



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

Redactor

Pedro Magalhães

(Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa)

Julho de 2009

Com o apoio de:

FUNDAÇÃO
LUSO-AMERICANA


INTERCAMPUS

Sumário executivo

- Vários estudos utilizando dados resultantes de inquéritos por questionário têm medido o grau de satisfação dos portugueses com a democracia e o grau de legitimidade que conferem ao regime. Sabe-se, em geral, que desde pelo menos os finais dos anos 80, uma percentagem elevada e estável dos portugueses não contempla a existência de alternativas sérias à Democracia enquanto regime (Morlino e Montero 1995). Contudo, sabe-se também que, desde o início deste século, Portugal é um dos países da Europa Ocidental cujos cidadãos se sentem mais insatisfeitos com o funcionamento do seu regime democrático (Torcal e Magalhães 2009). **Mas o que está por detrás dessa insatisfação? Em relação a que aspectos e dimensões da qualidade da democracia portuguesa somos, afinal, mais e menos críticos?** São estas as questões a que o presente estudo procura responder.
- Partindo do esquema teórico desenvolvido no âmbito do *Democracy Barometer for Established Democracies* (Bühlmann, Merkel e Wessels 2007), este estudo desenvolveu uma série de indicadores para medir as avaliações subjectivas feitas pelos portugueses sobre a qualidade da nossa democracia em nove dimensões: o gozo de liberdades cívicas e direitos políticos; o acesso à justiça e a igualdade perante a lei; a igualdade de oportunidades de participação política; a percepção de que os eleitos atendem às expectativas e exigências dos cidadãos; a disponibilidade de informação política imparcial e pluralista; o funcionamento das eleições como mecanismo de responsabilização e de representação; a existência de “freios e contrapesos” no sistema que impeçam abusos de poder; e a percepção de que as decisões políticas são tomadas sem pressões externas ao processo democrático.
- Medidas as percepções dos portugueses sobre a qualidade da democracia nestas diferentes dimensões, através de um inquérito por questionário aplicado a uma amostra representativa dos eleitores, confirma-se que nem todas essas dimensões suscitam avaliações negativas por parte de uma maioria dos cidadãos. Em particular, **maiorias claras avaliam o regime positivamente do ponto de vista do exercício das liberdades de voto, de associação e de expressão, assim como da capacidade das eleições para recompensar e punir os governos pela sua actuação.** Para além disso, não existem clivagens sociais e políticas claras em torno destes domínios: **estas avaliações positivas tendem a ser globalmente partilhadas pelos eleitores, independentemente da sua posição na estrutura social ou das suas preferências políticas e ideológicas.**
- Noutros domínios, contudo, a avaliação é muito mais negativa. **A justiça e do Estado de Direito parece constituir, para os cidadãos, um dos pontos mais críticos do funcionamento da democracia em Portugal. Maiorias muito expressivas (mais de dois em cada três eleitores) consideram que diferentes classes de cidadãos recebem tratamento desigual em face da lei e da justiça, e a maioria sente-se desincentivada de recorrer aos tribunais para**

defender os seus direitos. E mesmo no domínio da chamada “responsabilização horizontal” – um sistema de freios e contrapesos que evite abusos de poder – a confiança dos cidadãos parece completamente deslocada para a Presidência da República e, em menor grau, para um órgão designado politicamente, o Tribunal Constitucional. Em contraste, a independência do poder judicial em relação ao poder político não é tomada como certa por uma maioria dos eleitores.

- **O outro domínio que suscita uma muito má avaliação dos portugueses diz respeito à “responsividade” do sistema político, ou seja, a de saber até que ponto a classe política em geral e os governantes em particular atendem às expectativas, preferências e exigências dos cidadãos. Mais de dois em cada três eleitores partilham a percepção de não terem qualquer influência nas decisões políticas, de que os políticos se preocupam exclusivamente com interesses pessoais, de que a sua opinião não é tomada em conta nas opções dos governantes e de que não há sintonia entre aquilo que consideram ser prioritário para o país e aquilo a que os governos dão prioridade.** Estas percepções são tanto mais intensas quanto menores são os níveis de qualificações académicas dos inquiridos.
- Há ainda outras dimensões onde a avaliação dos portugueses tende a ser mais negativa que positiva. Predomina o cepticismo quanto às qualidades do nosso sistema eleitoral. A maior parte dos inquiridos vê o governo como estando condicionado por factores externos (situação económica internacional, poderes económicos e prioridades de outros governos) em relação aos quais a responsabilização política democrática é impotente. E detectam, especialmente as mulheres, uma tendencial desigualdade nas oportunidades reais de participação política em Portugal.
- Quais destas diferentes dimensões de avaliação da qualidade do sistema democrático em Portugal estão mais relacionadas com a satisfação geral dos cidadãos com o sistema? **A análise dos dados revela que as dimensões directamente ligadas ao exercício das liberdades cívicas e políticas e ao processo eleitoral não ajudam a explicar o (baixo) grau de satisfação genérico dos portugueses com a democracia.** Isto inclui não apenas as dimensões avaliadas mais positivamente pelos indivíduos (“liberdades” e “responsabilização política”) mas também uma dimensão avaliada negativamente, a ligada à representação proporcionada pelo sistema eleitoral.
- Pelo contrário, a dimensão mais relacionada com a (in)satisfação geral com o funcionamento da democracia parece ser a (baixa) “responsividade” (apercebida) da classe política. **Prevalece claramente a ideia de que os eleitos não atendem às expectativas e interesses dos eleitores, e é essa ideia que mais está relacionada com a percepção de uma baixa qualidade geral do regime.** As outras dimensões relacionadas com essa percepção têm a ver com a qualidade (imparcialidade e pluralismo) da informação política,

com a ideia de que as decisões do governo são condicionadas por pressões de poderes não responsabilizáveis politicamente, com a falta de mecanismos de responsabilização horizontal do poder e, finalmente, com o tratamento desigual perante a lei e a justiça.

- Por outras palavras, a chamada “falácia eleitoralista” - a noção de que as eleições e a sua regularidade são o aspecto central de qualquer avaliação da qualidade da democracia – parece ser rejeitada pelos eleitores. Seja porque consideram que há aspectos substantivamente mais importantes na sua concepção do que é “uma boa democracia” seja porque a qualidade da democracia portuguesa em torno do exercício de direitos políticos e das eleições é “tomada como certa”, a verdade é que **a (in)satisfação dos eleitores com o regime está predominantemente relacionada, hoje, com a avaliação que fazem da existência de incentivos dos eleitos para atenderem aos eleitores em vez de a outros factores e prioridades, da informação necessária para fazer boas escolhas e responsabilizar os governos e da verificação de algumas condições básicas de cidadania, sejam elas legais ou sociais.**

1. Introdução

Nos últimos trinta anos, com o início da chamada “terceira vaga de democratização” (Huntington 1991), o tema da democracia e democratização dos regimes políticos tem estado no topo da agenda das ciências sociais, especialmente da Ciência Política e da Economia. As causas e consequências da mudança de regimes autocráticos para democráticos e os factores que permitem a sustentabilidade da democracia foram e continuam a ser objecto de vasta produção académica. Contudo, à medida que um número crescente de nações tem passado a escolher os seus líderes políticos através de eleições livres e justas, a atenção dos investigadores tem-se também dirigido para a necessidade de descobrir o que diferencia as democracias entre si. Esta atenção académica não é independente, pelo contrário, do peso crescente deste tema na agenda pública. Os alegados declínios da participação eleitoral, da confiança dos cidadãos nas instituições políticas, da qualidade das elites políticas e dos mecanismos de responsabilização do poder são temas recorrentes no discurso de jornalistas e comentadores. E existe uma noção pelo menos difusa de que as bases económicas, sociais e culturais que proporcionaram o surgimento da Democracia nos países industrializados sofreram mutações de tal modo importantes que podem estar a afectar os aspectos mais básicos da relação entre os cidadãos e o poder político.

Deste forma, a *qualidade* do funcionamento das democracias vem-se tornando um tópico cada vez mais relevante (O'Donnell et al. 2004; Diamond et al. 2005). Ao longo dos últimos anos, vários estudos e projectos têm-se dedicado a elaborar diferentes tipos de indicadores com o objectivo de medir a qualidade das democracias (Coppedge e Reinicke 1990; Gastil 1990; Vanhanen 1997). Contudo, o que eles conseguem em termos de extensão (a capacidade de comparar um grande número de países entre si) comporta um preço a pagar em termos da profundidade com que se pode analisar cada regime democrático, assim como da capacidade para fazer distinções subtis mas relevantes entre as democracias mais desenvolvidas. Isto tem levado à realização de projectos destinados a auditar de forma aprofundada a qualidade da democracia nos países industrializados.

O projecto mais conhecido é o iniciado por David Beetham do *Human Rights Center* da Universidad de Essex, o *Democratic Audit*, com o qual se pretendia auditar a “saúde” da democracia no Reino Unido (Weir e Beetham, 1999). O mesmo modelo já foi utilizado em países como o Canadá, a Itália, a Nova Zelândia ou a Austrália. A metodologia empregada para recolher a informação baseia-se em entrevistas e depoimentos de peritos e dados objectivos sobre, por exemplo, a produção legislativa, o funcionamento dos tribunais e a participação eleitoral, entre outros aspectos. Contudo, apesar das inúmeras virtudes desta abordagem, ela padece dois problemas fundamentais. Por um lado, ao depender quase exclusivamente do juízo de “peritos” – seja como fontes de informação seja como “avaliadores” – ela permite que a auditoria possa, em cada caso concreto, ser completamente capturada por uma determinada concepção normativa da Democracia, que pode por sua vez não ser representativa das visões partilhadas pela generalidade dos cidadãos ou dos agentes políticos. Por outro lado, ao privilegiar aspectos institucionais do sistema político, esta abordagem negligencia um aspecto fundamental – para não dizer o fundamental – de um regime democrático: os cidadãos e as suas percepções e avaliações.

O projecto “Democracy Barometer for Established Democracies” (DBED), uma parceria entre o *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* na Alemanha e o *National Centre of Competence in Research* na Suíça, tem como objectivo lidar com este problema, combinando uma série de indicadores “objectivos” utilizados no *Democratic Audit* e outros projectos congéneres com indicadores “subjectivos” – as percepções dos cidadãos - no quadro de uma agenda teórica que vem sendo desenvolvida há vários anos pelos seus coordenadores, Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel e Bernhard Wessels (Bühlmann, Merkel e Wessels 2007). Esta parceria foi alargada ao *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, que desenvolveu um inquérito-piloto já aplicado em Espanha em 2008 e 2009 (Gómez e Palácios 2008). Este estudo, promovido pela SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus, insere-se nesta agenda teórica e torna Portugal um segundo país onde foi aplicado um inquérito-piloto com o objectivo de medir as percepções e avaliações dos cidadãos sobre a qualidade da democracia no

âmbito da agenda teórica do DBED. Este inquérito foi realizado junto de uma amostra representativa da população durante o mês de Março de 2009.¹

São os seus resultados que agora se apresentam neste relatório. O relatório está dividido em cinco secções. Após esta introdução, apresentam-se os conceitos básicos que orientaram a elaboração do inquérito, assim com os indicadores concretos utilizados para medir esses conceitos. Na terceira secção, são apresentados os resultados das avaliações que os cidadãos fazem da democracia portuguesa em nove dimensões principais. Na quarta secção, faz-se uma leitura geral dos resultados e dos seus correlatos sócio-demográficos e atitudinais, discutindo-se também em que medida estas avaliações influenciam o grau geral de satisfação dos portugueses com a sua democracia. A quinta e última secção retoma e sintetiza as principais conclusões gerais do estudo.

2. De conceitos a indicadores

Qualquer tentativa de avaliar a qualidade da democracia, seja com indicadores objectivos seja recorrendo às percepções subjectivas dos cidadãos sobre o seu funcionamento, implica inevitavelmente a adopção de algumas premissas normativas sobre o que a Democracia é ou deveria ser. A bibliografia sobre o tema é muito extensa, incluindo inúmeras definições do conceito,² assim como um prolongado debate entre os defensores de definições mais “procedimentais” e definições mais “substantivas” da democracia (com as segundas a presumirem alta participação na política ou *outputs* políticos que impliquem determinados impactos sociais e económicos).

¹ O inquérito foi realizado pela Intercampus entre os dias 13 e 23 de Março de 2009, junto de uma amostra representativa da população com 18 ou mais anos residente em Portugal Continental, constituída por um total de 1003 inquiridos. Os inquiridos foram seleccionados através do método de quotas, com base numa matriz que cruzou as variáveis Sexo, Idade (5 grupos), Instrução (2 grupos), Ocupação (2 grupos), Região (7 regiões GFK Metris) e Habitat/Dimensão dos agregados populacionais (6 grupos). A informação foi recolhida através de entrevista directa e pessoal na residência dos inquiridos.

² Cf., por exemplo, Schumpeter 1942, Dahl 1971, ou Bobbio 1984, entre muitos outros.

Para efeitos deste estudo, seguindo de perto a abordagem do DBED, presumimos que um regime não é “mais” ou “menos” democrático consoante o tipo de políticas públicas que adopta ou os *outputs* concretos do sistema político (mais ou menos redistribuição, existência destes ou aqueles direitos sociais, económicos, ou culturais, etc.). Isto não significa que essas políticas públicas sejam, em si mesmas, irrelevantes ou indesejáveis. A nossa abordagem procura ser agnóstica em relação a essa questão. E isto sucede porque prevê uma distinção entre os mecanismos através dos quais se tomam decisões em democracia da natureza substantiva dessas decisões. De resto, as políticas públicas e as suas consequências no que respeita à realização de ideais de igualdade social e económica ou de liberdade do funcionamento do mercado não são unicamente determinadas por decisões políticas democráticas, mas também por características culturais, sociais e económicas das sociedades. Logo, no que respeita à definição de Democracia que preside a esta avaliação, não estamos directamente preocupados com os bens públicos alocados pelo sistema político, mas sim com a forma como se tomam as decisões que levam a essa alocação. O que não significa, claro, que esta exclusão dos *outputs* do sistema político como elementos constituintes da definição de “Democracia” seja necessariamente partilhada pelos cidadãos. Teremos oportunidade de, precisamente, avaliar essa questão numa das secções finais deste relatório.

Por outro lado, a definição de Democracia aqui adoptada também não se restringe à ideia de que este tipo de regime serve exclusivamente para proteger as “liberdades negativas” individuais contra abusos de poder por parte do Estado ou como um simples método (entre outros possíveis) através dos quais os cidadãos seleccionam representantes seus em eleições regulares (Schumpeter 1942). As consequências positivas do “método eleitoral” para a delegação de poder em governantes – nomeadamente, as de aumentarem a probabilidade de que esses governantes defendam os interesses dos cidadãos e continuem a fazê-lo assim que estão no poder, dispondo de incentivos para não abusar do poder que lhes foi delegado – não têm a mesma probabilidade de ocorrer em todas as circunstâncias onde haja eleições livres e regulares. Se essas eleições ocorrerem em contextos de desigualdade de oportunidades para influenciar o processo político, onde se pratica

um tratamento substancialmente desigual pela lei e pelos tribunais e onde estão ausentes mecanismos de responsabilização horizontal do poder político num sistema de freios e contrapesos, a delegação de poder de governados para governantes tem maiores probabilidades de fracassar. Procuramos assim também evitar, nesta abordagem da qualidade da democracia, a chamada “falácia eleitoralista”, através da qual se privilegiam as eleições sobre todas as outras dimensões da democracia e se ignora até que ponto elas podem conviver seja com a exclusão objectiva e substantiva de vários interesses do processo político seja com a possibilidade dos agentes políticos abusarem do poder de que dispõem sem que isso comporte necessariamente uma punição eleitoral (Karl 1995).

Em síntese, a definição operacional de Democracia com que trabalhamos contempla a realização de três princípios básicos:

- I. **Liberdade**, através da qual os cidadãos exercem um conjunto de direitos fundamentais sem interferências abusiva do Estado, mas onde o Estado assume também a responsabilidade de proteger esses direitos contra a interferências de outros agentes;
- II. **Igualdade**, dando a todos os cidadãos iguais oportunidades para que as suas preferências sejam tomadas em conta no processo de tomada de decisões políticas;
- III. E **Controlo**, seja aquele que é exercido pelos cidadãos sobre os agentes políticos através dos mecanismos eleitorais, seja aquele a que os órgãos do Estado estão sujeitos por parte de outras instituições, seja ainda o controlo que os agentes eleitos exercem de facto sobre as políticas públicas.

A realização destes princípios básicos presume que o sistema político democrático é capaz de cumprir um conjunto básico de funções. O quadro 1 faz corresponder a cada princípio genérico de funcionamento da Democracia um conjunto de funções que devem ser cumpridas para que cada um dos princípios se realize:

Quadro 1. Princípios e funções de um regime democrático

Princípios	Funções
<p>Liberdade</p> <p>Exercício de direitos protegidos de interferência do Estado e acção estatal para garantir protecção real de direitos individuais</p>	<p><i>Gozo de liberdades e direitos individuais</i></p>
	<p><i>Acesso à justiça e igualdade perante a lei</i></p>
<p>Igualdade</p> <p>Condições para que preferências de cada cidadão tenham o mesmo peso na tomada de decisões políticas</p>	<p><i>Igualdade de oportunidades para participar na política</i></p>
	<p><i>Poder político atende às expectativas, interesses e preferências dos eleitores</i></p>
	<p><i>Fontes alternativas e imparciais de informação política</i></p>
<p>Controlo</p> <ul style="list-style-type: none"> - processo eleitoral coloca no poder agentes que representam interesses dos cidadãos e permite controlar o exercício do poder; - agentes eleitos pelos cidadãos sujeitos a controlo e verificação das suas acções por outras instituições autónomas; - agentes eleitos pelos cidadãos exercem controlo <i>de facto</i> sobre políticas públicas cidadãos 	<p><i>Responsabilização vertical</i></p>
	<p><i>Representação</i></p>
	<p><i>Responsabilização horizontal</i></p>
	<p><i>Poder efectivo para governar</i></p>

A questão que se segue é a de saber como poderemos medir as percepções e opiniões dos cidadãos acerca do grau de cumprimento destas diferentes funções da democracia num contexto concreto, neste caso, Portugal. Os quadros 2 e 3 mostram as opções tomadas a esse respeito. A cada uma das funções da Democracia, associámos um conjunto de variáveis, que identificam diferentes dimensões dessa função. Cada uma dessas variáveis é medida através de respostas a várias perguntas colocadas num inquérito aplicado a uma amostra representativa da população eleitora. São estes os indicadores empíricos que utilizamos para medir o grau de cumprimento das diferentes funções da Democracia tal como percebido pelos eleitores.

Quadro 2. Princípios e funções da Democracia, variáveis e indicadores (Liberdade e Igualdade)

Princípios	Funções	Variáveis	Indicadores empíricos/questões
Liberdade	<i>Gozo de liberdades e direitos individuais</i>	Liberdade de expressão Liberdade de associação Liberdade de voto	Até que ponto diria que em Portugal cada um é livre para dizer aquilo que pensa? Actualmente todas as ideias se podem expressar com liberdade (concordância) E livre para se juntar à associação ou organização que entender? E livre para votar em quem quiser sem se sentir pressionado?
	<i>Acesso à justiça e igualdade perante a lei</i>	Acesso à justiça e igualdade perante a lei	A justiça trata ricos e pobres de forma igual (concordância) A justiça trata de forma igual um político e um cidadão comum (concordância) Os processos judiciais são tão complicados que não vale a pena uma pessoa meter-se neles (discordância)
Igualdade	<i>Igualdade de oportunidades para participar na política</i>	Existência de iguais direitos para participar	Em Portugal, todos têm os mesmos direitos de participar na política, e só não o fazem se não quiserem (concordância)
		(In)existência de grupos concretos objectivamente discriminados	Existem discriminações que dificultam a participação das mulheres na vida política (discordância) Existem discriminações que dificultam a participação de outros grupos sociais na vida política (discordância)
	<i>“Responsividade” (poder político atende a expectativas, interesses e preferências dos eleitores)</i>	Eficácia externa	Acha que os governantes têm em conta as opiniões dos cidadãos quando se trata de tomar decisões? Esteja quem estiver no poder, busca sempre os seus interesses pessoais (discordância) Os políticos não se preocupam muito com o que pensam as pessoas como eu (discordância) As pessoas como eu não têm nenhuma influência sobre o que o governo faz (discordância)
		Sintonia de prioridades cidadãos/governo	Na sua opinião, qual é o principal problema que existe actualmente em Portugal? E o segundo? E qual acha que é o principal problema do país a que o governo português dedica mais atenção? E o segundo?
<i>Informação política</i>	Imparcialidade dos meios de comunicação social	Acha que a televisão pública portuguesa, a RTP, proporciona informação totalmente imparcial, bastante, algo, pouco ou nada imparcial sobre a política? E as televisões privadas?	
	Pluralismo dos meios de comunicação social	Em que medida acha que os meios de comunicação social reflectem a pluralidade de opiniões que existem na sociedade?	

Quadro 3. Princípios e funções da Democracia, variáveis e indicadores (Controlo)

Princípios	Funções	Variáveis	Indicadores empíricos/questões
Controlo	<i>Responsabilização vertical</i>	Eleições como mecanismo eficaz de castigo/recompensa	As eleições funcionam bem como meio de recompensar quem governa bem e castigar quem governa mal
	<i>Representação</i>	Sistema eleitoral: responsabilização de deputados	O sistema eleitoral não permite responsabilizar os deputados por aquilo que decidem (discordância)
		Sistema eleitoral: não desperdício de votos	O sistema eleitoral prejudica demasiado os partidos mais pequenos (discordância)
	<i>Responsabilização horizontal</i>	Independência do poder judicial	Em que medida acha que os juizes são independentes no exercício das suas funções?
		Capacidade para travar abusos de poder	Em que medida acha que as seguintes instituições têm capacidade para travar um possível abuso de poder por parte do governo? Presidente da República, Tribunal Constitucional e Provedor de Justiça.
	<i>Poder efectivo para governar</i>	Aplicação das leis	Em Portugal, acha que as leis acabam por ser aplicadas quase sempre, bastantes vezes, algumas vezes, poucas vezes ou quase nunca?
		Decisões autónomas em relação a outros governos	Até que ponto acha que as decisões do governo português são condicionadas pelos interesses e pela vontade dos governos de outros países?
		Decisões autónomas em relação a economia internacional	E até que ponto acha que as decisões do governo português são condicionadas pela situação económica internacional?
Independência em relação a pressões do poder económico		Em que medida acha que o poder político está protegido das pressões do poder económico?	

As respostas a estas perguntas foram analisadas do ponto de vista da sua dimensionalidade, com recurso a análises factoriais. Nalguns casos, confirmou-se que os indicadores avançados para medir cada uma das funções da Democracia faziam de facto empiricamente parte de uma única dimensão. Há, contudo, vários outros casos onde isso não sucedeu:

- No domínio da **igualdade de oportunidades para participar na política**, a percepção de “direitos iguais” para todos e da (in)existência de discriminações que dificultam a participação de determinados grupos sociais formam dois factores distintos para os inquiridos;
- No que respeita à percepção de que **o poder político toma em conta as preferências dos cidadãos**, as respostas sobre a eficácia política externa formaram uma dimensão distinta das ligadas à sintonia de prioridades entre cidadãos e governo;
- No que respeita à **informação política**, percepções de imparcialidade e de pluralismo constituem também dois factores distintos;
- No domínio da **responsabilização “horizontal” do poder político**, percepções sobre a independência política do poder judicial emergiram como um factor distinto das avaliações sobre a capacidade de vários órgãos do Estado para prevenirem e contrariarem abusos de poder.
- Finalmente, no que respeita ao **poder efectivo para governar**, percepções sobre implementação das leis, independência em relação ao poder económico e autonomia das decisões em relação a factores internacionais emergiram como três factores autónomos.

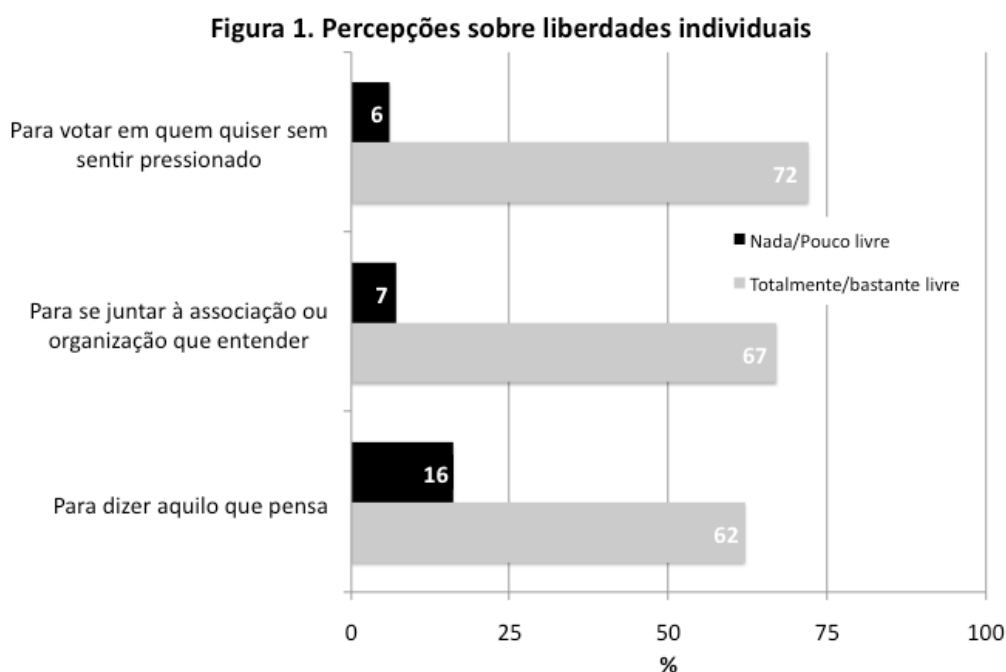
Estes resultados sugerem que a dimensionalidade do conceito de Democracia para os portugueses pode ainda ser mais complexa do que aquela que resultou teoricamente nas nove “funções” aqui avançadas. Contudo, para sermos fieis à conceptualização teórica do DBEB e preservarmos alguma comparabilidade futura, a análise que se segue é feita função a função. Sempre que um conjunto de indicadores mostrava captar uma de várias dimensões empíricas diferentes de cada

uma das funções, o score médio final foi calculado dando o mesmo peso a cada uma dessas dimensões.

3. A qualidade da democracia em Portugal: principais resultados

3.1 Liberdades individuais

Um primeiro conjunto de questões visava medir até que ponto os portugueses sentem que podem exercer livremente um conjunto de direitos cívicos e políticos fundamentais no processo político democrático, nomeadamente os ligados à liberdade de voto, de associação e de expressão. Os resultados, na figura 1, mostram que uma clara maioria dos cidadãos afirma sentir-se “totalmente” ou “bastante” livre para votar sem pressões, juntar-se à associação ou organização que entender ou, simplesmente, “dizer aquilo que pensa”.



As respostas foram dadas numa escala de 5 pontos. Calculando um índice médio, que nos permita comparar a avaliação dos portugueses no que diz respeito às diferentes funções da Democracia abordadas neste estudo, o valor obtido para a população nesta dimensão é de 3,9 pontos numa escala de 1 a 5. Ele é, de resto, o valor mais alto que iremos encontrar em todo o estudo para qualquer uma das nove funções da Democracia sob análise. Por outras palavras, o gozo de liberdades individuais consequentes para o processo político democrático é a dimensão da democracia portuguesa que os inquiridos avaliam mais positivamente.

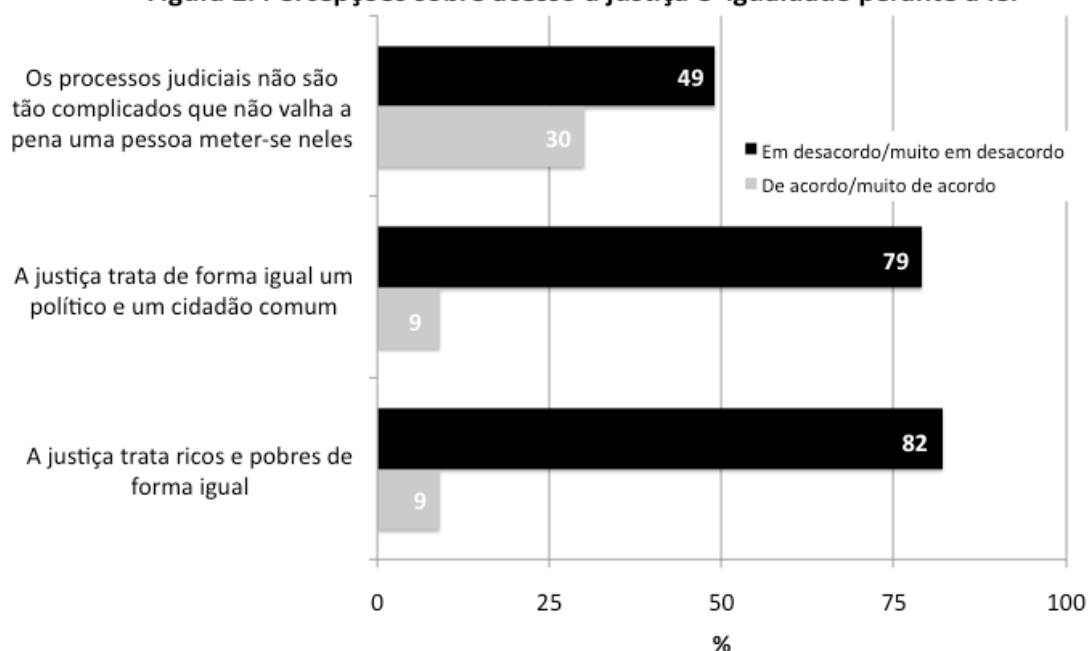
3.2 Acesso à justiça e igualdade perante a lei

Contudo, como tínhamos visto antes, o gozo dos direitos individuais pode exigir um papel activo por parte do Estado, que garanta que esses direitos são efectivamente protegidos em casos concretos. Um aspecto central dessa acção consiste em garantir o acesso à justiça e tratamento igual de todos os indivíduos perante a lei e os tribunais. E aqui, em flagrante contraste com o que se passa nas percepções sobre o gozo de liberdades e direitos políticos, os portugueses fazem uma avaliação muito negativa do funcionamento desta dimensão do sistema democrático. Questionados sobre se os processos judiciais são “tão complicados que não vale a pena uma pessoa meter-se neles”, 49 por cento (uma maioria relativa) concordam.³ E questionados sobre se a justiça trata de forma igual um político e um “cidadão comum”, ou de forma igual os “ricos” e os “pobres”, a discordância é maciça, como vemos na figura 2. Estes resultados são muito semelhantes, de resto, aos encontrados no estudo realizado em Espanha em 2008, onde 78 por cento discordavam da ideia de que a justiça tratava “ricos e pobres de forma igual” e 82 por cento com a mesma ideia aplicada a políticos e “cidadãos comuns” (Gómez e Palácios 2008).

³ Neste como em noutros gráficos mais adiante, a formulação apresentada para as perguntas não corresponde sempre, na sua direcionalidade, à que foi usada no inquérito. No inquérito, existiu a preocupação de utilizar frases quer de conotação positiva quer de conotação negativa em relação ao funcionamento da democracia em Portugal, de forma a que possíveis enviesamentos de concordância por parte dos eleitores se cancelassem mutuamente. Contudo, para meros fins de apresentação dos resultados, as frases utilizadas foram alteradas sempre no sentido em que a concordância representasse uma opinião positiva sobre a qualidade da democracia portuguesa.

Numa escala de 5 pontos, entre 1 e 5, o valor médio obtido para a generalidade da amostra para esta segunda função básica de um regime democrático é de 2,3 pontos. Este é o segundo valor mais baixo que iremos encontrar para qualquer uma das dimensões da democracia avaliadas pelos inquiridos neste estudo. Em suma, no que respeita aos direitos cívicos e políticos, a maioria dos portugueses sente dispor de reais liberdades políticas, mas partilha também um forte cepticismo no que respeita à capacidade do regime para garantir o acesso dos cidadãos aos tribunais e o seu tratamento equitativo perante a lei.

Figura 2. Percepções sobre acesso à justiça e igualdade perante a lei

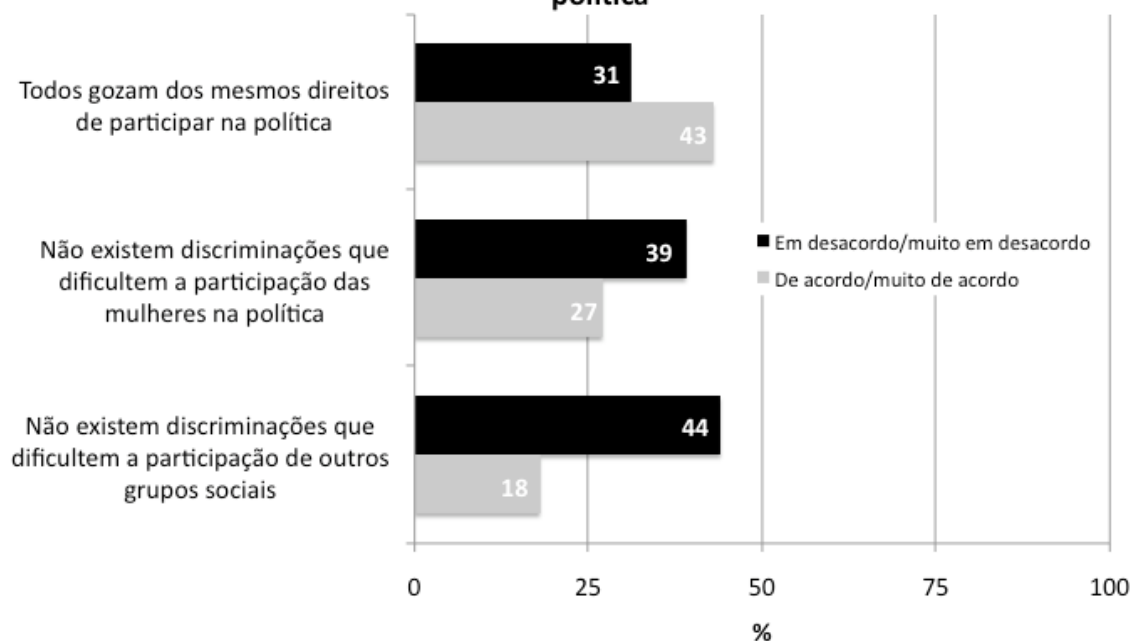


3.3 Igualdade de oportunidades de participação política

Mesmo achando que as eleições em Portugal se processam de forma regular e que podem exercer o seu direito de voto sem pressões, os cidadãos podem detectar desigualdades reais na forma como estão distribuídas as oportunidades de participar no processo político. É essa dimensão da qualidade da democracia que procurámos avaliar com as questões tratadas seguidamente. Como se verifica na figura 3, a maioria dos inquiridos considera verdadeira a afirmação de que “todos gozam dos mesmos direitos de participar na política”. Contudo, uma minoria expressiva, correspondente a quase um em cada três inquiridos (31 por cento) discorda dessa

afirmação. E colocados perante estímulos adicionais – a percepção de discriminações que dificultem a participação das mulheres e de outros grupos sociais na política – as opiniões negativas tornam-se maioritárias: há mais inquiridos que detectam a existência dessas discriminações do que aqueles que não o fazem.

Figura 3. Percepções sobre igualdade de oportunidades na participação política

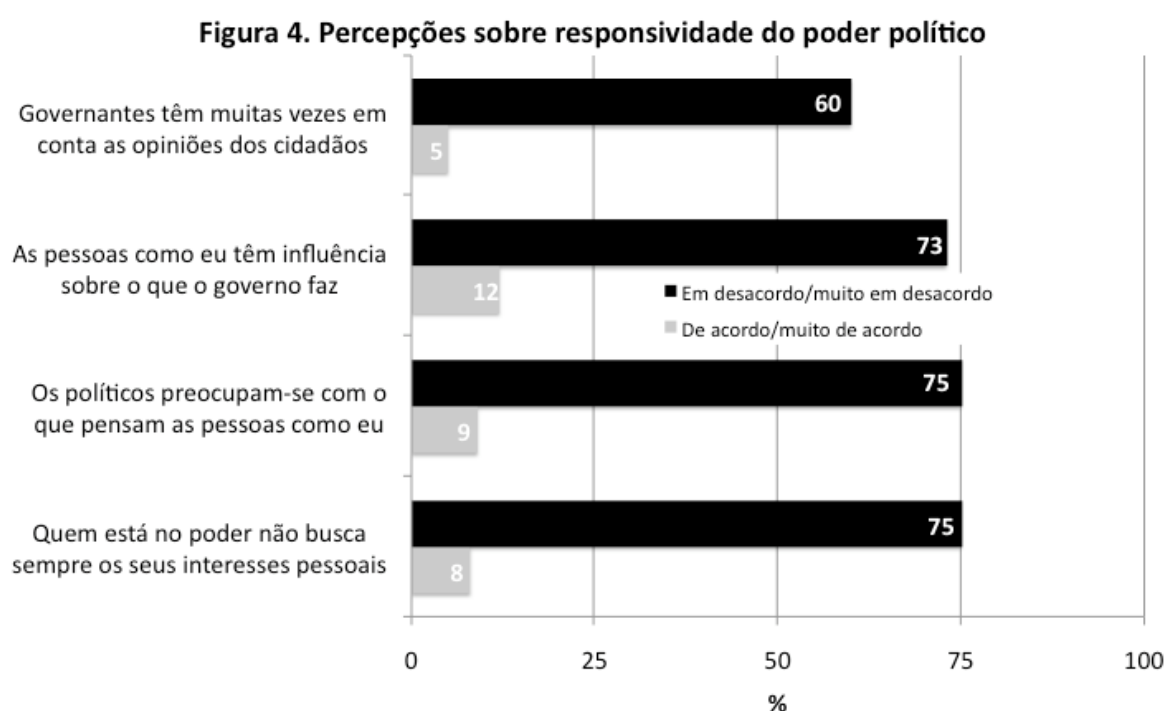


Numa escala de 1 a 5, a avaliação média que os portugueses fazem sobre a igualdade de oportunidades para a participação política em Portugal ascende a 2,9 pontos: uma avaliação média muito próxima do ponto central da escala, mas ainda mais negativa que positiva.

3.4 “Responsividade” do poder político

Um aspecto central das percepções dos cidadãos sobre a sua democracia diz respeito à *responsiveness* (que traduzimos aqui por “responsividade”) do sistema político, ou seja, à disponibilidade dos eleitos para, na sua actuação, atenderem às expectativas, interesses e preferências dos cidadãos (Powell 2004). O que pensam os portugueses sobre a nossa democracia deste ponto de vista? As respostas são pouco animadoras. Como se verifica na figura 4, maiorias muito claras, correspondendo no

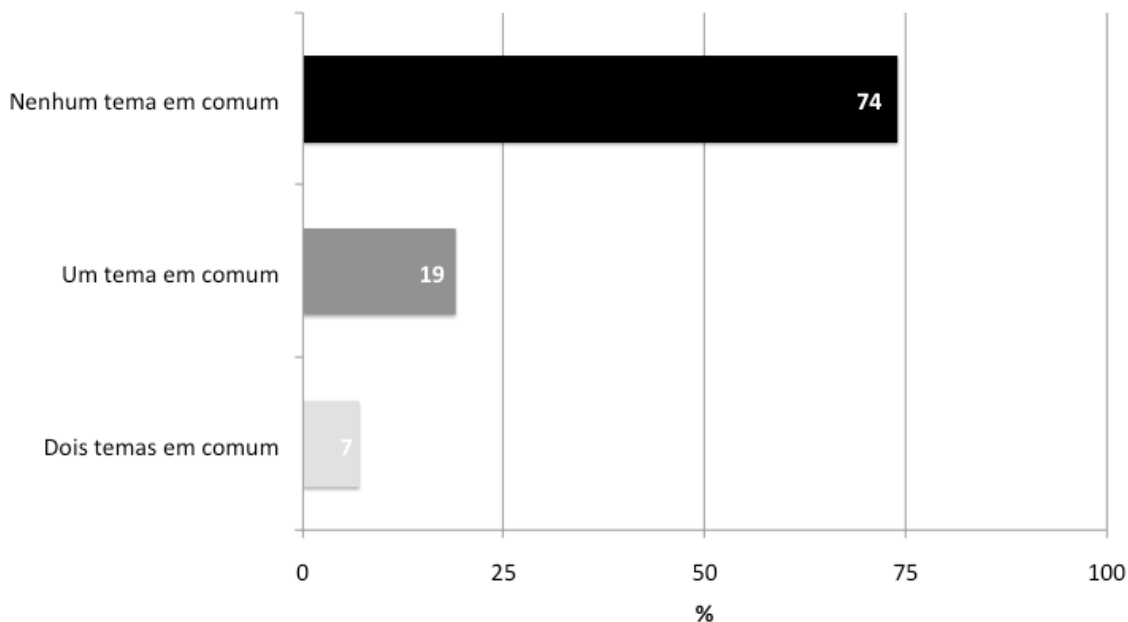
mínimo a três em cada cinco inquiridos, discordam das noções de que os governantes tomam muitas vezes em conta as opiniões dos cidadãos, de que o governo é influenciado pelas preferências dos eleitores, de que os políticos se preocupam com o que eles pensam ou de que se preocupam com outra coisa para além dos seus interesses pessoais. Deste ponto de vista, os resultados portugueses são ainda piores do que os encontrados no estudo espanhol de 2008, onde 68 por cento dos inquiridos declaravam estar de acordo com a ideia de que quem está no poder busca sempre os seus interesses pessoais (Gómez e Palácios 2008).



Noutras questões que abordavam a questão da “responsividade” política solicitava-se aos inquiridos que dissessem quais eram, na sua opinião, os dois problemas mais importantes que existiam em Portugal, assim como, de seguida, os dois problemas aos quais julgavam que o governo português dava mais importância na sua actuação. Comparando as duas listas, podemos ter uma medida da percepção de sintonia entre as preocupações e interesses dos cidadãos e aqueles que percebem presidir à actuação do governo. Como se verifica na figura 5, os resultados são globalmente negativos: para 74 por cento dos inquiridos, não há sobreposição entre

qualquer um dos dois problemas que sentem como sendo mais graves no país e qualquer um daqueles que acham serem os prioritários para o governo.

Figura 5. Prioridades pessoais e percepção sobre prioridades do governo

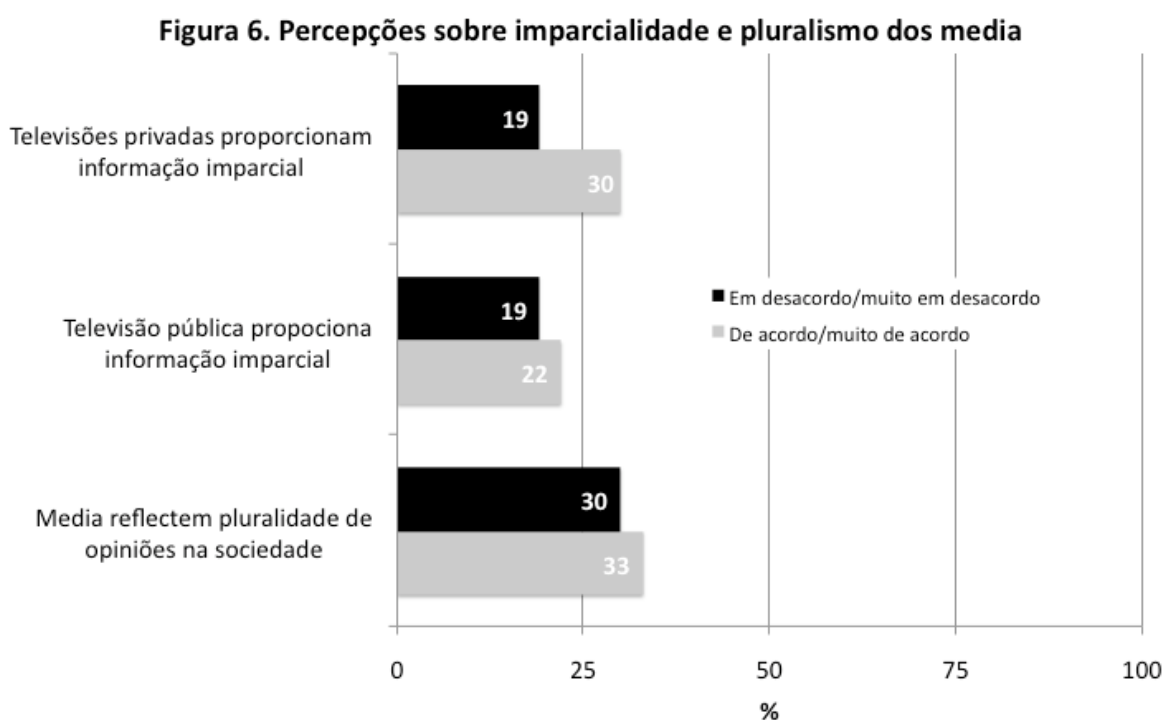


Numa escala de 1 a 5, o valor médio atribuído pelos inquiridos do grau de “responsividade” do poder político em relação às preferências e interesses dos cidadãos é de 2,1 pontos, o valor mais baixo para as nove funções do sistema democrático encontrado ao longo de todo o estudo. Estes resultados estão em linha com investigações existentes que mostram um alto grau de “distância ao poder” e de desafeição dos portugueses em relação ao sistema político (Cabral 1997; Magalhães 2005).

3.5 Fontes plurais e imparciais de informação política

Um aspecto fundamental na relação de delegação de poder entre eleitores e eleitos consiste na disponibilidade da informação necessária para que os primeiros se dêem conta das alternativas existentes e da forma como elas reflectem ou não as suas preferências, assim como para recompensar ou punir governantes pelas decisões que tomam e suas consequências. O questionário utilizado pedia aos inquiridos que avaliassem quer o grau de imparcialidade da informação televisiva (da qual, como sabemos de muitos outros estudos, os eleitores mais dependem para se

informarem) quer o grau de pluralismo da informação política geral disponível em Portugal. Olhando para a figura 6, é fácil constatar que, no que respeita à imparcialidade, a maioria dos inquiridos não optou nem pela concordância nem pela discordância. Os que o fizeram estão divididos, apesar de serem mais aqueles que tendem a ver imparcialidade na informação transmitida pelas televisões privadas do que aqueles que avaliam da mesma forma a informação veiculada pela televisão pública.



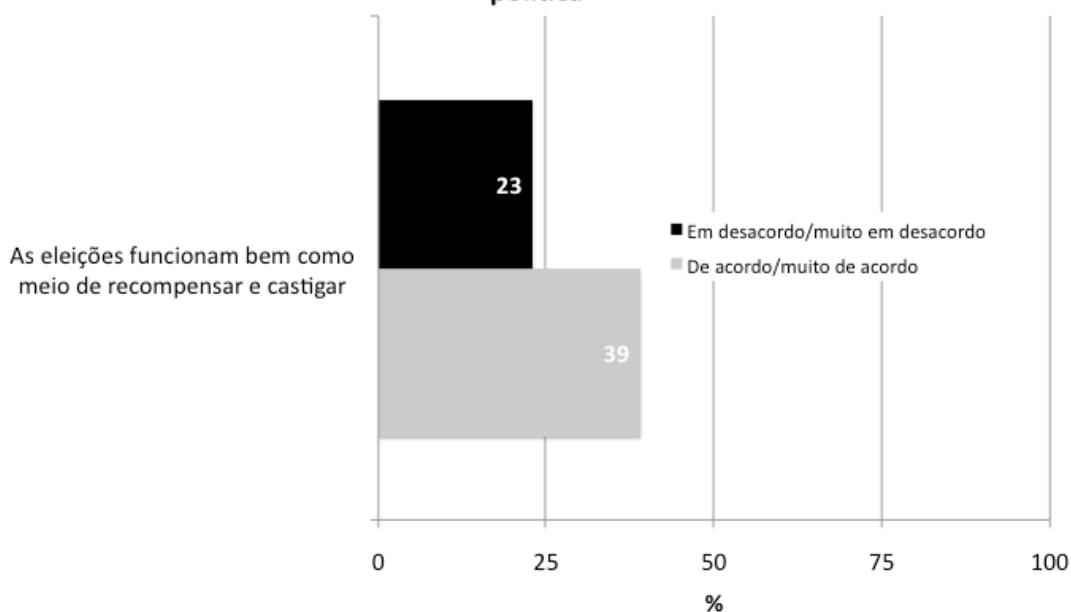
Os inquiridos mostram-se também divididos no que respeita à ideia de que os meios de comunicação social em geral reflectem bem a pluralidade de opiniões na sociedade portuguesa. Em geral, o score médio da avaliação que os inquiridos fazem sobre a imparcialidade e o pluralismo dos meios de comunicação social portugueses fica nos 3 pontos em 5, ou seja, exactamente no ponto central da escala.

3.6 Eleições como mecanismo de responsabilização política dos governos

Até que ponto julgam os portugueses que as eleições funcionam bem como mecanismo de responsabilização política dos governantes? Uma das perguntas no

inquérito abordava esta questão de forma directa: concordam os inquiridos com a ideia de que “as eleições funcionam bem como meio de recompensar quem governa bem e castigar quem governa mal”? 28 por cento dos inquiridos optaram por uma resposta intermédia (não concorda nem discorda) ou pela “não resposta”. Contudo, há uma vantagem clara, entre os respondentes, daqueles que concordam com o bom funcionamento das eleições deste ponto de vista.

Figura 7. Percepções sobre eleições como forma de responsabilização política

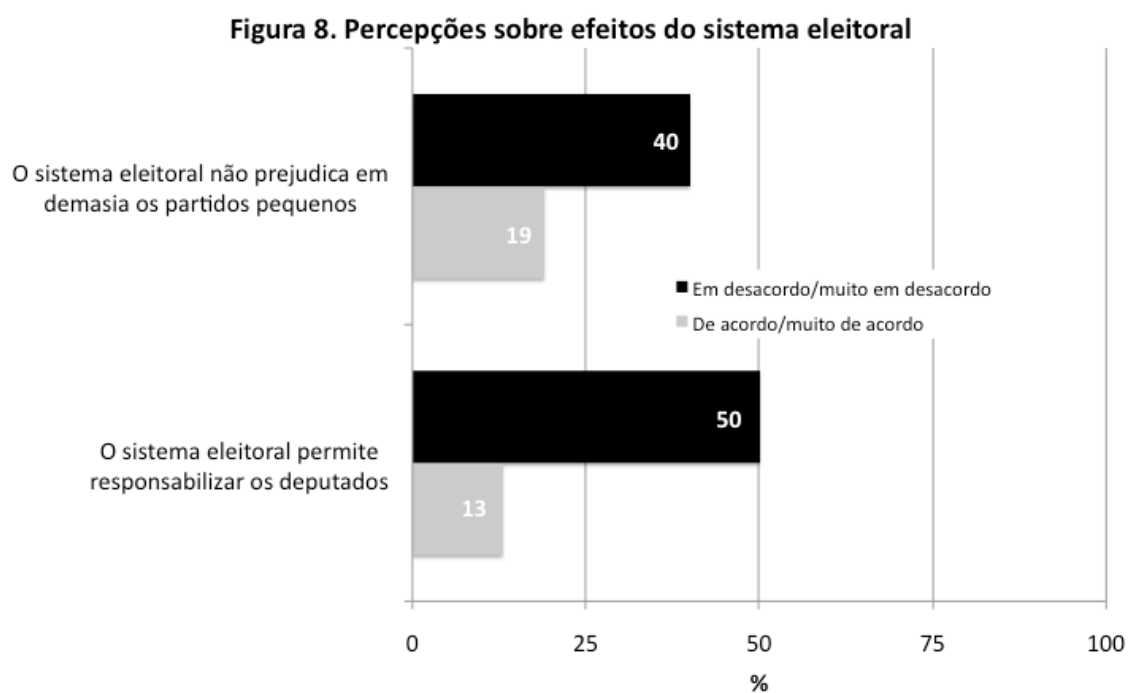


Tratando as respostas dos inquiridos como alinhando-se numa escala de 1 a 5 pontos, o valor médio para esta dimensão chega aos 3,4 pontos. Constitui, assim, a segunda função da democracia cujo desempenho é avaliado mais positivamente pelos inquiridos, logo a seguir, como já assinalámos, ao gozo de liberdades individuais.

3.7 As eleições como mecanismo de representação política

O papel das eleições numa democracia, contudo, não se esgota na capacidade de responsabilizar politicamente os governos. Elas devem servir também para garantir que os órgãos directa ou indirectamente eleitos são compostos agentes cujas preferências reflectem as dos cidadãos. Duas questões colocadas no inquérito foram utilizadas para medir as percepções dos eleitores sobre esta dimensão do

funcionamento da democracia portuguesa. Em particular, foram colocadas questões sobre o sistema eleitoral que, apesar de dizerem respeito a dois aspectos distintos – a “excessiva” penalização dos pequenos partidos e a responsabilização individual dos deputados – mostraram pertencer, empiricamente, a uma única dimensão de avaliação. E como vemos na figura 8, essa avaliação é predominantemente negativa: uma clara maioria relativa dos inquiridos considera que o sistema eleitoral prejudica excessivamente os partidos pequenos, e metade deles acha que o sistema não permite responsabilizar os deputados pela sua actuação. Os resultados obtidos, de resto, são exactamente iguais aos do estudo espanhol realizado em 2008 (Gómez e Palácios 2008).



Convertidas as respostas numa escala de 1 a 5, o score médio para a dimensão “Representação” é de 2,5 em 5 pontos, o terceiro valor mais baixo para uma função da Democracia em todo o estudo (apenas acima das dimensões “igualdade perante a lei” e “responsividade política”). É curioso verificar como estes resultados, que captam percepções subjectivas dos eleitores sobre dimensões do funcionamento da democracia em Portugal, acabam por coincidir com as conclusões de estudos diferentes levados a cabo sobre o comportamento eleitoral. Olhando

para os determinantes do voto, estes estudos têm sugerido que a capacidade dos eleitores para punirem ou recompensarem os partidos de governo pela situação económica ou pelo seu desempenho geral (“responsabilização política”) é muito superior à sua capacidade para fazerem escolhas que consistentemente reflectam as suas preferências políticas.⁴ Pelos vistos, esta avaliação feita na base das escolhas eleitorais coincide com a percepção dos próprios eleitores.

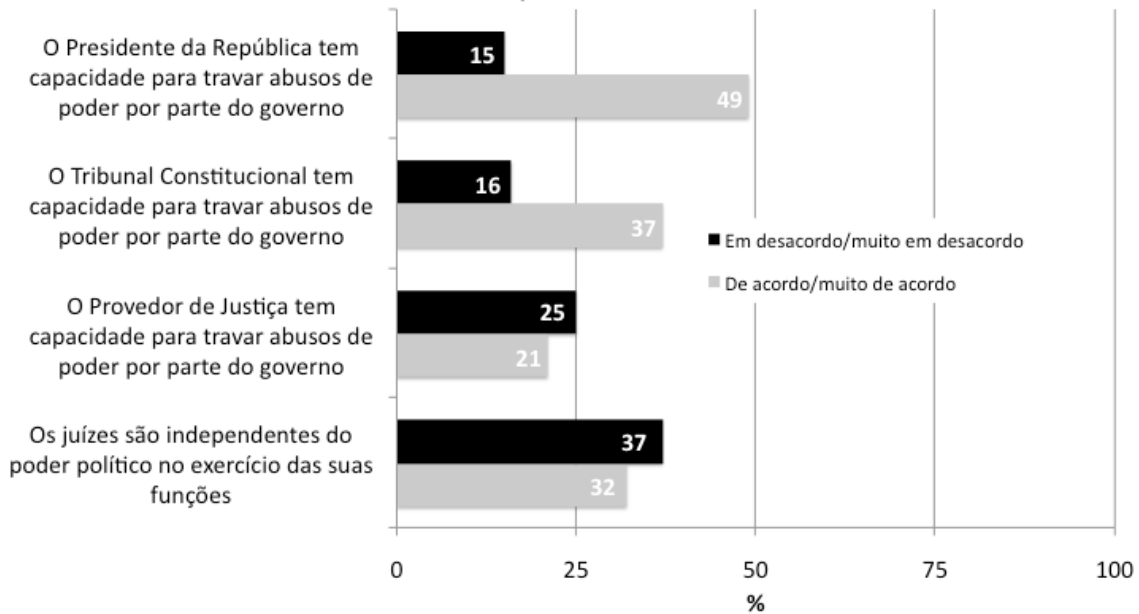
3.8 A responsabilização horizontal do poder político

Uma das principais razões pelas quais se julga que não basta olhar para o funcionamento das eleições para avaliar a qualidade da democracia num determinado contexto tem a ver com o papel desempenhado pelos mecanismos de “responsabilização horizontal” do poder político, ou seja, a capacidade de uma rede de agentes autónomos em relação ao governo para controlarem e punirem possíveis abusos de poder (O’Donnell 1998; Schedler, Diamond e Plattner 1999). No questionário utilizado, foi pedido aos inquiridos que manifestassem o seu grau de concordância com uma série de frases sobre a capacidade do Presidente da República, do Tribunal Constitucional e do Provedor de Justiça para travarem potenciais abusos por parte do governo, assim como uma avaliação do grau de independência do poder judicial em relação ao poder político.

Como se verifica na figura 9, o diagnóstico geral é ambivalente e varia consoante a instituição concreta sob análise. No que respeita ao poder judicial, os inquiridos estão divididos quanto à percepção de que seja independente do poder político, e há mais indivíduos que se inclinam pela negativa do que pela positiva a esse respeito. Da mesma forma, o Provedor de Justiça não é visto pela maioria como uma instituição capaz de travar possíveis abusos de poder por parte do governo. Percepção bem distinta, contudo, é aquela suscitada pelo papel quer do Tribunal Constitucional quer (especialmente) do Presidente da República. Aqui, maiorias claras concordam com a noção de que estas instituições estão preparadas para servir de contrapeso ao papel do governo no nosso sistema político.

⁴ Cf., por exemplo, Freire, Lobo e Magalhães (2004).

Figura 9. Percepções sobre responsabilização horizontal do poder político

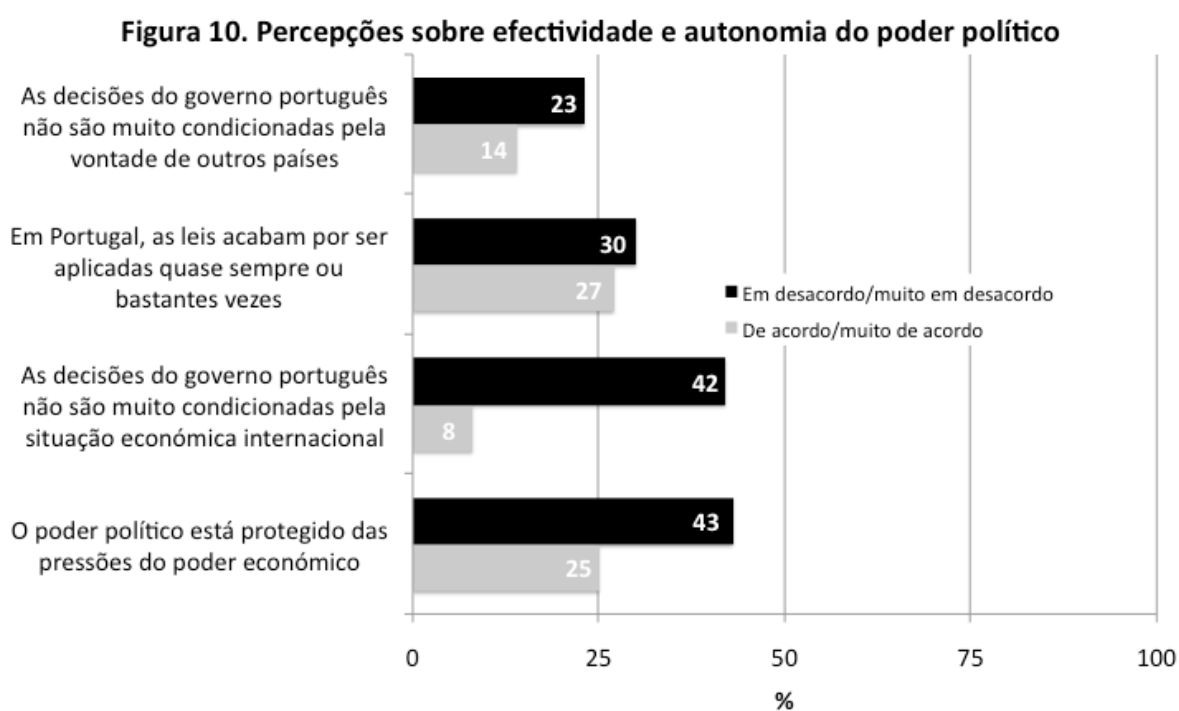


Obtido o valor médio para esta função numa escala de 1 a 5, ele é de 3 pontos, exactamente no ponto central de uma escala de 1 a 5, reflectindo assim o contraste entre as avaliações maioritariamente positivas feitas em relação às capacidades de umas instituições e maioritariamente negativas em relação a outras para funcionarem como agentes de “responsabilização horizontal” do poder.

3.9 Poder efectivo para governar

Finalmente, um regime democrático apresentará défices na sua qualidade se os agentes nos quais os cidadãos delegaram poder através de eleições não forem capazes de transformar as preferências dos cidadãos em políticas públicas, ou se as acções pelas quais os cidadãos os responsabilizam não tenham resultado, efectivamente, de decisões tomadas autonomamente por esses agentes. Por outras palavras, o bom funcionamento da democracia exige que aqueles em que os cidadãos delegam poder disponham realmente de uma capacidade efectiva para governar, e não estejam excessivamente condicionados por outras forças e actores em relação aos quais a responsabilização eleitoral seja impossível.

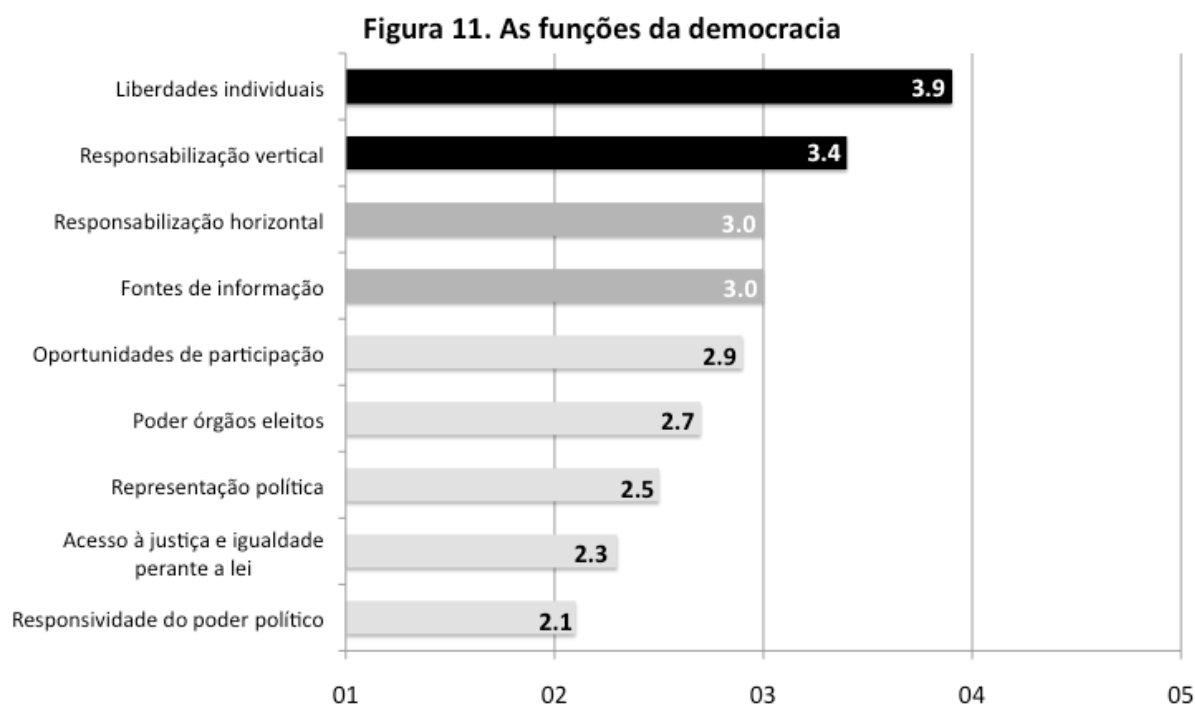
Em geral, como se vê na figura 10, a percepção dos inquiridos com posições “não neutras” sobre a matéria inclina-se maioritariamente para que vejam o governo português como estando condicionado na sua capacidade para implementar decisões políticas e para as tomar sem constrangimentos colocados por factores externos. Assim, apesar de divididos, há mais inquiridos a considerar que as leis acabam por não ser sempre ou quase sempre aplicadas. E a maioria dos inquiridos com posição sobre a matéria vê as decisões do governo como sendo condicionadas pelas decisões de outros governos e, muito especialmente, pela situação económica internacional, assim como por pressões do poder económico.



Numa escala de 5 pontos, a avaliação média feita pelos inquiridos sobre a efectividade e autonomia do poder político chega apenas aos 2,7 pontos, abaixo do ponto central da escala.

4. Visão geral, causas e consequências

Em síntese descritiva, o que se pode então dizer sobre a maneira como os portugueses avaliam a qualidade da sua democracia? A ideia fundamental que resulta dos dados apresentados até agora é que essa avaliação não é unidimensional. Como se pode verificar na figura 11, há dimensões do funcionamento do regime democrático que os portugueses tendem a avaliar positivamente, nomeadamente as que respeitam ao gozo de liberdades individuais e à capacidade das eleições para castigar e recompensar devidamente os governantes pelo seu desempenho. Em duas outras dimensões adicionais – a existência de um sistema de freios e contrapesos capaz de travar potenciais abusos de poder e a disponibilidade de informação política imparcial e plural – as avaliações positivas coexistem em igual intensidade com as avaliações positivas.



Contudo, nas restantes cinco dimensões sob análise - a maioria delas, portanto - a avaliação dos portugueses tende a ser mais negativa que positiva. Os valores encontrados são particularmente baixos em três dimensões: prevalece a percepção de que o sistema eleitoral não permite que os órgãos eleitos reflectam correctamente a diversidade de preferências sociais nem a responsabilização dos deputados (“representação política”); de que a justiça é de difícil acesso e não trata equitativamente os cidadãos (“acesso à justiça e igualdade perante a lei”); e de que os eleitos não tomam em conta as preferências dos cidadãos nas suas decisões (“responsividade política”). E os inquiridos tendem a ser ainda cépticos quer em relação à ideia de que todos têm iguais oportunidades de participação no processo político quer em relação à ideia de que as decisões dos órgãos eleitos são determinadas sem constrangimentos externos ao processo eleitoral.

Que correlatos sócio-demográficos e sócio-políticos podemos encontrar para as opiniões dos portugueses sobre estas matérias? Por outras palavras, existirão diferenças significativas entre grupos definidos pelos seus atributos sociais e posicionamentos políticos ou ideológicos no que respeita à sua avaliação destas diferentes dimensões da democracia? Numa primeira abordagem a esta questão, conduzimos uma série de análises de regressão linear, em que os scores individuais obtidos para cada uma das nove dimensões da democracia sob análise foram tratados com variáveis dependentes em relação às seguintes variáveis explicativas:

- Sexo do inquirido;
- Idade, em anos;
- Instrução (numa escala de sete pontos, de instrução primária incompleta até ensino superior);
- Desempregado (uma variável muda com valores 0 e 1);
- Trabalhador manual (uma variável muda com valores 0 e 1);
- Posicionamento ideológico esquerda-direita numa escala de 0 a 10;
- Identificação partidária (cinco variáveis mudas medido identificação com o PS, o PSD, a CDU, CDS-PP e BE).

O quadro 3 resume os principais resultados, assinalado as variáveis cujos coeficientes atingiram significância estatística com $p < 0,05$ e a direcção da relação entre as variáveis:

Quadro 3. Resumo de resultados sobre correlatos das várias dimensões da democracia

	Liberdades	Resp. vertical	Resp. horizontal	Informação	Participação	Poder órgãos eleitos	Representação	Acesso à justiça e Igualdade perante a lei	"Responsividade"
Sexo					Negativo (mulheres)				
Idade									
Instrução	Negativo	Negativo							Positivo
Desempregado						Negativo			
Manual				Positivo					
Ideologia		Positivo (direita)	Positivo (direita)						
Identificação partidária	PS (+) PSD (+)		PSD (-) CDU (+)					CDU (-)	PS (+)
R ²	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03
N	716	717	692	668	697	708	717	703	713

O dado mais evidente neste conjunto de análise é o de que, como revelam os valores muito baixos para as variâncias explicadas pelo modelo (R^2), estas atitudes em relação às diferentes dimensões da democracia em Portugal não encontram correlatos fortes e evidentes nesta bateria de atributos sócio-demográficos ou políticos. Seis resultados, contudo, merecem menção:

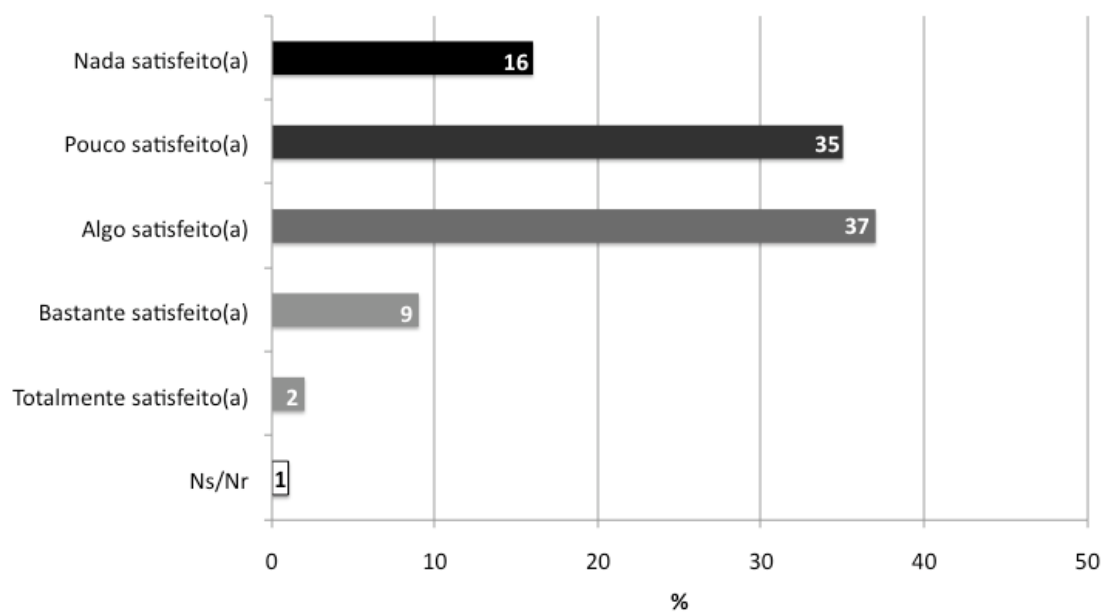
1. Maiores níveis de instrução estão associados a uma avaliação menos positiva das liberdades cívicas e do funcionamento das eleições como mecanismo de responsabilização política. No sentido contrário, é entre os menos instruídos que mais prevalece a ideia de que os eleitos não se sentem condicionados pelos interesses e preferências dos cidadãos;
2. Entre as mulheres, a noção de que existem desigualdades nas oportunidades de participação no processo político é mais prevalecente que entre os homens. Este resultado pode ser visto em conjugação com investigação existente sobre Portugal onde se revela uma menor propensão das mulheres para o exercício de formas de participação política extra-eleitorais (Baum e Espírito-Santo 2007);
3. Os indivíduos que se posicionam ideologicamente mais à esquerda têm uma visão mais céptica sobre o funcionamento dos mecanismos de responsabilização política em Portugal, sejam eles verticais (eleitorais) ou horizontais (pesos e contrafreios);
4. Os indivíduos que se identificam com o Partido Socialista fazem uma avaliação mais positiva do funcionamento do regime dos pontos de vista do gozo de liberdades políticas e cívicas e da “responsividade” do poder político. Este resultado pode ser lido à luz de conhecidos efeitos da identificação com o *incumbent* nas atitudes políticas. Curioso, contudo, é notar que esses efeitos se detectam em apenas duas das nove dimensões sob análise, e que são bastante modestos mesmo nesses casos;

5. Os indivíduos que se identificam com o Partido Social-Democrata partilham com os que se identificam com o PS uma visão tendencialmente mais favorável sobre as liberdades cívicas e políticas, mas são, pelo contrário, os mais cépticos sobre o funcionamento dos mecanismos de controlo de potenciais abusos de poder por parte do governo;
6. Indivíduos que se identificam com a Coligação Democrática Unitária (ou com um dos partidos que a compõem) têm uma visão mais positiva sobre os mecanismos de responsabilização horizontal, mas são mais cépticos sobre o acesso à justiça e à igualdade perante a lei em Portugal.

Seja como for, o dado mais saliente que resulta desta análise é o facto de o ajustamento do modelo aos dados ser sempre fraco, sugerindo que estas atitudes são globalmente difusas entre a população e não se baseiam em claras clivagens sociais ou políticas evidentes na nossa sociedade.

Uma questão diferente consiste em saber quais destas nove dimensões de análise do funcionamento da democracia portuguesa acaba por ter, para os cidadãos, maior importância para a formação de uma avaliação geral sobre o funcionamento do regime democrático em Portugal. Vimos atrás que a maioria das dimensões desse funcionamento é avaliada negativamente, e é sabido que, desde finais dos anos 90, esse nível de satisfação global com a democracia tem sido particularmente baixo do ponto de vista comparativo (Torcal e Magalhães 2009). Os resultados descritivos deste inquérito confirmam essa ideia: apenas 11 por cento dos inquiridos afirmam estar “totalmente” ou “bastante” satisfeitos com o funcionamento da democracia em Portugal, enquanto 51 por cento declaram estar “pouco” ou “nada” satisfeitos.

Figura 12. Satisfação com a democracia



Mas quais as dimensões do funcionamento da democracia que mais contribuem para esta percepção genérica? O quadro 4 apresenta os resultados de uma análise de regressão linear onde, para além de um conjunto de variáveis de controlo, o grau de satisfação de cada inquirido com o funcionamento da democracia foi regredido sobre os scores obtidos para cada uma das nove dimensões da democracia sob análise.

Quadro 4. Correlatos da satisfação com o funcionamento geral da democracia

	Coeficientes estandardizados
Liberdades cívicas	0,03
Responsabilização vertical	-0,01
Responsabilização horizontal	0,09*
Informação política	0,15***
Oportunidades de participação	-0,04
Poder órgãos eleitos	0,13**
Representação	0,01
“Responsividade”	0,21***
Acesso/igualdade perante lei	0,09*
Sexo	-0,09*
Idade	-0,01
Instrução	0,13**
Desempregado	0,04
Manual	-0,05
Ideologia	-0,08
Identificação PS	0,07
Identificação PSD	0,07
Identificação CDU	-0,05
Identificação CDS-PP	-0,03
Identificação BE	-0,11**
R ²	0,24
N	634

Da comparação dos valores dos coeficientes estandardizados e apreciando a sua significância estatística, emergem várias conclusões preliminares:

1. A satisfação geral dos portugueses com o funcionamento do regime não parece estar relacionado com aspectos ligados ao gozo de liberdade cívicas e políticas, ao funcionamento das eleições como meio de sanção/recompensa dos governos, à igualdade de oportunidades de participação ou até aos aspectos ligados aos mecanismos de representação política. Em todos estes casos, os coeficientes não são estatisticamente significativos. Por outras palavras, os indivíduos que se declaram menos satisfeitos com a democracia não se distinguem dos mais satisfeitos de nenhum destes pontos de vista;
2. Distinguem-se, sim, noutras dimensões, onde os coeficientes associados são estatisticamente significativos. Acima de tudo, a percepção de que quem chega ao poder toma em conta as preferências e interesses dos cidadãos – a percepção da “responsividade” do poder político – é o factor mais relacionado o grau de satisfação geral dos cidadãos com o funcionamento do

regime democrático. Essa relação é positiva: quanto maior a percepção de responsividade, maior a satisfação. Quase tão relevantes são as percepções de imparcialidade e pluralismo da comunicação social e de baixa autonomia dos governos em relação a constrangimentos externos, assim como, em menor grau, sobre o funcionamento dos mecanismos de responsabilização horizontal e de acesso à e igualdade perante a lei;

3. Finalmente, importa destacar três resultados relevantes ligados às variáveis de controlo: entre as mulheres, entre os indivíduos com menor instrução e entre os simpatizantes do Bloco de Esquerda, a satisfação com o funcionamento da democracia é menor, independentemente das avaliações que fazem sobre as várias dimensões do funcionamento do regime.

Em suma, estes resultados sugerem duas conclusões genéricas que devem ser adicionadas àquelas que já tinham sido sugeridas pela análise meramente descritiva. Por um lado, parece evidente que as dimensões do funcionamento da democracia que suscitam melhores avaliações por parte dos portugueses – as que dizem respeito ao gozo das liberdades cívicas e políticas e ao funcionamento das eleições como mecanismo de responsabilização política – estão também entre aquelas que menos estão relacionadas com o seu grau de satisfação genérica com o funcionamento do regime democrático. Dito de outra forma, aqueles aspectos em que, do ponto de vista subjectivo e das percepções dos eleitores, a democracia portuguesa se apresenta como sendo de “maior qualidade”, são também irrelevantes para distinguir os portugueses do ponto de vista da avaliação do desempenho geral do sistema. Isto não significa que as eleições ou as liberdades cívicas sejam irrelevantes para os eleitores. Provavelmente – e esta é uma hipótese a confirmar futuramente - elas serão vistas como aspectos “tomados como certos” no funcionamento do sistema.

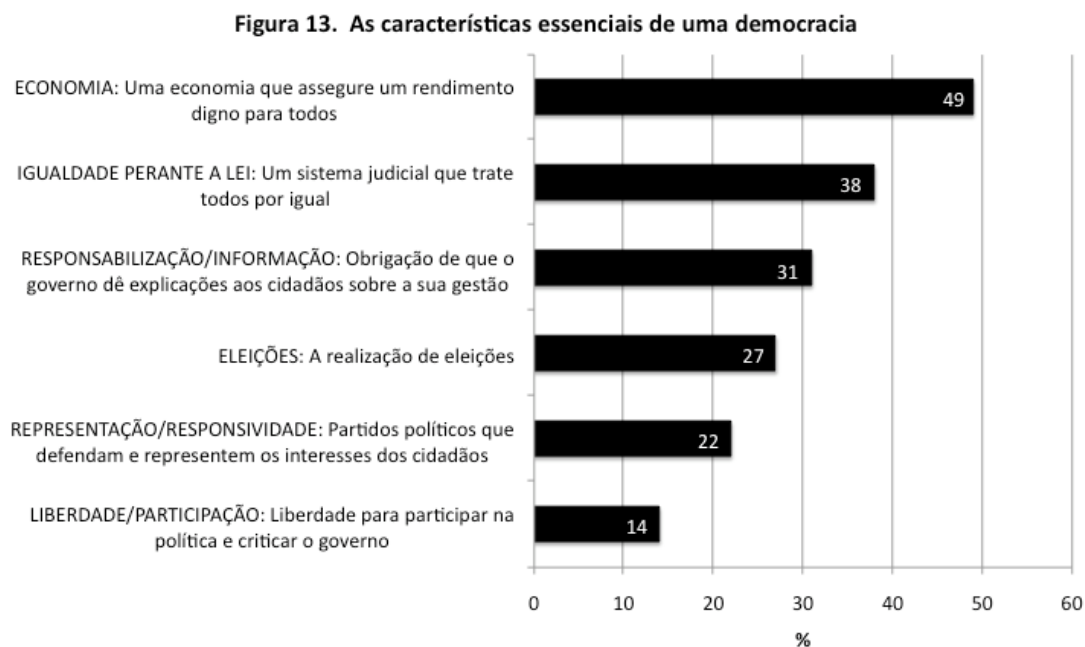
Por outro lado, os resultados tendem a corroborar, pelo lado das atitudes dos cidadãos, os argumentos inicialmente avançados sobre necessidade de evitar a “falácia eleitoralista” que decorre de avaliar a qualidade do regime unicamente pelo

lado da regularidade do processo eleitoral. De facto, essa avaliação geral, do lado dos cidadãos, parece muito mais relacionada com percepções gerais sobre o contexto político, social e institucional que afecta o funcionamento do sistema entre eleições: a imparcialidade e pluralismo da informação política disponível, a existência de instituições de vigilância e controlo da acção dos governos, o estado de direito e a igualdade perante a lei, o poder efectivo exercido por órgãos eleitos e, principalmente, a disponibilidade da classe política eleita para reagir e atender às preferências e interesses dos cidadãos. Isto sugere que o entendimento que a maioria dos portugueses fará de “Democracia” e do que significa a sua “qualidade” há-de se afastar bastante de uma visão “minimalista” do conceito focada exclusivamente no processo eleitoral.

Será mesmo assim? O objectivo central do inquérito era o de servir como base inicial e experimental de um “barómetro” da democracia portuguesa, pelo lado das percepções subjectivas dos eleitores, e não tanto o de explorar o tema complexo do “significado” de Democracia para os eleitores. Contudo, uma questão em particular contida no inquérito permite uma abordagem preliminar desta questão. Em concreto, os inquiridos foram questionados sobre quais eram, para si “as duas características essenciais numa democracia”, de entre a lista seguinte:

- * “Liberdade para participar na política e criticar o governo”;
- * “Partidos políticos que defendam e representem os interesses dos cidadãos”;
- * “A realização de eleições”;
- * “Obrigação de que o governo dê explicações aos cidadãos sobre a sua gestão”;
- * “Um sistema judicial que trate todos por igual”;
- * “Uma economia que assegure um rendimento digno para todos”.

A figura 13 mostra a percentagem de inquiridos que mencionou cada um destes atributos como sendo, para si, uma das duas características fundamentais de uma democracia:



De facto, em linha com as considerações anteriores, note-se o lugar relativamente subordinado que a realização de eleições tem, para a maioria dos cidadãos, na sua definição de “Democracia”: 73 por cento dos inquiridos não seleccionaram a “realização de eleições” com um dos dois aspectos fundamentais de um regime democrático. No mesmo sentido, os aspectos ligados às liberdades cívicas e à participação têm uma posição ainda mais subordinada: 86 por cento optou por não seleccionar esse atributo. Em contraste, entre as opções mais mencionadas, encontramos algumas que não estão directamente ligadas ao processo eleitoral: a obrigação de que os governos prestem contas e dêem informação aos cidadãos e a igualdade perante a lei e a justiça. E mais curioso ainda é o facto de a característica mais mencionada – por metade dos inquiridos – daquilo que deve ser uma Democracia estar menos ligado aos os *inputs* do sistema político ou com os procedimentos de tomada de decisões do que aos seus *outputs*: “uma economia que assegure um rendimento digno para todos”.

Naturalmente, não se pode excluir que este padrão de respostas esteja altamente influenciado pelo contexto de crise económica generalizada em que vivemos e que já

se tinha manifestado plenamente à data do trabalho de campo (Março de 2009). Contudo, a verdade é que os resultados de inquéritos anteriores também já sugeriam que, para os portugueses, a dimensão “procedimental” do conceito de Democracia é indissociável de uma dimensão “substantiva”, ligada a aspectos como o bem-estar económico e a diminuição das desigualdades (Magalhães 2004). Independentemente da opção de partida deste estudo – a de avaliar a “qualidade da democracia” na base de uma definição procedimental do conceito e mais ligada aos *inputs* do sistema político – estes resultados sugerem que, nas atitudes dos cidadãos, a separação entre as regras do jogo democrático e os desejados produtos da deliberação democrática, é muito menos vincada do que assumimos inicialmente num plano meramente teórico e normativo. Isto torna-se especialmente relevante quando observamos que, ao contrário do que se poderia pensar, não existe uma clivagem política a este nível: a propensão dos indivíduos para destacarem uma dimensão “económica” e de “bem-estar” da democracia não varia consoante o posicionamento ideológico dos indivíduos nem consoante a sua identificação partidária. E implica que repensemos, futuramente, quais os pressupostos normativos de que devemos partir para uma análise sobre a “qualidade” da democracia do ponto de vista dos cidadãos.

5. Conclusões

Hoje em dia, há claramente mais portugueses a avaliar o funcionamento do regime democrático de forma negativa do que aqueles que o fazem positivamente. 51 por cento dos portugueses diz-se “pouco” ou “nada” satisfeito com esse funcionamento, e as opiniões claramente positivas são quase residuais (11 por cento). Isto não é novidade, à luz de muitos estudos e inquéritos conduzidos ao longo dos últimos anos. Mais inovadora, contudo, é a possibilidade de apreciarmos, com os dados que resultam deste inquérito, quais são especificamente as dimensões do funcionamento do regime que são vistas mais positivamente ou mais negativamente pelos portugueses. Inicialmente, identificámos nove funções essenciais de um regime democrático, derivadas do cumprimento de três princípios básicos: Liberdade, Igualdade e Controlo. Elaborámos depois um conjunto de indicadores que

visavam medir a forma como os portugueses avaliam o funcionamento da democracia portuguesa nessas nove dimensões.

Todos os dados resultantes do inquérito são susceptíveis de virem a ser analisados de forma bem mais aprofundada, seja do ponto de vista teórico seja do ponto de vista da análise estatística. Todas as conclusões devem, por isso, ser encaradas como preliminares num relatório desta natureza. Contudo, as primeiras análises descritivas e correlacionais sugerem que, de facto, faz sentido decompor a avaliação que os portugueses fazem da sua democracia em dimensões diferentes: ao passo que há dimensões onde esse funcionamento é avaliado de forma globalmente positiva pela maioria dos inquiridos, outras são avaliadas de forma globalmente negativa. Entre as primeiras, estão as dimensões ligadas ao exercício de liberdades cívicas e políticas e à capacidade das eleições para funcionarem como mecanismo de sanção/recompensa dos governantes.

O que sucede, contudo, é que estas dimensões mais bem avaliadas são também aquelas que estão menos relacionadas com a avaliação geral que os portugueses fazem do desempenho do sistema democrático. Essa avaliação encontra-se muito mais relacionada com outros aspectos, tais como a percepção de que os eleitos tomam de facto em conta os interesses daqueles que os elegeram, de que a informação política disponível é imparcial e pluralista, de que as decisões políticas são de facto tomadas por órgãos eleitos insulados de pressões externas, de que os cidadãos são tratados igualmente perante a lei e têm acesso fácil à justiça ou de que o sistema político se encontra dotado de pesos e contrafreios que limitem o abuso de poder. E sem surpresa, é aqui que encontramos algumas das dimensões da democracia que os portugueses avaliam mais negativamente, especialmente as que dizem respeito ao funcionamento da justiça e à “responsividade” do poder político.

Estes resultados não implicam que os portugueses, na avaliação que fazem da sua democracia, julguem serem irrelevantes as dimensões directamente ligadas ao processo eleitoral propriamente dito. Mas sugerem que uma análise do funcionamento do regime baseado exclusivamente nas condições de exercício de

liberdades negativas e direitos políticos, ou na regularidade e consequências directas das eleições em termos da manutenção ou substituição de governos, se arrisca a passar lado daquilo que, numa democracia consolidada e estabilizada, mais parece contar para os cidadãos. Onde os sintomas de “privação relativa” dos portugueses em relação à Democracia – no sentido da constatação de uma discrepância entre expectativas e realidade – parecem ser maiores, e onde mais se jogam os sentimentos gerais em relação ao desempenho do regime, é em dimensões que constituem o contexto social, político e institucional no qual as eleições têm lugar: os incentivos dos eleitos para atenderem aos eleitores em vez de atenderem a outros factores e prioridades; a disponibilidade da informação necessária para fazer boas escolhas e responsabilizar os governos; e as condições básicas de cidadania, sejam elas legais ou sociais.

Referências bibliográficas

- Baum, M. e A. Espírito Santo. 2007. "As desigualdades de género na participação política em Portugal: uma perspectiva longitudinal". In A. Freire, M. C. Lobo e P. Magalhães (eds.), *Eleições e Cultura Política*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Bobbio, N. 1984. *Il futuro della democrazia*. Giulio Einaudi.
- Bühlmann, M., W. Merkel, and B. Wessels. 2007. "The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies." *NCCR Working Paper*, Zurich/Berlin: University of Zurich/Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.
- Cabral, M. V. 1997. *Cidadania política e equidade social em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Campbell, A. et al. 1960. *The American voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Coppedge, M., e W. Reinicke. 1990. "Measuring Polyarchy." *Studies in Comparative International Development* 25(1): 51-72.
- Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Freire, A., M. C. Lobo, e P. Magalhães (eds.). 2004. *Portugal a votos: as eleições legislativas de 2002*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gastil, R. 1990. "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions." *Studies in Comparative International Development* 25(1): 25-50.
- Gómez Fortes, B., e I. Palacios. 2008. "Una auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en España, 2008." *Working Paper*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas
- Huntington, S. P. 1991. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Karl, T. L. 1995. "The Hybrid Regimes of Central America." *Journal of Democracy* 6(3): 72-86.
- Magalhães, P. C. 2004. "Teorias da democracia." In A. C. Pinto (Ed.), *25 de Abril: Os desafios para Portugal nos próximos 30 anos*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Magalhães, P. C. 2005. "Disaffected democrats: Political attitudes and political action in Portugal." *West European Politics* 28(5): 973-991.

- Morlino, L., e J. R. Montero. 1995. "Legitimacy and democracy in Southern Europe." In R. Gunther, P. N. Diamandouros e H.-J. Pühle (Eds.), *The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy* 9: 112-126.
- O'Donnell, G. A. et al. 2004. *The Quality of Democracy*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- Powell, G. B. 2004. "The Chain of Responsiveness." *Journal of Democracy* 15(4): 91-105.
- Schedler, A., L. J. Diamond, and M. F. Plattner (eds.). 1999. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Torcal, M. e P. C. Magalhães. 2009. "Political Culture in Southern Europe: Searching for Exceptionalism". Disponível para download em: <http://pmdccm.googlepages.com/PoliticalCultureinSouthernEuropemarc.pdf>
- Vanhanen, T. 1997. *Prospects of democracy*. London: Routledge.
- Weir, S., e D. Beetham. 1999. *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge.