

Policy Brief 2018

A QUALIDADE DA DEMOCRACIA EM PORTUGAL – RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DOS ESPECIALISTAS

Autoras:

*Marina Costa Lobo, Edalina Rodrigues Sanchez,
Sofia Serra-Silva e Ana Matias*

ÍNDICE

2

Introdução

3-5

Resultados por dimensão e área de democracia

5-6

Forças e fraquezas da democracia portuguesa

7-8

Uma perspectiva ibérica: dimensões e áreas democráticas em Portugal e Espanha

8

A satisfação com a democracia: cidadãos e especialistas em perspectiva comparada

9

Conclusão

10

Anexo metodológico

11

Bibliografia

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, têm existido importantes debates sobre o estado da democracia em Portugal, informados por dados de vários inquéritos que refletem quer a perspetiva dos cidadãos quer a dos especialistas (Cabral 2000; Magalhães 2005; Pinto et al. 2013; Lobo 2013; Gorbunova et al. 2016; Fernandes 2017). Através destes estudos, tem sido possível observar e caracterizar a multidimensionalidade do apoio à democracia em Portugal. Se do ponto de vista procedimental o apoio dos portugueses é inequívoco, tem havido maiores oscilações no que diz respeito às dimensões mais substantivas da democracia. Certamente que questões de curto prazo, como a evolução da situação económica do país influenciam os índices de satisfação com a democracia, mas há questões estruturais e políticas que também condicionam a forma como os portugueses entendem a democracia.

O Observatório da Qualidade da Democracia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (www.oqd.ics.ulisboa.pt), tem feito parte deste debate, liderando vários estudos relevantes sobre o funcionamento da democracia em Portugal. É neste âmbito que surge o Índice da Qualidade da Democracia (IQD), lançado em 2018 com o objetivo de monitorizar a saúde da democracia portuguesa com base em avaliações feitas por especialistas nacionais, das mais variadas áreas das ciências sociais e humanas, sobre várias dimensões de democracia (ver características da amostra no anexo).

A metodologia e o questionário aplicados pelo IQD foram desenvolvidos inicialmente pela Organização Não-Governamental (ONG) *Democratic Audit* do Reino Unido e, mais recentemente, têm sido implementados regularmente pela *Fundación Alternativas* em Espanha. A estrutura do questionário contempla cinco grandes dimensões, por sua vez subdivididas em áreas e questões específicas, a saber:

1. Direitos dos Cidadãos e Estado de Direito (20 questões)
2. Representação Política (12 questões)
3. Governabilidade e Responsabilidade Política (11 questões)
4. Sociedade Civil e Participação (9 questões)
5. Dimensão Internacional da Democracia (7 questões)

No total, as dimensões agregam um conjunto de 59 questões que medem as características ideais de uma democracia. Os especialistas que aceitaram participar neste exercício, avaliaram cada uma das questões utilizando uma escala de 0 a 10, sendo que zero indica que Portugal está muito longe de cumprir uma determinada característica da democracia e dez significa que Portugal cumpre plenamente essa característica (ver inquérito e metodologia do estudo em Sanches et al. 2018).

Consideramos que o IQD é uma mais-valia por várias razões: o questionário inclui questões e formas de as medir que são inovadoras e ausculta um

número bastante alargado de especialistas. Adicionalmente, pretende ser um instrumento de monitorização e debate sobre a qualidade da democracia nos países de língua portuguesa. Neste momento, estão a ser estabelecidas parcerias com vista a implementar inquéritos semelhantes em Cabo Verde e Moçambique, e esperamos poder alargar esta análise a outros membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 2019. Com os contributos da sociedade civil, nestes países gostaríamos de inaugurar um debate aprofundado sobre os avanços e recuos, forças e fragilidades das democracias de língua portuguesa nos dias de hoje.

Neste *Policy Brief* apresentamos os principais resultados obtidos no inquérito, de acordo com a seguinte estrutura. Começamos com os resultados globais das avaliações dos especialistas, por cada uma das cinco dimensões enunciadas acima e depois, desagregamos a análise para contemplar as avaliações por área de democracia. De seguida revelamos os dez indicadores com pior e melhor avaliação por parte dos especialistas. Posteriormente, fazemos uma comparação com os dados

recolhidos em Espanha num projecto semelhante (*Informe sobre la Democracia en España - IDE*) em 2017. Finalmente, comparamos brevemente um indicador de satisfação com a democracia entre especialistas e cidadãos. Terminamos, com uma síntese dos principais resultados do estudo.

Consideramos que o IQD é uma mais-valia por várias razões: o questionário inclui questões e formas de as medir que são inovadoras e ausculta um número bastante alargado de especialistas. Adicionalmente, pretende ser um instrumento de monitorização e debate sobre a qualidade da democracia nos países de língua portuguesa

RESULTADOS POR DIMENSÃO E ÁREA DE DEMOCRACIA

Em 2018 os especialistas atribuíram uma pontuação de 5,5 à democracia portuguesa. Este valor, que se situa pouco acima do ponto médio da escala (5), considera o conjunto das dimensões avaliadas; e sugere que Portugal ainda está relativamente longe de cumprir plenamente algumas das características ideais de democracia.

No entanto, há alguma diversidade na forma como cada uma das dimensões foi avaliada. Essa diversidade fica patente

no gráfico 1 onde se apresentam as médias das avaliações feitas pelos especialistas por dimensão. A Dimensão Internacional da Democracia e a Representação Política são aquelas que obtêm as avaliações mais positivas (ambas com 6,3 pontos), enquanto a Governabilidade e Responsabilidade Política e Participação da Sociedade Civil são as dimensões que recolhem as avaliações mais negativas (4,4 pontos e 4,2 pontos, respetivamente).

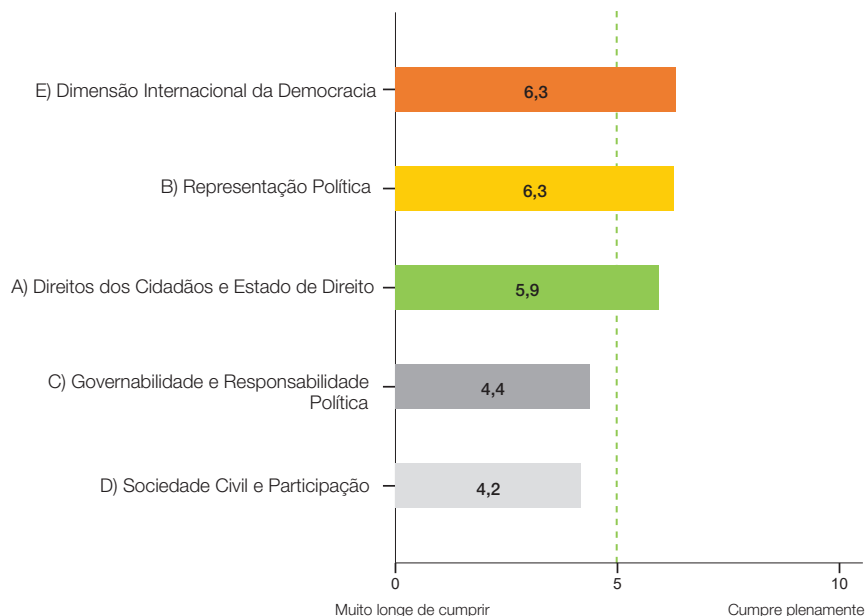


Gráfico 1 – Resultados globais por dimensão de democracia

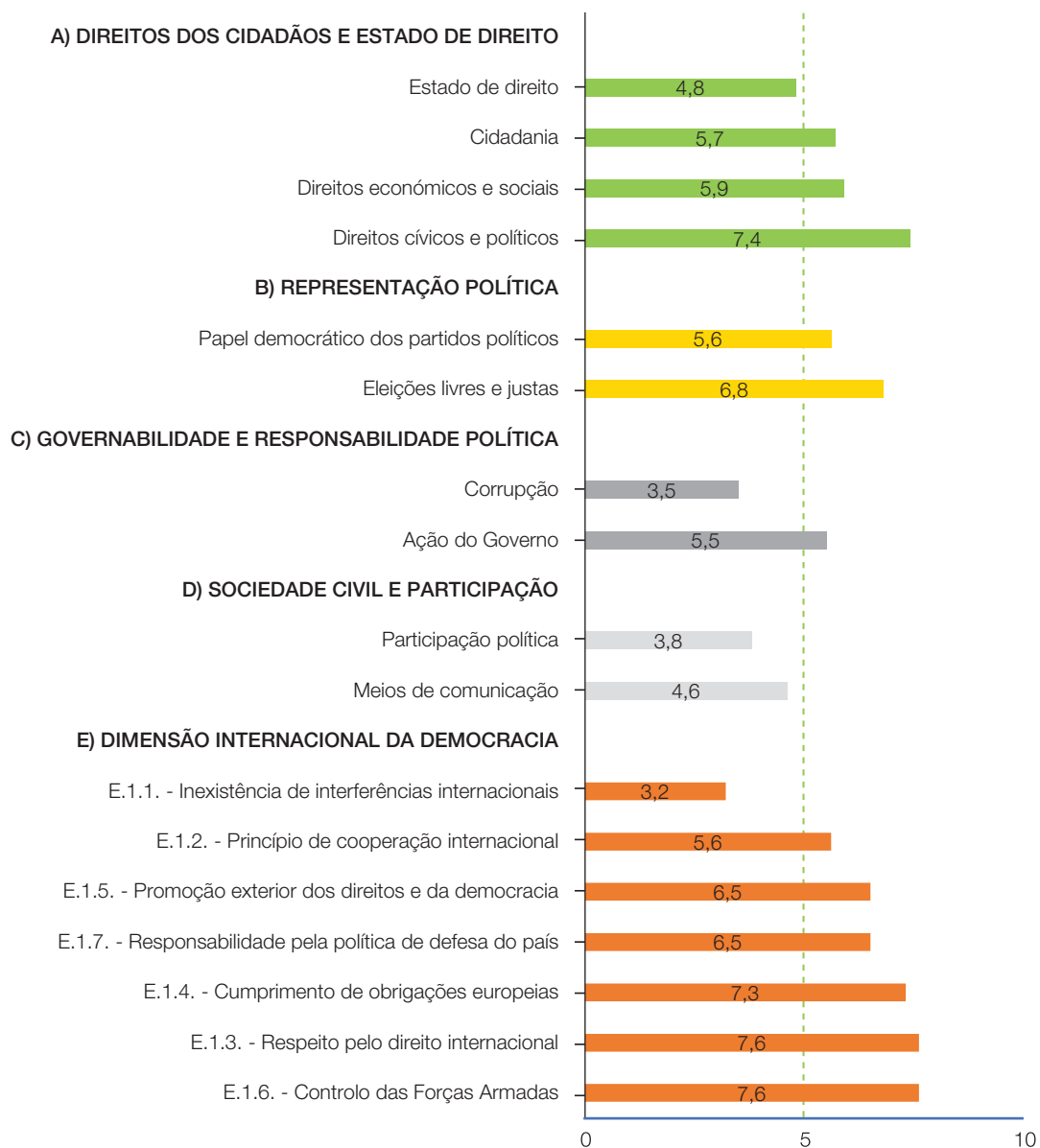
Fonte: IQD 2018.

Analisando os dados de forma desagregada, podemos ainda identificar que áreas foram melhor e pior avaliadas pelos especialistas dentro de cada dimensão (ver gráfico 2). Na dimensão Direitos dos Cidadãos e Estado de Direito as apreciações mais positivas dizem respeito ao cumprimento de direitos cívicos e políticos (7,4 pontos) e, em parte, dos direitos económicos e sociais (5,9 pontos). Cidadania e Estado de Direito, pelo contrário, são as características que deixam

mais a desejar segundo os especialistas. A área da Cidadania incluía questões relativas aos direitos das minorias, convivência entre diferentes grupos sociais, direitos de cidadania, e redução das desigualdades sociais. Na área do Estado de Direito, os especialistas foram questionados sobre a equidade no acesso à justiça, cumprimento da lei por parte das autoridades públicas e o princípio de imparcialidade da lei.

Gráfico 2 – Resultados por áreas democráticas

Fonte: IQD 2018.



A Representação Política foi a dimensão melhor classificada pelos especialistas – *ex aequo* com a Dimensão Internacional da Democracia (gráfico 1). No gráfico 2 apresentamos as médias das avaliações das áreas relativas a essa dimensão: Eleições Livres e Justas (que inclui questões sobre exercício do voto, organização do processo eleitoral, acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação e nível de participação eleitoral) e Papel Democrático dos Partidos (que inclui questões sobre liberdade de formação de partidos, formação de governos estáveis, responsabilização do governo, financiamento partidário e representação dos interesses dos cidadãos). Embora ambos os temas tenham sido avaliados positivamente, o papel democrático dos partidos é-o em menor grau (as apreciações estão pouco acima do ponto médio da escala, 5,5 pontos).

A Governabilidade e Responsabilidade Política e Sociedade Civil e Participação foram, para os especialistas, as duas dimensões cujo desempenho está mais longe do ideal. Começando pela primeira, o gráfico 2 ilustra de forma clara que são sobretudo as perceções sobre Corrupção (3,5) as que mais pesam nas avaliações negativas efetuadas. Neste tema incluímos questões relacionadas com o grau de independência no exercício dos cargos públicos, existência de pressões sobre o poder judicial e o poder político e grau de autonomia, transparência e responsabilização dos órgãos das regiões autónomas e poder local.

Sob o chapéu Sociedade Civil e Participação, tanto o desempenho e pluralidade dos Meios de Comunicação social (4,6) como o nível e a qualidade da Participação Política (3,8) estão substancialmente abaixo do ideal. No caso dos *media*, os especialistas foram convidados a pronunciar-se sobre o seu grau de pluralismo, sobre a independência dos *media* em relação ao poder económico e político, bem como a sua capacidade de denunciar os abusos do poder político e económico. Quanto à participação política, esta dimensão incluiu questões sobre o grau de independência da sociedade civil em relação ao poder político, o envolvimento dos cidadãos nas associações, a participação das mulheres, o acesso de diferentes grupos sociais ao poder político e a relação dos cidadãos com os políticos. No seu conjunto, esta foi a dimensão com as piores avaliações.

Quanto à dimensão Ação do Governo – que mede a adequação das políticas de saúde e de educação às necessidades

Em suma, considerando as áreas democráticas no seu conjunto, podemos observar que quatro delas não reúnem uma avaliação positiva (com valores médios abaixo de 5): são elas Estado de Direito, Corrupção, Participação Política e Meios de Comunicação.

dos cidadãos, a capacidade de o governo resolver os principais problemas do país e a capacidade de atuação das autoridades locais –, apesar de avaliada de forma positiva, ainda está longe do ideal (5,5 pontos dos 10 pontos possíveis).

Finalmente, considerando a Dimensão Internacional da Democracia (gráfico 2), e olhando para os indicadores individualmente, visto que esta dimensão não estava dividida em áreas, verificamos, de um modo geral, que as apreciações dos especialistas são especialmente positivas nos itens que dizem respeito ao papel de Portugal no plano internacional (respeito pelo direito internacional, cumprimento das obrigações dentro da União Europeia, promoção de direitos humanos e democracia) e no plano interno ao nível da relação entre forças armadas e poder político. Em sentido contrário, as avaliações mais negativas têm a ver com a autonomia do poder político relativamente a interferências internacionais (3,2).

Em suma, considerando as áreas democráticas no seu conjunto, podemos observar que quatro delas não reúnem uma avaliação positiva (com valores médios abaixo de 5): são elas Estado de Direito, Corrupção, Participação Política e Meios de Comunicação. Além destas, outras foram avaliadas com média inferior a 6 valores, a saber: Ação do Governo, Papel Democrático dos Partidos Políticos, Cidadania, e Direitos Económicos e Sociais. Sobram apenas duas áreas em que a avaliação sobre o funcionamento da democracia é francamente positiva, nomeadamente: Direitos Cívicos e Políticos, e Eleições Livres e Justas. Confirma-se, por isso, perceções largamente positivas quanto às regras procedimentais da democracia. De seguida, exploramos os indicadores específicos que revelam o melhor e o pior da democracia portuguesa, segundo os especialistas consultados.

FORÇAS E FRAQUEZAS DA DEMOCRACIA PORTUGUESA

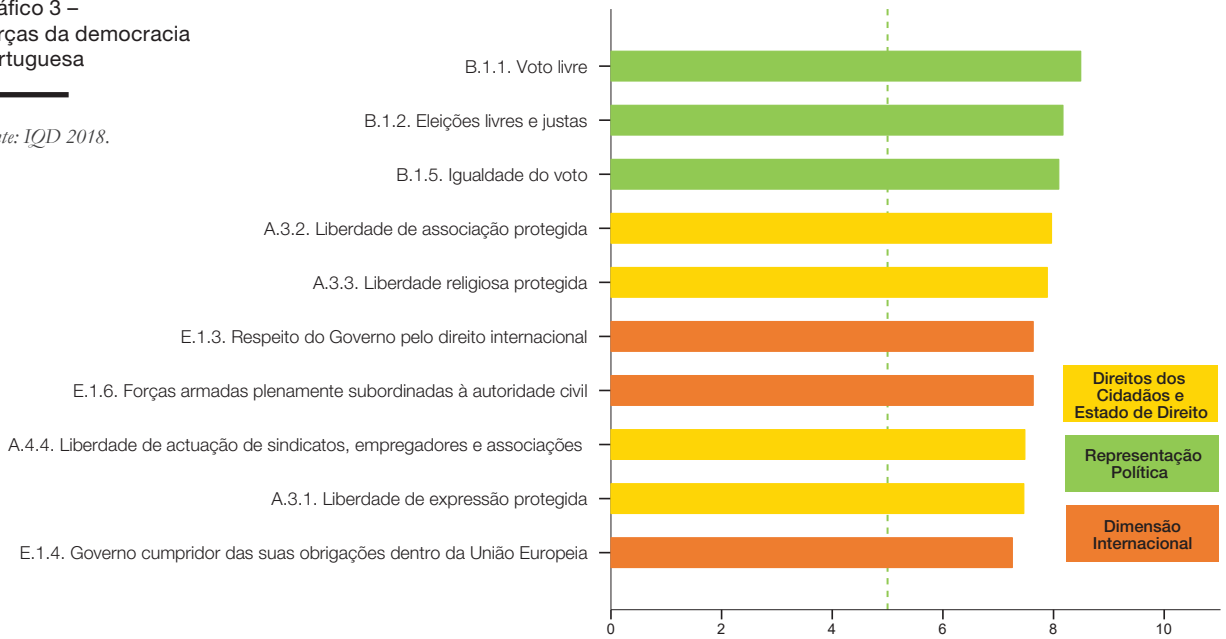
Nesta secção analisamos as forças e as fraquezas da democracia portuguesa. Apresentamos os 10 indicadores que foram melhor e pior avaliados pelos especialistas. Tal como seria de esperar, tendo em conta as análises precedentes, o gráfico 3 demonstra que os pontos fortes da democracia portuguesa têm essencialmente a ver com as suas qualidades procedimentais (liberdade e valor do voto, transparência e integridade

das eleições), mas também substantivas (liberdades cívicas e políticas). Num terceiro plano surgem características relacionadas com o papel de Portugal no plano internacional, e com a subordinação das forças armadas à autoridade civil.

Relativamente às principais fraquezas da democracia portuguesa, elas estão sobretudo presentes em duas dimensões: Governabilidade e Responsabilidade Política, e Sociedade

**Gráfico 3 –
Forças da democracia
portuguesa**

Fonte: IQD 2018.

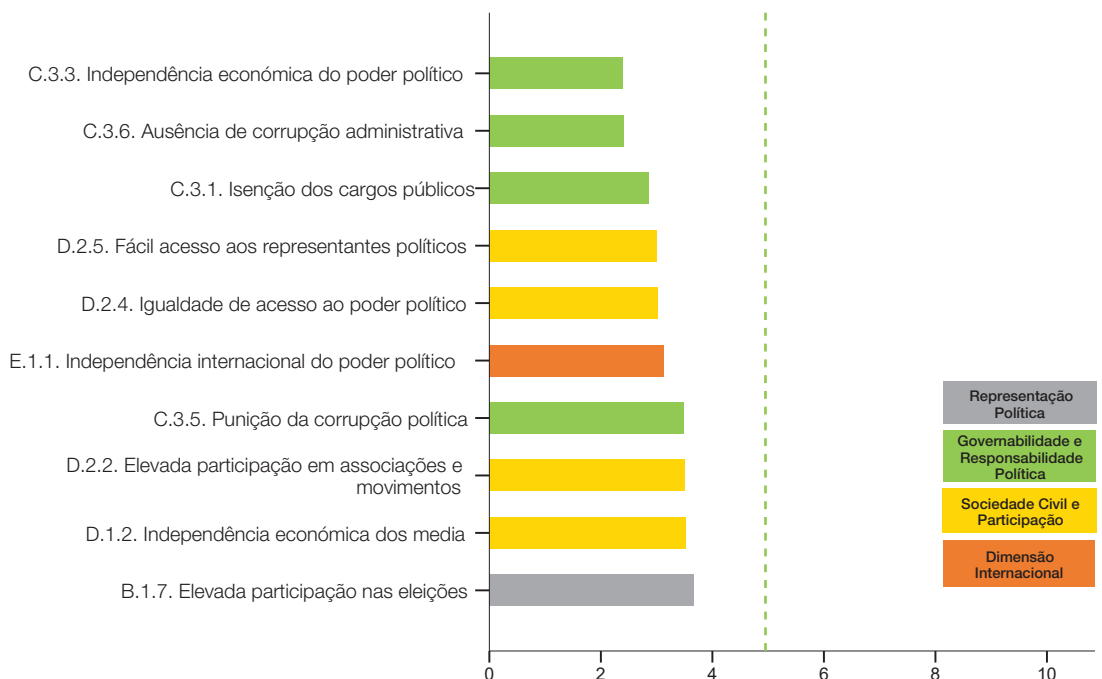


Civil e Participação Política (ver gráfico 4). Fica evidente que as questões relacionadas com a corrupção, a independência e a isenção dos detentores de cargos públicos constituem o ponto mais fraco da democracia portuguesa. Ainda na dimensão que diz respeito à governabilidade é de salientar as percepções de falta de independência do poder político, seja de interesses económicos seja no plano internacional. Quando consideramos o segundo elo mais fraco da

democracia – Sociedade Civil e Participação – é interessante verificar que além da má avaliação da participação dos portugueses nas eleições e em termos de associativismo, existem outras áreas igualmente ou mais problemáticas; nomeadamente a facilidade e igualdade no acesso ao poder político. Ou seja, as debilidades da sociedade civil prendem-se tanto com as atitudes e comportamentos dos eleitores, como também da classe política.

**Gráfico 4 –
Fraquezas da democracia
portuguesa**

Fonte: IQD 2018.

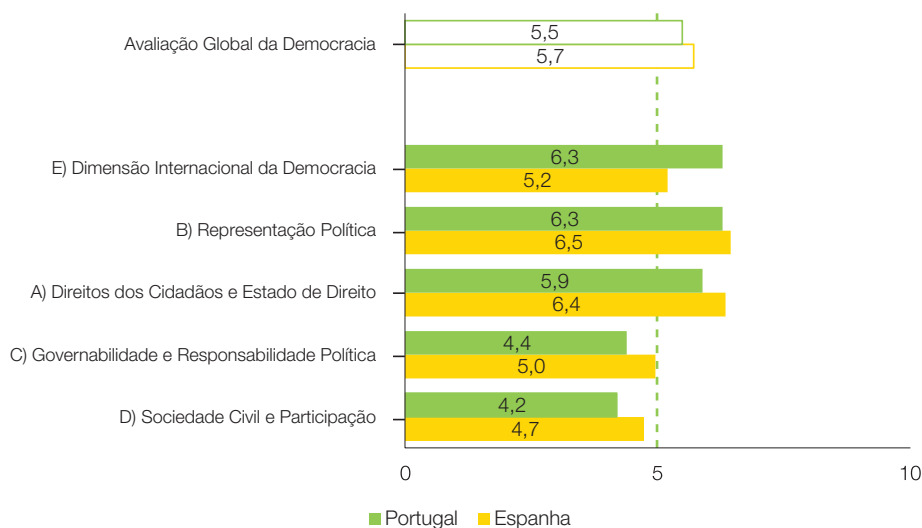


UMA PERSPECTIVA IBÉRICA: DIMENSÕES E ÁREAS DEMOCRÁTICAS EM PORTUGAL E ESPANHA

É pertinente agora comparar os dados que recolhemos para Portugal com os de Espanha, a partir de um inquérito semelhante realizado em 2017 (ver gráfico 5). Em termos globais, verificamos que os especialistas espanhóis (5,7) avaliam a democracia do seu país de forma ligeiramente mais positiva do que os portugueses (5,5).

Gráfico 5 – As Dimensões da Democracia em Portugal e Espanha

Fonte: IQD 2018, e Informe sobre la Democracia en España – IDE 2017.



Apenas a Dimensão Internacional da Democracia é mais bem avaliada em Portugal do que em Espanha; em todas as outras dimensões, a avaliação feita por parte dos especialistas portugueses é ligeiramente mais negativa do que a feita pelos espanhóis. Em Espanha apenas uma dimensão não atinge o valor central da escala – Sociedade Civil e Participação. Quanto à hierarquia das dimensões em termos de avaliação, é interessante verificar que com exceção da Dimensão Internacional, as restantes são ordenadas de forma igual tanto em Espanha como em Portugal. Isto é, tal como os especialistas portugueses, os espanhóis consideram que a representação política e os direitos dos cidadãos são as dimensões que estão mais perto de cumprir o ideal democrático, enquanto as dimensões de governabilidade e sociedade civil têm uma

performance mais negativa.

Tal como seria de esperar, tendo em conta o gráfico anterior, os especialistas espanhóis avaliam mais positivamente todas as áreas democráticas. Mas há exceções: a Ação do Governo e a Dimensão Internacional da democracia são avaliadas mais negativamente em Espanha do que em Portugal. Pelo contrário, as duas áreas onde os espanhóis têm uma percepção bastante mais positiva do que os portugueses são o Estado de Direito e a Participação Política. Na área do Estado de Direito encontram-se indicadores que medem a independência judicial, a igualdade dos cidadãos perante a lei e a facilidade de acesso à justiça. A área da Participação Política agrega indicadores de participação dos cidadãos na vida política, associativismo e acesso ao poder político.

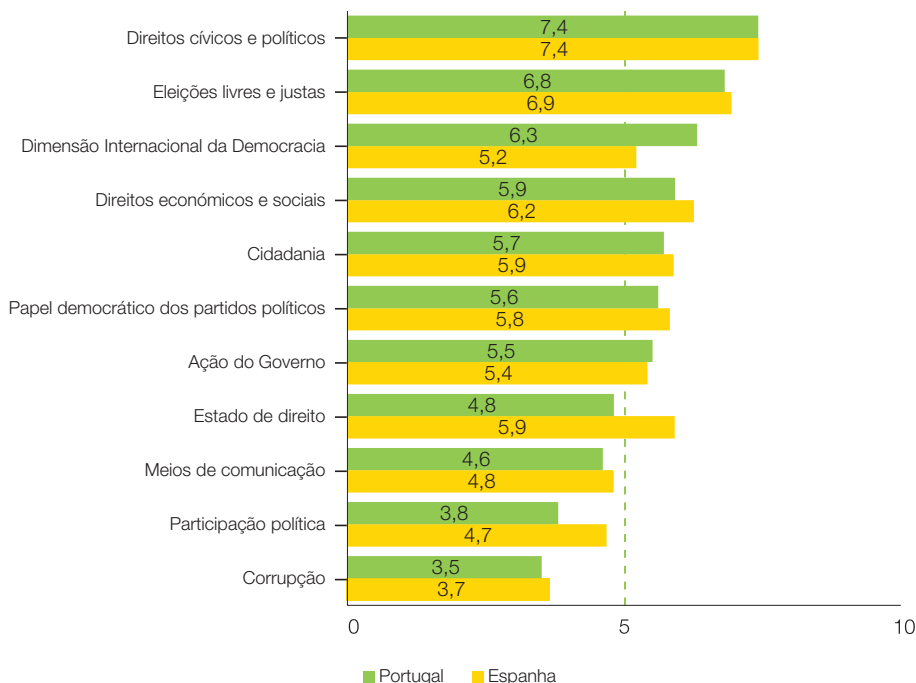


Gráfico 6 – As áreas da democracia em Portugal e Espanha

Fonte: IQD 2018, e Informe sobre la Democracia en España – IDE 2017.

A SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA: CIDADÃOS E ESPECIALISTAS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Os dados até agora analisados fornecem um retrato global do estado da democracia portuguesa em 2018 em perspectiva comparada. Para finalizar, e por forma a fazer uma ponte com os inquéritos de opinião pública existentes, efetuamos uma comparação entre cidadãos e especialistas, em relação aos níveis de satisfação com a democracia. Para o efeito, contrastamos os dados do IQD com os dados do

último inquérito do Eurobarómetro. Os resultados, apresentados no gráfico 7, revelam uma grande convergência das avaliações: a grande maioria dos cidadãos e dos especialistas considera-se bastante satisfeita com a democracia (72% e 77%, respetivamente). Com efeito, apenas 19% dos cidadãos e 24% dos especialistas afirmam estar pouco ou nada satisfeitos com a democracia em Portugal.

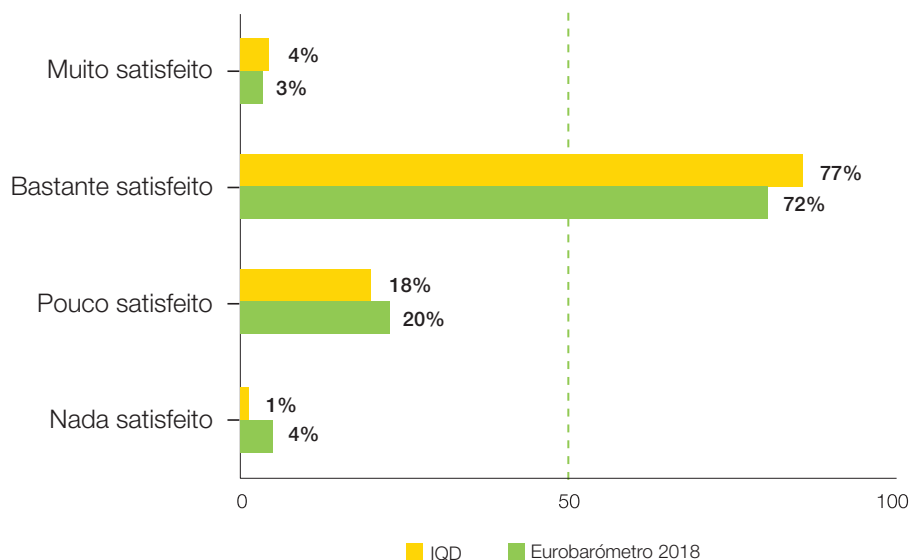


Gráfico 7 – Níveis de satisfação com a democracia em 2018: cidadãos e especialistas em perspectiva comparada

Fonte: Eurobarómetro 2018 e IQD 2018.

Nota: A satisfação com a democracia foi medida com escalas diferentes nos dois estudos. Para permitir a comparação recodificámos a escala inicial do IQD de cinco para quatro pontos.

CONCLUSÃO

Embora os especialistas se encontrem globalmente satisfeitos com o funcionamento da democracia portuguesa, os resultados do IQD revelam que essa satisfação encerra avaliações bastante diversificadas sobre as várias dimensões e áreas de democracia. A democracia portuguesa parece estar mais próxima do ideal quando olhamos para a sua dimensão internacional, e no plano interno, para questões sobre representação política, e de salvaguarda dos direitos cívicos, políticos e económicos. Já as dimensões da Governabilidade e Responsabilidade Política e da Sociedade Civil e Participação são avaliadas mais negativamente.

Quanto às áreas e indicadores mais bem avaliados destacamos os direitos cívicos e políticos bem como a realização de eleições livres e justas e, em geral, as dimensões procedimentais da democracia. Os destaques mais negativos dizem respeito à atuação dos meios de comunicação social, à corrupção, à participação da sociedade civil e ao acesso ao poder político. Quando comparamos com Espanha encontramos tendências semelhantes, embora, o Estado de Direito e, em particular, a atuação da justiça sejam muito pior avaliados em Portugal. Em suma, este *Policy Brief* apresenta o estado da democracia portuguesa da perspectiva dos especialistas, e em estudos futuros iremos explorar estas avaliações de forma mais exaustiva.

ANEXO METODOLÓGICO

A sequência ideal de temporização para *web surveys* varia consideravelmente dependendo das metas e necessidades do estudo, bem como da população pesquisada (Dilman et al. 2014). O questionário do IQD esteve *online* durante cerca de dois meses, entre 23 de Julho e 20 de Setembro. Primeiramente, foram enviados convites personalizados por *email* a 332 especialistas das áreas da ciência política, sociologia, economia, direito e história e comunicação social. Após o lançamento do inquérito, seguiram-se dois *reminders* por *email*, também eles personalizados (em julho e em setembro) com o objetivo de aumentar a taxa de resposta. Todos os

contactos de email, o convite e os respetivos reminders, foram realizados pela manhã e maioritariamente à segunda-feira para garantir uma maior probabilidade de resposta (Trouteaud, 2004).

A amostra final é constituída por 112 especialistas. O que significa uma taxa de resposta de 33.8% uma percentagem que é consideravelmente mais elevada do que a registada em estudos similares, e que está em linha com as taxas de resposta conseguidas pela *Fundación Alternativas* ao longo dos anos em que tem implementado o mesmo questionário em Espanha.

¹ Este valor não inclui os *lurkers* e *drop outs* que foram eliminados da base de dados. A taxa corresponde ao valor efectivo de respostas conseguidas, quer totais como parciais.

Quadro 1 – Taxas de Resposta

Fonte: IQD 2018, e Informe sobre la Democracia en España – IDE 2017.

Estudo (País)	Ano	Total contactos	Respostas	Taxa de Resposta (%)
IDE (Espanha)	2008	280	112	40.0
	2009	112	74	66.1
	2010	320	118	36.9
	2011	325	118	36.3
	2012	475	160	33.7
	2013	475	136	28.6
	2014	520	153	29.4
	2015	520	134	25.8
	2016	520	135	26.0
	2017	263	96	36.5
IQD (Portugal)	2018	331	112	33.8

Não se pretendia desenhar uma amostra representativa da sociedade portuguesa ou constituída apenas por académicos. Não obstante, era desejável atingir alguma diversidade entre os especialistas no que diz respeito à área de especialização, género, ideologia, idade e local de residência. A amostra final de especialistas é relativamente equilibrada no que diz respeito ao género dos inquiridos, com uma ligeira vantagem para as mulheres (54,7%). A média de idades ronda os 49 anos. Quanto ao local de residência, o distrito de Lisboa é o que está mais representado (69,8%), seguido dos distritos de Aveiro (9,4%), Braga (6,6) e Setúbal (5,7%). Em relação ao nível de instrução, constata-se que a esmagadora maioria dos

especialistas tem uma pós-graduação, mestrado ou doutoramento (94,3%), sendo que a percentagem de especialistas com níveis de escolaridade mais baixos (licenciatura e 12º ano) é residual (5,6%). No que respeita à área de especialização destacam-se: política e relações internacionais (35,8%), sociologia (23,6%) e história (13,2%). Finalmente, no que se refere à ideologia, mais de metade dos especialistas (60,3%) posiciona-se entre os valores 3 e 5 da escala esquerda-direita (média = 3,94 numa escala em que 0 é esquerda e 10 direita), o que nos permite concluir que em termos ideológicos estes apresentam-se como sendo tendencialmente de centro-esquerda.

BIBLIOGRAFIA

Cabral, M. V. (2000) O exercício da cidadania política em Portugal. *Análise Social* XXXV (154–155):85–113.

Dillman, D. A., Smyth, J. D., e Christian, L. M. (2014) *Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys: The tailored design method* (4th ed). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.

Fernandes, T., org. (2017). *Variedades da Democracia na Europa do Sul 1968-2016: Uma Comparação entre Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Fundación Alternativas (2016) *Informe sobre la Democracia en España 2016*. http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/192549a6d27c3ea6db7aeaa8a65efbb6.pdf.

Fundación Alternativas (2018) *Informe sobre la Democracia en España 2017*. http://www.fundacionalternativas.com/public/storage/publicaciones_archivos/c4ce50790447eaa82d49984032c55b91.pdf.

Gorbunova, E., Sanches, E. R. e Lobo, M. C. (2016) A satisfação com a democracia e os fatores explicativos”. In *Portugal Social em Mudança 2015*, 9–17. J. Ferrão & A. Delicado (eds.). Lisboa: Imprensa de Ciências.

Magalhães, P. C. (2005) Disaffected democrats: Political attitudes and political action in Portugal. *West European Politics* 28 (5):973–91.

Pinto, A. C., de Sousa, L. e Magalhães, P. C. orgs. (2013) *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Visão dos Cidadãos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Sanches, E. R., Maia, J., Lobo, M. C., e Serra-Silva, S. (2018) *Uma proposta de índice da qualidade da Democracia. Policy Brief 2017*. Observatório da Qualidade da Democracia, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Trouteaud, A. R. (2004) How You Ask Counts: A Test of Internet-Related Components of Response Rates to a Web-Based Survey. *Social Science Computer Review*, 22(3), 385–392.

Observatório da Qualidade da Democracia

O Observatório da Qualidade da Democracia (OQD) é um programa de investigação permanente do Instituto de Ciências Sociais que promove e organiza projectos focados nas diversas características, no funcionamento e na qualidade dos regimes democráticos.

Criado em 2010 com o nome Barómetro da Qualidade da Democracia, o OQD pretende ser um repositório de informações relevantes acerca dos temas que envolvem a democracia em Portugal e nos demais países de língua oficial portuguesa. Nesse sentido, o OQD almeja ser um espaço de divulgação e produção de conhecimento de referência ao nível nacional e internacional.

Bibliografia em

www.oqd.ics.ulisboa.pt

ISBN: 978-972-671-521-4

