiais naquela década. Por fim, os relatórios da FH mencionam o facto de a constituição garantir o direito à não discriminação, assim como o facto de a polícia não usar de força excessiva e uma preocupação por parte do Estado em combater a discriminação, nomeadamente através da aprovação de legislação específica e da criação de instrumentos para promover a integração. No entanto, parecem existir relatos de situações de discriminação que, com o passar dos anos, parecem não ter sido eliminadas. Mais ainda, no relatório de 2008 é feita alusão à taxação de impostos considerados discriminatórios e a protestos nas ruas contra medidas governamentais consideradas racistas, o que parece sugerir que o direito a não ser discriminado poderá também não estar suficientemente garantido.

¹¹ V. também o relatório da Amnistia Internacional em http://www.amnistia-internacional.pt/files/relatorioanual/RA_2012/Portugal_2012.pdf, consultado em 20-10-2012.

¹² Os exemplos mencionados nos relatórios remontam, concretamente, a 1995 (o caso Duarte Teives) e a 2000 (o caso Álvaro Rosa Cardoso).

Figura 6.7 – Qualidade da democracia: liberdades individuais (LI) e esfera pública (EP) em Portugal (1990-2007)



Fonte: «Democracy Barometer», www.democracybarometer.org.

A figura 6.7 apresenta a evolução das liberdades individuais e esfera pública que constituem a dimensão «liberdades» do índice de qualidade da democracia em Portugal entre 1990 e 2007.³³

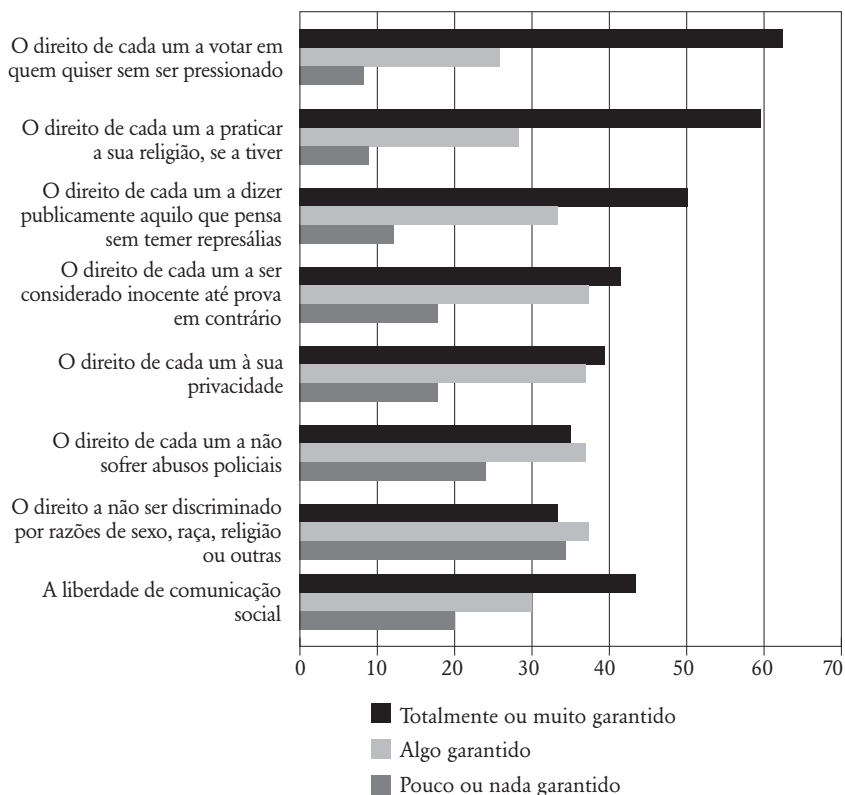
Esta figura sugere, essencialmente, dois aspectos: por um lado, que, entre as dimensões «liberdades individuais» e «esfera pública», é a primeira que justifica a ligeira curva decrescente ao nível das liberdades em Portugal no estudo do «Democracy Barometer»; por outro lado, que os baixos valores são provocados pelos indicadores da esfera pública. Como veremos em seguida, estas conclusões são bastante diferentes dos resultados do BQD de 2011, que parece aproximar-se mais da análise feita pela FH.

O que pensam os portugueses

O conjunto de questões incluídas no estudo do BQD pretendia analisar até que ponto os portugueses sentem que podem exercer livremente

³³ Ainda que a dimensão «liberdades individuais», tal como foi criada pelo «Democracy Barometer», contenha ainda o indicador de «Estado de direito», esses dados não serão apresentados aqui, uma vez que o tema é tratado no capítulo 1 deste livro, da autoria de Luís de Sousa.

Figura 6.8 – Garantia dos direitos e liberdades individuais em Portugal



Nota: Percentagens de pessoas.

Fonte: BQD, Julho de 2011.

os direitos e liberdades civis e políticos fundamentais no processo político democrático, nomeadamente os ligados à liberdade de voto, de associação, de expressão, etc.

Como indicam os resultados apresentados na figura 6.8, a maioria dos cidadãos afirma que os direitos ao voto, à religião e à associação são «totalmente» ou «bastante» garantidos pelo Estado. Em primeiro lugar, o «direito de cada um a votar em quem quiser sem ser pressionado» foi considerado por 63% dos inquiridos totalmente ou bastante garantido em Portugal. Efectivamente, olhando para a realidade portuguesa ao longo de, pelo menos, a última década, não se podem detectar deficiências ao nível deste direito político fundamental consagrado na Constituição desde 1976. Os portugueses podem mudar o seu governo de uma forma democrática através das eleições competitivas, livres, justas e in-

clusivas: um grande número de eleitores residentes no estrangeiro tem direito a participar nas eleições tanto do Presidente como dos membros do parlamento. A lei reserva para cada sexo, no mínimo, um terço dos lugares nas listas eleitorais ao nível nacional, local e nas eleições para o Parlamento Europeu.

O segundo direito que os portugueses consideraram mais garantido em 2011 foi «o direito de cada um a praticar a sua religião, se a tiver» (60%). Essa percepção pública parece ser consistente com os desenvolvimentos feitos nessa área, nomeadamente a aprovação da lei da liberdade religiosa em 2001.¹⁴ Embora o país seja predominantemente católico romano, tanto a Constituição como a lei garantem e protegem a liberdade de religião e proíbem a discriminação religiosa. A lei da liberdade religiosa de 2001 criou um quadro legislativo para grupos religiosos estabelecidos no país há, pelo menos, trinta anos ou aqueles reconhecidos internacionalmente há, pelo menos, sessenta anos. A lei prevê para estes grupos religiosos benefícios anteriormente reservados apenas para a Igreja Católica: estatuto de isenção fiscal completo, reconhecimento legal de casamentos e outros ritos, o direito de capelães de fazerem visitas em prisões e hospitais e o respeito de férias tradicionais. Ao longo dos últimos anos não houve nenhum relatório governamental ou não governamental a detectar abusos ou discriminação com base na filiação, crença ou prática religiosa.

Em terceiro lugar, metade dos inquiridos (50%) considerou que «o direito de cada um a juntar-se à associação ou organização que entenda» está muito ou bastante garantido em Portugal. Esta percentagem parece ser um pouco mais baixa do que sugere uma análise da realidade portuguesa, uma vez que as fontes consultadas não fazem referência a obstáculos à liberdade de associação. A Constituição consagra a liberdade de reunião e de associação e o governo, em geral, respeita estes direitos na prática. ONG, nacionais e internacionais, incluindo organizações de direitos humanos, operam no país sem interferência do governo.

Em relação a outros direitos e liberdades individuais, os resultados são menos positivos. Menos de metade dos inquiridos (41%, 40% e 38%) sentem-se seguros em poderem realizar os seus direitos de expressão, de presunção de inocência e de privacidade, respectivamente.

Uma percentagem ainda menor de portugueses acha que os direitos a não sofrer abusos policiais e a não ser discriminado estão garantidos

¹⁴ Lei da liberdade religiosa, Assembleia da República, Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho, <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/ISDC/LLR.pdf>, consultado em 20-10-2012.

pelo Estado: apenas 35% e 33% dos portugueses, respectivamente, consideram estes direitos totalmente ou bastante garantidos. Nestes casos parece haver bastante fundamento para essa percepção, como sugere a leitura dos relatórios da FH e do Departamento de Estado norte-americano.

É importante sublinhar ainda que os resultados do estudo de 2011 são piores do que os encontrados no estudo de 2009 promovido pela SEDES. A percentagem dos inquiridos que se sentem livres a exercer o seu direito de voto baixou dos 72% para 63%; a mesma tendência verifica-se em relação ao direito de associação (67% em 2009 *vs.* 50% em 2011) e ao direito de expressão (62% em 2009 *vs.* 41% em 2011) (Magaalhães 2009).

Qualidade da democracia e satisfação com a democracia

As garantias dos direitos e liberdades individuais fundamentais – uma das dimensões fundamentais da qualidade da democracia e o foco principal deste capítulo – têm sido pouco exploradas como possíveis factores da satisfação com a democracia (Rose *et al.* 1998; Pollack *et al.* 2003; Shechtel 2010). No entanto, partindo de uma abordagem que vê o apoio a regimes democráticos com uma variável dependente, parece lógico supor que este valor fundamental¹⁵ e dimensão substantiva da qualidade da democracia¹⁶ tem de ter um contributo bastante significativo na formação de uma avaliação geral sobre o funcionamento do regime democrático em Portugal.

Uma revisão da literatura sugere dois grupos de possíveis variáveis explicativas da satisfação com a democracia: (1) variáveis sócio-económicas e sócio-culturais de nível individual; (2) variáveis de nível nacional, nomeadamente características institucionais do regime e seus resultados económicos.

Os defensores do primeiro grupo de factores focam a sua investigação em vários indicadores sociológicos e culturais relacionados com a cultura política (ou cívica) dos cidadãos, as percepções sobre o legado autoritário e a experiência com a democracia, as características sócio-demográficas (sexo, nível de escolaridade, religiosidade, etnicidade, etc.) e o seu impacto no apoio ao sistema político (Almond e Verba 1965; Dowley e Sil-

¹⁵ Que faz parte dos valores de auto-expressão, essenciais para a criação das democracias (usando o conceito de Inglehart (1988)).

¹⁶ Usando o conceito de Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005).

ver 2002; Evans e Whitefield 1995; Inglehart 1988; Lipset 1959; Mishler e Rose 1994; Rose *et al.* 1998, entre outros).

No âmbito da segunda abordagem, vários autores mostraram que a economia é um factor determinante para definir as atitudes dos cidadãos em relação à democracia (Clarke *et al.* 1993; Lewis Beck e Stegmaier 2000, entre outros). Por outro lado, recentemente, um crescente número de estudos sobre sistemas democráticos começou a considerar uma série de características institucionais como factores-chave da transição democrática e da consolidação dos regimes democráticos (Lijphart 1999; Andreev 2003; Anderson e Guillory 2003; Hobolt 2012; Magalhães 2003; Norris 1999 e 2011, entre outros).

Assim, utilizando os dados do BQD, testámos a possível relação causal entre a avaliação dos direitos e liberdades individuais por parte dos cidadãos e o seu nível de apoio e satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal, supondo que, quanto melhor é a avaliação dos direitos e liberdades individuais, maior será a satisfação com o funcionamento da democracia.

Como se pode verificar no quadro 6.1, que apresenta os coeficientes de correlação entre as respectivas variáveis, os níveis de satisfação com a democracia têm uma correlação estatisticamente significativa com a garantia dos principais direitos e liberdades individuais fundamentais. Todas as correlações são positivas, o que significa que as avaliações mais positivas dos cidadãos sobre os seus direitos e liberdades estão correlacionadas com a maior satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal. O índice de garantia dos direitos e liberdades, que foi construído na base das avaliações medianas dos oito direitos/liberdades, também tem uma correlação bastante forte com os níveis de satisfação com a democracia.¹⁷

Tendo em conta a existência desta relação, coloca-se a questão de testar a sua natureza causal, ou seja, de ver se uma avaliação positiva de garantia dos direitos e liberdades em Portugal (como factores, ou variáveis preditoras) contribui para uma melhor satisfação com a democracia (como variável dependente). Numa tentativa de controlar outros possíveis factores de apoio ao regime, foram construídos três modelos, aos quais aplicámos a análise de regressão linear. O modelo 1 tem como variável dependente o nível de satisfação com a democracia e as variáveis

¹⁷ As avaliações de garantia dos principais direitos e liberdades individuais também têm uma correlação estatisticamente significativa com duas outras variáveis de apoio à democracia: a preferência da democracia como forma de governo e a avaliação de funcionamento da democracia em comparação com há cinco anos.

Quadro 6.1 – Correlação entre as avaliações de garantia dos direitos e liberdades e a satisfação com a democracia em Portugal

Avaliação dos direitos e liberdades principais	Correlação com a satisfação com a democracia
Liberdade de expressão	0,132 **
Liberdade de associação	0,144 **
Liberdade de voto	0,083 **
Direito de não ser discriminado	0,173 **
Liberdade de religião	0,069 *
Direito a não sofrer abusos policiais	0,184 **
Direito à privacidade	0,240 **
Direito à presunção de inocência	0,212 **
<i>Índice dos direitos e liberdades</i>	0,214 **
Liberdade de comunicação social	0,185 **

Nota: Coeficiente de correlação de Spearman; * $p < 0,05$; ** $p < 0,001$.

preditoras são as avaliações de garantia dos direitos e liberdades individuais (em forma de índice) e da liberdade de comunicação social. O modelo 2 tem como objectivo avaliar o impacto da opinião pública sobre os direitos e liberdades fundamentais, controlando as variáveis sócio-económicas de nível individual propostas pela literatura e disponíveis no questionário aplicado pelo BQD, nomeadamente o sexo, a idade, o nível de escolaridade (instrução), o estatuto profissional (empregado/desempregado), a ideologia política (posição na escala esquerda-direita) e a dimensão populacional do *habitat*. Por sua vez, o modelo 3 tenta controlar o efeito das outras dimensões da qualidade da democracia, adaptadas no âmbito do projecto, nomeadamente o Estado de direito, a participação, a representação, a responsividade (*responsiveness*), a igualdade e a autonomia do poder político/governação.

O quadro 6.2 resume os principais resultados desta análise de regressão. Embora os modelos de regressão aplicados expliquem uma pequena percentagem dos casos disponíveis na base de dados do BQD, prova-se que as garantias dos principais direitos e liberdades individuais têm importância significativa para uma percepção mais positiva sobre a qualidade da democracia em Portugal. Assim, o nível de satisfação com a democracia é explicado em 5% pela garantia dos direitos e liberdades fundamentais e da liberdade da comunicação social (v. o modelo 1).

O modelo 2 demonstra que a avaliação dos direitos e liberdades tem efeito na satisfação com a democracia mesmo quando controlamos as variáveis de natureza individual. Estas variáveis, de um modo geral, influenciam pouco a satisfação com a democracia, uma vez que apenas o

Quadro 6.2 – Factores da satisfação com a democracia em Portugal: avaliação dos direitos e liberdades, variáveis do nível individual e outras dimensões da qualidade da democracia

Variáveis – predictoras	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Direitos e liberdades individuais	0,148 ***	0,138 **	0,087 **
Liberdade da comunicação social	0,111 ***	0,128 **	0,110 **
Sexo		0,018	
Idade		0,006	
Instrução		0,141 **	
Estatuto profissional		0,012	
Ideologia		-0,155 ***	
Habitat		0,018	
Efeito da crise económica		-0,119 **	
Fontes de informação sobre a política		0,072 *	
Estado de direito			0,173 ***
Participação política			-0,068 **
Responsividade			-0,023
Direitos sociais			0,122 ***
Representação			-0,105 ***
Autonomia do poder político			0,111 ***
R^2	0,049	0,125	0,155
N			

Notas: nos modelos 1-3 foi usado o método de regressão linear.

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,001$.

Variáveis

Satisfação com a democracia: 1 = totalmente satisfeito; 5 = nada satisfeito.

Direitos e liberdades individuais: índice – média de variáveis a medir a garantia de oito direitos e liberdades individuais; 1 = totalmente garantido; 5 = nada garantido.

Liberdade de comunicação social: 1 = totalmente livre; 5 = nada livre.

Sexo – variável *dummy*: 0 = feminino; 1 = masculino.

Idade: em anos.

Nível de instrução: 1 = universitário; 2 = curso médio; 3 = 12.º ano (7.º ano liceal); 4 = 9.º ano (5.º ano liceal); 5 = 6.º ano (2.º ano liceal); 6 = instrução primária completa, instrução primária incompleta/analfabeto.

Estatuto profissional – variável *dummy*: 0 = desempregado; 1 = tem emprego + estudantes + domésticas.

Ideologia: posicionamento na escala esquerda-direita: 1 = posição mais à esquerda; 10 = posição mais à direita.

Habitat: 1 = < 2000 habitantes; 2 = 2000-9 999; 3 = 10 000-99 999; 4 = >= 100 000, Lisboa, Porto.

Efeito da crise económica: o nível de acordo/desacordo com a frase «a minha qualidade de vida global foi afectada pela recente crise económica»; 1 = muito de acordo; 5 = muito em desacordo.

Fontes de informação sobre a política: índice – média de variáveis a medir a frequência de uso de quatro fontes de informação (jornal, TV, rádio, internet); 1 = todos os dias; 2 = 3-4 dias/semana; 3 = 1-2 dias/semana; 4 = com menos frequência; 5 = nunca.

Estado de direito: índice – média de variáveis a medir o nível de acordo/desacordo com oito frases sobre o funcionamento da justiça; 1 = muito de acordo; 5 = muito em desacordo.

Participação: índice – média de variáveis a medir o nível de acordo/desacordo com sete frases sobre o dificuldades de participação política; 1 = muito de acordo; 5 = muito em desacordo.

Responsividade: índice – média de variáveis a medir o nível de acordo/desacordo com sete frases sobre a capacidade e vontade que os políticos demonstram para responder aos problemas das pessoas; 1 = muito de acordo; 5 = muito em desacordo.

Direitos sociais: índice – média de variáveis a medir a garantia de quatro direitos sociais; 1=totalmente garantido; 5 = nada garantido.

Representação: média de duas variáveis: (1) instituições e pessoas que melhor dão voz às preocupações das pessoas em Portugal, *dummy*: (1 = actores políticos; 0 = outros actores); (2) existência de um partido político que representa as opiniões dos portugueses razoavelmente bem; *dummy* (1 = sim, 0 = não).

Autonomia do poder político: média de duas variáveis: (1) capacidade do governo para tomar decisões, independentemente da vontade dos governos de outros países; (2) capacidade do governo para tomar decisões, independentemente da situação económica internacional; 1 = total de margem de manobra; 5 = nenhuma margem de manobra.

impacto do grau de instrução e da ideologia é estatisticamente significativo. Assim, quanto mais escolarizados e mais à direita se encontram os inquiridos, mais satisfeitos com a democracia. Do mesmo modo, tendem a estar mais satisfeitos com a maneira como funciona a democracia no país os portugueses que se sentem menos afectados pela actual crise económica e que são mais informados sobre a política.

Similarmente, o modelo 3 prova o efeito positivo da avaliação dos direitos e liberdades fundamentais na satisfação com o funcionamento do regime, controlando outras dimensões da qualidade da democracia (das quais apenas a responsividade não tem um impacto estatisticamente significativo no nosso modelo).

Conclusões

Neste capítulo analisámos a evolução real e percebida dos direitos sociais e políticos dos cidadãos portugueses ao longo dos últimos anos. Os direitos e liberdades civis são frequentemente encarados como estando na base dos outros princípios que formam as democracias contemporâneas (Beetham 2004). Segundo esta lógica, a participação política requer que os cidadãos tenham liberdade para se expressarem e comunicarem no seio da sociedade civil; a responsabilização (*accountability*) requer que os governantes sejam eleitos a partir de um processo livre e justo em que todas as opiniões sejam admitidas e todos os candidatos tenham igual acesso aos recursos e aos meios de comunicação existentes; a responsividade (*responsiveness*) requer que os cidadãos possam articular os seus interesses e opiniões de forma livre e igual. O Estado de direito e a igualdade, outros dos princípios fundamentais dos regimes democráticos, estão também substancialmente associados aos direitos e liberdades dos cidadãos. Neste sentido, analisar a protecção legal, a aplicação prática e a percepção dos cidadãos sobre esta matéria torna-se essencial em qualquer estudo sobre a qualidade da democracia.

Os dados produzidos pelo «Democracy Barometer» indicam que, por um lado, a qualidade da democracia na Europa tem vindo a melhorar ligeiramente ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os indicadores dos direitos sociais e políticos revelam uma tendência inversa. Este contraste sugere que a qualidade da democracia tem melhorado devido à melhoria de outros indicadores e não a uma melhor protecção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

Por sua vez, os dados produzidos pelo *European Values Study* sugerem que, genericamente, os cidadãos europeus estão progressivamente menos satisfeitos com as suas democracias e isso é particularmente evidente no caso português. De forma semelhante, os dados produzidos pelo «Barómetro da Qualidade da Democracia» do ICS-UL demonstram que os portugueses têm uma percepção menos positiva do que seria desejável sobre a protecção e o cumprimento dos seus direitos e liberdades.

Com base no que ficou dito atrás, o contraste entre a melhoria da qualidade da democracia, por um lado, e os dados sobre a satisfação com a democracia, por outro, justificaram uma análise da possível relação de causalidade entre a garantia dos direitos e liberdades e a satisfação com a democracia. Os resultados provam que a avaliação pública dos direitos e liberdades tem efeito na satisfação com a democracia (embora esse efeito não seja muito acentuado) mesmo quando controlamos outros possíveis factores como variáveis de natureza individual e outras dimensões da qualidade da democracia (dos quais apenas a responsividade não tem um impacto estatisticamente significativo no nosso modelo). Para provar a robustez do modelo, no âmbito de uma futura investigação, uma análise semelhante poderia ser feita utilizando dados longitudinais para vários países.

Referências bibliográficas

- Almond, G. A., e S. Verba. 1965. *The Civic Culture*. Boston, MA: Little Brown.
- Anderson, C. J., e C. A. Guillory. 1997. «Political institutions and satisfaction with democracy». *American Political Science Review*, 91 (1): 66-81.
- Andreev, S. 2003. «The role of institutions in the consolidation of democracy in post-communist Eastern Europe». Centre for the Study of Political Change (CIRCaP), *Working Paper* 13/2003.
- Beetham, D., ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Beetham, D. 2004. «Freedom as the foundation». *Journal of Democracy*, 15 (4): 61-75.
- Benavente, A., H. Mendes e L. Schmidt. 1997. «Direitos dos cidadãos em Portugal: conhecimentos e opiniões». *Sociologia: Problemas e Práticas*, 24: 71-114.

- Bühlmann, M. 2011. «The quality of democracy: crises and success stories». Comunicação sobre o tema «Challenges and transformations in the qualities of democracies: a comparative perspective» na *IPSA-ECPR Joint Conference*, São Paulo, 16-19 de Fevereiro de 2011. Disponível em http://www.democracybarometer.org/Papers/Buehlmann2011_crisis_and_success.pdf.
- Bühlmann, M., W. Merkel e B. Wessel. 2007. «The quality of democracy: 'Democracy Barometer for Established Democracies'». *NCCR Working Paper*, Zurique/Berlim: Universidade de Zurique/Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.
- Bühlmann, M., et al. 2011. «The 'Democracy Barometer': a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research». *European Political Science advanced online publication*, doi: <http://www.palgrave-journals.com/eps/journal/vaop/ncurrent/full/eps201146a.html>.
- Canache, D., J. J. Mondak e M. A. Seligson. 2001. «Meaning and measurement in cross-national research on satisfaction with democracy». *Public Opinion Quarterly*, 65: 506-528.
- Clarke, H. D., D. Nitish e A. Kornberg. 1993. «The political economy of attitudes toward polity and society in Western European countries». *Journal of Politics*, 55: 998-1021.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, R. 1999. *On Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Diamond, L., e L. Morlino, eds. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, MA: The John Hopkins University Press.
- Dowley, K. M., e B. D. Silver. 2002. «Social capital, ethnicity and support for democracy in the post-communist states». *Europe-Asia Studies*, 54 (4): 505-527.
- Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Nova Iorque: Wiley.
- Easton, D. 1975. «A reassessment of the concept of political support». *British Journal of Political Science*, 5: 435-457.
- Evans, G., e S. Whitefield. 1995. «The politics and economics of democratic commitment: support for democracy in transition societies». *British Journal of Political Science*, 25 (4): 85-514.
- Gomez, B. F., e I. B. Palacios. 2011. «Testing the quality of democracy. The case of Spain». *European Political Science advanced online publication*, doi: 10.1057/eps.2011.48.
- Hobolt, S. B. 2012. «Citizen satisfaction with democracy in the European Union». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50 (1): 88-105.
- Landman, T., ed. 2008. *Assessing the Quality of Democracy: an Overview of the International IDEA Framework* (contr. de David Beetham, Edzia Carvalho e Stuart Weir). Estocolmo: IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Inglehart, R. 1988. «The renaissance of political culture». *American Political Science Review*, 82: 1203-1232.
- Klingemann, H. D. 1999. «Mapping political support in the 1990s: a global analysis». In *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, ed. P. Norris. Oxford: Oxford University Press, 31-57.
- Lewis-Beck, M., e M. Stegmaier. 2000. «Economic determinants of electoral outcomes». *Annual Review of Political Science*, 3: 183-219.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. Nova Iorque: Yale University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Linde, J., e J. Ekman. 2003. «Satisfaction with democracy: a note on a frequently used indicator in comparative politics». *European Journal of Political Research*, 42 (3): 391-408.
- Linz, J. 1995 *La Quiebra de las Democracias*. Madrid: Alianza Universidad.
- Lipset, S. M. 1959. *Political Man: the Social Bases of Politics*. Garden City, NY: Doubleday.
- Logan, C., e R. Mattes. 2011. «Democratising the measurement of democratic quality: public attitude data and the evaluation of African political regimes». *European Political Science advanced online publication*, doi: 10.1057/eps.2011.50.
- Magalhães, P. 2003. «A confiança nos parlamentos nacionais: regras institucionais, representação e responsabilização política». *Análise Social*, 38 (167): 443-465.
- Magalhães, P. 2009. *A Qualidade da Democracia em Portugal: a Perspectiva dos Cidadãos*. Relatório inicial de um estudo promovido pela SEDES com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus.
- Mishler, W., e R. Rose. 1994. «Support for parliaments and regimes in the transition toward democracy in Eastern Europe». *Legislative Studies Quarterly*, 19 (1): 5-32.
- Morlino, L. 2009. *Qualities of Democracy: How to Analyze Them*. Paper presented at the workshop «The quality of democracy: theory and empirical analysis», Lisboa, 15 de Janeiro de 2010.
- Morlino, L. 2012 *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press.
- Munck, G. L., e J. Verkuilen. 2005. «Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices». *Comparative Political Studies*, 35 (5): 5-34.
- Norris, P., ed. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 2011. *Democratic Deficits: Critical Citizens Revisited*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G., J. V. Cullell e O. M. Iazzetta, eds. 2004. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Pereira, P. T. 2008. *O Prisioneiro, o Amante e as Sereiras*. Coimbra: Edições Almedina.
- Pollack, D., et al. 2003. *Political Culture in Post-Communist Europe: Attitudes in New Democracies*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Rose, R., W. Mishler e C. Haerpfer. 1998. *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey, NJ: Chatham House.
- Schmitter, P., e C. Schneider. 2004. «Liberalization, transition and consolidation: measuring the components of democratization». *Democratization*, 11 (5): 59-90.
- Sen, A. 1999. «Democracy as a universal value». *Journal of Democracy*, 10 (3): 3-17.
- Shechtel, L. 2010. «Drivers of satisfaction with democracy in Africa». *Stanford Journal of International Relations*, xi (2): 48-57.
- Zobel, C., e C. E. Barbosa. 2011. «O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas». *Revista Migrações*, 8: 57-76.

Filipe Carreira da Silva
Mónica Brito Vieira
Susana Cabaço*

Capítulo 7

Direitos iguais, vidas desiguais: as atitudes dos portugueses sobre a desigualdade

Introdução

O presente capítulo analisa as atitudes dos inquiridos perante a desigualdade e as suas opiniões sobre aqueles que são comumente tidos como os direitos mais importantes na redução da mesma: o direito à saúde, o direito à educação, o direito à segurança social e o direito à habitação. Estas opiniões foram apuradas através de um inquérito por questionário aplicado em Julho de 2011 e devem ser entendidas à luz deste contexto específico. Decorridos sensivelmente três anos sobre o despoletar da crise financeira de 2008, estávamos, à altura da aplicação do inquérito, no epicentro de uma das maiores crises económicas do Portugal democrático. Uma crise cujas repercussões políticas e sociais eram, já então, percebidas como sendo de monta. A sucessão de eventos fala por si. Em Junho de 2011 realizaram-se eleições legislativas antecipadas, nas quais o Partido Social-Democrata se sagrou vencedor, com 38,7% dos votos. Meses antes, a 6 de Abril, o governo socialista, liderado por José Sócrates, solicitara a intervenção da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu (BCE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), a chamada *troika*, para assegurar o resgate financeiro do país, fazendo-o com o apoio dos dois partidos do centro-direita que viriam em breve a integrar a coligação governamental – PSD e CDS-PP.

* Responsável pela análise de dados (análises de regressão).

Para além de termos de ter em atenção o contexto imediato em que as opiniões foram colhidas, a sua análise requer igualmente que se considere a história da evolução recente dos níveis de desigualdade em Portugal. Concretamente, as atitudes dos inquiridos sobre a desigualdade serão interpretadas tendo, sempre que possível, em linha de conta indicadores objectivos sobre a distribuição de rendimento, bem-estar e qualidade de vida, bem como sobre a evolução das despesas, em percentagem do PIB, com prestações sociais e o desempenho de outras funções sociais do Estado. Importa aqui, desde logo, salientar que, historicamente, Portugal é um dos países europeus com uma distribuição do rendimento mais desigual (por exemplo, Rodrigues 1994). Isto é fruto de vários factores, que vão desde a insipiência das políticas sociais do Estado Novo às iniquidades duradouras do nosso sistema fiscal, até à relativa ineficácia redistributiva do Estado-Providência pós-25 de Abril, para dar apenas alguns exemplos. Esta prevalência de uma distribuição muito desigual dos rendimentos colocava-nos, em 2008, entre os países mais desiguais da União Europeia (daqui em diante UE-27), com um coeficiente de Gini¹ de 35, semelhante ao da Roménia e apenas inferior ao da Letónia (37) e ao da Lituânia (36). Isto apesar de durante a década de 2000, em resultado de políticas sociais orientadas para os grupos sociais mais excluídos, como o rendimento mínimo garantido, os valores da desigualdade terem registado uma melhoria sensível, com o já referido coeficiente de Gini a passar de 38,1, em 2004, para 33,7, em 2009 (Rodrigues 2007). No entanto, a crise financeira de 2008 parece poder vir a pôr em causa algumas das ligeiras melhorias alcançadas, podendo mesmo vir a reverter a tendência recente para a redução da enorme assimetria de rendimentos que caracteriza o nosso país. Um estudo recente da Comissão Europeia,² em que se comparam os efeitos das políticas de austeridade sobre a distribuição de rendimento em seis países europeus, incluindo Portugal, sugere que é precisamente entre nós que se irá verificar o mais significativo aumento da desigualdade, com os mais pobres a sofrerem os efeitos da crise proporcionalmente mais do que os mais ricos.³ O relevo excepcional dado

¹ O coeficiente de Gini mede a desigualdade numa sociedade, variando entre 1 (desigualdade máxima: todos os rendimentos na posse de uma só pessoa) e 0 (desigualdade mínima: todas as pessoas recebem exactamente o mesmo).

² V. http://www.socialsituation.eu/research-notes/SSO2011%20RN2%20Austerity%20measures_final.pdf.

³ Um estudo interessante sobre o possível impacto das intervenções do FMI na qualidade da democracia pode ser encontrado em Nelson e Wallace (2011).

pelos inquiridos ao problema da desigualdade não é independente da magnitude que ele assume estruturalmente entre nós e da perspectiva realista do seu agravamento futuro.

Não basta, porém, analisar isoladamente as atitudes dos inquiridos perante a desigualdade na distribuição de rendimentos, ainda que tendo em conta dados contextuais macro de ordem sócio-económica. Para que consigamos interpretar as atitudes dos inquiridos portugueses perante a desigualdade de forma adequada, é igualmente necessário que as comparemos com as atitudes dos cidadãos de outros países. Conscientes desta necessidade, importámos algumas das questões colocadas em Portugal do inquérito por questionário *Understanding Attitudes to Tackling Economic Inequality* realizado em Inglaterra por Louise Bamfield e Tim Horton para a fundação Joseph Rowntree em Junho de 2009, isto é, sensivelmente dois anos antes da aplicação do inquérito em Portugal. Isto permite-nos comparar as atitudes dos inquiridos portugueses com as dos inquiridos britânicos perante um mesmo fenómeno: a desigualdade sócio-económica. Embora a extensão da comparação a outros países fosse desejável, ela é impossível neste momento, já que a bateria de questões por nós importada não foi, entretanto, colocada além da Inglaterra, com quem Portugal partilha, de resto, os lugares cimeiros nas tabelas da desigualdade entre as democracias consolidadas. O terceiro vector da nossa análise das atitudes dos portugueses perante a desigualdade é, por conseguinte, este mesmo: o da comparação internacional, neste caso, e pelas limitações anunciadas, com o Reino Unido.

Este enquadramento triplo – contexto imediato da aplicação do inquérito, indicadores sócio-económicos de conjuntura, e comparação internacional (limitada às questões sobre a desigualdade, uma vez que as questões sobre os direitos sociais são exclusivas do inquérito português) – irá guiar a nossa leitura dos resultados apurados segundo o modelo de análise que construímos. Trata-se de um modelo com dois blocos de variáveis: o primeiro centra-se em atributos individuais, como sejam o sexo, a idade, o grau de instrução, a profissão e o local de residência, ao passo que o segundo se estende a práticas e atitudes, designadamente a prática religiosa e as opiniões sobre as relações entre o Estado, a sociedade e a economia (a dimensão ideológica da luta política que aqui se está a ter sobretudo em conta é a de «mais ou menos Estado», tal como apurada a partir de questões incluídas no inquérito, como, por exemplo, «devem as empresas públicas ser privatizadas ou mantidas na esfera do Estado?»). Este modelo de análise foi aplicado às opiniões dos inquiridos portu-
gue-

ses sobre três núcleos de questões fundamentais relacionadas com desigualdade e os direitos sociais, a saber:

- 1) As opiniões dos portugueses sobre a desigualdade sócio-económica, com particular ênfase nas suas atitudes perante os grupos no topo e na base da escala de rendimento;
- 2) O posicionamento dos portugueses face aos diferenciais salariais e a medidas políticas de controlo da desigualdade, designadamente através do sistema fiscal;
- 3) A avaliação feita pelos portugueses da importância relativa dos direitos sociais mais directamente ligados ao combate à pobreza e à desigualdade, assim como a sua opinião quanto ao grau de garantia efectiva desses direitos no nosso país.

É de salientar o carácter original da análise que aqui se oferece. A literatura sobre a desigualdade usa normalmente indicadores sócio-económicos como fonte de evidência empírica. O recurso a estudos de opinião é, pelo contrário, relativamente marginal. O que este estudo faz, à semelhança aliás do seu congénere inglês, embora não podendo ser tão exaustivo quanto ele, é não apenas examinar as atitudes dos inquiridos perante a desigualdade de rendimentos e perante as intervenções do Estado no sentido do seu controlo, como também apurar algumas das razões subjacentes a essas atitudes, com destaque para os factores (crenças, valores e normas distributivas) que subjazem aos juízos de equidade feitos. Tudo isto é feito ademais prestando-se especial atenção à possibilidade de existirem atitudes distintas perante a desigualdade na sociedade portuguesa, sendo indispensável apurarem-se alguns dos padrões mais salientes dessa distribuição atitudinal desigual.

Igualmente inovadora é a análise das atitudes dos portugueses perante a desigualdade para se aferir da sua percepção sobre a qualidade da democracia no seu país. Vários estudos têm demonstrado que a satisfação com a democracia é afectada por indicadores subjectivos e objectivos de desempenho económico, bem assim como por percepções dominantes sobre a qualidade de vida e a qualidade dos serviços públicos. A esta constatação outros estudos vieram acrescentar que, mesmo entre os países ricos, os que são mais desiguais têm um desempenho inferior em quase todo o indicador de qualidade de vida imaginável: esperança de vida, mortalidade infantil, obesidade, criminalidade, literacia, ou mesmo níveis de reciclagem, para mencionar apenas alguns (Wilkinson e Pickett 2009). Pior ainda, admitindo que os efeitos sociais da desigualdade são tão per-

niciosos quanto estes estudos propõem, os seus efeitos políticos podem ser altamente divisionistas. É que, se as desvantagens da desigualdade estiverem distribuídas de forma muito assimétrica, serão poucos os incentivos à solidariedade entre fronteiras sociais, que se tornaram virtualmente insuperáveis. Isto torna a acção comum para a resolução do problema «desigualdade» (que não é percebido por todos enquanto tal) e a própria sustentabilidade do Estado social muito difícil (Runciman 2009). Em suma, os níveis excessivos de desigualdade não são apenas um problema para a consolidação das democracias: eles são também um problema de difícil resolução, que em certos casos se arrisca a alienar do regime uma parte substancial da população.

A igualdade é, de resto, uma componente central da problemática política moderna (Wagner 1994 e 2001), e o Estado-Providência do pós-guerra representa uma tentativa de realizar substantivamente esse princípio, em democracia, numa via média entre o comunismo e o liberalismo. O problema da desigualdade assume, portanto, contornos político-ideológicos bem demarcados. Em traços gerais, pode afirmar-se que, se, para o liberalismo, a prioridade vai para os direitos humanos de primeira geração (civis e políticos), uma prioridade associada a uma concepção de igualdade essencialmente política, formal ou jurídica, já a defesa dos direitos humanos de segunda geração (sociais, económicos e culturais), mais directamente relacionados com o combate à pobreza e o controlo da desigualdade, ficou, na maioria dos casos, a cargo de socialistas, comunistas e da esquerda, em geral, para os quais a igualdade, antes de ser formal ou política, tem de ser substantiva ou sócio-económica. É de salientar, porém, que a doutrina social da Igreja, influente entre os partidos democratas-cristãos um pouco por toda a Europa católica, Portugal incluído, enfatiza igualmente o princípio da igualdade, embora já não do ponto de vista da luta de classes, mas antes da solidariedade entre diferentes grupos sociais, assente no princípio da socialidade da pessoa humana e da responsabilidade social de cada um. De resto, desde a Segunda Guerra Mundial que fomos assistindo a uma gradual convergência entre a tradição social-democrata de uma solidariedade social, assente primeiramente em interesses de classe (neste caso, a classe trabalhadora), e a tradição cristã-democrata, assente na dignidade do homem enquanto pessoa e na qualidade eminentemente relacional/social desta última. À medida que deixaram de ser partidos de trabalhadores para se transformarem em partidos do povo e em partidos de eleitores, de uma forma mais geral, os partidos sociais-democratas deixaram de enfatizar o tema do conflito de classes, que substituíram por temas mais inclusivos e próximos da demo-

cracia cristã, como o da interdependência social. Ainda assim, algumas diferenças tenderam em persistir, embora variando de país para país, com os democratas-cristãos a insistirem no princípio da subsidiariedade e na colaboração entre o Estado e a sociedade civil na atribuição de apoios sociais e os partidos sociais-democratas a tenderem para uma visão mais universalista e centralizadora do sistema (por exemplo, Stjerno 2005). Em resumo, a saliência política do problema da desigualdade é extremamente significativa, porquanto exprime clivagens ideológicas profundas entre as várias famílias políticas quanto à melhor sociedade e ao papel do Estado na sua promoção. Analisar como este problema está a ser reequacionado em tempos de crise económico-financeira pelos portugueses é, por conseguinte, tão urgente quanto relevante para compreendermos os seus juízos quanto à qualidade da nossa democracia e a sua sensibilidade a diferentes argumentos de combate à desigualdade, que poderão servir de fundamento ao desenvolvimento futuro de políticas públicas.

Este capítulo organiza-se em três secções. Cada uma delas centra-se numa das questões acima elencadas: a saber, (1) as atitudes face à desigualdade sócio-económica, com destaque para as desenvolvidas por relação aos grupos do topo e da base da escala de rendimento; (2) o nível de tolerância dos inquiridos face às diferenças remuneratórias e o seu posicionamento face à acção redistributiva do Estado, nomeadamente através dos impostos; (3) a sua concepção de quais os direitos sociais mais importantes e o respectivo grau de garantia no país. Nos dois primeiros casos, a análise feita beneficiará de uma comparação com os resultados obtidos no âmbito do inquérito de opinião britânico. Já no caso dos direitos sociais, sua importância relativa e nível percebido de garantia, os dados disponíveis referem-se apenas ao universo nacional.

Os portugueses e a desigualdade: percepções, indicadores e comparação internacional

Em plena crise económica e financeira, uma das piores desde a grande depressão, não é surpreendente que a desigualdade esteja no centro das preocupações, quer da população em geral, quer das próprias elites, que se vêem a braços com um forte declínio na confiança pública nos governos e no próprio sector financeiro e empresarial. Um estudo de 2012 do Fórum Económico Mundial sobre os riscos enfrentados expressa exactamente isto, ao prever a possibilidade de desequilíbrios económicos graves e uma desigualdade social crescente poderem vir a reverter os ganhos ob-

tidos nas últimas décadas por efeito da globalização.⁴ Assim, o painel de mais de 400 especialistas do mundo académico, empresarial e governamental não hesita em conceder lugar cimeiro ao agravamento das desigualdades sociais entre as suas preocupações para a próxima década. Com efeito, existe hoje uma percepção generalizada de que o crescimento económico nas últimas décadas é coisa do passado e que mesmo ele não foi repartido de forma equitativa por todos os grupos sociais, com a concentração do rendimento nos grupos mais abastados a agravar-se a partir do final da década de 80. No início de 2008, a BBC levou a cabo uma sondagem de opinião em 34 países, com quase dois terços dos inquiridos a mostrarem-se especialmente preocupados com a desigualdade da repartição do rendimento e riqueza nos seus países. Entre os portugueses, este valor subia para mais de 80%, colocando-nos a par de países como a Coreia do Sul, a Turquia e a Itália.⁵ Estes dados são, aliás, congruentes com os registados noutros estudos de opinião, incluindo o presente estudo do ICS sobre a qualidade da democracia, em que a pobreza e a exclusão social são o segundo problema mais referido pelos inquiridos, apenas atrás do desemprego (ele próprio um dos factores geradores de pobreza e exclusão). Existem certamente razões para esta preocupação com a pobreza e a desigualdade em Portugal. Para além de registar uma taxa de pobreza superior à média europeia, com quase 18% da população em situação de pobreza em 2008 (quadro 7.1), mesmo depois de contabilizadas as transferências sociais,⁶ Portugal é também um país profundamente desigual do ponto de vista da distribuição do rendimento. Em meados desta década, o nosso coeficiente de Gini encontrava-se 24% acima da média da OCDE, sendo só inferior ao registado pelo México e pela Turquia.⁷ Entre os 27 países membros da União Europeia, apenas a Letónia e a Lituânia são mais desiguais do que o nosso país, que apresenta um perfil de distribuição de rendimento altamente assimétrico: em 2008, os 20% mais ricos auferiam 43,2% do rendimento disponível, a percentagem mais elevada da UE-27, ao passo que o rendimento disponível pela demais população estava consistentemente abaixo do auferido nos demais países da UE (figura 7.1).

⁴ V. <http://www.weforum.org/issues/global-risks>.

⁵ V. www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon_Feb08_rpt.pdf.

⁶ Nos EUA, os efeitos da chamada «grande recessão» sobre a pobreza são ainda mais notórios. Entre 2006 e 2010, o número de pessoas em situação de pobreza aumentou de 36,5 milhões para 46,2 milhões, um aumento de 27% (v. Seefeldt *et al.* 2012).

⁷ V. OCDE, 2008, 25.

Quadro 7.1 – Taxa de risco de pobreza antes e após as transferências sociais nos países da UE-27

	Risco de pobreza antes das TS (%)	Risco de pobreza após as TS (%)	Variação do risco de pobreza após as TS em pontos percentuais	Variação percentual do risco de pobreza após as TS (%)
Irlanda	37,6	15,1	-22,5	-59,8
Dinamarca	31,2	13,1	-18,1	-58,0
Reino Unido	30,4	17,3	-13,1	-43,1
Letónia	30,3	25,7	-4,6	-15,2
Lituânia	29,4	20,6	-8,8	-29,9
Roménia	29,1	22,4	-6,7	-23,0
Hungria	28,9	12,4	-16,5	-57,1
Luxemburgo	27,0	14,9	-12,1	-44,8
Bélgica	26,7	14,6	-12,1	-45,3
Suécia	26,6	13,3	-13,3	-50,0
Bulgária	26,4	21,8	-4,6	-17,4
Finlândia	26,2	13,8	-12,4	-47,3
Estónia	25,9	19,7	-6,2	-23,9
UE-27	25,1	16,3	-8,8	-35,1
Espanha	24,4	19,5	-4,9	-20,1
Portugal	24,3	17,9	-6,4	-26,3
Alemanha	24,1	15,5	-8,6	-35,7
Áustria	24,1	12,0	-12,1	-50,2
França	23,8	12,9	-10,9	-45,8
Polónia	23,6	17,1	-6,5	-27,5
Itália	23,2	18,4	-4,8	-20,7
Malta	23,1	15,1	-8,0	-34,6
Grécia	22,7	19,7	-3,0	-13,2
Chipre	22,7	16,2	-6,5	-28,6
Eslovénia	22,0	11,3	-10,7	-48,6
Holanda	20,5	11,1	-9,4	-45,9
Rep. Checa	17,9	8,6	-9,3	-52,0
Eslováquia	17,1	11,0	-6,1	-35,7

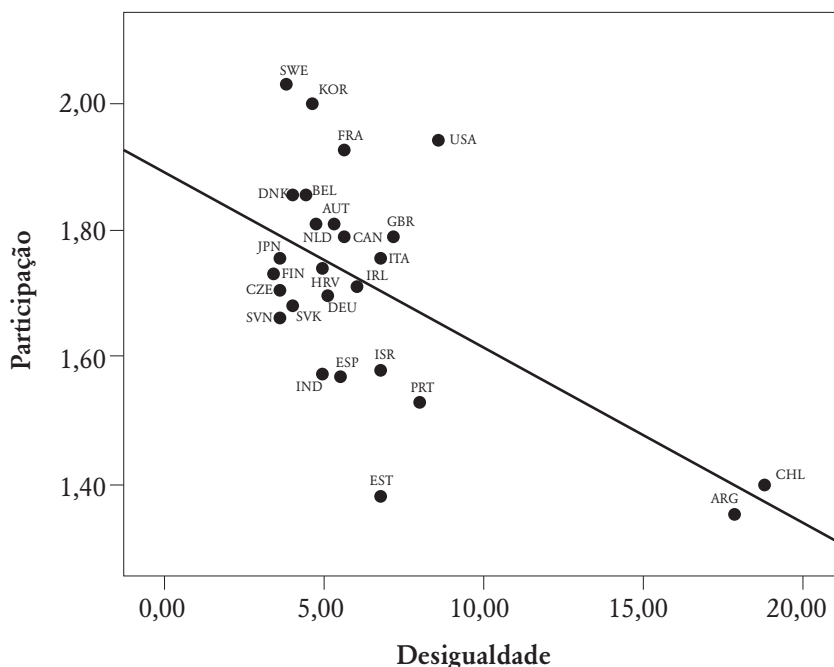
Fonte: Statistics on Income and Living Conditions, SILC 2009 (Eurostat).

Nota 1: O risco de pobreza em causa no quadro 7.1 é calculado a partir de um limiar de pobreza correspondente a 60% do rendimento nacional líquido mediano.

Nota 2: Os valores apresentados para o risco de pobreza antes das transferências sociais incluem as transferências de rendimentos do Estado para as famílias referentes a pensões.

Note-se que a pobreza de um país e o seu nível de desigualdade sócio-económica representam problemas bastante distintos. É isto mesmo que nos revela o estudo recente de Richard Wilkinson e Kate Pickett, publicado em Portugal sob o título *O Espírito da Igualdade* em 2010. Segundo os resultados deste estudo, o PIB *per capita* é muito menos significativo na explicação do bem-estar geral de uma população do que o tamanho da distância entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população. Noutras palavras, o facto de um país ser mais ou menos pobre explica significativamente menos a variância de um vasto leque de indicadores so-

Figura 7.1 – Representação da relação entre a desigualdade de rendimento e a participação política



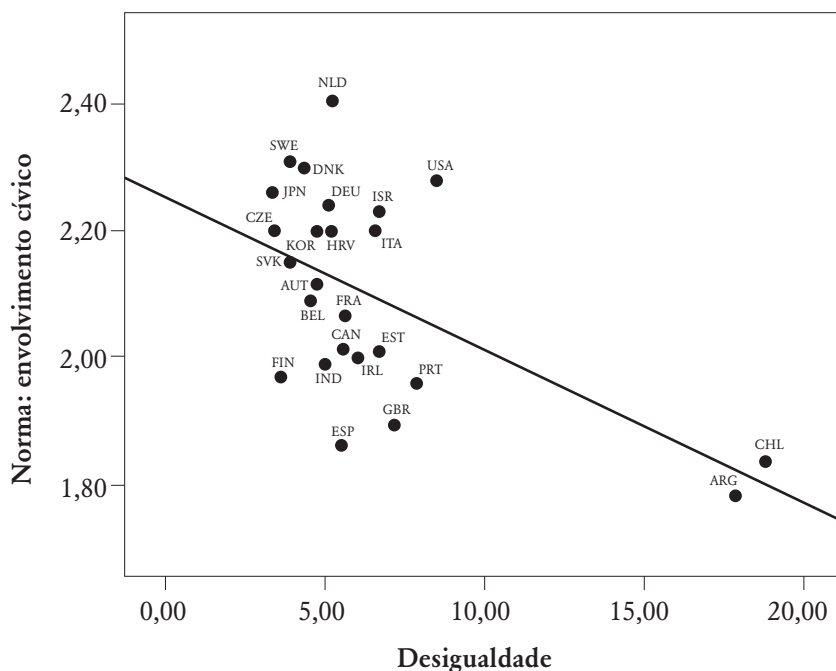
Nota: Os valores apresentados para a «desigualdade» correspondem à média da desigualdade de rendimento (percentil 80 e percentil 20), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Rel. de Desenvolvimento Humano, para o período 2003-2007. Os valores relativos à «participação» correspondem às médias nacionais. Dados do *World Values Survey* (1999-2004); variáveis incluídas no índice: assinatura de petição, boicote de produtos por razões políticas, éticas, ambientais, participação em manifestações (legais), participação em actividades de protesto não autorizadas (1: «nunca faria», 3: «já fez»). Pearson $r = -0,596$ ($p < 0,001$).

ciais do que a distribuição de rendimento nesse país. Quer falemos de esperança média de vida, mortalidade infantil, conflitualidade entre crianças, níveis de obesidade, taxas de criminalidade ou níveis de literacia, quanto mais igual é uma sociedade, melhor tende a ser também a sua *performance*. Assim, de gráfico em gráfico, Wilkinson e Pickett medem estas funções de bem-estar e os resultados são, no mínimo, provocadores: o melhor preditor do posicionamento relativo dos países não são as diferenças entre eles (o que poria os EUA no topo, seguidos, a não muito larga distância, dos países escandinavos e do próprio Reino Unido, com as nações mais pobres da Europa, como Portugal, na base da escala), mas, isso sim, as diferenças de rendimento e riqueza dentro de cada um deles (o que coloca os EUA, enquanto país mais desigual, nas piores posições na avaliação de

muitas funções de bem-estar, seguido de Portugal e do Reino Unido, ambos os países onde é muito alto o hiato entre ricos e pobres, com a Espanha e a Grécia a ocuparem valores médios e os países escandinavos, conjuntamente com o Japão, a saírem-se especialmente bem no retrato). Por outras palavras, parece ser a desigualdade de rendimento, e não o rendimento *per se*, que tem o impacto mais negativo sobre a qualidade de vida e bem-estar das populações. Sendo que ambas as medidas têm um impacto considerável sobre a satisfação das populações com as suas democracias, não seria surpreendente que num país como Portugal, com fortíssimas assimetrias de rendimento, essa satisfação e a preferência pela democracia que ela alimenta ficassem aquém do desejável. Isso mesmo revelam os dados por nós apurados, com a larga maioria dos portugueses (65%) a dizer sentir-se pouco ou nada satisfeita com o funcionamento da democracia no nosso país (note-se que, em 2009, esse valor era consideravelmente inferior, 51%; v. Magalhães 2009) e 15% a conceberem a preferência por um governo autoritário. A isto acresce que entre os maiores defeitos apontados ao funcionamento da democracia conta-se o seu *output* em termos de desigualdades sociais (10%), que, na opinião dos inquiridos, é apenas superado pela ineficácia dos governos (11%) e pela desconfiança dos políticos (19%). Também nas temáticas que mais preocupam os portugueses, as questões sócio-económicas ganham uma dianteira inequívoca (desemprego, pobreza, exclusão social), sendo de esperar que esta tendência se veja agravada nos próximos anos, até porque 70% dos inquiridos afirmam já ter visto a sua qualidade de vida diminuída em razão da crise. Mas, se as desigualdades sócio-económicas parecem ter um forte impacto sobre as medidas de bem-estar e mesmo a satisfação com o regime, segue-se uma outra questão. Terá a desigualdade um impacto negativo também sobre as práticas e as normas de cidadania democráticas? Os gráficos 7.1 e 7.2, em que se correlaciona a desigualdade de rendimentos com comportamentos e normas democráticos, mostram um padrão claro – quanto mais desigual é um país, menor é a participação política, informal ou não eleitoral, dos seus cidadãos e menor é também a sua adesão a normas democráticas de «boa cidadania».

Estes resultados macro vêm corroborar uma extensa literatura sobre os efeitos da desigualdade sócio-económica sobre a democracia. Desde logo, existe evidência empírica que sugere que a desigualdade dificulta não tanto as transições para a democracia, que podem ser instigadas por ela, quanto os processos de consolidação democrática (Houle 2009). Estas dificuldades que a desigualdade coloca à consolidação dos regimes democráticos, *maxime* à própria qualidade da democracia (Bermeo 2009, 25-

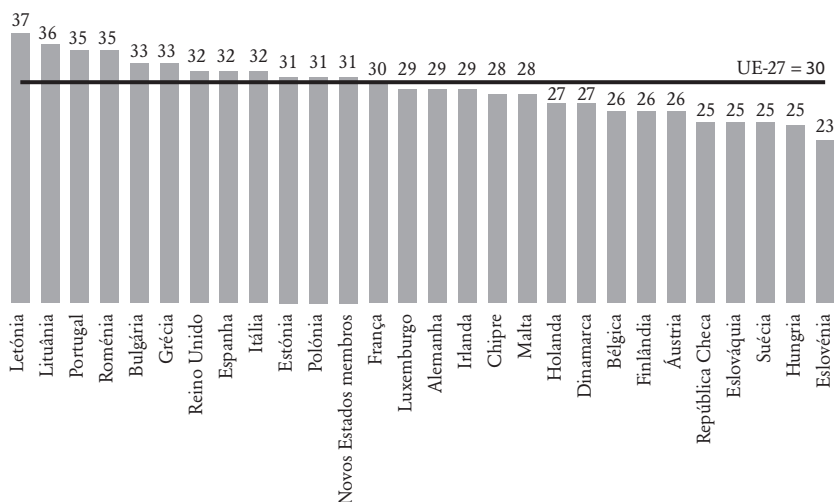
Figura 7.2 – Representação da relação entre a desigualdade de rendimento e o envolvimento cívico (norma de cidadania)



Nota: Os valores apresentados para a «desigualdade» correspondem à média da desigualdade de rendimento (percentil 80 e percentil 20), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Rel. de Desenvolvimento Humano, para o período 2003-2007. Os valores relativos à norma «envolvimento cívico» correspondem às médias nacionais. Dados do *World Values Survey* (1999-2004); variáveis incluídas no índice: a política é importante, motivos para ajudar: no interesse da sociedade, discutir questões políticas com os amigos. Pearson $r = -0,568$ ($p < 0,001$).

-26), podem revestir-se de várias formas. Em primeiro lugar, são bem conhecidos os efeitos perniciosos da desigualdade sócio-económica sobre a igualdade política. A voz política (isto é, a frequência e intensidade da participação formal e informal, o grau percebido e efectivo de eficácia política e a capacidade de influência sobre o aparelho de Estado e os decisores políticos) das elites tende a fazer-se ouvir muito mais do que a das restantes classes sociais, quando não a silencia por completo (por exemplo, Rueschemeyer 2004, 79). Assim, não surpreende que a literatura especializada chame há muito tempo a atenção para o impacto negativo da desigualdade sobre o interesse pela política (Solt 2008, 54). A isto acresce que uma distribuição de rendimento fortemente assimétrica potencia o aumento do apoio a políticas e políticos populistas, o desenvolvimento

Figura 7.3 – Coeficiente de Gini (UE-27)



Fonte: Observatório das Desigualdades.

de laços clientelares, o abuso de direitos humanos e a própria tendência para o favorecimento de uma concepção altamente tecnocrática da política e para a aceitação de governos autoritários, sobretudo quando capazes de desenvolverem um capitalismo de Estado que aumente o bem-estar material das populações (Przeworski 2008, 25). De igual forma, a relação entre a desigualdade e um conjunto de comportamentos nocivos ao bom funcionamento da democracia está bem documentada, sublinhando-se quer a diminuição da participação eleitoral e não eleitoral, quer o alastramento de formas mais genéricas de desafeição democrática, quer ainda os efeitos políticos divisórios e a resultante polarização político-partidária (Anderson e Beramendi 2008, 303; Ostby 2008). Finalmente, a desigualdade sócio-económica foi analisada do ponto de vista do seu impacto negativo sobre diversas formas de má governação, desde o tráfico de influências à erosão genérica do império da lei (Karl 2000, 156).

O presente estudo visa contribuir para esta literatura, ajudando a esclarecer de que modo, no nosso país, a desigualdade sócio-económica afecta a avaliação que os cidadãos fazem do funcionamento da nossa democracia. Em particular, iremos analisar a forma como os inquiridos portugueses se posicionam face à desigualdade sócio-económica, aos diferenciais salariais e às políticas redistributivas do Estado, designadamente

as de ordem fiscal, bem como a importância que atribuem aos direitos sociais e a distância que eventualmente encontram entre a sua promessa constitucional e a sua prestação efectiva. Nesta secção debruçamo-nos sobre o primeiro destes tópicos, as atitudes dos inquiridos portugueses sobre a desigualdade de rendimentos.

Os portugueses são dos povos que no mundo mais preocupação revelam com o nível de desigualdade apresentado no seu país. Trata-se, de resto, de uma preocupação que, como vimos, tem uma fortíssima razão de ser, se tivermos em consideração os indicadores sócio-económicos disponíveis. Mas será que esta preocupação é sentida por todos os portugueses de igual forma? Noutras palavras, como se distribuem as atitudes perante a desigualdade pela população? Para responder a esta questão temos de analisar em que medida a «desigualdade» é ou não entendida de formas distintas por diferentes segmentos da sociedade portuguesa e quais as crenças e valores que subjazem a essa diferença, confrontando estes diferentes entendimentos da desigualdade, quer com indicadores sócio-económicos de ordem mais objectiva, quer com as opiniões manifestadas pelos cidadãos britânicos sobre este mesmo tema. Com efeito, dos dados recolhidos é possível verificar que as opiniões dos portugueses quanto à desigualdade variam significativamente de grupo para grupo, sendo que estas opiniões são igualmente sensíveis ao tipo concreto de desigualdade que está em questão. Isto é, nem todas as formas de desigualdade são consideradas igualmente problemáticas (algumas até serão percebidas como desejáveis, porquanto ligadas ao mérito e ao esforço) e a posição relativa de cada grupo na sociedade portuguesa determina igualmente em boa medida a respectiva percepção deste problema – quanto maior a distância entre ricos e pobres for percebida como sendo muito significativa (sobretudo, se for considerada ilegítima), maior relevo será conferido a esse problema. Neste ponto, é importante recordar que quase todos os inquiridos portugueses, em linha com o que se passa noutros países, tendem a posicionar-se subjectivamente na «classe média», o que equivale a dizer, mais ou menos a meio da distribuição de rendimentos da nossa sociedade. Este autoposicionamento subjectivo contrasta com a alocação de lugares na escala de rendimentos pelo cientista social, para quem a «classe média»⁸ portuguesa, consoante o modelo analítico empregue, varia aproximadamente entre um terço e pouco mais de metade da população portuguesa (Roldão 2008, 20). A verdade, porém, é

⁸ No jargão sociológico, «pequena-burguesia/lugares contraditórios de classe».

que a esmagadora maioria dos inquiridos responde às questões que lhe são colocadas a partir desta posição intermédia a que julga pertencer.⁹

Este facto é de salientar na medida em que tem um impacto não negligenciável sobre as percepções individuais e de grupo sobre a desigualdade. Isso mesmo foi tido em conta aquando da formulação das perguntas, em que se perguntava aos inquiridos qual o seu nível de concordância com as seguintes afirmações:

- a) As pessoas da classe média estão a viver tempos muito difíceis porque não têm acesso nem às recompensas dos ricos nem aos apoios recebidos pelos mais pobres;
- b) As pessoas mais ricas estão a viver tempos muito difíceis porque trabalham muito, vivem sob grande pressão e têm maiores responsabilidades;
- c) As pessoas mais pobres estão a viver tempos muito difíceis porque não têm acesso às recompensas dos ricos e são pouco apoiadas socialmente.

Assim, quando questionados sobre quais os grupos sociais que estarão a atravessar maiores dificuldades no contexto da actual crise económica, os inquiridos portugueses distinguiram claramente entre aqueles que viam como estando acima de si, aqueles que consideravam estar num mesmo patamar social e aqueles que entendiam estar numa situação mais desfavorável do que a sua. E, se foram particularmente solidários com estes últimos – 82% dos inquiridos concordaram com a afirmação de que são as pessoas mais pobres que estão a atravessar tempos mais difíceis –, mostraram-se já bastante cépticos quanto às dificuldades que a crise colocaria aos mais ricos. Uma clara maioria de 61% dos inquiridos discordou da afirmação de serem as pessoas mais ricas quem está a viver tempos mais difíceis em razão das particulares pressões e responsabilidades que sobre elas recaem. Em contraste com este cepticismo relativamente aos que estão acima de si, uma maioria muito expressiva dos portugueses – 70% – considera que é a classe média (aquela em que se localizam) que mais está a sofrer neste período de crise porque não tem

⁹ Apesar de esta questão não ter sido colocada aos inquiridos neste inquérito por questionário, esta tendência para o autopoicionamento por parte da maior parte das pessoas na «classe média» é largamente corroborada pela literatura (Evans e Kelley 2004; Osberg e Smeeding 2006). No inquérito inglês, aliás, quase todos os inquiridos se colocaram subjectivamente na «classe média» (Bamfield e Horton 2009, 28).

acesso às recompensas dos ricos nem às prestações sociais dos mais pobres.

Para vermos melhor o que estes números significam comparemo-los com os dados obtidos em Inglaterra. Em ambos os países há um acordo muito substancial de que é a classe média – isto é, o grupo onde os inquiridos se colocam – que está a atravessar maiores dificuldades por não ter os apoios sociais dos mais pobres nem o desfogo dos mais ricos. Este valor, já elevado entre nós, 70%, sobe para os 79% em Inglaterra. Mas as semelhanças entre estes dois países terminam aqui. Em Inglaterra, apesar de se considerar que a desigualdade resulta, desde os anos 80, de os mais ricos se terem tornado ainda mais ricos (uma percepção que a revelação pública recente dos salários e bónus auferidos no sector bancário veio fortemente agudizar, muito embora, segundo dados de 2008, dos países da UE-27, seja em Portugal, não em Inglaterra, que os 20% mais ricos auferem a percentagem mais elevada de rendimento disponível, 43,2%), existe uma percepção generalizada de que alguma desta desigualdade reflecte importantes diferenças de talento e mérito – as diferenças salariais, por exemplo, são justificadas por muitos dos inquiridos por premiarem as qualificações, o mérito e o esforço de quem mais ganha.¹⁰ Já os portugueses, quando colocados perante a questão de as diferenças salariais serem positivas por incentivarem a produtividade, manifestam a opinião oposta: uma clara maioria, 61%, discorda da associação entre o rendimento salarial e o esforço individual prevalecente entre os britânicos. Esta diferença parece ter assento, pelo menos parcial, nas percepções profundamente discrepantes dos inquiridos em cada um dos países quanto às oportunidades de progressão social. Se em Inglaterra apenas 26% não consideram que existam oportunidades suficientes para que pessoas de todas as origens sociais possam subir na vida, entre os portugueses o ceticismo é dominante: 58% dos inquiridos partilham a opinião de que em Portugal não existem oportunidades suficientes de ascensão social. Esta enorme diferença tem consequências de monta para a forma como os inquiridos vêem os mais pobres. Os inquiridos em Inglaterra são muito explícitos na responsabilização dos mais pobres pela sua situação, culpabilizando-os pela exploração indevida das prestações sociais e demonstrando uma relativamente reduzida solidariedade para com as suas dificuldades, sobretudo quando comparada com aquela que se verifica em Portugal. Traduzindo em números, 59% dos britânicos crêem ser os pobres quem está a atravessar maiores dificuldades neste período de crise,

¹⁰ V. Bamfield e Horton (2009, 13).

ao passo que em Portugal este valor ascende aos 82%. Temos assim que as atitudes dos inquiridos portugueses e ingleses relativamente aos diferenciais na distribuição do rendimento nos respectivos países se tornam inteligíveis apenas quando temos igualmente em linha de conta as suas opiniões quanto aos processos que estão na origem dessas desigualdades, com destaque para a forma como os indivíduos adquirem qualificações, empregos e recursos na sua sociedade e para o nível de oportunidades nela abertas a cada um. Em Inglaterra, a convicção de que a desigualdade é um resultado inevitável do regular funcionamento da economia de mercado e a convicção na existência de reais oportunidades de mobilidade social, dando a todos potencial acesso a rendimentos superiores, resultam numa forte responsabilização individual pela pobreza e pela desvantagem sócio-económica. Daqui decorre também uma significativa culpabilização dos mais pobres pela sua situação, bem como pela alegada exploração do sistema de prestações sociais, que contrasta com uma menor recriminação da exploração do sistema fiscal pelos mais ricos e dos custos que ela implica. Em Portugal, pelo contrário, a convicção generalizada é a de que as oportunidades de ascensão social – de assegurar as qualificações necessárias à entrada no mercado de trabalho, de conseguir um emprego, de progredir na carreira e de dessa forma realizar o potencial de cada um – são escassas. Sendo maioritária a opinião de que, no nosso país, as pessoas não têm iguais oportunidades de acesso e progressão, os portugueses fazem um menor juízo de valor relativamente aos mais pobres, responsabilizam-nos menos pela sua situação (que atribuem mais a factores estruturais) e mostram uma maior empatia para com as adversidades que correntemente atravessam.

A comparação internacional já nos permitiu antever algumas explicações para as atitudes dos portugueses face à desigualdade entre ricos, pobres e a absorvente «classe média». Mas o que podemos dizer sobre o que explica tais atitudes? Será que as opiniões sobre a desigualdade são independentes da idade que temos, de sermos de esquerda ou de direita, homens ou mulheres, vivermos num meio urbano ou rural? Como veremos de seguida, a resposta a esta questão é negativa. Na realidade, quem somos e o que fazemos, as nossas crenças e valores, dão-nos pistas importantes para percebermos melhor o que está na origem das nossas atitudes diferenciadas sobre a desigualdade e, mais do que ela, sobre a desigualdade enquanto problema. Por exemplo, a questão de se saber se são os mais ricos aqueles que estão correntemente a sentir maiores dificuldades gera um desacordo tanto maior quanto o inquirido for de esquerda, não frequente a igreja, seja a favor de «mais Estado», designada-

mente na forma da manutenção das empresas públicas, e dê prioridade à manutenção da lei e da ordem sobre a defesa das liberdades cívicas. A convicção da esquerda tradicional de que o sucesso ou insucesso de cada um tem razões estruturais profundas, desde logo a estrutura de classes e as relações de poder que ela engendra, e a sua desconfiança relativamente aos «ricos», com destaque para o «capital» e os seus agentes, são factores determinantes na sua resposta. Já, se aplicarmos o mesmo modelo à questão de se saber se será a classe média a mais afectada, os resultados são bem diferentes: neste caso, o desacordo com esta ideia é tanto maior quanto se for do sexo feminino, tiver um grau de instrução e um estatuto social elevados e tiver (como no caso anterior) uma opinião favorável à manutenção das empresas públicas na esfera do Estado. Temos aqui, muito possivelmente, um leque misto de respondentes, que agrega igualitaristas tradicionais, com atitudes positivas face aos grupos mais desfavorecidos e à intervenção do Estado para a sua protecção, e indivíduos com uma atitude mais liberal, cuja atitude mais positiva por relação ao topo (em que se encontram) não tem necessariamente de coexistir com uma atitude negativa por relação aos mais pobres. Por fim, a aplicação do nosso modelo à questão de se saber se os mais pobres são os mais afectados pela crise – uma hipótese que sai corroborada pelo estudo da Comissão Europeia citado no início deste capítulo – revela que o desacordo é tanto mais elevado quanto o respondente seja jovem, quanto mais baixo seja o seu estatuto social, quanto mais costume ir à igreja e seja a favor da ilegalização do aborto. Este resultado é curioso, e é-o em várias frentes, que exigem mais aturada discussão. Se são os mais jovens que menos peso atribuem às dificuldades dos mais pobres, talvez a sua atitude esteja parcialmente explicada pela forte incidência do desemprego jovem e pela apreensão quanto ao seu próprio futuro, designadamente em termos da existência das prestações e apoios sociais que hoje assistem aos mais pobres. Por sua vez, a ida frequente à igreja e a posição pró-vida desenham, na escala dos valores, um perfil conservador que se coaduna bem com uma tendência para a responsabilização individual pelos sucessos e insucessos de cada um e para a associação destes resultados com o «querer-se ou não trabalhar». E, por fim, a falta de empatia dos inquiridos de menor estatuto social para com as dificuldades dos mais pobres, que serão, muito possivelmente, dificuldades análogas às suas, parece revelar de uma resistência das pessoas socialmente mais desfavorecidas em abrirem mão do seu autoposicionamento subjectivo na classe média. Fazê-lo seria em muitos casos equivalente a pôr a descoberto uma pobreza escondida e a assumir as dificuldades por que estão a passar. Esta

insistência no posicionamento a meio da tabela de rendimento pode também ter origem no simples desconhecimento das condições de vida das classes mais favorecidas ou numa estratégia cognitiva defensiva, orientada para a redução das aspirações e a maximização da satisfação presente com o (pouco) que têm.

Sumário
Indicadores e atitudes sobre a desigualdade Portugal destaca-se no panorama internacional pelos elevados níveis de desigualdade na distribuição do rendimento e este facto tem reflexo na grande saliência que os inquiridos conferem a este problema.
A desigualdade vista do meio Os inquiridos portugueses olham para a desigualdade sócio-económica do ponto de vista da «classe média», em que se localizam subjectivamente, e, talvez fruto das dificuldades que sobre eles impendem, 70% partilham a opinião de que é a «classe média» o grupo que mais dificuldades enfrenta em resultado da crise económica e financeira. Apesar disto, os inquiridos portugueses, em contraste com os seus congéneres britânicos, não deixam de demonstrar uma empatia e solidariedade muito expressivas para com a situação dos mais pobres (82%), sendo ao mesmo tempo bastante cépticos quanto às dificuldades sentidas pelos mais ricos (61%) na presente conjuntura. Esta última opinião é mais comum entre pessoas de esquerda, que não costumam ir à igreja e que são contra a privatização de empresas públicas.
Comparação com a Inglaterra As atitudes dos inquiridos britânicos sobre a pobreza e a desigualdade são muito diferentes das dos inquiridos portugueses. Em Inglaterra prevalece a percepção de que existem oportunidades para que todos possam subir na vida e que a desigualdade existente reflecte essa estrutura de oportunidades – isto é, uns ganharão mais porque fazem por isso, ao passo que outros ganharão menos em grande parte por falta de empenho em fazerem uso dessas oportunidades e, portanto, por responsabilidade própria. Em Portugal, pelo contrário, a pobreza e a desigualdade são vistas como reflectindo não tanto uma hierarquia de mérito individual quanto uma estrutura desigual de oportunidades, que deslegitima os lugares cimeiros na escala do rendimento e se constitui como um entrave sério a trajectórias de mobilidade social ascendente pelo trabalho e esforço.

Os portugueses e a acção redistributiva do Estado

Apesar de se revestir de uma natureza social e económica, a desigualdade é antes de mais um problema eminentemente político. Desde logo, porque a própria construção da desigualdade como um problema que diz respeito a todos e exige a intervenção rectificadora do Estado é algo que releva do político e do ideológico. Noutros termos, é a partir de uma certa concepção de justiça distributiva, da sociedade em que se quer viver e da relação ideal entre o Estado, a economia e a sociedade que a desigualdade é constituída enquanto problema passível de resolução, ou, pelo menos, de correcção parcial, e já não enquanto mera fatalidade. Em segundo lugar, porque o combate à desigualdade sócio-económica exige a intervenção do Estado, a instituição política por excelência. Entre as funções do Estado de direito democrático, e para além das decorrentes da protecção dos direitos, liberdades e garantias, contam-se assim as suas funções sociais, que ganharam crescente expressão no decurso do último século e meio. Desta forma, foi a própria legitimidade dos regimes políticos democráticos que ficou associada à respectiva capacidade para proteger os cidadãos em situações de risco potencial (por exemplo, na infância, na doença, no desemprego e na velhice) através de prestações sociais abertas a todos, em particular aos segmentos mais desfavorecidos da população. Esta transformação e ampliação das funções do Estado exprime a evolução do modelo liberal clássico do Estado do século XIX, no âmbito do qual a igualdade política foi sendo progressivamente assegurada, para o modelo social do Estado do pós-guerra, em que as preocupações com a igualdade sócio-económica foram ganhando maior relevo (Silva 2009, 24-26).

Em Portugal é apenas a partir dos anos 60, com o marcelismo, e sobretudo após o 25 de Abril de 1974, com a consagração constitucional de um Estado-Providência que obedeça a princípios de universalidade, generalidade, descentralização e gratuidade, que as funções sociais do Estado foram assumindo um papel de destaque na legitimação e consolidação do regime. Tanto assim que estudos recentes, anteriores ao do «Barómetro da Qualidade da Democracia», revelaram que os portugueses atribuem primazia não aos aspectos processuais, mas, isso sim, aos aspectos substantivos da democracia, que, em sua opinião, se traduzem na sua capacidade de garantir a todos um nível mínimo condigno de vida (Magalhães 2009). Em tempos de contenção severa da

despesa pública e de necessária racionalização, quando não mesmo circunscrição, de alguns dos programas e prestações sociais associados ao Estado-Providência, adquire especial importância averiguar até que ponto este está a realizar a sua promessa redistributiva e que apoio se pode encontrar ou – porque a representação política deve ser dinâmica – criar na opinião pública para a sua reforma, na base de uma discussão pública informada sobre que reforma pode e deve ser essa. Como se conclui da análise dos dados do inquérito aplicado em Inglaterra e da deliberação em *focus groups* que se lhe seguiu, construir apoio público para o combate à desigualdade sócio-económica exige que se entenda primeiro que diferentes grupos partirão de posições diferentes (designadamente quanto aos valores e normas distributivas que informam a sua posição perante a desigualdade) e reagirão de forma diversa também a diferentes tipos de argumento a favor de políticas públicas de combate a essa desigualdade. Um pouco por toda a Europa, e seguramente em Portugal, poderemos estar a atingir o limite do que pode ser feito no combate à pobreza e à desigualdade furtivamente, isto é, na ausência de esforços explícitos no sentido da tematização desta problemática junto da opinião pública e da construção de um consenso tão extenso quanto possível sobre em que medida, e por que meios, a desigualdade deve ser combatida. Conhecer as posições de partida de grupos distintos da população e os factores que lhes subjazem, para assim lhes poder falar e os poder influenciar, é tarefa essencial para todos os que estejam empenhados na remoção de eventuais iniquidades no presente sistema de prestações sociais e no questionamento deste aparente fatalismo que é ter Portugal e a Inglaterra, a secundarem os Estados Unidos, na tabela das sociedades mais desiguais.

Nas duas secções que se seguem analisam-se as atitudes dos inquiridos portugueses sobre diferentes dimensões da acção do Estado no combate à desigualdade: as opiniões sobre o impacto redistributivo da política fiscal praticada em Portugal são o tema da primeira secção, enquanto as suas opiniões sobre os direitos sociais e económicos, que dão respaldo constitucional às políticas sociais em áreas como a educação, a saúde, a habitação e a segurança social, são o tema da última secção deste capítulo.

Uma das formas mais óbvias de desigualdade sócio-económica é a desigualdade salarial. As disparidades salariais, quando muito significativas e tornadas públicas, são usualmente motivo de sentimentos de injustiça relativa e, por vezes, até de indignação – sobretudo se acompanhadas pela percepção de que os salários mais elevados não são

merecidos, mas antes de uma estrutura de oportunidades fortemente enviesada, que reforça as desigualdades e impede a mobilidade dos sectores tradicionalmente excluídos. Não é, por conseguinte, de estranhar que uma larga maioria dos inquiridos portugueses (61%) tenha rejeitado a ideia de que seria positivo para o país existirem grandes diferenças salariais, uma opinião tanto mais comum quanto os indivíduos sejam de esquerda, não costumem ir à igreja, sejam a favor da manutenção de empresas públicas e considerem que o Estado deve ser o único responsável no sector da saúde. Verifica-se, uma vez mais sem surpresa, uma certa coincidência entre este grupo e o que havia expresso o seu cepticismo quanto às dificuldades por que estariam a passar os mais ricos.

Mas será que encontramos opiniões mais favoráveis relativamente às disparidades salariais entre os inquiridos britânicos? Na verdade, e este foi um dos dados mais surpreendentes do estudo de 2009, parece estarmos a assistir a uma transformação significativa das atitudes verificadas em Inglaterra nesta matéria, uma transformação que surge, aliás, em resposta à crise financeira e às subsequentes medidas de austeridade (Bamfield e Horton 2009, 35). Esta mudança atitudinal reflecte-se numa rejeição mais convicta das disparidades salariais do que aquela registada no período anterior à crise, em que elas eram bem mais toleradas. Hoje em dia são os super-ricos, mais do que os simplesmente ricos, que atraem a condenação social e que reabrem a questão de saber se o mérito e o esforço são realmente factores preponderantes na ascensão ao topo da escala sócio-económica. Se alguns inquiridos objectaram ao rendimento dos super-ricos na base do argumento da necessidade («é demasiado para as necessidades de qualquer pessoa»), a maioria entendeu que o que os super-ricos ganham é simplesmente desproporcional às suas competências e talentos e não tem apoio nos resultados produzidos (sobretudo no sector bancário) ou na sua contribuição para a sociedade. Contudo, a riqueza esteve longe de ser condenada em todos os casos e o juízo feito sobre os simplesmente «ricos» variou de acordo com a avaliação do ponto de partida do indivíduo em causa, de como havia adquirido essa riqueza e de como a havia utilizado subsequentemente. Isto é, os inquiridos ingleses não se opuseram a rendimentos altos desde que percepcionados como merecidos, até porque, apesar de abalada, encontra-se ainda arreigada a sua confiança na existência de oportunidades de ascensão suficientes. Contudo, a revolta social relativamente às remunerações auferidas no centro financeiro de Londres e pelas chefias de empresas (nelas incluídas empresas públicas), em que os inquiridos entenderam ver regras básicas da equidade violadas, teve algum efeito de

contágio para além destes dois grupos de «super-ricos», gerando um apoio substantivo à regulação dos pagamentos no topo e à imposição de impostos mais altos sobre eles. Assim, 70% dos inquiridos britânicos mostraram-se de acordo com a ideia de que as pessoas com salários mais altos não pagam através dos seus impostos o suficiente para financiar os serviços públicos. Tivemos oportunidade de replicar esta questão em Portugal e os resultados não foram muito diferentes dos registados em Inglaterra. 66% dos inquiridos portugueses concordaram com a afirmação de que «as pessoas com rendimentos mais altos não pagam com os seus impostos a parcela justa da solidariedade para com os mais pobres», embora a ausência de um estudo longitudinal nos impeça de poder afirmar se entre nós esta opinião é fruto das circunstâncias da crise, como aconteceu em Inglaterra, ou, pelo contrário, expressa crenças e valores mais estruturais de um país pobre e que não passou pela liberalização económico-financeira do tatcherismo.

Em contrapartida, colocámos uma nova questão aos inquiridos portugueses sobre eventuais efeitos perversos da acção fiscal do Estado, nomeadamente se achavam que em Portugal os impostos são tão altos que não compensam, ou até desincentivam, as pessoas de maior talento. Uma maioria de 56% dos inquiridos portugueses afirmou concordar com esta opinião, uma posição sobretudo prevalecente entre, como seria de esperar, os profissionais mais qualificados, com estatuto social mais elevado, residentes em centros urbanos. Mas também ideologicamente de esquerda e socialmente progressistas, o que mais uma vez vem revelar a pluralidade de esquerdas que existem à esquerda em Portugal. Mais ainda, este resultado aponta para o facto de a preocupação com os excessos no topo e as dificuldades vividas por aqueles que ocupam a base da escala sócio-económica não pressupor necessariamente a adesão a uma visão igualitarista tradicional, nem tão-pouco um apoio a uma maior despesa pública com prestações sociais quando esta implique um aumento de impostos, sobretudo se percepcionado como operando um redistribuição que viola desigualdades justas. Por esta razão, uma postura moralista e proselitista no combate à desigualdade pode, em muitos casos, perder a favor de argumentos de defesa da igualdade mais diferenciadores e ponderados, por exemplo, como forma de garantir recompensas efectivamente proporcionais ao esforço e contribuição de cada um.

Sumário
Desigualdade sócio-económica: a sua natureza política A desigualdade sócio-económica é um problema eminentemente político, não só porque é sempre a partir de uma certa posição ideológica e de uma visão do tipo de sociedade em que queremos viver que a desigualdade é constituída ou não como um problema e mais ainda como um problema passível de correcção pela intervenção estatal.
Estado redistributivo: salários e impostos Quando questionada sobre as disparidades salariais, uma larga maioria dos inquiridos portugueses (61%) mostrou-se contrária à existência de grandes diferenças salariais. Esta opinião revelou-se mais comum entre indivíduos de esquerda, que não costumam ir à igreja, que são a favor da manutenção de empresas públicas e que consideram que o Estado deve ser o único responsável no sector da saúde. Finalmente, uma maioria clara dos inquiridos portugueses (56%) acha que os impostos em Portugal estão demasiado altos, na medida em que desincentivam o talento.
Comparação com a Inglaterra Comparando os resultados obtidos em Portugal com os apurados no Reino Unido, verifica-se uma grande semelhança quanto aos valores médios da discordância face às disparidades salariais. Se em Inglaterra existem indícios de que esta é uma atitude nova, desenvolvida em resposta aos escândalos com os rendimentos e bónus dos trabalhadores do sector financeiro, em Portugal a impossibilidade de comparação entre os períodos antes e depois da eclosão da crise impede-nos de chegar a uma conclusão definitiva quanto ao carácter mais ou menos estrutural da nossa relativa intolerância face às diferenças salariais.

Os portugueses perante os direitos sociais

O tema desta terceira e última secção são as atitudes dos inquiridos portugueses sobre alguns dos mais importantes direitos sociais consagrados na nossa Constituição. Como tornámos claro anteriormente, para percebermos as atitudes do público perante a desigualdade e perante as respostas que lhe são dadas em termos de políticas públicas não basta que apuremos como e por que razão certos indivíduos são vistos como mais ou menos merecedores da posição que ocupam na escala sócio-económica. Igualmente importante é perceber qual a relação entre o «mérito» e outras normas distributivas que podem ser de igual ou maior força numa

determinada sociedade, designadamente a «necessidade» ou «o direito a» (desde logo, o direito de propriedade, mas também os direitos a prestações sociais). Note-se, por exemplo, que a decisão de dar assento constitucional a determinados direitos os investe de uma força simbólica singular, não sendo por acaso que no nosso país a luta política em torno da reforma do Estado social se tece frequentemente na linguagem da defesa ou liquidação da Constituição e dos direitos sociais que nela se consagraram. Foi em larga medida com base nestes direitos fundamentais que se construiu o Estado-Providência em Portugal após o 25 de Abril de 1974: a secção sobre os direitos sociais da Constituição da República Portuguesa, aprovada dois anos após a revolução de Abril, definiu os princípios e determinou com bastante precisão as linhas mestras das funções sociais do Estado (por exemplo, Silva e Vieira 2010). É, pois, compreensível que seja comum a associação entre a dimensão social da Constituição e a natureza social da nossa democracia ou até entre aquela dimensão constitucional e a natureza da nossa democracia *stricto sensu*. Esta associação esconde amiúde uma outra: entre os direitos sociais e, mais assim, os direitos sociais constitucionalizados, por um lado, e o combate à pobreza, à exclusão social e à desigualdade sócio-económica, por outro. No entanto, estamos perante uma associação que está longe de ser inequívoca.

Desde logo, importa notar que a inclusão na Constituição de um catálogo nutrido de direitos sociais não leva necessariamente a mais prestações sociais ou ao aumento do seu peso em percentagem do PIB. Com efeito, à luz dos dados apurados em estudos comparativos internacionais, da constitucionalização de tais direitos seria insensato esperar-se um sistema de segurança social mais forte, despesas mais avultadas em saúde e educação, e muito menos um Estado social com um desempenho superior no controlo da pobreza, da exclusão e da desigualdade. É que na maioria dos casos a relação entre os direitos sociais constitucionalizados e estes macrorresultados é inexistente ou, quando muito, ténue e reservada a domínios concretos de intervenção social do Estado (Blume e Voigt 2007; Ben-Bassat e Dahan 2007). O mesmo acontece com a alegada relação entre os direitos sociais constitucionalizados e a democracia. Mais do que a sua mera consagração ou assento constitucional, o que parece importar é a forma como tais direitos foram conquistados, constitucionalizados e implementados. Catálogos semelhantes de direitos sociais estiveram tanto ao serviço da contenção da luta social e da legitimação de regimes autoritários (v. os casos da Alemanha de Bismarck, da Alemanha nazi e da URSS de Estaline, todas elas bastante generosas em matéria de direitos sociais) quanto ao serviço da legitimação de regimes democráti-

cos e da cidadania inclusiva por que se pautam (v. os Estados-Providência europeus do pós-guerra). No caso do nosso país, o facto de os direitos sociais e a democracia terem uma co-origem simbólica na Constituição e se terem desenvolvido a par e passo desde então (por exemplo, o direito à saúde é constitucionalizado em 1976, mas o sistema nacional de saúde cuja criação ele prevê nasce oficialmente em 1979) parece ter levado a uma significativa identificação entre ambos (Magalhães 2009, 37-38). Por conseguinte, o que os inquiridos portugueses pensam sobre os direitos sociais e o seu nível percebido de garantia diz-nos algo de muito importante sobre o que pensam sobre a qualidade da nossa democracia: quanto mais importância conferem aos direitos sociais, mas menos acreditam na sua efectiva garantia, mais estarão convencidos de que a promessa democrática – que, a acreditar nos estudos de opinião, entendem ser sobretudo uma promessa de igualdade não apenas formal, mas substantiva – está a ser traída. É justamente isto que tentaremos analisar de seguida.

Começemos pela importância que os inquiridos portugueses dão aos direitos sociais mais directamente ligados ao controlo dos riscos sociais e ao combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão. Colocados perante uma lista de quatro direitos sociais, os inquiridos não tiveram dúvidas em eleger o direito à saúde como o mais importante – uma expressiva maioria de 77% –, seguido, a grande distância, do direito à habitação (43%), do direito à educação (38%) e do direito à segurança social (33%). A saliência dada ao direito à saúde explica-se em larga medida pela natureza «especial» do bem protegido por este direito. Relembremos, a este respeito, as palavras de Amartya Sen, para quem o direito à saúde ocupa uma posição privilegiada na ordenação moral dos direitos humanos, na medida em que remete para as «condições humanas mais elementares» (Sen 1992, 5) e constitui, por isso mesmo, a base sobre a qual se fundam as capacidades humanas e o seu potencial de desenvolvimento. Esta intuição moral sai reforçada pelo facto, empiricamente constatado, de a doença ser um factor importante para a pobreza. Não causa, pois, surpresa que os portugueses concedam uma posição privilegiada ao direito à protecção da saúde quando questionados sobre a hierarquia dos mais importantes direitos sociais que a Constituição contempla. Menos esperada é porventura a saliência que conferem ao direito à habitação e a posição de menor visibilidade reservada ao direito à segurança social numa altura em que o desemprego atinge números recorde e a sustentabilidade futura das pensões e reformas começa a ser discutida. Precisaríamos de mais dados para interpretar a ordenação dos direitos sociais, mas o facto de a segurança social aparecer na cauda pode ter duas causas imediatas:

uma é o facto de não ser imediatamente claro aos inquiridos quais as prestações sociais que cabem na segurança social, outra é o facto de as pensões e reformas serem coisa do futuro, numa altura em que os inquiridos estarão mais preocupados com as dificuldades e os sacrifícios que sob eles impendem no presente.

Quando confrontamos estes resultados sobre a importância relativa dos direitos sociais com as opiniões dos inquiridos sobre o grau efectivo de garantia, o hiato é por de mais evidente, excepção feita ao direito à educação (com 24% a considerarem-no pouco ou nada garantido, 30% a terem-no por totalmente ou muito garantido e os restantes a verem-no por algo garantido). Por contraste, na saúde, se 77% dos inquiridos atribuíam a maior importância ao direito à sua protecção, apenas 19% consideram que este direito está efectivamente garantido, ascendendo a 33% a percentagem daqueles que o crêem pouco ou nada garantido entre nós, e isto apesar da avaliação positiva que os utentes tendem a fazer do sistema nacional de saúde (Cabral e Mendes 2002). Regista-se uma avaliação igualmente negativa do nível de garantia dos direitos à segurança social e à habitação. No primeiro caso, 43% dos inquiridos entendem-no pouco ou nada garantido, ao passo que apenas 16% o crêem garantido. Mais abrupta é a diferença no caso do direito à habitação, do qual 55% dos inquiridos dizem estar pouco ou nada garantido e apenas 9% estarem convictos da sua prestação efectiva. Este valor excepcionalmente baixo poderá ter diversas explicações. Uma delas é o facto de o direito à habitação tender a ser fomentado em Portugal de forma indirecta. Constitucionalmente, incumbe ao Estado promover um sistema de rendas compatível com o rendimento dos agregados familiares. Todavia, as responsabilidades do artigo 65.º têm sido menos asseguradas directamente pelo Estado, por exemplo, pela disponibilização de habitação social aos mais desfavorecidos ou através da prestação de subsídios ao arrendamento (excepção parcial feita ao arrendamento jovem), do que pelo sector «privado» de arrendamento, vendo-se os senhorios transformados, em muitos casos, em garantes do Estado social. Grande parte do mercado «privado» do arrendamento vive de há décadas a esta parte sob fortíssimos mecanismos de controlo de rendas impostos pelo Estado, o que, entre outras coisas, resulta num mercado de arrendamento muito exíguo e verdadeiramente dual, com, por um lado, rendas a preços de mercado (ou até acima deles) para os arrendatários mais jovens e, por outro, rendas a custo de «habitação social» para os arrendatários mais velhos, beneficiários de rendas controladas. Apesar de este controlo se consubstanciar na existência de muitas rendas no dito «mercado privado» a preços de

habitação social, em alguns casos usufruídas por pessoas realmente carenciadas, noutros usufruídas por uma classe média e até média-alta que continua a beneficiar de rendas controladas, em clara violação de qualquer regra de proporcionalidade com o rendimento do agregado familiar, quem usufrui de rendas controladas raramente as entende como uma «prestação social», fruto de uma forte regulação do Estado e com custos privados e também sociais muito elevados. Esta asfixia do mercado de arrendamento, em razão do controlo de rendas, e a disponibilidade, nas últimas décadas, de crédito à habitação relativamente barato (agora indisponível) empurraram os portugueses para a compra de casa. Também aqui o papel do Estado foi essencial, com o desenvolvimento de instrumentos incentivadores à aquisição de casa, como o crédito bonificado ou as deduções fiscais. Numa altura de crescimento das dificuldades das famílias em terem acesso ao crédito à habitação ou, quando já a adquiriram, em pagarem os empréstimos contraídos compreende-se o valor muito baixo atribuído, pelos respondentes deste inquérito, à protecção do direito à habitação. Acresce a este factor a liberalização parcial das rendas, que fazia parte do memorando da *troika*, muito embora os portugueses que buscam activamente informação de ordem política sejam poucos e esta questão apenas tenha ganho maior saliência recentemente com o anúncio e discussão pública da nova lei das rendas. A confiança na garantia dos direitos à educação ou à segurança social foi igualmente baixa, embora não tão baixa (9%, no caso da habitação, 30% e 16%, no caso da educação e da segurança social, respectivamente).

O facto de a diferença entre a importância atribuída aos direitos sociais e o seu grau percebido de garantia ser tão substancial e transversal a todos os direitos sugere que estamos perante um questionamento sério da capacidade do Estado social para vingar os fins que se propôs, designadamente no controlo de riscos sociais, no combate à pobreza e no controlo da desigualdade. Sendo que as nossas estruturas produtivas, a *performance* da nossa economia e a nossa demografia concorrem para colocar poderosos entraves à sustentabilidade do Estado social que temos e que, tal como existe, já não corresponde às expectativas dos inquiridos, este questionamento pode ter efeitos perniciosos sobre o grau de apoio que venha a ser prestado à nossa democracia. Com efeito, quando questionados sobre qual a função ou dimensão mais importante da democracia, 89% dos inquiridos portugueses indicaram a garantia de um nível de vida digno para todos os cidadãos, um valor superior ao angariado por todas as demais dimensões da democracia elencadas, incluindo a existência de eleições livres e justas ou as liberdades de expressão e parti-

cipação. Não é, pois, inteiramente de descartar a possibilidade de a profunda apreensão manifestada pelos inquiridos portugueses quanto ao nível de garantia dos direitos sociais no nosso país, quando associada ao empobrecimento do país e ao agravamento das assimetrias sociais, poder transmutar-se num certo abalar da legitimidade democrática do regime ou, no limite – e para utilizar a expressão tornada corrente por Charles Tilly –, numa relativa desdemocratização do país (Tilly 2003, 41).

Não haverá porventura melhor forma de terminar este capítulo do que recordar aos leitores o «efeito túnel», vivamente enunciado e descrito por Albert Hirschman e Michael Rothschild num artigo de 1973. Nesse célebre artigo, os autores consideram a transformação dos níveis de tolerância perante a desigualdade em diferentes estádios do desenvolvimento económico. Nos primeiros estádios, em que o desenvolvimento é rápido, diz-nos Hirschman, é provável que as diferenças de distribuição de rendimento entre classes, sectores e regiões aumentem também aceleradamente, mas isso não constituirá um problema insuperável, visto que as discrepâncias serão então bastante toleradas. Mas, acrescentam, essa tolerância é uma espécie de crédito a prazo, que a seu tempo tenderá para desaparecer. Ela assenta na expectativa de que essas grandes desigualdades, percebidas numa dada altura, venham a regredir. Contudo, se isto não acontecer, irão inevitavelmente eclodir problemas diversos.

Na tentativa de conferirem maior visibilidade ao que dizem, os autores socorrem-se de uma analogia próxima da experiência quotidiana de todos. Suponhamos que entramos num túnel com duas faixas de circulação, ambas na mesma direcção, e que o congestionamento é enorme. Nenhum carro se mexe. E nós estamos parados na faixa da esquerda, já sem grande paciência. De repente, a faixa da direita começa a circular e o nosso espírito alegra-se na expectativa de que também os automóveis na nossa faixa, a esquerda, comecem a circular regularmente a qualquer momento. Mas suponhamos que a expectativa se vê gorada e, meia hora ou uma hora depois do desimpedimento da faixa direita, a nossa faixa continua parada, ao mesmo passo que a direita circula normalmente. Nessa altura (se não antes, porque a paciência dos automobilistas é notoriamente limitada...) é muito provável que nos sintamos injustiçados e percamos a paciência. Ao arrepio de todas as regras do código da estrada, seremos tentados a atravessar o duplo traço contínuo que separa as duas faixas, a única acção que parece agora resolver a situação (Hirschman 1973, 545).

Estruturalmente muito desigual, o Portugal democrático viveu o final da década de 80 e sobretudo a década de 90 na esperança de um cresci-

mento económico que o levasse a uma gradual e irreversível convergência com o resto da Europa. Mesmo aqueles cujo rendimento e bem-estar presente, em termos relativos, não se haviam alterado muito viam os seus parentes, vizinhos e, sobretudo, os seus filhos numa aparente rota de melhoria da sua situação social e económica, com melhores qualificações, com carro e casa próprios e com um poder de compra outrora inimaginável. Bebendo alguma gratificação com os avanços dos demais, camadas da população toleravam as assimetrias sócio-económicas na base da expectativa de que as oportunidades se disseminassem e de que um dia, não muito longe, a sua vez viesse efectivamente a chegar (e, se não a sua, a dos seus filhos). Em muitos casos, porém, ela não chegou e agora parece mais distante do que nunca. Em Portugal, a circulação no «túnel» de Hirschman está agora parada para todos, mas alguns nem chegaram bem a entrar. No passado, a experiência da recessão fez de alguns países, como o Japão, países mais iguais, mas ameaça fazer o nosso (tal como da Grã-Bretanha, que nos acompanhou tão de perto neste estudo) ainda mais assimétrico. Até quando o crescimento do fosso será compatível com o jogarmos todos as regras de um mesmo jogo, o democrático, sem atravessarmos traços contínuos, e entrarmos em rota de colisão, é o que definitivamente não devemos querer esperar para ver.

Sumário

Os inquiridos portugueses perante os direitos sociais

Esta secção analisou as atitudes dos inquiridos portugueses sobre quais os mais importantes direitos sociais. Constitucionalizados na sequência da nossa transição para a democracia, estes direitos serviram de princípio regulador ao Estado-Providência subsequentemente estabelecido em Portugal. Quando questionada sobre a ordenação dos direitos, uma larga maioria indicou, à cabeça, o direito à saúde (77%), seguido, a grande distância, do direito à habitação (43%). Só depois surgiram os direitos à educação (38%) e à segurança social (33%) nos terceiro e quarto lugares, respectivamente.

Incerteza quanto à garantia dos direitos sociais

Quando questionados sobre o nível de garantia destes direitos no nosso país, os inquiridos mostraram-se muito cépticos quanto à efectividade destes direitos: apenas 9% acreditam que o direito à habitação está totalmente garantido, um valor bastante inferior, mas não muito diferente, na insatisfação que revela, do referente ao direito à saúde, a que os inquiridos atribuem a maior importância (com apenas 19% dos inquiri-

dos a dizerem-se seguros de este direito estar totalmente garantido). Esta diferença significativa entre, por um lado, a importância atribuída aos direitos sociais e, por outro, o grau percebido da sua garantia parece sugerir uma apreensão generalizada quanto à capacidade de o Estado social satisfazer as suas promessas, com destaque para a protecção dos cidadãos face aos riscos sociais, para o combate à pobreza, para o controlo da desigualdade e para a garantia de uma maior igualdade efectiva de oportunidades (isto apesar da avaliação bem mais positiva da efectividade do direito à educação, que importa aqui assinalar). Sendo que os portugueses colocam a garantia de um nível condigno de vida no topo das exigências que fazem à democracia, esta avaliação claramente negativa do desempenho das suas funções sociais pode vir a ter repercussões na legitimidade que atribuem ao próprio regime democrático.

Referências bibliográficas

- Anderson, C., e P. Beramendi. 2008. «Income inequality and electoral participation». In *Democracy, Inequality and Representation*, eds. P. Beramendi e C. Anderson. Nova Iorque: Sage.
- Bamfield, L., e T. Horton. 2009. *Understanding Attitudes to Tackling Economic Inequality*, Joseph Rowntree Foundation, disponível em <http://www.jrf.org.uk/publications/attitudes-economic-inequality>.
- Ben-Bassat, A., e M.-Dahan. 2008. «Social rights in the constitution and in practice». *Journal of Comparative Economics*, 36 (1), 103-119.
- Bermeo, N. 2009. «Does electoral democracy boost economic equality?» *Journal of Democracy*, 20 (4): 21-35.
- Blume, L., e S. Voigt. (2007. «The economic effects of human rights». *Kyklos*, 60: 509-538.
- Cabral, M. V., P. A. Silva e H. Mendes. 2002. *Saúde e Doença em Portugal – Inquérito aos Comportamentos e Atitudes da População Portuguesa perante o Sistema Nacional de Saúde*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Evans, M., e J. Kelley. 2004. «Subjective social location: data from 21 nations». *International Journal of Public Opinion Research*, 16 (1): 3-38.
- Hirschman, A., e M. Rothschild. 1973. «The changing tolerance for economic inequality in the course of economic development». *The Quarterly Journal of Economics*, 87 (4): 544-566.
- Houle, C. 2009. «Inequality and democracy. Why inequality harms consolidation but does not affect democratization». *World Politics*, 61 (4): 589-622.
- Karl, T. L. 2000. «Economic inequality and democratic instability». *Journal of Democracy*, 11 (1) 149-56.
- Magalhães, P. 2009. «A qualidade da democracia em Portugal: a perspectiva dos cidadãos». Relatório SEDES, disponível em <http://static.publico.clix.pt/docs/politica/es-tudodasedes.pdf>.

- Nelson, S., e G. Wallace. 2011. «Are IMF programs *really* bad for democracy?» *Buffett Center for International and Comparative Studies Working Paper Series, working paper* n.º 11-004.
- OCDE. 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD Publications.
- Osberg, L., e T. M. Smeeding. 2006. «'Fair' inequality? An international comparison of attitudes to pay differentials». *American Sociological Review*, 71 (3): 450-73.
- Ostby, G. 2008. «Polarization, horizontal inequalities and violent civil conflict». *Journal of Peace Research*, 45: 143-162.
- Przeworski, A. 2008. «The poor and the viability of democracy». In *Poverty, Participation and Democracy: A Global Perspective*, ed. A. Krishna. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Rodrigues, C. F. 1994. «Repartição do rendimento e desigualdade – Portugal nos anos 80». *Estudos de Economia*, 14 (4): 399-427.
- Rodrigues, C.F. 2007. *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos Anos 90*. Coimbra: Almedina.
- Roldão, C. 2008. «Testando modelos de operacionalização. Uma análise exploratória de modelos de operacionalização da estrutura de classes no quadro do *European Social Survey – round 2* (2004)», *CIES e-working paper* 55.
- Rueschemeyer, D. 2004. «Addressing inequality», *Journal of Democracy* 15 (4): 76-90.
- Runciman, D. (2009) «How messy it all is». *London Review of Books*, 31 (29).
- Seefeldt, K. 2012. *At Risk: America's Poor during and after the Great Recession*. Bloomington, IN: School of Public and Environmental Affairs, Indiana University.
- Sen, A. 1992. *Inequality Reexamined*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Silva, F. C. 2009 «Metamorfoses do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social». In *Onde Pára o Estado? Políticas Públicas em Tempos de Crise*, orgs. R. M. do Carmo e J. Rodrigues. Lisboa: Edições Nelson de Matos.
- Silva, F. C., e M. B. Vieira. 2010. *O Momento Constituinte. Os Direitos Sociais na Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Solt, F. 2008. «Economic inequality and democratic political engagement». *American Journal of Political Science*, 52 (1): 48-60.
- Stjerbo, S. (2005) *Solidarity in Europe: The History of an Idea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunde, U., et al. 2007. «Are all democracies equally good? The role of interactions between political environment and inequality for rule of law». *IZA Discussion Paper* 2984, disponível em <http://ftp.iza.org/dp2984.pdf>.
- Tilly, C. 2003. «Inequality, democratization and de-democratization». *Sociological Theory*, 21 (1): 37-43.
- Vis, B., e K. van Kersbergen. 2011. «Do welfare states do what they promise to do? How welfare states shape and re-shape poverty and inequality». Comunicação apresentada no workshop *Redistribution paradoxes: the politics of welfare*, ECPR Joint Sessions of Workshops, 12-17 de Abril, St. Gallen, Suíça.
- Wagner, P. 1994. *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline*. Londres: Routledge.
- Wagner, P. 2001. *Theorizing Modernity: Inescapability and Attainability in Social Theory*. Londres: Sage.
- Wilkinson, R., e K. Pickett. 2010. *O Espírito da Igualdade*. Lisboa: Editorial Presença.

Marina Costa Lobo
Carlos Jalali
Frederico Ferreira da Silva

Capítulo 8

Responsividade política em Portugal: retrato de um processo de deterioração em curso

Introdução

Este capítulo faz uma aproximação a uma caracterização global da qualidade do nosso sistema político na medida em que se debruça sobre a «responsividade» do mesmo. Como Robert Dahl salienta, «uma característica fundamental da democracia é a contínua responsividade dos governos às preferências dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais» (1971, 1). A responsividade política é, pois, a forma como as instituições políticas implementam decisões que reflectem as preferências dos cidadãos. Segundo Morlino e Diamond, este conceito integra três dimensões: o modo como as escolhas dos cidadãos são estruturadas em alternativas políticas coerentes representadas por partidos políticos distintos; a forma como as preferências dos cidadãos são agregadas e transformadas num governo com objectivos políticos; e a maneira como os membros do governo traduzem preferências e compromissos em políticas públicas e resultados (2005, xxix). Trata, pois, de todos os elos da cadeia que compõem o sistema político.

Sendo certo que o inquérito à população para aferir da qualidade da democracia em Portugal teve lugar já depois do resgate financeiro a Portugal – implicando assim uma limitação externa substancial em termos de políticas públicas –, é ainda mais pertinente compreender o estado da responsividade hoje em Portugal. Por um lado, podemos supor que, enquanto durar o programa de ajustamento, a responsividade está «suspensa», na medida em que nem o governo é soberano, nem está a im-

plementar uma agenda política determinada internamente. No entanto, sabemos também que o programa da *troika* foi legitimado nas urnas em Junho de 2011, com cerca de 80% dos votantes a escolherem partidos que apoiaram o programa de ajustamento. Importa assim compreender a percepção dos cidadãos em relação à cadeia de responsividade em Portugal após a entrada em vigor do programa de ajuda externa ao nosso país. É uma questão empírica à qual procuraremos dar resposta neste capítulo. Para tal iremos apresentar um quadro descritivo do estado da responsividade do nosso sistema político em 2011 com base nos dados de um inquérito à população realizado nesse ano.¹

Esse não é, no entanto, o único objectivo. Há, de facto, uma questão subjacente a que importa responder e que se prende com a evolução da responsividade num período temporal mais alargado. Especificamente, tal permite-nos compreender se a avaliação dos portugueses em relação à responsividade é significativamente alterada no período pós-2009, marcado por uma crise financeira e económica que culmina com o pedido de ajuda externa de 2011, ou se existem tendências de deterioração *anteriores* à crise económica. Interessa compreender estes *timings* por razões de causalidade. Se aferirmos que a degradação na responsividade é anterior a 2011, então o seu nível hoje não pode ser unicamente atribuído ao contexto de crise e ao programa de ajustamento. Iremos, pois, evidenciar longitudinalmente a evolução de alguns indicadores da responsividade, bem como tentar compreender se existem sinais de deterioração anteriores a 2009, momento em que a crise económica se torna mais evidente para os portugueses.

Para averiguar este fenómeno tão lato quanto abrangente iremos mobilizar não só os dados do inquérito da qualidade da democracia, como também outros elementos que nos permitem inferir sobre a responsividade política da democracia portuguesa. Ao triangular estas diferentes fontes de informação – dados objectivos; avaliações externas de organizações relevantes; opiniões dos portugueses – podemos gerar uma análise mais completa da responsividade em Portugal.

O capítulo começa por caracterizar a dimensão institucional da responsividade política, primeiro, em termos teóricos e, de seguida, analisando o caso português. Depois, serão examinados os dados individuais para compreender de que forma os portugueses percebem a respon-

¹ O inquérito foi realizado pela GfK Metris durante o mês de Julho de 2011, junto de uma amostra representativa da população com 18 ou mais anos residente em Portugal continental e constituída por um total de 1207 inquiridos.

sividade do sistema. Além disso, procuramos ir mais além, analisando os correlatos dessas atitudes com características sócio-demográficas e políticas dos cidadãos. Dessa forma poderemos tentar compreender qual o perfil daqueles que estão menos satisfeitos com o funcionamento do sistema político.

Responsividade política: dimensão institucional

Tal como ficou claro acima, a responsividade é uma justificação central do próprio regime democrático. Quais serão os factores que poderão propiciar o alcance desse objectivo? Segundo Morlino e Diamond (2005, XXXVII), «um tipo de democracia parece estar melhor equipado para conseguir alcançar um maior nível de qualidade: aquele que gera maiores níveis de participação e competição política». A presença destas componentes – um eleitorado participativo que coloca exigências às instituições políticas, a par de instituições onde coexistam vários partidos que lutam pelo poder – assegura uma cadeia de responsabilização vertical (RV), isto é, uma responsabilização entre os eleitos e o eleitorado, perante o qual respondem. Governantes mais responsabilizáveis, em princípio, desenvolverão políticas que expressem a vontade dos eleitores e nesse sentido contribuirão igualmente para a responsividade. Beetham *et al.* (2008, 24) defendem que «tanto a responsividade como a responsabilização são necessárias para um controlo efectivo dos governos por parte dos cidadãos», contribuindo mutuamente para a qualidade da democracia. Se concebermos a responsividade como uma contrapartida da influência exercida pelos eleitores sobre os eleitos, a RV será a sanção/recompensa (normalmente eleitoral) pelo (in)cumprimento dessa contrapartida. Ao mesmo tempo, a responsividade não pode ser analisada de forma isolada do resto dos elementos constituintes da democracia. Como nota O'Donnell (2005, 3), a responsividade será tanto maior quanto mais estabelecido for o Estado de direito e, a jusante deste, a responsabilização, direitos e igualdade dos cidadãos. De igual modo, a responsividade contém – pelo menos, em termos teóricos – o princípio da igualdade que a democracia pressupõe (Rueschemeyer 2005, 47).

Contudo, como frisa Wliezen (1995), a ligação entre preferências e políticas poderá não ser directa, funcionando antes num modelo «termostático». Assim, a democracia requer que a opinião pública seja capaz de identificar razoavelmente os *outputs* das políticas públicas. Quando

estas diferem das preferências dos cidadãos – ou, para usar a metáfora de Wliezen, quando a «temperatura» do quadro de políticas públicas difere da pretendida pelos cidadãos –, estes sinalizam a sua preferência para que a política seja ajustada às suas preferências, seja levando ao seu aumento ou diminuição. Trabalhos mais recentes têm confirmado este «modelo termostático» em diferentes contextos e tipos de políticas públicas (v., por exemplo, Franklin e Wliezen 1997 e Jennings 2009), embora este seja mediado também pelos quadros institucionais (Wliezen e Soroka 2012). Ao mesmo tempo, podemos conceber a existência de interações mais complexas nos fluxos de responsividade – com efeito, se é verdade que as políticas públicas podem ser responsivas à opinião pública, também não é de excluir a possibilidade de a opinião pública ser moldada pelas políticas públicas aprovadas pelos decisores políticos. Os resultados de Hakhverdian (2012) mostram que – pelo menos, no caso do Reino Unido – as políticas públicas são sobretudo responsivas às preferências dos cidadãos, com uma relação menos clara – e com efeitos distintos, consoante a popularidade dos governantes.

Ao mesmo tempo, importa também notar que existem desafios na análise e avaliação que pode ser feita da responsividade. Por um lado, não é fácil identificar quais são as verdadeiras «preferências» dos cidadãos; depois, mesmo que os governos conheçam as preferências dos cidadãos, permanece um dilema: a que preferências devem os políticos atender – às preferências de curto ou de longo prazo dos cidadãos?; e *last but not least*, constrangimentos de natureza económica e financeira, como os défices públicos, podem limitar a responsividade dos governos (Bingham Powell 2005, 66-67).

Bingham Powell (2005) identifica quatro etapas e três elos na cadeia da responsividade política. Todos estes elementos actuam de forma interligada num processo contínuo e dinâmico de criação de políticas que respondem às necessidades e preferências dos cidadãos. Os elos – estruturação de escolhas, agregação institucional e implementação de políticas públicas – fazem a ligação entre as etapas: preferências dos cidadãos, comportamento eleitoral, selecção dos governantes e *outcomes* das políticas. David Easton (1968) concebe o sistema político como um sistema fluido em permanente interacção com o meio ambiente, com o qual mantém trocas constantes. O sistema político organiza-se em termos de *inputs* e *outputs*, isto é, a um conjunto de exigências e necessidades dos cidadãos, o sistema político – partidos, governos, actores e instituições políticas, em geral – procurará corresponder através de um conjunto de acções e decisões políticas que tenham em consideração os interesses contratualizados

com os cidadãos. Por seu turno, os *outputs* da actividade do sistema político, quando interagem com o meio ambiente (*outcomes*), desencadeando novas exigências por parte dos cidadãos, completam o processo, produzem *feedback*, conferindo-lhe um carácter circular. Na concepção de Easton, em que «[...] um sistema político é apenas uma maneira de converter certos tipos de *inputs* em *outputs*» (Easton 1968, 154), a estruturação de escolhas assume-se como um elemento fundamental na formação de *inputs*, que são incorporados no sistema político através da agregação institucional para posteriormente serem convertidos em *outputs* sob a forma da implementação de políticas públicas que se pretendem responsivas e que, por isso, visem as necessidades e exigências dos cidadãos. Ocorre a disfuncionalidade no sistema político sempre que este processo esteja comprometido. Tal poderá acontecer se algum dos elos que possibilitam os fluxos entre as componentes do sistema político estiver ameaçado.

A heterogeneidade das preferências dos cidadãos (primeira etapa da cadeia de Powell) é, em si mesma, um obstáculo considerável. Quanto mais diversas forem as preferências e necessidades dos cidadãos, maior será a complexidade dos *inputs* que o sistema político receberá. Na estruturação dessas preferências em escolhas eleitorais coerentes pode surgir uma variedade de obstáculos. O controlo e manipulação de informação, a limitação de escolhas eleitorais, por exemplo, por via de uma oferta partidária que não se adegue às preferências dos cidadãos, e/ou a incoerência partidária são factores de constrangimento. Existem, contudo, condições que podem superar esses obstáculos, facilitando a estruturação de escolhas. Uma imprensa descomprometida e livre para informar os cidadãos da realidade, elevados índices de escolarização e uma redução das desigualdades sociais reflectem populações mais capazes de compreender as alternativas e os processos políticos. Por outro lado, é ainda indispensável existir uma oferta partidária «que torne possível aos cidadãos exprimir as suas preferências» (Powell 2005, 64), abrangendo a sua multiplicidade de interesses e permitindo que se consubstanciem em escolhas partidárias coerentes.

Reunindo essas condições, as preferências dos cidadãos serão manifestadas no seu comportamento eleitoral. Porém, a selecção dos governantes posterior ao acto eleitoral deve corresponder à efectiva agregação institucional dos comportamentos eleitorais, de modo a manter-se fiel às escolhas dos cidadãos. Distorções no sistema eleitoral, distorções entre o voto e o sistema executivo, governação por decreto, derrota de *Condorcet winners* ou vitória de *Condorcet losers* e casos de *party switching*, desrespeitando as expectativas dos eleitores, são algumas das subversões que

Quadro 8.1 – Principais componentes que condicionam os elos de responsividade política

	Estruturar escolhas	Agregação institucional	Implementação de políticas públicas
Problemas	Controlo de informação	Distorção no sistema eleitoral	Condicionamentos internos e externos
	Limitação de escolhas	Distorções entre o voto e o sistema executivo	Corrupção
	Incoerência partidária	Derrota de <i>Condorcet winners</i> / vitória de <i>Condorcet losers</i>	Incumprimentos programáticos
		Governança por decreto <i>Party switching</i>	
Condições de facilitação	Educação; <i>media</i>	Sistema eleitoral de representação proporcional	Responsabilização partidária
	Liberdade de imprensa	Coerência partidária	Responsabilização horizontal
	Competição partidária – estabilidade/alternância	Política inclusiva	Capacidade burocrática
	Discurso nacional		

Fonte: Powell 2005, 68.

podem afectar o elo da agregação institucional. Neste aspecto, focando o caso português em específico, o sistema eleitoral e a respectiva proporcionalidade assumem particular importância.

Uma vez eleitos os governantes, a partir das preferências dos cidadãos e das suas escolhas eleitorais, importa aferir em que medida os *outcomes* das suas políticas reflectem os *inputs* iniciais dos eleitores. O elo da implementação das políticas públicas faz a ligação entre estas duas últimas etapas. Neste ponto, problemas como condicionamentos internos (por exemplo, um défice demasiado elevado) ou externos (como um programa de ajustamento ou compromissos orçamentais europeus), corrupção ou incumprimento dos programas eleitorais podem pôr em causa a criação de políticas responsivas. Por sua vez, a capacidade burocrática, a par de uma eficaz responsabilização horizontal (RH) que envolva outros agentes políticos na fiscalização da implementação das políticas, é um factor que pode facilitar este elo.

Assim, «uma democracia de elevada qualidade é assegurada quando as estruturas institucionais fornecem incentivos de suporte aos elos de responsividade» (Powell 2005, 63). Por essa razão, torna-se pertinente uma análise detalhada das condições em que os elos de responsividade operam para aferir a qualidade da democracia em Portugal.

No processo de estruturação de escolhas, a capacidade de os indivíduos recolherem, seleccionarem e interpretarem informação relevante é um factor fundamental para a tradução das suas preferências num comportamento eleitoral coerente com as mesmas e para uma participação em todo o processo da responsividade política. Com efeito, como frisa Wliezen (1995), a responsabilização política requer a informação razoável dos cidadãos sobre as políticas existentes, o que, por sua vez, pressupõe a capacidade dos cidadãos para adquirirem e compreenderem essa informação.

Nesse sentido, fracos níveis de recursos cognitivos, ou elevados níveis de desigualdade podem operar como obstáculos à descodificação da informação, das mensagens políticas e diferentes alternativas partidárias, limitando a capacidade dos cidadãos para recolherem e processarem informação que se consubstancie em escolhas políticas decididas conscientemente. Sem ambição de apresentar um quadro completo nesses dois domínios sociais, gostaríamos de fazer referência a alguns indicadores sobre a situação nessa área. Em relação aos recursos cognitivos, Portugal encontra-se claramente aquém da média da União Europeia (UE-27), embora tenha havido melhorias significativas na última década. Dados do Eurostat para o ano de 2011 (quadro 8.2) mostram que 36,2% da população portuguesa tem uma escolaridade acima do nível básico (3.º ciclo), valor que revela índices de escolaridade substancialmente abaixo da média europeia (70% para os países da UE-27). No entanto, se recuarmos ao ano de 2000, os valores eram de 21,1% para Portugal e 62,2% para a UE-27, o que representa uma aproximação de 7 pontos percentuais relativamente à média europeia. Tal reflecte uma evolução positiva em relação ao número de portugueses que concluíram o ensino secundário e superior, com um aumento de 7 e 8,1 pontos percentuais, respectivamente. Assim, no decorrer desta década constata-se um aumento global dos níveis de escolaridade em Portugal, o que reflecte uma evolução substancial, embora ainda assim insuficiente para equiparar os níveis de escolaridade de Portugal à média europeia (UE-27).

No que diz respeito às desigualdades, Portugal era em 2010 um país com um coeficiente de Gini de 0,337, valor bastante superior à média da UE-27 (0,305), sendo por isso o quarto país mais desigual do espaço eu-

**Quadro 8.2 – Níveis de escolaridade em Portugal e na UE-27
(2000, 2005 e 2011) (percentagem)**

	Ensino básico (3.º ciclo)			Ensino secundário			Ensino superior		
	2000	2005	2011	2000	2005	2011	2000	2005	2011
Portugal	78,9	72,5	63,8	13,6	16,4	20,6	7,5	11,1	15,6
UE-27	37,8	34,1	30,0	45,1	46,2	46,4	17,1	19,6	23,6
Evolução Portugal		-15,1			+7,0			+8,1	
Evolução UE-27		-7,8			+1,3			+6,5	

Fonte: Eurostat.

ropeu. Porém, se recuarmos a 2000, o valor era de 0,36, o que fazia de Portugal o país mais desigual da então UE-15.²

Nem só ao nível da criação de uma estrutura de oportunidades para a participação poderá existir limitação de escolhas. Esta também se pode verificar por via do controlo do acesso à informação e do respectivo conteúdo. Assim, a liberdade de imprensa é um elemento central não só para a estruturação de escolhas e, por conseguinte, para a responsividade, mas também para a própria democracia.

O *Freedom of press index* (Freedom House) avalia o grau de liberdade de imprensa de 197 países com base numa análise dos eventos significativos neste domínio ocorridos no respectivo ano. Neste *ranking*, com 17 pontos, Portugal ocupa actualmente a 16.ª posição a nível mundial e a 14.ª no seio da Europa ocidental, sendo considerado um país com uma imprensa livre. No entanto, esta é uma classificação que tem vindo a deteriorar-se ao longo da última década: até 2006 a pontuação de Portugal era de 0 pontos (numa escala em que 0 corresponde ao máximo de liberdade e 100 ao mínimo de liberdade de imprensa), passando mais tarde a 14 (2007), 16 (2008) e 17 pontos (2011). Para esse agravamento contribuíram acontecimentos como a apreensão de computadores a jornalistas por ordem judicial, rejeitando o pedido de protecção das fontes (2006),³ as alterações ao estatuto do jornalista (2007/8), que passou a obrigar os profissionais a revelarem as suas fontes confidenciais perante ordem judicial e a permitir a reutilização do seu trabalho por empregadores e clientes nos trinta dias seguintes à data da sua publicação,⁴ a multa aplicada ao semanário *Sol* por desrespeito a uma ordem judicial que impedia a

² Sobre o tema da desigualdade, v. o estudo recente de Carlos Farinha Rodrigues para a FFMS, disponível em <http://www.ffms.pt/estudo/19/desigualdade-em-portugal>.

³ V. <http://en.rsff.org/portugal-court-rejects-journalists-appeal-26-04-2006,16881.html>.

⁴ V. <http://www.jornalistas.eu/?n=5234>.

publicação de escutas telefónicas (2010)⁵ e o caso que envolveu o vice-presidente do PS, Ricardo Rodrigues, que se apoderou dos gravadores de dois jornalistas que à altura o entrevistavam (2010).⁶

Estes mesmos acontecimentos tiveram efeitos noutro índice destinado a medir as violações à liberdade de imprensa, o *Press Freedom Index*, da Reporters without Borders. Também neste índice a classificação portuguesa sofreu um declínio na última década devido aos casos que acabámos de descrever e, se em 2002 Portugal surgia como o 7.º país melhor posicionado, actualmente é o 33.º num total de 179.

Conclui-se, portanto, que Portugal tem um regime de imprensa livre de censura, sem limitações significativas desta parte ao nível da estruturação de escolhas. Contudo, a tendência tem sido para uma crescente descida da classificação ao longo da última década, o que sugere uma relativa deterioração das condições em que a prática jornalística tem sido desenvolvida.

Ao nível da limitação de escolhas por via dos baixos níveis de recursos cognitivos, bem como das desigualdades, Portugal encontra-se ainda manifestamente aquém da média da UE-27, mas com uma tendência global no sentido de uma aproximação progressiva. Sabemos que é extremamente difícil traçar uma relação directa entre níveis de recursos cognitivos, desigualdades e participação, na medida em que outros factores, tais como a existência de partidos políticos e organizações sociais mobilizadas, podem influenciar também a qualidade e o nível da mesma. Mesmo assim, julgamos que este exercício é útil, na medida em que serve para contextualizar as atitudes medidas pelo inquérito que analisamos abaixo.

Agregação institucional

O comportamento eleitoral dos cidadãos reflecte-se na selecção dos governantes por intermédio do segundo elo da responsividade política, a agregação institucional. Vários problemas podem ser identificados neste elo, subvertendo uma correcta ligação entre as duas fases. Não se registando em Portugal episódios de governação por decreto, *party switching*, derrota de *Condorcet winners* ou vitória de *Condorcet losers* – o que constitui uma mais-valia para Portugal no que respeita à agregação institucional –, a análise recai principalmente sobre o sistema eleitoral português e eventuais distorções na sua proporcionalidade.

⁵ V. <http://en.rsfs.org/portugal-judicial-harassment-results-in-17-08-2010,38160.html>.

⁶ http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/ricardo-rodrigues-apropriouse-de-dois-gravadores-de-jornalistas-da-sabado_1435720.

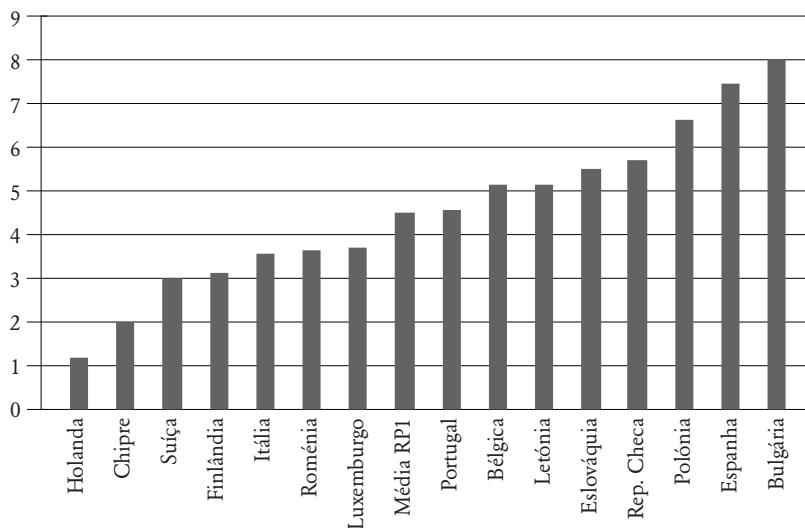
Os sistemas de representação proporcional agregam institucionalmente os comportamentos eleitorais de acordo com a proporção (aproximada) dos votos obtidos por todos os partidos. Ao regerem-se segundo as escolhas eleitorais da globalidade do eleitorado, e não tanto em torno das preferências do votante mediano, reflectem de forma menos centrípetas a diversidade do mesmo, assim traduzindo mais fielmente a sua dispersão ideológica. Hug e Martin demonstram que «nos sistemas maioritários os deputados eleitos estão, em média, mais próximos das preferências do votante mediano do que nos sistemas de representação proporcional. Assim, os sistemas de representação proporcional levam a que os deputados estejam muito mais distribuídos em termos ideológicos do que nos sistemas maioritários» (2012, 193). Ainda assim, os sistemas de representação proporcional, em particular o português, não atingem uma representação proporcionalmente perfeita.

Portugal possui um sistema eleitoral de representação proporcional de lista com base no método d'Hondt, modalidade tida como desfavorável aos pequenos partidos porque tende a inibir a fragmentação partidária, podendo fomentar a desproporcionalidade (Gallagher 1991, 34-35). No entanto, segundo um estudo recente com enfoque na realidade portuguesa, «o sistema português apresenta uma desproporcionalidade relativamente elevada em termos comparativos, mas a redução da fragmentação do sistema partidário não é muito grande, porque o voto é já comparativamente muito concentrado nos dois maiores partidos» (Freire *et al.* 2008, 31). O facto de Portugal se situar acima da média dos sistemas de representação proporcional de lista, no que toca ao nível de desproporcionalidade médio (índice dos quadrados mínimos)⁷ para os anos de 1970-2007 (figura 8.1), representa uma distorção à proporcionalidade que se fica a dever não tanto à natureza do próprio sistema – que, por ser de representação proporcional, como defende Powell (2005), em teoria, favorece a responsividade –, mas sobretudo à dimensão reduzida de vários dos círculos eleitorais.

Do ponto de vista institucional, em particular no que respeita à proporcionalidade do sistema eleitoral, vemos que Portugal não é, neste domínio, um sistema político com impedimentos substanciais à responsividade. De facto, embora seja certo que a reforma do sistema eleitoral

⁷ Este índice é o *least-squares index* de Gallagher, calculado a partir da seguinte fórmula: $LSq = \sqrt{\left[\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2 \right]}$, onde v_i e s_i são a proporção do voto e dos mandatos para cada partido, respectivamente. O índice varia de 0 a 100, com 0 a indicar uma proporcionalidade absoluta.

**Figura 8.1 – Nível médio de desproporcionalidade (IQM)
(1970-2007)**



Fonte: Freire *et al.* 2008, 28:

(Lobo *et al.* 2009) foi posta no centro do debate sobre a reforma do sistema político já há algumas décadas, o debate tem-se centrado na questão da proximidade dos eleitos aos eleitores e na capacidade que os eleitores teriam de influenciar a escolha dos deputados. A questão da necessidade do aumento da proporcionalidade é raramente discutida neste contexto.

Implementação de políticas

O último elo lida com a qualidade dos *outputs* da actividade dos governantes eleitos: a implementação de políticas públicas. Estabelece a ligação entre os políticos, as políticas desenvolvidas e os respectivos resultados em articulação com as necessidades e preferências dos cidadãos. Tem como principais subversões os condicionamentos que se impõem à actividade política, nomeadamente a corrupção e o incumprimento dos programas de governo. Neste plano importa aferir também a capacidade burocrática do governo enquanto entrave à corrupção e condição facilitadora do desenvolvimento de políticas que exprimem as preferências dos cidadãos.

Uma dimensão relevante neste âmbito prende-se com a RH, que consiste num mecanismo eficaz de controlo dos governos, nomeadamente na área da implementação das políticas públicas. Esta pode ser entendida como:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão efectivamente dispostas e capacitadas, para tomar acções que vão desde a supervisão rotineira a sanções criminais ou *impeachment* relativamente às acções ou emissões de outros agentes ou agências do Estado [O'Donnell 1999, 38].

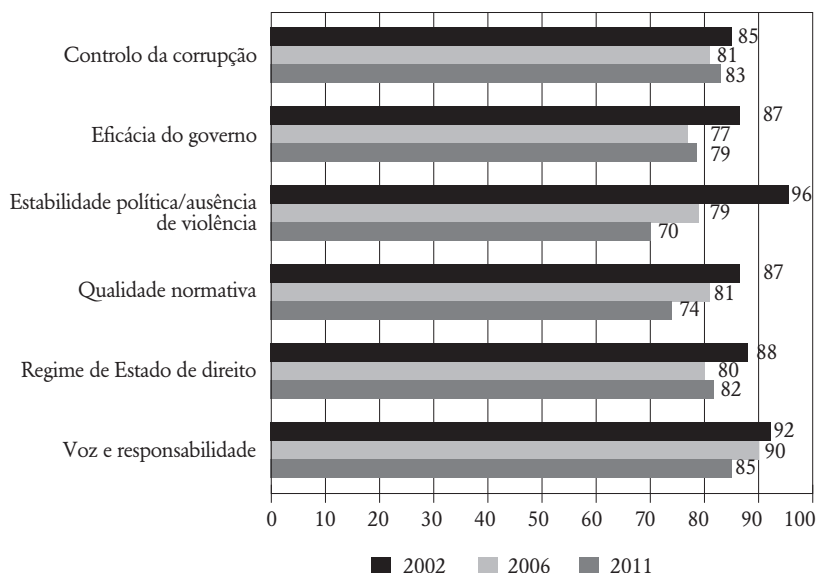
Se a RV se exerce com maior impacto por parte dos cidadãos nos momentos eleitorais, a RH tem o potencial de implicar outros agentes políticos no processo de supervisão contínua da actividade governamental durante o período da legislatura.

Como frisa Powell (2005, 62), «Liberdade, igualdade, RV e RH e regime de Estado de direito contribuem directamente para a qualidade da democracia». De igual modo, estas características também facilitam a responsividade democrática. Por esse motivo, debruçamo-nos de seguida sobre os indicadores que avaliam a capacidade burocrática e de execução dos governos portugueses. Uma ineficácia a estes níveis, aliada a elevados índices de corrupção, representaria um condicionamento significativo ao nível da implementação das políticas públicas, com consequências adversas para a qualidade da democracia, em geral, e a sua responsividade política, em específico.

Os dados existentes sugerem que os portugueses percebem a existência de RH. O inquérito às atitudes dos portugueses sobre a qualidade da democracia realizado pelo ICS em 2011 questiona os indivíduos sobre a capacidade que reconhecem aos agentes de RH em Portugal. Os resultados indicam que o agente com maior capacidade reconhecida pelos indivíduos é o Presidente da República (52% reconhecem-lhe total ou bastante capacidade), seguido da UE (39%), da Assembleia da República (38%), do Provedor de Justiça (28%) e dos meios de comunicação social (26%).

Qual a capacidade burocrática no caso português? Os *World Bank governance indicators* ajudam a responder a esta questão. A partir das percepções e experiências de cidadãos, empresários e especialistas nos sectores público, privado e não governamental, estes indicadores avaliam a qualidade de vários aspectos de governança, incidindo sobre um total de seis dimensões com relevância para a capacidade burocrática: voz e res-

Figura 8.2 – World Bank governance indicators para Portugal (2002, 2006 e 2011)



ponsabilidade,⁸ estabilidade política/ausência de violência,⁹ eficácia do governo,¹⁰ qualidade normativa,¹¹ regime de Estado de direito¹² e controlo da corrupção.¹³ A figura 8.2 apresenta os valores para Portugal nestas seis dimensões nas avaliações da última década.

Globalmente, Portugal regista valores positivos para todos os indicadores, embora abaixo do percentil 80 em metade destes em 2011, nomeadamente no que toca à estabilidade política/ausência de violência, à eficácia do governo e à qualidade normativa. Numa perspectiva longitu-

⁸ Mede até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar na escolha do seu governo, bem como na liberdade de expressão, na liberdade de associação e nos meios de comunicação livres.

⁹ Mede a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.

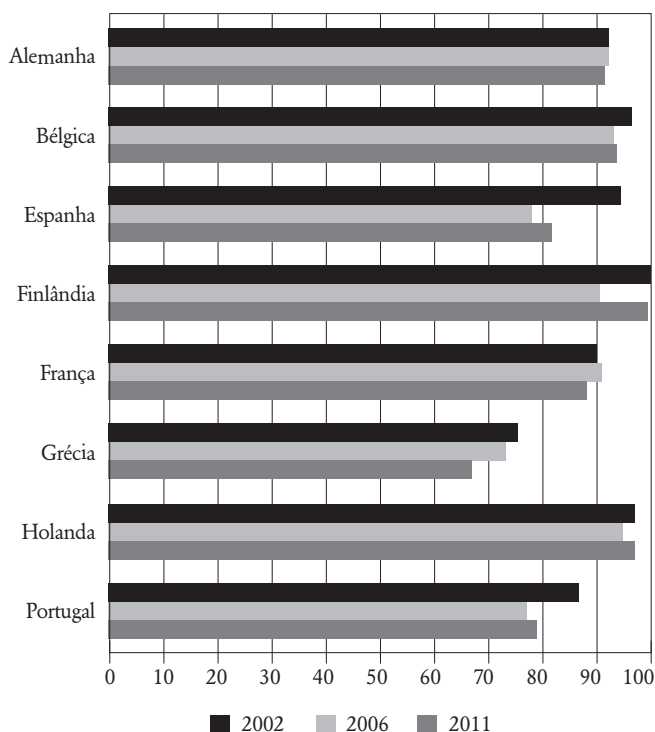
¹⁰ Mede a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e a respectiva independência das pressões políticas e a qualidade da formulação das políticas.

¹¹ Mede a capacidade do governo para desenvolver políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do sector privado.

¹² Mede até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.

¹³ Mede até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do condicionamento do Estado pelas elites e pelos interesses privados.

Figura 8.3 – *World Bank governance indicators*: eficácia do governo (2002, 2006 e 2011)

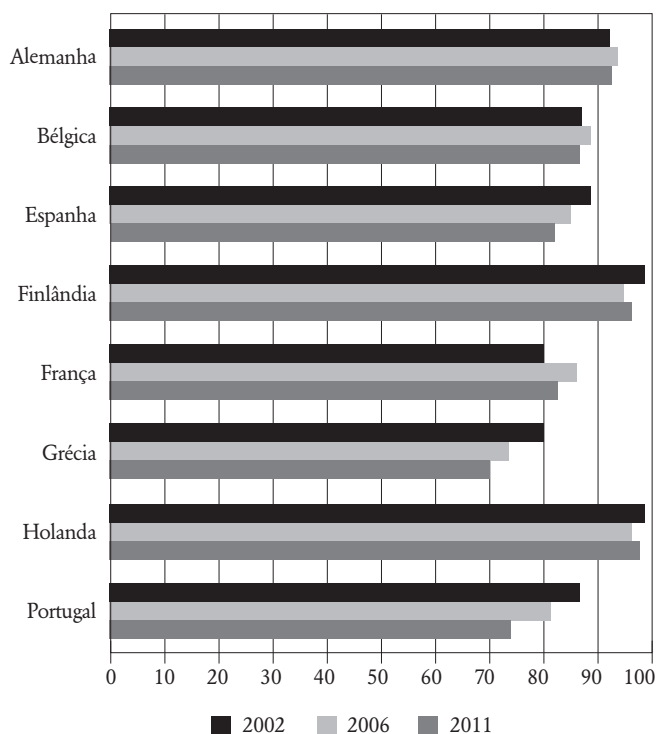


dinal, fica evidente uma tendência de descida da cotação ao longo da última década comum a todas as seis dimensões, que poderá reflectir um declínio da qualidade da democracia. Somando as quebras dos seis indicadores ao longo da última década, Portugal perdeu um total acumulado de 11,7% da sua cotação cumulativa, que baixou de 534,5 (num máximo de 600) em 2002 para 472 em 2011.

Atentando nos indicadores mais relevantes para medir a responsividade, nomeadamente a eficácia do governo, qualidade regulatória, regime de Estado de direito e controlo de corrupção numa perspectiva comparativa, chegamos a algumas conclusões gerais.

A eficácia do governo, examinada na figura 8.3, relaciona-se com a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e respectiva independência das pressões políticas e a qualidade da formulação das políticas. Entre os oito países analisados, Portugal tem o segundo pior índice de eficácia de governo em 2011. Esta posição relativa remonta a 2002, mas na última década registou-se uma quebra significativa não

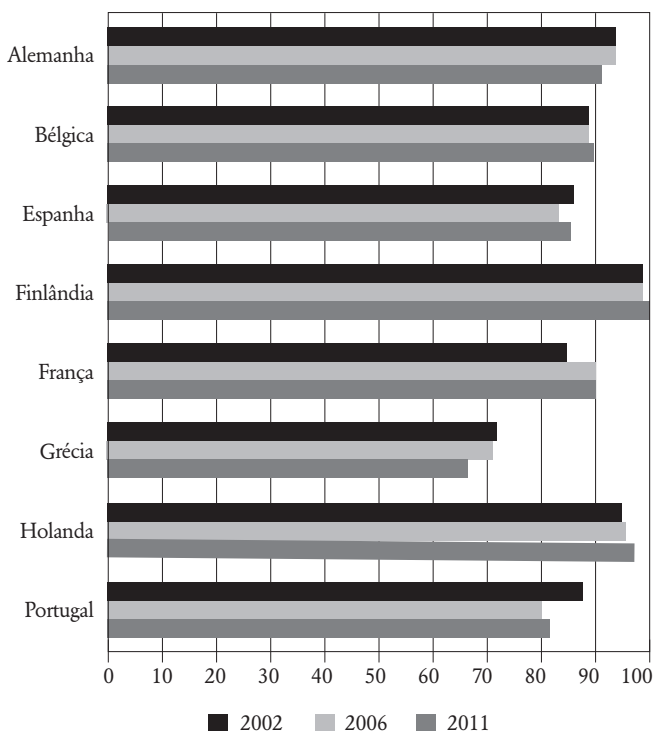
Figura 8.4 – *World Bank governance indicators*: qualidade regulatória (2002, 2006 e 2011)



apenas em Portugal, mas comum aos países da Europa do Sul, manifestando-se com particular incidência no caso espanhol. Numa escala de 0 a 100, em que a Finlândia tem o valor máximo, os países da Europa do Sul ocupam as três últimas posições entre os países observados, com a Grécia a destacar-se negativamente, ao ser o único país abaixo do percentil 70, ficando mais de 10 pontos percentuais abaixo de Portugal.

A qualidade regulatória, apresentada na figura 8.4, diz respeito à capacidade do governo para desenvolver políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do sector privado. Na última década, Portugal registou um declínio gradual superior a 10 pontos percentuais no que concerne a esta dimensão, encontrando-se actualmente pouco acima dos valores da Grécia, o pior classificado dos oito países europeus aqui comparados. Também nesta dimensão a quebra é partilhada pelos três países da Europa do Sul. A Alemanha, a Finlândia e a Holanda permanecem os únicos países acima do percentil 90.

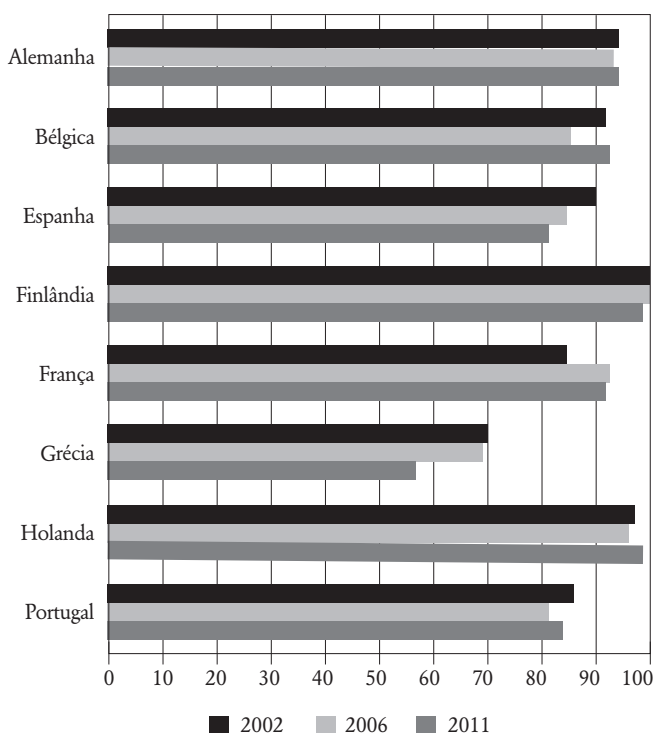
Figura 8.5 – *World Bank governance indicators: regime de Estado de direito* (2002, 2006 e 2011)



O regime de Estado de direito, avaliado na figura 8.5, mede até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, incluindo a avaliação da qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de ocorrência de crimes e violência. Relativamente a esta dimensão, na última década metade dos países aqui analisados piorou os seus índices: os três países da Europa do Sul e a Alemanha. Portugal foi o país que mais piorou nesta dimensão, embora ainda esteja a uma grande distância da Grécia, que quebrou sobretudo a partir de 2006.

A avaliação, no que diz respeito ao controlo da corrupção, é apresentada na figura 8.6. Esta visa medir até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do condicionamento do Estado pelas elites e pelos interesses privados. Nesta dimensão de responsividade, cinco países situam-se acima do percentil 90. Dos restantes – os países da Europa do Sul –

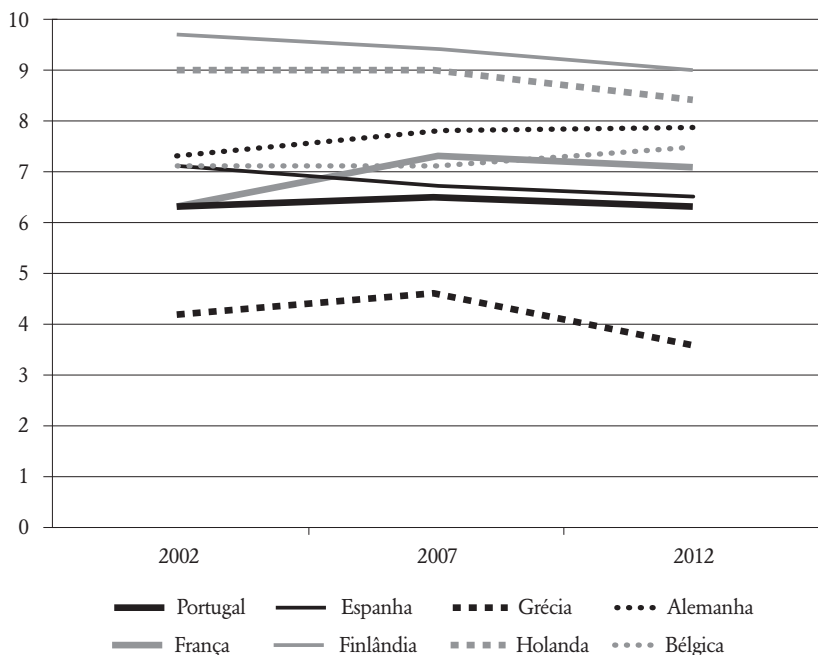
Figura 8.6 – *World Bank governance indicators*: controlo da corrupção (2002, 2006 e 2011)



Portugal e a Espanha apresentam valores muito semelhantes, tendo este último descido cerca de 10 pontos percentuais ao longo da última década. Os dados para a Grécia revelam uma realidade completamente à parte da portuguesa e da espanhola. O valor de 55,9 no controlo da corrupção torna a Grécia mais distante da Espanha (o segundo pior classificado) do que a Espanha do topo da escala. No entanto, tal deve-se em grande parte à queda abrupta que se registou a partir de 2006.

Da leitura dos indicadores comparados fica clara a prevalência da Finlândia e da Holanda como os países com melhor prestação no conjunto dos índices sobre a qualidade da governança. Surgem numa segunda linha a Alemanha, a Bélgica e a França, com este último país a coincidir com a Espanha em alguns indicadores. A Espanha, Portugal e a Grécia, os três países da Europa do Sul, revelam índices inferiores e as evoluções mais negativas ao longo dos últimos anos. Contudo, o caso grego distingue-se qualitativamente por ser constantemente o que apresenta pior per-

Figura 8.7 – Índice de percepções de corrupção (CPI)



formance e a uma distância substancial face aos restantes, como acontece no caso do controlo da corrupção.

Na medida em que envolve a alocação de recursos do Estado para outros fins, a corrupção é, de facto, um factor inibidor da implementação de políticas públicas e, portanto, um obstáculo à concretização dos programas eleitorais. A entidade internacional de combate à corrupção, *Transparency International*, desenvolve anualmente o índice de percepção da corrupção (CPI), um indicador agregado que combina diferentes fontes de informação, classificando os países de acordo com a percepção sobre o fenómeno da corrupção no sector público. Este índice tem por base diferentes avaliações e inquéritos de opinião realizados por instituições independentes. Utilizamos aqui este índice numa perspectiva longitudinal e comparativa, abrangendo os anos de 2002, 2007 e 2012 e os mesmos países da análise antecedente (figura 8.7).

Os dados da figura 8.7 vêm em linha com as conclusões do indicador de corrupção do World Bank. Aliás, as posições relativas dos países são idênticas. Numa escala de 0 (altamente corrupto) a 10 (muito honesto), a Grécia, com uma classificação de 3,6, ocupa a última posição entre os

países analisados, invertendo a tendência de melhoria até 2007 e regredindo face a uma década atrás. Portugal regista para 2012 sensivelmente o mesmo valor que em 2002, apesar do ligeiro progresso que se verificava em 2007, situando-se a seguir à Grécia, mas distanciando-se em quase 3 valores. Ao longo da última década, a Espanha, a Grécia, a Holanda e a Finlândia tiveram um declínio de magnitude semelhante, embora estes dois últimos países mantenham as posições de liderança de 2002. As únicas subidas no índice são os casos da Alemanha e da Bélgica. No *ranking* mundial de 183 países, a Finlândia é 1.º, a Holanda 9.º, a Alemanha 13.º, a Bélgica 16.º, a França 22.º, a Espanha 30.º, Portugal 33.º e a Grécia 94.º

Em termos globais, os dados aqui apresentados para a implementação de políticas públicas indicam que Portugal teve uma prestação intermédia quando comparado com os restantes países da Europa do Sul. Quando incluímos no âmbito da análise os restantes países europeus abrangidos, torna-se evidente o desfasamento dos países da Europa do Sul, no qual Portugal se inclui, em relação a todos os indicadores de implementação de políticas públicas. Sob o olhar longitudinal, importa ainda referir a tendência comum para uma queda da avaliação no caso português em todos os indicadores referentes à implementação de políticas públicas. Com efeito, embora Portugal apresente valores razoáveis, na década transacta todos os indicadores pioraram no contexto português.

Olhando agora para os vários elos de responsividade política de forma global, parece ser legítimo afirmar que não demonstram nenhuma melhoria significativa ao longo da última década. Entre os três elos identificámos tendências contraditórias: ligeiras melhorias na estruturação de escolhas; ausência de problemas de *party switching*, governação por decreto e derrotas de *Condorcet winners* e vitórias de *Condorcet losers*, mas existência de desproporcionalidade acima da média, embora estável, no que toca à agregação institucional; grandes condicionalismos internos e externos, alguma incapacidade ao nível da RH e deterioração da capacidade democrática no domínio da implementação de políticas públicas. O mesmo sucede ao nível dos próprios indicadores que os compõem – por exemplo, no elo da estruturação de escolhas a tendência aponta no sentido de uma melhoria ao nível dos recursos cognitivos e da redução das desigualdades económicas, mas para uma degradação das condições em que é exercida a liberdade de imprensa em Portugal. Este é o panorama pouco animador do contexto institucional, tal como os índices de que dispomos nos proporcionam e ajudam a contextualizar a análise da perspectiva dos cidadãos que de seguida é efectuada.

Responsividade política: perspectiva dos cidadãos

Para além dos dados objectivos e avaliações externas sobre as condições actuais dos elos de responsividade política, podemos averiguar as percepções dos portugueses sobre a responsividade. Para o efeito, recorremos a dados do inquérito às atitudes dos portugueses sobre a qualidade da democracia de Julho de 2011 e, sempre que possível, adoptando a mesma perspectiva longitudinal e comparativa.

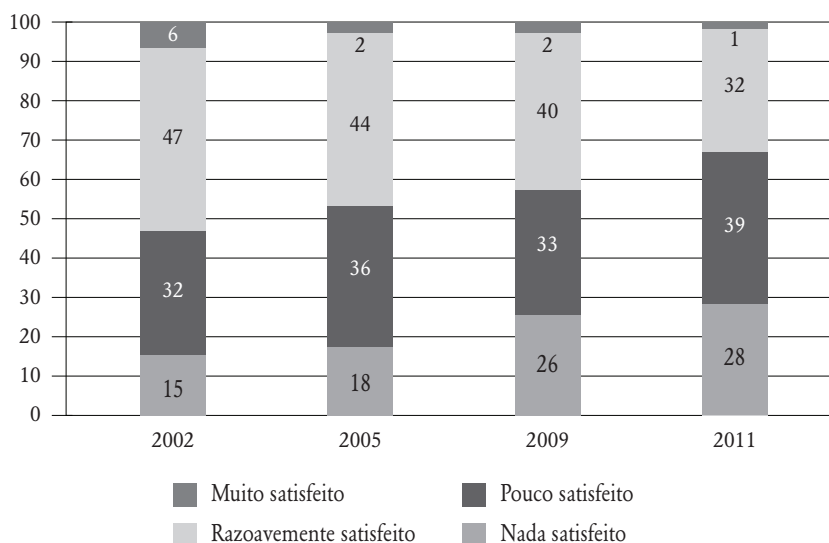
A satisfação com a democracia é um indicador frequentemente utilizado para medir a responsividade (para uma análise deste e de outros indicadores, v. Powell 2005, 72-75). Os dados da figura 8.8 demonstram-nos uma crescente insatisfação dos portugueses com o funcionamento da democracia. Em nove anos (2002-2011), a percentagem de portugueses insatisfeitos (pouco ou nada satisfeitos) com o funcionamento da democracia aumentou 20 pontos percentuais. Em 2011, 67% dos portugueses estavam insatisfeitos com o funcionamento da democracia. O maior agravamento na insatisfação dos portugueses deu-se no período mais curto analisado, ou seja, nos últimos dois anos (2009-2011), o que é elucidativo das opiniões dos portugueses sobre o passado recente do funcionamento da democracia.

A responsividade política, do ponto de vista individual, é um conceito multidimensional que pode ser medido a dois níveis. O primeiro são as percepções sobre a responsividade da classe política,¹⁴ o segundo são as percepções sobre a responsividade do sistema político.¹⁵

¹⁴ Neste inquérito essas percepções são medidas através das seguintes perguntas: «Agora vou-lhe ler algumas frases sobre a capacidade e vontade que os políticos em Portugal demonstram para responder aos problemas das pessoas. Gostava que me dissesse se está muito de acordo, de acordo, em desacordo ou muito em desacordo com as seguintes afirmações: ‘as decisões políticas no nosso país favorecem sobretudo os grandes interesses económicos’; ‘em Portugal, os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam’; ‘os compromissos assumidos perante a União Europeia fazem com que os políticos portugueses não tenham autonomia para defender os interesses dos cidadãos nacionais’.»

¹⁵ Neste inquérito essas percepções são medidas através das seguintes perguntas: «Agora vou-lhe ler algumas frases sobre a capacidade e vontade que os políticos em Portugal demonstram para responder aos problemas das pessoas. Gostava que me dissesse se está muito de acordo, de acordo, em desacordo ou muito em desacordo com as seguintes afirmações: ‘os políticos preocupam-se apenas com os seus próprios interesses’; ‘os políticos não se interessam pelo que pessoas como eu pensam’; ‘os políticos levam os interesses dos cidadãos em conta na hora de tomarem decisões’; ‘no nosso país, os políticos tentam resolver os problemas dos cidadãos’.»

Figura 8.8 – Avaliação global 2002-2011: «Em que medida se sente satisfeito com o funcionamento da democracia em Portugal?» (percentagem)

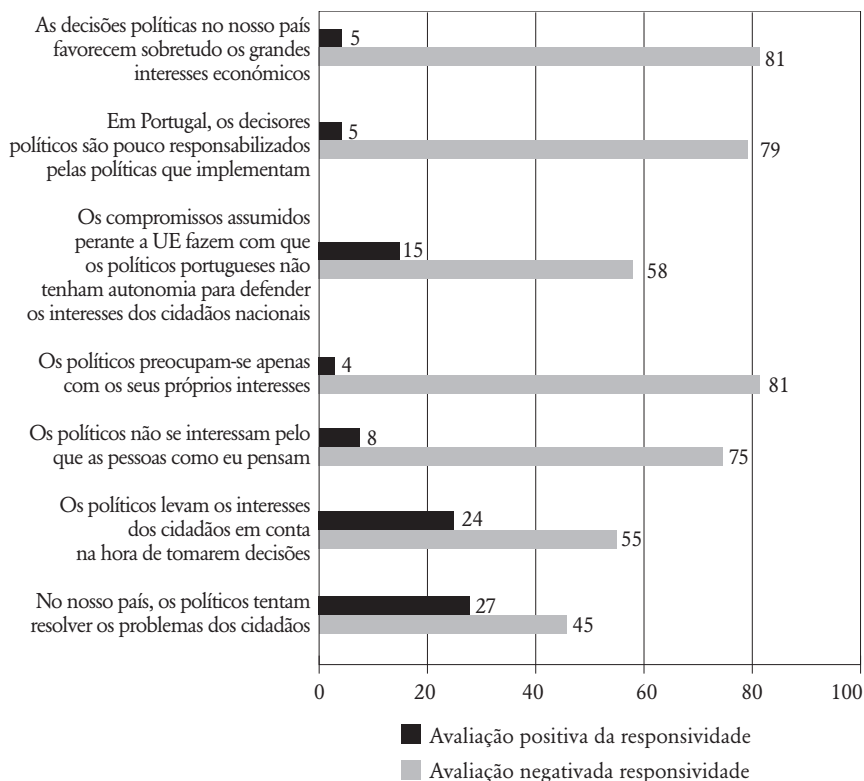


Fonte: Inquéritos pós-eleitorais, ICS.

A figura 8.9 reflecte a avaliação dos portugueses face a estes dois níveis de responsividade política. Assim, os três primeiros indicadores dizem respeito à dimensão da responsividade do sistema político e os quatro últimos à responsividade da classe política.

Destaca-se a predominância das avaliações negativas sobre as positivas, que atingem, no melhor dos casos, os 27%. Ambas as dimensões são avaliadas de forma aproximadamente negativa por parte dos inquiridos. «Os políticos preocupam-se apenas com os seus próprios interesses» é a variável que obtém mais avaliações negativas (81%) e uma menor percentagem de avaliações positivas (4%). Sublinha-se ainda que 81% dos inquiridos entendem que «as decisões políticas no nosso país favorecem sobretudo os grandes interesses económicos» e 79% consideram que «em Portugal os decisores políticos não são responsabilizados pelas políticas que implementam». É na avaliação da responsividade da classe política que se encontra uma maior percentagem de avaliações positivas, embora mesmo assim francamente minoritária: 24% consideram que «os políticos levam os interesses dos cidadãos em conta na hora de tomarem decisões» e 27% concordam que «no nosso país, os políticos tentam resolver os problemas dos cidadãos». Estas avaliações positivas situam-se mais de 30 e 20 pontos percentuais abaixo das negativas, respectivamente.

Figura 8.9 – Dimensões da responsividade política (percentagem)

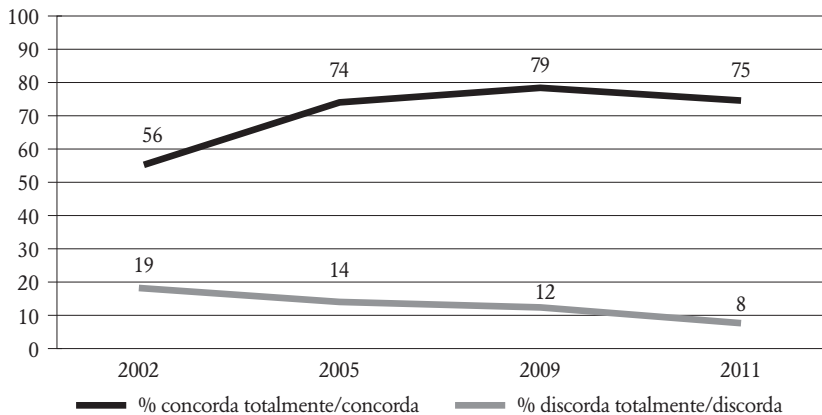


Fonte: Inquéritos pós-eleitorais, ICS.

Focando um indicador de responsividade da classe política em particular – «os políticos não se interessam pelo que as pessoas como pensam» – e observando a sua evolução longitudinal entre os anos de 2002 e 2011, fica uma vez mais patente a percepção de uma progressiva deterioração da responsividade política ao longo da última década, deixando antever um crescente distanciamento entre os interesses de políticos e eleitores na avaliação destes últimos.

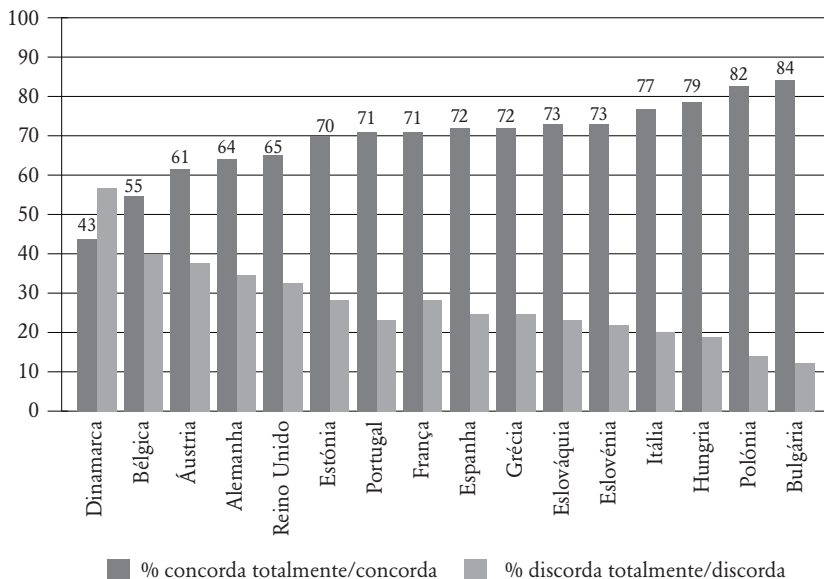
Embora não nos seja possível comparar os dados mais recentes de 2011 deste indicador com outros países europeus, tal comparação é possível para 2009, o que é feito na figura 8.11. No panorama geral europeu em 2009, Portugal encontra-se entre os países com menor percentagem da população a concordar com a afirmação e, por isso, a fazer uma avaliação negativa do nível de responsividade política. Situa-se numa posição

**Figura 8.10 – Deterioração da responsividade política (2002-2011):
«Os políticos não se interessam pelo que pessoas como
eu pensam» (excluindo NS/NR)**



Fonte: Inquérito às atitudes dos portugueses sobre a qualidade da democracia, 2011.

**Figura 8.11 – «Os políticos não se interessam pelo que pessoas como
eu pensam» (Portugal e a Europa, 2009) (excluindo NS/NR)**



Fonte: IntUne (2005-2009).

Quadro 8.3 – Dimensões sócio-demográficas e políticas das percepções de responsividade

	Responsividade da classe política	Responsividade do sistema político
Sócio-demográficas	Género	NS
	Norte-Sul	Norte com avaliação mais negativa (diferença estatisticamente significativa; Mann-Whitney, sig. $p = 0,000$)
	Rural-urbano	NS
	Nível educacional	Menos instruídos com avaliação mais negativa (correlação Pearson; coeficiente = 0,147; sig. $p = 0,000$)
	Leitura de jornais	NS
Posicionamento político	Autoposicionamento Esquerda-direita	NS
	Voto em partidos do governo	NS
	Voto em partidos <i>troika</i>	Votantes em partidos fora do acordo <i>c/troika</i> com avaliação mais negativa (Mann-Whitney, sig. $p = 0,065$)
Atitudes políticas	Identificação partidária (sim/não)	NS
	Voto nas legislativas (sim/não)	NS

intermédia em grande proximidade com um conjunto de seis outros países que têm entre 70% e 73% de indivíduos que concordam/concordam totalmente com a afirmação. Está em vantagem relativamente aos restantes países da Europa do Sul, a toda a Europa de Leste (à excepção da

Estónia) e a par da França. Porém, apesar da sua posição relativa em perspectiva comparada, os valores de Portugal distam duas vezes mais do país melhor classificado (Dinamarca) do que do pior classificado (Bulgária).

No intuito de averiguar a existência de relações estatisticamente significativas entre as percepções de responsividade política e as características sócio-demográficas e políticas dos indivíduos, procedemos à elaboração da análise apresentada no quadro 8.3. Nesta separamos a responsividade nos dois níveis acima delineados, classe política e sistema político.

Das quatro variáveis sócio-demográficas testadas, duas apresentaram diferenças estatisticamente significativas, sugerindo um padrão atitudinal relativamente transversal à população portuguesa, embora com maior prevalência entre os inquiridos do Norte do país e os menos instruídos.

Das variáveis afectas ao posicionamento político, o autopoicionamento na escala esquerda-direita apenas se mostrou significativo no que toca à responsividade da classe política, com a esquerda a fazer uma avaliação mais negativa. Os dados demonstram ainda que os indivíduos votantes em partidos fora do acordo com a *troika* fazem uma avaliação mais negativa da responsividade do sistema político.

Por último, as atitudes políticas não têm, na sua maioria, correlação com a responsividade. A excepção são os indivíduos sem identificação partidária, que – como seria expectável – fazem uma avaliação mais negativa da responsividade da classe política.

Os resultados parcialmente diferentes do quadro 8.3 em termos de responsividade da classe política e do sistema político sugerem que os indivíduos distinguem entre estas duas dimensões. Embora exista uma correlação estatisticamente significativa entre elas (coeficiente de correlação de Pearson = 0,221; sig. $p = 0,000$) – um resultado que é, de certo modo, inevitável –, os dados sugerem uma distinção na avaliação destas duas dimensões, distinção que é confirmada quando analisamos a sua correlação com a satisfação com a democracia. Com efeito, a correlação entre a satisfação com a democracia e a responsividade é estatisticamente significativa apenas no que concerne à responsividade da classe política. Mais, se desagregarmos as duas dimensões pelos respectivos indicadores que as compõem, verificamos que, para a responsividade da classe política, todos os indicadores são estatisticamente significativos (embora «os políticos levam os interesses dos cidadãos em conta na hora de tomarem decisões» em menor grau), enquanto para a responsividade do sistema político apenas existe correlação significativa (de forma fraca) com a questão da influência dos grandes interesses económicos, como se pode ver no quadro 8.4.

Quadro 8.4 – Correlatos da satisfação com a responsividade da classe política e do sistema político (r de Pearson)

		Satisfação com a democracia (– – ++)
Responsividade da classe política	Os políticos não se interessam pelo que pessoas como eu pensam (– – ++)	0,126 **
	Os políticos preocupam-se apenas com os seus próprios interesses (– – ++)	0,176 **
	Os políticos levam os interesses dos cidadãos em conta na hora de tomarem decisões (– – ++)	0,070 *
	No nosso país, os políticos tentam resolver os problemas dos cidadãos (– – ++)	0,109 **
Responsividade do sistema político	As decisões políticas no nosso país favorecem sobretudo os grandes interesses económicos (– – ++)	0,071 *
	Os compromissos assumidos perante a União Europeia fazem com que os políticos portugueses não tenham autonomia para defender os interesses dos cidadãos nacionais (– – ++)	–0,005
	Em Portugal, os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam (– – ++)	–0,002

Notas: * $p < 0,05$ (teste bicaudal); ** $p < 0,01$ (teste bicaudal).

De modo a analisar as determinantes da responsividade, quer em termos da classe política, quer do sistema político, procedemos a uma análise multivariada explicativa da responsividade política. As variáveis independentes são as utilizadas no quadro 8.3 (excepto o «voto nos partidos do governo» por efeitos de multicolinearidade) e as variáveis dependentes são os índices de responsividade. Para a responsividade da classe política identificamos dois preditores significativos: nível educacional (beta: 0,213; sig. $p = 0,001$) e região (Norte-Sul) (beta: 0,137; sig. $p = 0,007$), nos sentidos descritos anteriormente. Para a responsividade do sistema político apenas a região (Norte-Sul) é um preditor significativo (beta: 0,168; sig. $p = 0,001$). Em ambos os casos a variância explicada é relativamente baixa (responsividade da classe política: adj. $R^2 = 0,045$; responsividade do sistema político: adj. $R^2 = 0,035$), reforçando a conclusão de que a avaliação negativa da responsividade – quer da classe política, quer do sistema político – é transversal à população portuguesa.

Conclusões

Mario Draghi, presidente do Banco Central Europeu, afirmou, numa entrevista recente ao semanário *Der Spiegel*, que alguns «governos europeus ainda não se aperceberam de que perderam soberania há muito» (29 de Outubro de 2012). Esta frase demonstra que a crise económica não tem tido apenas efeitos na economia, mas poderá estar também a afectar o sistema político. O panorama delineado ao longo do capítulo demonstra isso mesmo. De facto, a primeira década do novo milénio é frequentemente descrita como uma «década perdida» em termos da economia portuguesa. Como os dados deste capítulo indicam, esta descrição parece ser extensível também à responsividade política, pelo menos em termos da avaliação dos cidadãos. Com efeito, os dados apontam para uma deterioração da avaliação que é feita da responsividade, quer em termos globais – a satisfação com a democracia declina 20 pontos percentuais entre 2002 e 2011 –, quer em dimensões mais específicas da responsividade (v., por exemplo, a queda de 15 pontos percentuais na proporção dos portugueses que consideram que os políticos se interessam pelas opiniões do cidadão comum). Assim, em 2011, o padrão de avaliação da responsividade política é marcadamente negativo: apenas um em cada três portugueses encontra-se satisfeito com o funcionamento da sua democracia e apenas 10% consideram que os políticos têm em conta as opiniões do cidadão comum. Como os dados deste capítulo ilustram, esta avaliação negativa é transversal à sociedade portuguesa, não sendo significativamente explicada pelas variáveis sócio-demográficas, de posicionamento político e de atitudes políticas examinadas. Portanto, respondendo às duas questões colocadas na introdução deste capítulo, podemos concluir que embora 80% dos votantes tenham votado em partidos que apoiaram o programa de ajuda financeira a Portugal, este voto não assegurou uma percepção positiva da responsividade política em Portugal. Pelo contrário. Em segundo lugar, os dados que apresentamos mostram cabalmente que a crise no relacionamento entre os eleitores e os eleitos é anterior ao rebentar da crise económico-financeira, a partir de 2008-2009. Todos os dados que coligimos anteriores a 2011 mostram quebras significativas na qualidade da relação entre os cidadãos e a política. Por isso, a crise agravou uma deterioração que estava já em curso.

A triangulação dos dados do inquérito com outros dados aponta para uma deterioração muito mais rápida da avaliação dos portugueses do que as avaliações externas e os dados objectivos. Com efeito, retomando os dados mobilizados para cada um dos três elos da responsividade, o saldo

global está longe de mostrar um declínio tão acentuado como na percepção dos portugueses. No primeiro elo, centrado na estruturação de escolhas, temos a coexistência de tendências ligeiramente negativas (liberdade de imprensa) com outras (ligeiramente) positivas (desigualdade, níveis educacionais); no segundo, relacionado com a agregação institucional, não emerge qualquer alteração substancial (o sistema eleitoral não se alterou, nem emerge um padrão de mudanças partidárias ou de governação por decreto); no terceiro elo (implementação de políticas públicas) as avaliações apontam para um declínio relativamente mitigado.

As implicações deste padrão não são irrelevantes, sobretudo se considerarmos a reciprocidade que se pode gerar em termos de responsividade. Convém aqui recuperar a leitura habitual da democracia representativa enquanto relação de principal-agente. Os cidadãos são, no seu conjunto, o principal. Daí decorre a importância da responsividade, na medida em que os representantes políticos – os *agentes* desta relação – elaboram e implementam políticas que exprimem as preferências dos cidadãos. Este modelo sugere uma ligação hierárquica entre os cidadãos e os representantes, com os primeiros acima dos segundos. Contudo, a posição hierárquica dos cidadãos é, na realidade, dupla – têm o poder de escolher os seus agentes, mas estão também sujeitos às leis e políticas públicas que estes aprovarem. Com efeito, a democracia pressupõe representantes que são responsivos às preferências dos cidadãos; mas também cidadãos que são responsivos às leis e políticas públicas.

Esta dupla posição dos cidadãos suscita a possibilidade de *reciprocidade* na relação de responsividade. Se os cidadãos não percebem os seus representantes como responsivos, podem reciprocamente, tornando-se menos responsivos perante as leis e políticas públicas. Tal acarreta custos e dificuldades substanciais ao processo de governação. Recuperando a analogia de Dunsire (1993), a governação assemelha-se à condução de um automóvel. No processo de condução, a direcção de um veículo não depende unicamente do seu condutor. Na realidade, o movimento no volante de um automóvel desencadeia uma série de reacções em mecanismos internos do veículo – como, por exemplo, válvulas ou cilindros – que geram pressão sobre a barra do automóvel e levam as suas rodas a deslocarem-se na direcção pretendida. Se esses cilindros e válvulas não forem responsivos, o carro não reagirá às instruções do condutor. Da mesma forma, a implementação das decisões de um governo depende da aceitação de outros intervenientes, que são, em última análise, os cidadãos. Uma menor aceitação, inevitavelmente, dificulta o processo de governação.

Fica uma última questão sobre este «processo de deterioração em curso» que as avaliações e tendências marcadamente negativas identificadas neste capítulo podem suscitar – deverá ser equacionado um cenário de retrocesso democrático, com a actual democracia portuguesa a dar lugar a uma nova experiência não democrática? É nossa convicção que tal cenário permanece irrealista. Como Linz e Stepan (1996, 5-6) frisam, a consolidação da democracia ocorre quando a democracia se torna o «único jogo possível» (*the only game in town*) numa sociedade. Tendo em conta esta definição, não parece haver uma alteração – a democracia não perdeu esse estatuto, seja em termos atitudinais, comportamentais ou institucionais. Contudo, se a democracia permanece o «único jogo» em Portugal, os dados deste capítulo sugerem que é um jogo que – na avaliação da esmagadora maioria dos portugueses – está a ser muito mal jogado.

Referências bibliográficas

- Beetham, D., et al. 2008. *Assessing the Quality of Democracy: a Practical Guide*. Estocolmo: IDEA.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, MA: Yale University Press.
- Dunsire, A. 1993. «Modes of governance». In *Modern Governance: New Govern-Society Interactions*, ed. J. Koimann. Londres: Sage, 21-34.
- Easton, D. 1968. *Uma Teoria de Análise Política*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Franklin, M. N., e C. Wlezien. 1997. «The responsive public issue salience, policy change, and preferences for European unification». *Journal of Theoretical Politics*, 9 (3): 347-363.
- Freire, A., M. Meirinho e D. Moreira. 2008. *Para Uma Melhoria da Representação Política: a Reforma do Sistema Eleitoral*. Lisboa: Sextante.
- Gallagher, M. 1991. «Proportionality, disproportionality, and electoral systems». *Electoral Studies*, 10 (1): 33-51.
- Hakhverdian, A. 2012. «The causal flow between public opinion and policy: government responsiveness, leadership, or counter movement?». *West European Politics*, 35 (6): 1386-1406.
- Hug, S., e D. Martin. 2012. «How electoral systems affect MP's positions». *Electoral Studies*, 31 (1): 192-200.
- Jennings, W. 2009. «The public thermostat, political responsiveness and error-correction: border control and asylum in Britain, 1994-2007». *British Journal of Political Science*, 39 (4): 847-870.
- Linz, J., e A. Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Lobo, M. C., P. Magalhães e A. C. Pinto. 2009. «As instituições políticas da democracia portuguesa». In *Portugal: Uma Democracia em Construção*, orgs. M. V. Cabral, M. C. Lobo e R. G. Feijó. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 141-174.
- Morlino, L., e L. Diamond, eds. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

- O'Donnell, G. 1999. «Horizontal accountability in new democracies». In *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. A. Schedler, L. Diamond e M. Plattner. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 29-51.
- O'Donnell, G. 2005. «Why the rule of law matters». In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. L. Morlino e L. Diamond. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 3-17.
- Powell, G. B. 2005. «The chain of responsiveness». In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. L. Morlino e L. Diamond. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 62-76
- Rueschmeyer, D. 2005. «Addressing inequality». In *Assessing the Quality of Democracy*, eds. L. Morlino e L. Diamond. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 47-61
- Wlezien, C., e S. Soroka. 2012. «Political institutions and the opinionpolicy link». *West European Politics*, 35 (6): 1407-1432.

Capítulo 9

Governança eficaz e apoio à democracia

Introdução

Existe uma longa tradição na investigação e pensamento políticos que defende que as instituições políticas e o seu funcionamento devem ser vistos como um reflexo dos valores e atitudes dos cidadãos. É uma tradição que remonta à obra *Da Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville (2000 [1840]), e que tem encontrado um apoio empírico renovado nos trabalhos de Almond e Verba (1963), Putnam (1993) ou Fukuyama (1995), autores que se têm focado no papel da «cultura cívica», na «confiança interpessoal», no «capital social» e nos seus efeitos sobre os regimes políticos e o seu desempenho institucional. Esta abordagem à ligação entre as atitudes de massas e as instituições trata as primeiras como causas de mudança nas segundas. Deste modo, os «valores de auto-expressão», eles próprios originados pelo desenvolvimento sócio-económico e pelo aumento dos recursos cognitivos dos cidadãos, são vistos como causas de mudança de regime e de respeito pelos direitos civis e políticos (Inglehart e Welzel 2005), enquanto o apoio incondicional de massas à democracia («legitimidade democrática») tem sido considerado uma condição para a consolidação e estabilidade da democracia (Gunther *et al.* 2007; Diamond 1999).

No entanto, existe uma tradição igualmente longa na investigação e pensamento políticos que sugere que as atitudes, crenças e preferências dos cidadãos em relação às instituições e regimes políticos devem também ser consideradas consequências – em vez de apenas causas – do funcionamento dessas instituições e regimes. Num conjunto de trabalhos escritos desde a década de 50, David Easton (1953, 1957, 1965a, 1965b e 1975) teorizou que as atitudes e as acções de apoio a um regime político devem ser tratadas não só como *inputs* relevantes no sistema político, mas também como resultado dos efeitos dos *outputs* do sistema, ou seja,

das decisões políticas e das políticas públicas. Da mesma forma, outros dois gigantes da ciência política do século xx, Seymour Martin Lipset e Robert Dahl, defendiam que a legitimidade dos regimes políticos e as crenças básicas sobre a autoridade podem ser afectadas pela «eficácia» dos governos, entendida como «o desempenho real de um sistema político, na medida em que satisfaz as funções básicas governativas, tal como definidas pelas expectativas da maioria dos membros de uma sociedade» (Lipset 1959, 86), ou, simplificando, como a «capacidade [do governo] em lidar eficazmente com problemas palpáveis» (Dahl 1971, 147).

Este capítulo reconhece esta segunda tradição e testa empiricamente hipóteses que advêm da mesma. Especificamente, testa a hipótese de que, independentemente da forma como os factores sociais e económicos afectam as atitudes e crenças fundamentais dos cidadãos sobre as instituições políticas, a *eficácia governativa*, entendida como a qualidade da formulação e implementação das políticas públicas, molda de forma importante as crenças e atitudes de massas, em particular as atitudes em relação aos regimes. As pessoas que vivem em regimes democráticos em que a qualidade da elaboração de políticas é alta tenderão a dar maior apoio à democracia e a rejeitar alternativas autocráticas. Por oposição, quando a ineficácia é dominante, o apoio democrático será prejudicado. Uma implicação adicional consiste no facto de a relação entre a governação eficaz e o apoio à democracia poder por vezes ser *negativa*: as autocracias em que a qualidade da formulação e implementação das políticas é alta tenderão a ser caracterizadas por níveis mais baixos de apoio de massas à democracia como regime.

Governação, democracia e atitudes de massas

Outputs e apoio específico

O que define a «democracia» e como deve ser distinguida de outros tipos de regime, é uma discussão antiga na teoria política e na ciência política. Contudo, é relativamente claro que a democracia e a governação eficaz não se sobrepõem, quer conceptualmente, quer empiricamente. Estudos que operacionalizam os conceitos de «governação» e «democracia» tendem a confirmar a heterogeneidade interna dos regimes democráticos neste sentido (Montinola e Jackman 2002; Sung 2004; Bäck e Hadenius 2008; Charron e Lapuente 2010). Numa revisão ampla dos dados disponíveis, Holmberg, Rothstein e Nasiritousi (2009, 138) concluem que, «empiricamente, não existe nenhuma relação directa entre o estabelecimento

de uma democracia representativa eleitoral e a QoG (*quality of government*) no exercício do poder público» (v. também Rothstein e Teorell 2008).

Se as democracias variam em termos da qualidade da sua governação, é provável que tal variação provoque, ela própria, diferenças nas avaliações feitas pelos cidadãos sobre o desempenho da democracia. Essa expectativa decorre directamente da famosa teorização de David Easton sobre a natureza do chamado *apoio específico*. Easton concebe-o como dirigido às «percepções das decisões, políticas, acções, expressões ou estilo geral das [...] autoridades (Easton 1975, 437) e por isso susceptível aos efeitos dos *outputs* do sistema político (Easton 1957, 385, e 1965, 126). Quando as políticas são «percepcionadas pelos membros como indo ao encontro das suas exigências à medida que estas vão surgindo ou por antecipação» (Easton 1965b, 343), o apoio específico aumenta. Quando isso não acontece, o apoio específico diminui.

A maioria das tentativas de testar a noção de que os *outputs* do sistema produzem efeitos sobre as avaliações do desempenho do regime contornaram a questão difícil de como medir os atributos dos *outputs* das políticas e passaram directamente para a relação entre os *resultados* e o apoio. Deste modo, muitos estudos mostram que a «satisfação com o funcionamento da democracia» é afectada pelas percepções subjectivas de desempenho económico (Anderson e Guillory 1997; Rose *et al.* 1998; Mishler e Rose 2001; Wagner *et al.* 2003; Chu *et al.* 2008; Thomassen e van der Kolk 2009) ou por indicadores económicos objectivos desse desempenho, como o crescimento do PIB (Anderson 1998; Rose *et al.* 1998). No entanto, alguma investigação demonstra que, independentemente de ser afectada por indicadores subjectivos ou objectivos de desempenho económico, a satisfação dos cidadãos com a democracia também está relacionada com indicadores que conseguem captar melhor as características dos «*outputs* do sistema». Deste modo, Rose, Mishler e Haerpfer (1998) mostram que medidas agregadas de corrupção estão relacionadas com melhores avaliações de «como as coisas estão em democracia», resultados estes que foram replicados por Anderson e Tverdova (2003) ao utilizarem a «satisfação com a democracia» como variável dependente. Wagner, Schneider e Halla (2009) mostram que os indicadores da qualidade institucional, o Estado de direito e, de novo, o controlo da corrupção, a nível dos países, afectam as avaliações do desempenho do regime democrático. Por fim, Curini, Jou e Memoli (2010) mostram que as instituições que «promovem a qualidade da alocação de recursos e a prestação de serviços públicos», tal como medidos pelos índices compostos de governação do Banco Mundial (Kaufmann *et al.* 2010), estão associadas a

níveis mais elevados de satisfação popular com a forma como a democracia funciona em cada país.

Outputs e apoio difuso: a hipótese «Easton-Lipset-Dahl»

Será isto também verdade para uma dimensão diferente das opiniões dos cidadãos sobre o regime, o seu apoio fundamental à democracia enquanto forma de governo? À primeira vista, existem motivos para acreditar que não deverá ser esse o caso. Afinal, o próprio Easton definiu o *apoio difuso* como sendo composto pelas «avaliações sobre o que um objecto é ou representa – o significado geral que tem para uma pessoa – e não sobre aquilo que faz» (Easton 1975, 444). «Representando a adesão aos objectos políticos em si mesmos, [o apoio difuso] não será facilmente abandonado por causa da insatisfação presente com o que o governo faz» (Easton 1975, 445). É claro que Easton nunca pretendeu sugerir que o apoio difuso e as normas e valores que estão na sua base não são afectados por processos de mudança. Easton chama a atenção para que, se fosse esse o caso, «nunca teríamos mudado desde a Idade da Pedra». Mas, deste ponto de vista, a mudança no apoio difuso ocorre lentamente. As suas fontes encontram-se na aprendizagem social, socialização, doutrinação e «politização» (Easton 1957, 395-400, 1965a, 125-127, e 1975, 445). Consequentemente, os «*outputs* e o desempenho benéfico podem aumentar e diminuir, enquanto este apoio, sob a forma de adesão generalizada, persiste» (Easton 1975, 444).

Contudo, muitas das leituras posteriores de Easton têm negligenciado o facto de este autor ter sugerido que o apoio difuso também pode estar relacionado com o desempenho dos governos propriamente dito. Como o próprio afirma (Easton 1965a, 199-120), se as autoridades

são incapazes ou não estão dispostas a responder às exigências dos membros [...] em última instância poder-se-á esperar que esta situação dê origem a um estado de descontentamento elevado e sujeito a um aumento constante. Seguindo este rumo, se as exigências continuassem a ser barradas ou negadas, a desafeição dos membros relevantes pode também passar para o regime.

Easton não foi o único a defender este argumento. Uma ideia semelhante foi apresentada por Lipset no seu artigo seminal de 1959, «Some social requisites of democracy». Aqui este autor distinguia entre *legitimidade* – «a capacidade de um sistema político de criar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas ou próprias para a sociedade» – e *eficácia* – «o real desempenho de um sistema político, na

medida em que satisfaz as funções básicas de governo, como definidas pela maioria dos membros de uma sociedade [...], marcada por uma burocracia e um sistema de tomada de decisões eficientes» (1959, 86). Segundo Lipset, a legitimidade também pode ser construída ou destruída com base na governança eficaz: «se um novo sistema é incapaz de manter as expectativas dos principais grupos (tendo por base a «eficácia») por um período suficientemente longo para desenvolver a legitimidade numa nova base, pode desenvolver-se uma nova crise» (1959, 87). «Mesmo em sistemas legítimos, uma quebra na eficácia, repetidamente ou por um período longo, pode pôr em perigo a sua estabilidade» (1959, 89).

Por fim, estes argumentos também encontram eco em Dahl, no seu *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971). Seguindo a tradição da «cultura política», Dahl assinala que os factores que conduzem «um país a um regime hegemónico ou à contestação pública e à poliarquia [...] têm de operar, de certo modo, através das crenças do povo» (1971, 124) e essas crenças devem ser vistas «como uma variável independente de importância [nas] [...] tentativas de dar conta das variações nos regimes» (1971, 188). No entanto, surgem duas questões. Que crenças são cruciais deste ponto de vista? E o que, por sua vez, poderia explicá-las? Entre essas crenças, Dahl discute as que dizem respeito à «eficácia» ou «eficiência de *output*» (1971, 148). Numa certa medida, estas crenças podem ser um «elemento mais ou menos fixo na cultura política de um país» (Dahl 1971, 144), «adquiridas através da socialização primária» (1971, 146). No entanto, Dahl também advertia que esta reserva de crenças podia ser esvaziada por governos ineficazes, com consequências profundas. Em casos históricos concretos, «a incapacidade de poliarquias recém-estabelecidas [...] em lidarem com problemas palpáveis [...] gerou dúvidas sobre a sua eficácia e motivou a viragem para a ditadura» (1971, 147). E, tal como Easton, Dahl pensava que estas crenças sobre as instituições políticas, governos e regimes eram moldadas pela «experiência»: as «discrepâncias substanciais entre as crenças e as experiências pessoais podem conduzir a uma mudança nas crenças» (1971, 178).

Em suma, a hipótese geral «Easton-Lipset-Dahl» sugere que, independentemente dos processos de socialização que podem levar à adopção de valores congruentes com a democracia, o fracasso dos governos na produção de *outputs* e políticas públicas eficazes diminui o apoio difuso entre os cidadãos ao regime em que vivem. No entanto, os estudos empíricos a favor desta hipótese têm sido escassos e algo contraditórios. Muitos estudos, utilizando dados do *World Values Survey* (Klingemann 1999; Dalton 2004), o «Comparative National Elections Project» (Gunther *et al.* 2007), o «Afroba-

rómetro» (Bratton *et al.* 2005), ou o «Latinobarómetro» (Lagos 2003), demonstraram que as avaliações do desempenho do regime, por um lado, e o apoio ao regime, por outro, apresentam tendências diferentes e têm correlatos e etiologias diferentes. O apoio difuso à democracia, em particular, parece não ter relação com o desempenho económico ou governativo.

Já Gilley (2006a) mostra a existência de uma relação entre a «governança geral», por um lado, e a «legitimidade do Estado», por outro, usando dados de 72 países. Contudo, neste estudo, a operacionalização da variável dependente é problemática para os nossos objectivos. Para medir a «legitimidade do Estado», Gilley agrega diversos indicadores económicos, comportamentais e atitudinais, incluindo a confiança nas instituições do Estado, o uso da violência, a afluência às urnas e os impostos, bem como dados de inquérito sobre a «satisfação com o desenvolvimento democrático» e a «satisfação com o funcionamento da democracia» (v. também Gilley 2006b). O uso da «satisfação com a democracia», ou itens semelhantes, em particular, levanta vários problemas quando se pretende testar a hipótese «Easton-Lipset-Dahl», especialmente dado o argumento já testado repetidamente de que tais itens não parecem dar conta do apoio difuso à democracia e da rejeição de alternativas não democráticas (Canache *et al.* 2001; Linde e Ekman 2003; Gunther *et al.* 2007). Podemos abordar esta questão de uma outra forma? Sugiro que sim.

Principais variáveis e hipóteses

Apoio difuso à democracia

O apoio difuso à democracia tem sido medido de muitas formas diferentes em inquéritos de opinião. Neste capítulo mantenho-me próximo da abordagem utilizada por Inglehart e Welzel (2005; v. também Mattes e Bratton 2007), a qual combina respostas a perguntas sobre o apoio à democracia com respostas a perguntas sobre a *rejeição da autocracia*. Os dados aqui utilizados são provenientes dos projectos *European Values Study* (EVS) e *World Values Survey* (WVS), em particular dos inquéritos em que as perguntas seguintes foram colocadas. «Diga como avalia cada uma das seguintes formas de governo para o país. Para cada uma, diga se é uma forma de governo muito boa, boa, má, ou muito má»:

- 1) «Ter um líder forte que não tenha de se preocupar nem com o parlamento nem com as eleições»;
- 2) «Serem as Forças Armadas a governar o país»;

3) «Ter um sistema político democrático».¹

Estas questões foram incluídas na terceira (1999-2000) e quarta (2008) vagas do EVS e na terceira (1995-1998), quarta (1999-2000) e quinta (2005-2008) vagas do WVS.² Consultei as ferramentas *online* de análises de dados do ZACAT para os estudos EVS e ferramentas semelhantes para os estudos WVS. Após primeiro recolher as bases de dados do EVS, recolhi então as bases de dados das três vagas do WVS, eliminando todas as sobreposições em países europeus, bem como todos os inquéritos em que as três perguntas não fossem colocadas. Foi recolhido um total de 219 inquéritos de 99 países, com o mínimo de um inquérito por país e um máximo de 5, todos realizados entre 1994 e 2009.

As respostas a nível individual às três questões foram codificadas de 1 («muito boa») a 4 («muito má»). Inverti esta escala de 4 pontos para o item 3 («ter um sistema político democrático»), para que assim um valor mais alto represente um apoio mais forte à democracia, da mesma forma que valores mais altos para os dois outros itens representam uma rejeição mais forte de formas autocráticas de governo. Para cada inquérito calculei a média aritmética de cada um dos itens e, em seguida, calculei a média destes valores por inquérito, criando assim um *índice de autocracia-democracia*, que simplesmente faz a média por país dos valores dos três indicadores.

Esta variável do índice de autocracia-democracia compreende valores que vão desde 1,97 (o Vietname no inquérito do WVS de 2001) até 3,7 (a Grécia nos inquéritos do WVS de 1999 e do EVS de 2008 e a Dinamarca no inquérito do EVS de 2008). Apenas dois inquéritos (o Vietname, 2001, e o Paquistão, 1997) colocam países na metade inferior da escala do índice de autocracia-democracia. A esmagadora maioria dos inquéritos tende claramente a detectar um apoio difuso à democracia generalizado e a variação na nossa amostra de casos é relativamente baixa. No entanto, a inclusão de itens de «rejeição da autocracia» parece de facto

¹ Uma questão adicional nos inquéritos EVS/WVS perguntava aos inquiridos em relação à mesma avaliação sobre «serem os especialistas e não os governantes a tomar as decisões de acordo com o que consideram ser melhor para o país». Decidi não incluir este item, uma vez que o «governo por especialistas» não corresponde a nenhum tipo de regime específico que tenha feito parte da experiência dos inquiridos, directa ou indirectamente. A mesma decisão para excluir este item foi tomada por Inglehart, a partir de um trabalho anterior (2003), no estudo de 2005 com Welzel.

² Disponível em <http://zocat.gesis.org/webview/> e <http://www.wvsevdsb.com/wvs/WVSAalyze.jsp>.

Quadro 9.1 – Apoio à democracia e rejeição da autocracia: estatísticas descritivas (219 país-anos)

	Apoio à democracia	Rejeição ao governo pelas Forças Armadas	Rejeição de um líder forte	Índice de autocracia- democracia
Média aritmética	3,34	3,31	2,83	3,16
Mínimo	2,52	1,23	1,15	1,97
Máximo	3,80	3,90	3,70	3,70
Desvio-padrão	0,23	0,45	0,45	0,30

aumentar de algum modo essa variação e, em todo o caso, a variação limitada pode ser entendida como diminuindo a probabilidade de encontrarmos correlatos significativos do apoio à democracia.

Eficácia governativa

Entre as muitas medidas de «governança» disponíveis na literatura, aplico aqui a que me parece estar mais próxima, conceptual e teoricamente, das noções de «eficácia», «eficiência de *outputs*» e «qualidade das políticas públicas e da sua implementação», que advêm da discussão teórica na secção anterior: o indicador de *eficácia governativa* do Banco Mundial. Um dos seis indicadores de *world governance*, a «eficácia governativa» capta «as percepções da qualidade dos serviços públicos, da qualidade do funcionalismo público e do grau da sua independência de pressões políticas, da qualidade da formulação e implementação de políticas e da credibilidade do empenho dos governos em relação a essas políticas» (Kaufmann *et al.* 2010, 4).³

São utilizadas quinze fontes de dados diferentes pelo WGI para construir os valores anuais de eficácia governativa. Nove resultam das avaliações de especialistas da qualidade burocrática, da prestação de serviços públicos, da estabilidade de políticas, da gestão do orçamento e da gestão dos recursos. Três resultam de inquéritos a empresas sobre os mesmos tópicos. Por fim, três resultam de inquéritos à população de avaliação à satisfação com os serviços públicos e, no caso de uma fonte (o «Latinobarómetro»), à confiança no governo (Banco Mundial 2011). A escala utilizada compreende valores entre -2,5 e 2,5, em que os valores mais altos significam maior eficácia governativa. Os dados estão disponíveis desde 1996, em intervalos de dois anos até 2002 e anualmente desde

³ Disponível em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xls>.

Quadro 9.2 – Eficácia governativa: estatísticas descritivas (219 país-anos)

Média aritmética	0,47
Mínimo	-1,77
Máximo	2,23
Desvio-padrão	0,99

então, com uma cobertura mínima de 184 países e territórios (em 1996) e máxima de 210 (em 2009 e 2010). Fizemos a correspondência entre cada inquérito em cada país-ano e os respectivos valores de eficácia governativa. Para os anos de 1997, 1999 e 2001 utilizámos a média dos valores de eficácia governativa nos anos imediatamente precedentes e subsequentes.⁴

O quadro 9.3 dá conta das estatísticas descritivas da variável «eficácia governativa» na nossa amostra. O valor mais baixo é de -1,77 (Iraque em 2006) e o mais elevado de 2,23 (Dinamarca em 2008). É evidente que, com uma média aritmética de 0,47, existe algum enviesamento da amostra em favor dos países em que a eficácia governativa está acima da média mundial. Contudo, cerca de 43% das observações são de países-anos em que os valores de eficácia são inferiores a zero.

Hipóteses

A hipótese principal é a de que a eficácia governativa aumentará o apoio difuso ao regime. A nossa variável dependente mede o apoio difuso à democracia. Assim, a hipótese pode ser apresentada da seguinte forma:

H1: Em regimes democráticos, níveis mais elevados de eficácia governativa causam um apoio difuso mais elevado à democracia.

O que deveríamos esperar em regimes autocráticos? Pela mesma lógica, deveríamos esperar que uma maior eficácia governativa aumentasse o apoio ao tipo de regime sob o qual os cidadãos vivem. Contudo, as perguntas sobre este tema incluídas no WVS cobrem apenas duas situações «não democráticas» (governo pelas Forças Armadas e «líderes fortes»), muito longe de captarem a enorme diversidade de regimes autocráticos. Logo, a nossa segunda hipótese, mais condicional, é a de que, em regimes autocráticos, a eficácia governativa deve fazer diminuir o apoio difuso à democracia.

⁴ Para o inquérito realizado em 1994 e os 10 inquéritos realizados em 1995 utilizámos os valores de eficácia de 1996.

H2: Em regimes não democráticos, níveis mais elevados de eficácia governativa causam um apoio difuso mais baixo à democracia.

Se o efeito da eficácia governativa sobre o apoio difuso dos cidadãos à democracia é contingente de viverem ou não numa democracia, então é necessário incluir na análise uma variável respeitante ao tipo de regime. Neste trabalho recorremos à classificação de regimes da Freedom House (FH). A FH publica relatórios sobre a protecção dos direitos políticos e liberdades civis a nível mundial desde 1973. É atribuída a cada país e território uma avaliação numérica numa escala de 1 a 7 para cada dimensão (em que 1 indica o grau mais elevado de liberdade e 7 o nível mais baixo de liberdade). Os países e territórios são então classificados de três formas: livre, parcialmente livre e não livre, segundo a média dessas avaliações (1,0 a 2,5 são considerados livres, 3,0 a 5,0 parcialmente livres e 5,5 a 7,0 não livres).

Eficácia governativa como correlato do apoio à democracia

Já fora sugerido por Easton, Lipset ou Dahl que o apoio difuso ao regime teria outras fontes, para além da eficácia governativa ou da qualidade dos *outputs* do sistema, e algumas das determinantes podem estar a funcionar como factores de confusão na estimação da relação entre o tipo de regime e a eficácia governativa, por um lado, e apoio à democracia, por outro. O quadro 9.3 aborda esta questão, fornecendo resultados de uma análise de regressão linear em que o tipo de regime, a eficácia e a sua interacção são acompanhados no modelo por um conjunto de variáveis de controlo. Incluímos, em primeiro lugar, o *desenvolvimento económico*, medido como PIB *per capita* em cada país-ano.⁵ É provável que os países mais ricos tenham desenvolvido uma eficácia governativa superior aos países mais pobres e esta relação entre boa governação e níveis mais elevados de rendimento seja extremamente forte e basicamente «indiscutível» (Rodrik 2008). Contudo, o desenvolvimento pode igualmente dotar os cidadãos de segurança económica, educação e oportunidades individuais que con-

⁵ Mais especificamente, utilizámos para cada país-ano a PPP, convertendo o PIB *per capita* em milhares de dólares internacionais constantes de 2005.

Fonte: Penn World Table (variável: *rdgpl*), disponível em http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt70/pwt70_form.php. Nas análises apresentadas ao longo deste capítulo utilizei o logaritmo natural deste valor.

Quadro 9.3 – Eficácia e índice de autocracia-democracia em regimes livres, parcialmente livres e não livres

	OLS
Constante	2,95 (0,10) ***
PIB <i>per capita</i>	0,002 (0,003)
Desigualdade na distribuição do rendimento	-0,004 (0,002) *
Anos <i>DD democracy</i>	-0,00008 (0,001)
FH livre (0,1)	0,21 (0,08) ***
FH parcialmente livre (0,1)	0,19 (0,08) **
Eficácia	-0,24 (0,08) ***
Eficácia * FH livre	0,43 (0,09) ***
Eficácia * FH parcialmente livre	0,17 (0,10) *
País-anos	213
R^2	0,45

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Os valores entre parênteses são erros-padrão, robustos à aglomeração por país.

duzem à sua socialização no sentido de uma menor deferência à autoridade e um maior apoio à democracia (Inglehart 1997; Diamond 1999).

A *experiência democrática* indica o número de anos, à data do inquérito, de vigência do regime democrático de cada país, exprimindo a possibilidade de que em países em que essa experiência seja mais longa para os cidadãos a rejeição de soluções autocráticas possa ser mais forte. Uma vez que a Freedom House apenas codifica países desde 1973, utilizámos uma base de dados diferente (a base de dados *DD democracy and dictatorship revisited*: Cheibub *et al.* 2010)⁶ para contar, desde 1946 (no máximo) até ao ano do inquérito, o número de anos de codificação de um país como democracia.

⁶ Disponível em https://netfiles.uiuc.edu/cheibub/www/DD_page.html.

A *desigualdade na distribuição do rendimento* é medida pelo índice de Gini de desigualdade do rendimento disponível das famílias para cada país-ano a partir da *world income inequality database*.⁷ Solt (2012) concluiu que a desigualdade económica tende a aumentar as atitudes autoritárias, na sua medição por itens dos inquérito que procuram aferir as opiniões dos cidadãos em relação à «obediência» como algo que deve ser ensinado às crianças, o apoio à mudança social no sentido de um maior «respeito pela autoridade» e a predisposição individual para obedecer aos superiores no local de trabalho.

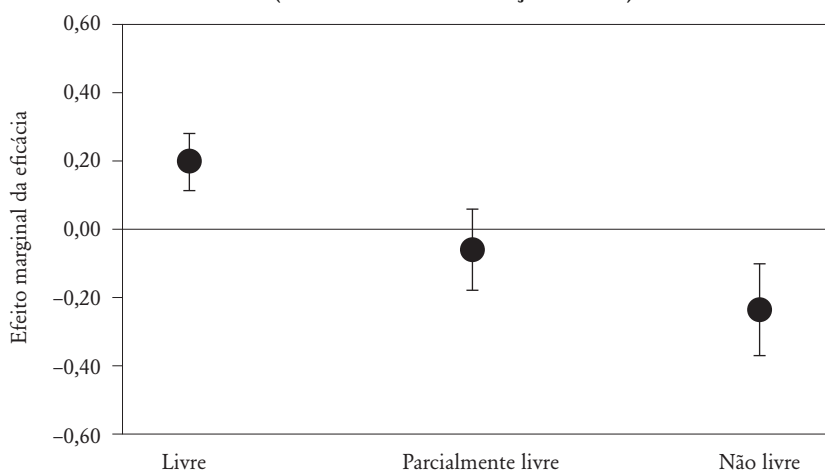
Por fim, a nossa preocupação principal está relacionada com as hipóteses 1 e 2. Para testar as mesmas construí um modelo de regressão do índice de autocracia-democracia, integrando todas as variáveis de controlo anteriores, bem como duas variáveis *dummy* (livre e parcialmente livre), a variável *eficácia* e dois termos de interacção (*livre*eficácia* e *parcialmente livre*eficácia*). Na nossa amostra de 216 medições da nossa nova variável de tipo de regime, 135 são países livres, 60 parcialmente livres e 21 não livres. O quadro 9.3 apresenta os resultados utilizando o método dos mínimos quadrados (OLS).

A desigualdade na distribuição de rendimento teve, como estava previsto, um efeito negativo no apoio à democracia/rejeição da autocracia. O mesmo não acontece quer com o desenvolvimento, quer com a idade da democracia. Contudo, os resultados principais estão aqui relacionados com o efeito contingente da eficácia sobre o apoio democrático. A figura 9.1 torna a interpretação dos dados mais fácil ao calcular os efeitos marginais da eficácia governativa sobre os três diferentes tipos de regime e os respectivos intervalos de confiança.

Em regimes livres, um aumento de 2 pontos na eficácia governativa (cerca de dois desvios-padrão) aumenta significativamente o apoio à democracia em 0,38, mais do que um desvio-padrão na variável dependente (0,30). Para ilustrar, se a eficácia governativa numa democracia liberal como o Mali melhorasse de forma a assemelhar-se, digamos, à Austrália, prevê-se que o apoio à democracia aumentaria em .38, o que corresponde a mais de metade da diferença efectivamente observada entre os dois países no índice de apoio à autocracia-democracia. No contexto inverso, tanto em regimes parcialmente livres como não livres, a relação entre o governação eficaz e o apoio à democracia é negativa, sendo-o de forma significativa nos regimes não livres, ou seja, autocracias «puras». Nestes

⁷ Solt (2008-2009), disponível em <http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/fsolt/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=36908>.

Figura 9.1 – Efeitos marginais da eficácia governativa sobre o apoio á autocracia-democracia em regimes livres, parcialmente livres e não livres (intervalos de confiança de 90%)



casos, um aumento de dois desvios-padrão na eficácia do governo diminuiria o apoio à democracia em cerca de 0,48.

Em suma, são obtidos resultados que corroboram tanto a hipótese 1 como a hipótese 2. O apoio difuso à democracia está fortemente relacionado com a eficácia da governação. As democracias liberais eficazes apresentam níveis de apoio mais elevados à democracia (e rejeição da autocracia) do que as ineficazes. Por oposição, os regimes «não livres» eficazes apresentam níveis de apoio *mais baixos* à democracia do que os ineficazes.

Eficácia governativa como causa do apoio à democracia

Podem ser levantadas várias objecções em relação aos resultados obtidos até este ponto. Uma delas diz respeito à medição da eficácia governativa. O indicador WGI é construído a partir da avaliação de especialistas, de empresas e, no caso de uma das fontes, do público em geral. Para além do problema óbvio de utilizar respostas de inquéritos à população – mesmo que sobre assuntos diferentes (apoio à democracia *vs.* qualidade dos serviços públicos e confiança no governo) – para construir tanto a variável independente fundamental como as variáveis dependentes, é difícil não imaginar a possibilidade de condicionamento das avaliações da eficácia governativa por tais especialistas e *stakeholders*, de

acordo com as suas atitudes em relação ao regime e/ou as suas percepções das atitudes de massas.

Acresce que há aqui uma clara possibilidade de existir uma efectiva causalidade inversa. De facto, um dos trabalhos mais proeminentes com base em comparações internacionais amplas utilizando dados do EVS e do WVS sustenta precisamente que a «democracia eficaz» deve ser vista como uma *consequência* das atitudes de massas que favorecem a imposição de exigências às elites e autoridades políticas no sentido de adoptarem instituições democráticas e de levarem a mudança institucional para além da democracia «formal» (Inglehart e Welzel 2005, 191-204; v. também Welzel e Inglehart 2008). Mais especificamente, Inglehart e Welzel constroem um índice de «democracia eficaz», cuja escala é limitada por dois extremos: situações em que não existem direitos políticos e civis ou em que as médias dos valores do WGI referentes a «Estado de direito» e «controlo da corrupção» atingem o nível mais baixo, ou, no outro extremo, casos em que os direitos democráticos são plenos e em que é atingida a média máxima dos valores do WGI. Assim, Inglehart e Welzel consideram que o «índice de democracia eficaz», na sua medição de 2000-2002, pode ser explicado por dois factores (Inglehart e Welzel 2005, 255, quadro 11.3). Em primeiro lugar, e acima de tudo, pela prevalência numa sociedade de «valores de expressão individual», uma síndrome de «tolerância, confiança, ênfase no bem-estar subjectivo, activismo cívico e expressão individual que emerge nas sociedades pós-industriais com níveis elevados de segurança existencial e autonomia individual» (Inglehart e Welzel 2005, 52). E segundo, em menor medida (mas ainda assim significativa e relevante), pela sua variável de «preferência democracia-autocracia», construída precisamente sobre as mesmas variáveis que utilizámos para construir o nosso «índice autocracia-democracia».

É certo que um resultado crucial que já obtivemos não é coberto por este argumento de causalidade inversa proposto por Inglehart e Welzel: o facto de que existem países – regimes «não livres» – em que a relação entre o apoio à democracia e a eficácia governativa é *negativa*. Contudo, não é difícil conceber um mecanismo causal alternativo através do qual as atitudes possam estar a influenciar a governação e não o contrário. Por exemplo, a falta de apoio à democracia num regime autocrático pode ser um elemento que fornece o tipo de consenso político e apoio às autoridades que permite que estas produzam políticas estáveis e coerentes e as implementem com eficácia, enquanto essa falta de apoio em democracia pode precisamente funcionar como um impedimento à boa governação. As análises realizadas até ao momento não

permitem refutar a possibilidade de que os resultados que obtivemos na secção anterior possam ter sido motivados por um mecanismo causal inverso desse tipo.

Felizmente, existe uma tradição importante de investigação que aborda esta e outras fontes de enviesamento devido à endogeneidade na estimação da relação causal entre a governação e a qualidade institucional, por um lado, e os resultados sociais e económicos relevantes, por outro. A abordagem consiste em encontrar bons preditores de «boa governação» que se prove serem simultaneamente exógenos ao resultado de interesse e afectá-lo apenas através de «boa governação», utilizar esses instrumentos para isolar a variação exógena na variável endógena (governação) e explorar essa variação com o objectivo de obter uma estimativa sem enviesamento do efeito da governação no resultado de interesse.

La Porta *et al.* (1999) mostram que é possível fazer uma boa previsão das variações no desempenho do governo através das suas origens legais. A *common law*, a *civil law* francesa, alemã e escandinava e o direito socialista foram desenvolvidos há séculos em países específicos, «mas depois espalharam-se por todo o mundo através de conquistas, colonização, imitação e adopção voluntária» (La Porta *et al.* 1999, 231). Estes autores demonstram que, em relação às medidas que nos interessam em especial, como, por exemplo, a eficiência do sector público (atrasos burocráticos e cumprimento das obrigações fiscais) e a qualidade da prestação de serviços públicos, os países que seguem o direito francês tendem a apresentar piores resultados do que os países que seguem a *common law* ou a *civil law* escandinava e alemã, um resultado que atribuem à ênfase dada aos direitos de propriedade na tradição britânica e à capacidade dos países de direito escandinavo e alemão de construírem burocracias profissionais. Num outro estudo, Chong e Zanforlin (2000) mostram que, por comparação com o direito inglês ou alemão/escandinavo, a *civil law* francesa tende a ter uma relação negativa com diversos indicadores de qualidade institucional. Num trabalho posterior, La Porta *et al.* (2008) demonstram que muitos dos resultados de 1999 ainda permanecem válidos, independentemente de os efeitos das origens legais serem estimados em regimes democráticos ou autocráticos, o que revela que as regras institucionais e legais que afectam a governação tendem a ser desenhadas de forma consistente com as tradições legais e independentemente das condições políticas (La Porta *et al.* 2008, 314-315). Com base nestas conclusões, diversos estudos têm utilizado, como instrumentos de «eficácia governativa» e outros indicadores WGI, variáveis de origens legais (Easterly e Levine 2003; Borrmann *et al.* 2006; Daude e Stein 2007).

**Quadro 9.4 – Eficácia e índice de autocracia-democracia:
estimação de variáveis instrumentais (LIML)**

	Livre	Parcialmente livre	Não livre
Instrumentos: direito francês	0,31	0,61	-0,40
e direito britânico (La Porta <i>et al.</i> 2008)	(0,11)***	(0,77)	(0,24) *
Estatística F	3,87 **	1,32	4,33 **
AR X ² (2) valor $p = \text{sig.}$	0,83	0,36	0,51
País-anos	134	58	21

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Os valores entre parênteses são erros-padrão, robustos à aglomeração por país. PIBpc, anos *DD democracy* e desigualdade na distribuição de rendimento estão sempre incluídos nas regressões da primeira e segunda fase. A estatística F é o teste F dos instrumentos excluídos. Os valores do X²(2) testam a sobreidentificação das restrições.

Sigo aqui uma estratégia semelhante. Começo por dividir os nossos países-anos em três subamostras (livres, parcialmente livres e não livres), fazendo estimações de variáveis instrumentais do efeito da eficácia governativa sobre o apoio à democracia em cada uma. Espera-se, como já vimos, que esse efeito seja positivo em países livres e negativo em países não livres, mas iremos agora determinar se esses efeitos sobrevivem quando controlamos a endogeneidade da eficácia governativa. É realizada uma estimação de variáveis instrumentais utilizando as variáveis de origens legais recolhidas por La Porta *et al.* (2008), as quais codificam os países exclusivamente no direito francês, britânico, alemão e escandinavo. Para obter os resultados das variáveis instrumentais utilizei o estimador LIML (*limited information maximum likelihood*): como apresentado por Staiger e Stock (1997), as estimativas LIML têm melhores propriedades para pequenas amostras do que outros estimadores e os intervalos de confiança podem ser razoavelmente precisos mesmo quando a estatística F , que mede a significância conjunta dos regressores na equação de primeira fase, está abaixo do valor indicativo de 10.

Note-se que, em todas as estimações, a sobreidentificação das restrições nunca é rejeitada, ou seja, não podemos rejeitar a hipótese nula de que as variáveis instrumentais utilizadas são válidas. Segundo, a estatística F , que mede a significância das regressões da primeira fase, indica que são todas significativas em pelo menos 0,05. Contudo, encontram-se quase todas abaixo de 0,10, o que sugere a conveniência de confiar no LIML, em vez de nas estimações 2SLS. Os resultados mostram, em primeiro lugar, que não podemos rejeitar a hipótese de que a eficácia e o apoio à democracia não estão relacionados nos países parcialmente livres. Contudo, os efeitos da eficácia governativa sobre o apoio à democracia em países livres e não livres são significativos em todas as estimações e

têm tamanhos semelhantes, apesar de estarem nas direcções opostas, como esperado. Ao compararmos estes coeficientes com os obtidos no quadro 9.2, concluímos que eles são sempre maiores: por outras palavras, a variação na eficácia governativa que é atribuível às origens legais parece estar mais fortemente relacionada com o apoio de massas à democracia do que com as próprias medidas de eficácia governativa. Isto pode dever-se a erros de medição na eficácia governativa, apesar de não podermos excluir completamente a possibilidade de os instrumentos não serem válidos. De qualquer modo, aumentámos, ainda assim, a nossa confiança, comparativamente aos resultados obtidos na secção anterior, na noção de que a eficácia governativa afecta o apoio de massas à democracia e realiza isso de forma diferente – em direcções opostas, como esperado – em democracias liberais e em regimes autocráticos.

Conclusão

Vários estudos têm mostrado que o apoio difuso ao regime, captado através de questões que medem as preferências dos cidadãos pela democracia por comparação com outros regimes, como as aqui utilizadas, parece ter uma correlação muito fraca com as percepções da população em relação ao desempenho do governo e da economia (Gunther *et al.* 2007; Chu *et al.* 2008). A conclusão que é daí muitas vezes retirada é que o apoio difuso à democracia não é afectado pelo desempenho do governo. Os resultados deste capítulo sugerem que, se desviarmos o foco da nossa atenção dos resultados para os *outputs*, adoptando uma visão mais ampla do que significa «desempenho do governo» – a qualidade das políticas públicas, da sua formulação e aplicação e a credibilidade dos compromissos dos governos com essas políticas –, a conclusão deverá ser outra. A crença dos cidadãos na superioridade da democracia em relação à autocracia é afectada pelo grau de eficácia da governação do regime em que vivem: em democracia a eficácia promove o apoio à democracia, em autocracia diminui esse apoio.

Isto tem implicações importantes para a questão da estabilidade dos regimes. Após o entusiasmo trazido pela democratização no Sul da Europa, na América Latina, no Leste europeu e em partes da Ásia e da África, a literatura aponta claramente para o facto de diversas formas de governo autoritário parecerem ter um poder de permanência considerável (Levitsky e Way 2010). Têm sido avançados muitos factores como correlatos da estabilidade ou da instabilidade nas autocracias. Estes incluem

diferentes tipos de governação autocrática (Geddes 1999), a existência de eleições (Magaloni 2008), crescimento económico (Haggard e Kaufman 1995), ou desenvolvimento económico (Epstein *et al.* 2006). Contudo, na medida em que as autocracias também dependem do apoio de massas e do consentimento público para a sua sobrevivência tanto (ou talvez ainda mais) quanto as democracias (Magaloni e Wallace 2008), este capítulo chama a atenção para outro potencial factor promotor da estabilidade das autocracias: a governação eficaz. Estudos recentes revelam que a sobrevivência das autocracias aumenta com a adopção de instituições que promovem compromissos credíveis, formalizam interacções entre as elites governantes e os seus aliados e aumentam a transparência na formulação de políticas autoritárias (Gandhi e Przeworski 2007; Boix e Svolik 2011), enquanto outros têm mostrado que a adopção de tais disposições tem efeitos importantes sobre a boa governação (Gelbach e Keefer 2007). Este capítulo sugere que uma ligação importante entre a institucionalização nas autocracias e o aumento da estabilidade pode ser o facto de, em autocracias, a boa governação ser reconhecida pelos cidadãos e convertida em apoio

Uma segunda implicação está relacionada com os regimes democráticos. No inquérito sobre a «qualidade da democracia» realizado em 2011, que serve de base a muitos dos capítulos deste volume, destacam-se claramente duas conclusões. Em primeiro lugar, apenas 56% dos inquiridos acreditam que «a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo», um valor inferior ao encontrado usando as mesmas questões na maioria das democracias europeias. Em segundo lugar, quando inquiridos sobre diversas dimensões da eficácia da governação em Portugal, uma clara maioria destaca a percepção de problemas substanciais na implementação de políticas, de alterações constantes à legislação, de uma dificuldade em obter consenso político para reagir às crises económicas e de falta de competência técnica em decisões políticas. À luz das conclusões deste capítulo, a coexistência destas atitudes parece ser algo mais do que uma coincidência: na presença de governação ineficaz, o próprio apoio ao regime, e não apenas a satisfação com o desempenho do regime, pode ser prejudicado.

Referências bibliográficas

- Almond, G. A., e S. Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Anderson, C. J. 1998. «Political satisfaction in old and new democracies». *Institute for European Studies Working Paper*, 98.
- Anderson, C. J., e C. A. Guillory. 1997. «Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems». *American Political Science Review*, 91 (1): 66-81.
- Anderson, C. J., e Y. V. Tverdova. 2003. «Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies». *American Journal of Political Science*, 47 (1): 91-109.
- Bäck, H., e A. Hadenius. 2008. «Democracy and state capacity: exploring a j-shaped relationship». *Governance*, 21 (1): 1-24.
- Boix, C., e M. Svolik. 2011. «The foundations of limited authoritarian government: institutions and power-sharing in dictatorships». *Working paper*.
- Borrmann, A., M. Busse e S. Neuhaus. 2006. «Institutional quality and the gains from trade». *Kyklos*, 59 (3): 345-368.
- Bratton, M., R. B. Mattes e E. Gyimah-Boadi. 2005. *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Canache, D., J. J. Mondak e M. A. Seligson. 2001. «Meaning and measurement in cross-national research on satisfaction with democracy». *Public Opinion Quarterly*, 65 (4): 506.
- Charron, N., e V. Lapuente. 2010. «Does democracy produce quality of government?». *European Journal of Political Research*, 49 (4): 443-470.
- Charron, N., e V. Lapuente. 2011. «Which dictators produce quality of government?». *Studies in Comparative International Development (SCID)*: 1-27.
- Cheibub, J. A., J. Gandhi e J. R. Vreeland. 2010. «Democracy and dictatorship revisited». *Public Choice*, 143 (1): 67-101.
- Chong, A., e L. Zanforlin. 2000. «Law tradition and institutional quality: some empirical evidence». *Journal of International Development*, 12 (8): 1057-1068.
- Chu, Y., et al. 2008. «Public opinion and democratic legitimacy». *Journal of Democracy*, 19 (2): 74-87.
- Collier, D., e S. Levitsky. 1997. «Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research». *World Politics*, 49 (03): 430-451.
- Curini, L., W. Jou e V. Memoli. 2010. «Satisfaction with democracy and the winner-loser debate: the role of policy preferences and past experience». *British Journal of Political Science*, 1 (1): 1-21.
- Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, MA: Yale University Press.
- Dalton, R. J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Daude, C., e E. Stein. 2007. «The quality of institutions and foreign direct investment». *Economics & Politics*, 19 (3): 317-344.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy: toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Easterly, W., e R. Levine. 2003. «Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development». *Journal of Monetary Economics*, 50 (1): 3-39.
- Easton, D. 1953. *The Political System*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.
- Easton, D. 1957. «An approach to the analysis of political systems». *World Politics: a Quarterly Journal of International Relations*, 9 (3): 383-400.
- Easton, D. 1965a. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Easton, D. 1965b. *A Systems Analysis of Political Life*. Nova Iorque: Wiley.
- Easton, D. 1975. «A reassessment of the concept of political support». *British Journal of Political Science*, 5 (4): 435-457.
- Epstein, D. L., et al. 2006. «Democratic transitions». *American Journal of Political Science*, 50 (3): 551-569.
- Fukuyama, F. 1996. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nova Iorque: Simon and Schuster.
- Gandhi, J., e A. Przeworski. 2007. «Authoritarian institutions and the survival of autocrats». *Comparative Political Studies*, 40 (11): 1279-1301.
- Geddes, B. 1999. «What do we know about democratization after twenty years?» *Annual Review of Political Science*, 2 (1): 115-144.
- Gehlbach, S., e P. Keefer. 2011. «Investment without democracy: ruling-party institutionalization and credible commitment in autocracies». *Journal of Comparative Economics*, 39 (2): 123-139.
- Gilley, B. 2006a. «The determinants of state legitimacy: results for 72 countries». *International Political Science Review*, 27(1): 47-71.
- Gilley, B. 2006b. «The meaning and measure of state legitimacy: results for 72 countries». *European Journal of Political Research*, 45 (3): 499-525.
- Gunther, R., J. R. Montero e M. Torcal. 2007. «Democracy and intermediation: some attitudinal and behavioral dimensions». In *Democracy, Intermediation, and Voting on Four Continents*, eds. R. Gunther, J. R. Montero e H.-J. Puhle. Oxford: Oxford University Press, 29-74.
- Haggard, S., e R. R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Holmberg, S., B. Rothstein e N. Nasiritousi. 2009. «Quality of government: what you get». *Annual Review of Political Science*, 12: 135-161.
- Inglehart, R. 2003. «How solid is mass support for democracy – and how can we measure it?» *Political Science and Politics*, 36 (1): 51-57.
- Inglehart, R., e C. Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaufmann, D., A. Kraay e M. Mastruzzi. 2010. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Kaufmann, D., A. Kraay e P. Zoido-Lobaton. 1999. *Governance Matters*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Klingemann, H. D. 1999. «Mapping political support in the 1990s: a global analysis». In *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, ed. P. Norris. Oxford: Oxford University Press, 31-56.
- Lagos, M. 2003. «Support for and satisfaction with democracy». *International Journal of Public Opinion Research*, 15 (4): 471.
- La Porta, R., et al. 1999. «The quality of government». *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15 (1): 222-279.

- La Porta, R., F. E. Lopez-de-Silanes e A. Shleifer. 2008. «The economic consequences of legal origins». *Journal of Economic Literature*, 46 (2): 285-332.
- Linde, J., e J. Ekman. 2003. «Satisfaction with democracy: a note on a frequently used indicator in comparative politics». *European Journal of Political Research*, 42 (3): 391-408.
- Lipset, S. M. 1959. «Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy». *The American Political Science Review*, 53 (1): 69-105.
- Magaloni, B. 2008. «Credible power-sharing and the longevity of authoritarian rule». *Comparative Political Studies*, 41 (4-5): 715-741.
- Magaloni, B., e J. Wallace. 2008. «Citizen loyalty, mass protest and authoritarian survival». In *Conference on Dictatorships: Their Governance and Social Consequences*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Mattes, R., e M. Bratton. 2007. «Learning about democracy in Africa: awareness, performance, and experience». *American Journal of Political Science*, 51 (1): 192-217.
- Mishler, W., e R. Rose. 2001. «Political support for incomplete democracies: realist vs. idealist theories and measures». *International Political Science Review*, 22 (4): 303-320.
- Montinola, G. R., e R. W. Jackman. 2002. «Sources of corruption: a cross-country study». *British Journal of Political Science*, 32 (1): 147-170.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, D. 2008. «Thinking about governance». In *Governance, Growth, and Development Decision-Making*, AA.VV. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Rose, R. 1997. «Survey measures of democracy». *Working Paper 294*. Centre for the Study of Public Policy.
- Rose, R., W. Mishler e C. Haerpfer. 1998. *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Rothstein, B., e J. Teorell. 2008. «What is quality of government? A theory of impartial government institutions». *Governance*, 21 (2): 165-190.
- Solt, F. 2012. «The social origins of authoritarianism». *Political Research Quarterly*, 65 (4): 703-713.
- Staiger, D., e J. H. Stock. 1997. «Instrumental variables regression with weak instruments». *Econometrica*, 65 (3): 557-586.
- Sung, H. E. 2004. «Democracy and political corruption: a cross-national comparison». *Crime, Law and Social Change*, 41 (2): 179-193.
- Thomassen, J., e H. van der Kolk. 2009. «Effectiveness and political support in old and new democracies». In *The Comparative Study of Electoral Systems*, ed. H.-D. Klingemann. Oxford: Oxford University Press.
- Wagner, A. F., M. Dufour e F. Schneider. 2003. «Satisfaction not guaranteed: institutions and satisfaction with democracy in Western Europe». *CESifo Working Paper Series* 910.
- Wagner, A. F., F. Schneider e M. Halla. 2009. «The quality of institutions and satisfaction with democracy in Western Europe – a panel analysis». *European Journal of Political Economy*, 25 (1): 30-41.

Sabemos, de muitos estudos anteriores, que os portugueses não estão particularmente satisfeitos com a maneira como funciona a nossa democracia. Mas «democracia» é um conceito e uma realidade multidimensional. Dela esperamos que represente a diversidade de preferências das pessoas, que faça cumprir as leis e dê acesso à justiça, que responsabilize quem governa, que produza políticas eficazes e até, porventura, que promova bem-estar e igualdade de oportunidades. O que esperam os portugueses da democracia? E como a avaliam nestas múltiplas dimensões? É a estas perguntas que este livro dá resposta.

Autores:

Ana Maria Evans

Carlos Jalali

Edalina Rodrigues Sanches

Ekaterina Gorbunova

Filipa Raimundo

Filipe Carreira da Silva

Frederico Ferreira da Silva

José Pedro Zúquete

Marcelo Camerlò

Marco Lisi

Marina Costa Lobo

Mónica Brito Vieira

Nina Wiesehomeier

Riccardo Marchi

Susana Cabaço

Ilustração da capa: Nuno Fonseca



Apoio:

FUNDAÇÃO
LUSO-AMERICANA



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



Imprensa
de Ciências
Sociais

www.ics.ul.pt/impressa

ISBN 978-972-671-322-7

