

Legitimidade, confiança institucional e descontentamento democrático em Portugal*

Pedro Magalhães e Sérgio Faria

1. Introdução

Quais as atitudes dos portugueses em relação ao regime político e às suas instituições e atores políticos fundamentais? Ao longo da última década, a questão tem suscitado respostas algo contraditórias. As conclusões mais pessimistas têm sido avançadas

Por estudos de natureza qualitativa. Wiarda e Mott, por exemplo, detetam em Portugal (e Espanha) a permanência de sintomas de uma cultura política "corporativa", "autoritária" e "iliberal", vistos em grande medida como o resultado de "uma fusão entre crenças católicas e modernos governos democráticos" (2001: 103). Esses sintomas consistem numa tendência para a concessão de maior legitimidade a "homens fortes" e a figuras e instituições "acima" da política, enquanto que líderes eleitos democraticamente e os partidos políticos são objeto de grande hostilidade por parte da opinião pública, e "os debates políticos são vistos com desaprovação" (Wiarda e Mott, 2001: 103; ver também Wiarda 1993).

O retrato alternativo que resulta dos estudos que utilizam dados quantitativos recolhidos por meio de inquéritos de opinião é porventura menos negativo, mas não deixa de ser ambivalente. Por um lado, eles mostram que a democracia portuguesa se encontra plenamente consolidada do ponto de vista atitudinal. Em meados dos anos 80, o apoio à democracia em Portugal já se situava a um nível "médio-alto", apesar da permanência de algumas "bolsas" de preferências "autoritárias" (Vala, Heimer e Viegas, 1990) e de os níveis de "apoio difuso" ao regime permanecerem inferiores aos verificados nas restantes novas democracias da Europa do Sul (Morlino e Montero, 1995). Estudos posteriores detetaram até um aumento da legitimidade da democracia em Portugal dos anos 80 para os anos 90, para níveis superiores aos verificados, por exemplo, em Espanha, Itália, e mesmo outras democracias ocidentais da "primeira" e "segunda vagas" (Montero, Gunther e Torcal, 1997).

Contudo, mesmo estes estudos que utilizam predominantemente dados de opinião revelam a evolução das atitudes dos portugueses em relação ao regime, às suas instituições e aos seus atores políticos não é inequivocamente favorável, acabando em parte por convergir com os estudos quantitativos que detetam uma geral hostilidade dos portugueses em relação a muitos atores políticos. Assim, apesar do nível de satisfação

dos portugueses com o desempenho da democracia se situar, no quadro europeu, a um nível intermédio, Portugal é também um dos países da União Europeia (logo depois da Alemanha, da Grécia e da Bélgica) onde o declínio dessa satisfação foi mais acentuado dos anos 80 até hoje (Freire, 2002). Segundo Freire, o facto de este período ter sido precisamente caracterizado por estabilidade governativa e crescimento económico — dois fatores que se sabe aumentarem a satisfação com a democracia e as suas instituições — faz com que "as evoluções mais recentes dos níveis de satisfação com a democracia portuguesa [possam] ser encaradas com alguma preocupação" (Freire, 2002). Um dos particulares objetos dessa insatisfação parece ser o sistema partidário. Torcal, Gunther e Montero (2002) sugerem que a maioria dos portugueses exhibe sentimentos de um arreigado "antipartidarismo cultural" — uma "simples rejeição dos partidos em geral" (2002:263) rejeição que parece ter passado imune pela transição dos anos 80 para os anos 90. O objetivo deste estudo é o de procurar clarificar estas contradições nas atitudes dos portugueses em relação ao regime, as suas instituições e partidos políticos, à luz dos dados recolhidos em 2002 pelo projeto "Comportamento Eleitoral dos Portugueses". Os resultados sugerem que essas contradições nas opiniões dos portugueses acerca da democracia são mais aparentes do que reais. O que elas denotam é que os portugueses se relacionam com os objetos políticos de forma (crescentemente) multidimensional. Uma dessas dimensões diz respeito àquilo que podemos designar por uma apreciação *institucional* (no sentido etimológico do termo, *instituere*, "estabelecer") da democracia, ou seja, a forma como ela se encontra confirmada e firmemente estabelecida nos hábitos e nos costumes dos cidadãos. Deste ponto de vista, defenderemos que não há sinais — pelo contrário — de que a adesão fundamental à *ideia* de democracia tenha diminuído nos últimos anos em Portugal.

Em contraste, outra dimensão diz respeito a uma avaliação *funcional* da democracia (no sentido etimológico do termo, *functio*, "desempenho" ou "execução"), ou seja, diz respeito às avaliações feitas pelos cidadãos acerca da capacidade do regime e das suas instituições para desempenhar as operações e atingir os fins delas esperadas. Esta segunda dimensão tem-se tornado cada vez mais independente da primeira, sinalizando a existência de um crescente síndrome de "descontentamento democrático": uma atitude crítica à democracia ligada menos à preferência por soluções autoritárias do que à aspiração a um melhoramento da *qualidade* do regime democrático em Portugal.

2. Capital social e confiança nas instituições políticas

Segundo uma linha de investigações com bastante expressão atualmente, a erosão da condição democrática está associada a um aumento generalizado da desconfiança relativamente aos outros e à diminuição do índice de envolvimento associativo dos sujeitos (Putnam: 1995; Pharr, Putnam e Dalton: 2000). Sugere-se mesmo que a depreciação crescente do capital social, materializada no aumento gradual da desconfiança relativamente aos outros e na diminuição do envolvimento associativo, é correlativa a uma diminuição da qualidade da democracia e da sua capacidade de resistência enquanto regime. Com efeito, a democracia, na sua forma moderna, assenta num princípio de confiança. Isto é, para a garantia de um regime democrático, uma das condições fundamentais a verificar-se é a constituição dos poderes, designadamente por via da arbitragem eleitoral, facto que, para além de permitir escrutinar um governo, possibilita a seleção de confiáveis para ocupar lugares de decisão com impacto de largo espectro. Como revelou Sztopka (1998 e 1999), o processo de implementação e consolidação de um regime democrático está associado a dois paradoxos. Antes de mais, a existência de uma democracia depende da instituição de uma cultura de desconfiança, materializada sob várias formas: separação de poderes, definição de intervalos regulares para a eleição do governo, desenho de uma arquitetura institucional do Estado segundo o princípio da descentralização administrativa, consagração do direito de manifestação e de oposição, salvaguarda da liberdade de imprensa, etc. É por via da montagem e da existência, em operação regular, de um complexo de mecanismos de suspeita relativamente aos poderes, designadamente relativamente ao poder executivo, que é possível incutir nos sujeitos um sentimento de segurança e de confiança em relação ao Estado. Existindo tal complexo está disponível a consciência e a expectativa de que, se houver algum desvio ou abuso por parte de qualquer agente ou instituição do espaço político, existem mecanismos de compensação e correção, o que, por sua vez, suscita sossego e confiança. Este é, portanto, o primeiro paradoxo referido por Sztopka.

O segundo paradoxo, esse, prende-se com o facto de que, não obstante a confiança decorra da instituição de um complexo de suspeita relativamente aos poderes democraticamente constituídos, para que as condições de confiabilidade subsistam é necessário que esse complexo seja ativado com pouca frequência. Por exemplo, se os *media* reportarem recorrentemente escândalos políticos ou procederem à denúncia de

práticas censuráveis ou ilegais por parte de agentes políticos, a confiança tende a diminuir.

O mesmo sucede se, por exemplo, um número significativo de diplomas jurídicos for declarado inconstitucional, por isso significar que não houve o cuidado de respeitar os limites estabelecidos pela lei fundamental ou, até, que houve a intenção deliberada de os ultrapassar. Por conseguinte, em democracia, para que estejam garantidas as condições necessárias à existência de confiança, designadamente de confiança relativamente às instituições políticas, não é suficiente a montagem de um sistema de controlos cruzados. É necessário também que esse sistema seja acionado apenas circunstancialmente. Se a sua ativação for recorrente, isso tenderá a significar a existência, seja por qual motivo for, de ações que não se compaginam com os limites estabelecidos e reconhecidos como legítimos, o que, por seu turno, tenderá a fazer emergir a desconfiança.

Mas, o que é a confiança? *Grosso modo*, a confiança é um crédito fiduciário sobre um futuro possível, entre outros. E, neste sentido, como qualquer crédito, corresponde à assunção de um determinado risco. O que, por outras palavras, significa que confiar corresponde à admissão, informada, de um determinado cenário, embora, no limite – e à partida –, nada possa garantir em absoluto a verificação (futura) desse mesmo cenário.

Considerar a confiança como fator explicativo corresponde, pois, a reconhecer estatuto e preponderância analítica a variáveis *soft* (Sztompka, 1999). E em relação a estas, como é paradigmaticamente ilustrado com o caso da confiança, não podem ser imputados efeitos unívocos e inequívocos, o que obriga a uma particular precaução aquando da sua consideração, seja no plano fundamental da produção dos roteiros teóricos, seja no plano aplicado da investigação empírica.

Ora, tendo presente estas considerações, uma primeira observação que importa fazer refere-se aos níveis de confiança reconhecidos pelos portugueses relativamente a um conjunto de instituições – *vide* Tabela 2.1.

Tabela 2.1. Índices de confiança institucional

	Média (Escala: 1-4)	Desvio padrão	N válido	% de não respostas
Igreja	2,82	0,85	1256	3,6
Presidente da República	2,81	0,75	1263	3,1
Forças armadas	2,72	0,72	1203	7,7
União Europeia	2,61	0,71	1157	11,2
<i>Media</i>	2,50	0,70	1246	4,4
Institutos de sondagens	2,48	0,70	1142	12,4
Polícia	2,46	0,73	1259	3,4
Parlamento	2,36	0,74	1215	6,8
Governo	2,24	0,69	1215	6,8
Tribunais	2,23	0,73	1193	8,4
Partidos políticos	2,06	0,68	1257	3,5

Fonte: CEP (2002)

1 - Vide, por exemplo, Gabriel, Oscar W. (1995), "Political efficacy and trust", in Jan W. van Deth e Elinor Scarbrough (eds.), *The Impact of Values*, Oxford, Oxford University Press, Cap. 13, pp. 357-389; Hardin, Russell (2001), "Conceptions and explanations of trust", in Karen S. Cook (ed.), *Trust in Society*, New York, Russell Sage Foundation, Cap. 1, pp. 3-39; Listhaug, Ola (1995), "The dynamics of trust in politicians", in Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, Cap.9, pp. 261-297; Listhaug, Ola, e Matti Wiberg (1995), "Confidence in political and private institutions", in Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, Cap.10, pp. 298-322. Especificamente sobre o carácter (potencialmente) paradoxal dos efeitos da (des)confiança sobre os níveis de mobilização e implicação política vide, por exemplo, Faria, Sérgio (2001), "O que nos mobiliza politicamente hoje: a confiança ou a desconfiança?", comunicação apresentada ao colóquio internacional *Novas Formas de Mobilização Popular*, organizado pela UNICS/ISCTE e pela CIVITAS –Associação para a Defesa e a Promoção dos Direitos dos Cidadãos, em Outubro de 2001.

Estes dados confirmam uma situação que havia sido já identificada e reconhecida em Portugal no âmbito de outras investigações². Os maiores índices de confiança tendem a ser creditados a instituições assentes em hierarquias de autoridade, tradicionalmente associadas à ordem, como a Igreja ou as Forças Armadas, assim como a instituições supranacionais (como a União Europeia). Em contraponto, entre as instituições em que os portugueses menos depositam confiança, destacam-se os partidos políticos (genericamente considerados), o parlamento e o governo. Ou seja, em termos médios, as instituições políticas tendem a ser aquelas em relação às quais os inquiridos declaram ter menos confiança.

Neste passo, porém, conceda-se oportunidade para duas notas particulares. Uma referente ao caso do Presidente da República. Embora este seja uma instituição política, merece um crédito de confiança bastante significativo, ao invés do que sucede com o parlamento, o governos ou os partidos políticos. E o motivo mais plausível para que assim seja está seguramente relacionado com o facto de o chefe de Estado ser alguém que, aos olhos da generalidade dos sujeitos, parece acima do *jogo* político tradicional, protagonizado, em particular, pelas três outras instituições mencionadas atrás. O Presidente da República, percebido como o presidente de todos os portugueses, tende a ser encarado como uma figura de consenso e unidade, cujas intervenções publicamente notadas acontecem sobretudo em momentos cerimoniais ou, numa outra hipótese menos frequente, em circunstâncias graves e, portanto, politicamente justificadas. Daí que, em grande medida, a imagem do Presidente da República não seja afetada nos mesmos termos em que o são as restantes instituições políticas aqui consideradas. No essencial, o que isto quer dizer é que o Presidente da República, pela oposição que ocupa e pelo papel que desempenha, tende a ser perspectivado como um árbitro da cena política e não propriamente como alguém implicado nessa mesma cena, o que o tende a deixar protegido de uma avaliação de ordem funcional e, portanto, a suscitar maior confiança.

A outra nota a lavrar aqui refere-se aos tribunais. Como é possível verificar, de entre o leque de instituições consideradas, os tribunais são uma daquelas em relação às quais os inquiridos revelaram menores índices de confiança. A suspeita mais plausível relativamente a este caso é que as percepção e avaliação públicas do sistema judicial português são negativas e, portanto, os tribunais tendem a não ser encarados como instituições confiáveis por um número significativo de segmentos sociais. Ainda assim, convém estender esta nota. Numa situação em que as

instituições de *compensação* são objetos de um baixo crédito de confiança, é provável que, por isso indiciar de algum modo a existência de uma deficiente rede de segurança relativamente a eventuais desmandos políticos, a desconfiança venha a afetar também as instituições políticas. Porém, com os dados disponíveis, esse fenómeno não pode ser demonstrado neste exercício. Até porque, se se atentar, outras instituições que participam no processo de controlo do *jogo* político parlamentar e partidário, como o Presidente da República ou os *media*, estão positivamente cotados na escala de confiança dos inquiridos. Embora os partidos políticos, o governo e o parlamento – doravante as únicas instituições a serem consideradas como instituições políticas – sejam beneficiários de um baixo índice de confiança quando comparados com outras instituições, isso nada permite dizer sobre a situação da condição democrática portuguesa por relação a outras, designadamente as dos restantes países da União Europeia, nem sobre a variação desses índices de confiança ao longo do tempo.

* Texto de suporte à comunicação na Conferência Internacional *Portugal a Votos I – Eleições Legislativas de 2002*, organizada pelo ICS/UL e pela FLAD, 27 e 28 de Fevereiro de 2003.
(Excerto)