

Public Policy: Outputs from a decision-making processes in Portugal.

Calca Patrícia.

Cita:

Calca Patrícia (2010). *Public Policy: Outputs from a decision-making processes in Portugal*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/494>

**As Políticas Públicas Reflectem a Qualidade da Democracia – Os Casos de
Espanha, Grécia, Itália e Portugal ***

Patrícia Calca

(patriciacalca@gmail.com)

Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

ÁREA TEMÁTICA: Política Comparada

SUB-ÁREA TEMÁTICA: Políticas e Práticas Legislativas

* Este trabalho foi preparado para uma apresentação no *V Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, organizado pela *Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP)*; Buenos Aires; 28 a 30 de Julho de 2010.

Introdução

Há uma abordagem recente no que à qualidade da democracia diz respeito que tem surtido efeito no desenvolvimento da sua teorização. Contudo, ainda se manifesta uma necessidade na operacionalização e análise prática da mesma. Decorrente de tal, optámos por fazer uma análise tendo em linha de conta estas reflexões e avançando para a qualidade da democracia em quatro países da Europa do Sul (Espanha, Itália, Grécia e Portugal). Estudam-se inter-ligações de cariz estrutural e sócio-cultural. Estes países foram objecto de selecção por razões que permitem um determinado grau de comparabilidade, ainda que manifestem entre si diferenças, é de denotar a sua proximidade geográfica, e mais do que isso, a sua similitude cultural e histórica, assim como o facto de todos pertencerem a uma determinada organização de cariz multinacional como é o caso da União Europeia.

Desta forma, avançaremos num levantamento ao que à *Qualidade da Democracia* enquanto conceito diz respeito, assim como, apresentaremos nessa senda o *Estado da Arte* no que se refere a esta temática. Realçaremos ainda outros pontos que nos pareceram relevantes, caso das *políticas públicas* (PP's) serem apresentadas como um reflexo da acção governamental, e posteriormente, nos casos dos países seleccionados e como é que aí a qualidade da democracia pode ser percebida havendo uma necessária ligação entre tal e as PP's.

1. A Qualidade da Democracia como conceito

A Democracia é um conceito central da Ciência Política. De facto, desde a antiguidade grega que os pensadores políticos se têm debruçado acerca desta conceptualização. Ainda que com diferenças basilares fundadas na História do ser humano, a Democracia é uma concepção do mundo político e do Homem enquanto ser social. Em boa verdade, a sua conceptualização é algo extremamente difícil. É necessário, na maioria das vezes, aprofundar ao nível mais pormenorizado o que estamos a tentar definir, como Collier e Levitsky tão bem referem,

A conceptualização da Democracia encontrada na literatura é complexa, em parte devido à grande heterogeneidade de casos nos quais os analistas se têm focado. Enquanto que a presença de eleições relativamente competitivas em muitos dos contextos pós-autoritários sugerem o conceito de Democracia como algo de relevante, há uma diferença óbvia entre estes regimes e as Democracias já estabelecidas, ambas as situações sugerem que o conceito cria a necessidade de conceitos que providenciem distinções mais específicas relativamente aos diferentes tipos de Democracia e tal levanta igualmente defesa no que à abrangência forçada do conceito diz respeito (Collier e Levitsky, 1997: 51).

Mas afinal o que é que é exactamente a Democracia? Provavelmente é um conjunto de procedimentos e instituições, como a ideia de um governo democrático, um sistema de

governo, ou seja, a forma como se tomam decisões colectivas. Além disso, temos sempre que contar com características mais específicas tais como eleições competitivas e livres, sufrágio universal no sentido de se escolherem os líderes políticos, respeito pelo resultado desse sufrágio, respeito pelas liberdades básicas e pelos direitos dos cidadãos, instauração de um Estado de Direito e, liberdade de expressão (Stoker, 2006: 21).

Na segunda metade do século XX a emergência de uma série de democratizações (vagas) fez com que os estudos politológicos recentrassem a sua temática em aspectos relativos à Democracia, e/ou se preferirmos, à democratização. Como Gerry Stoker bem define, *o século vinte terminou com uma poderosa onda de democratização, e como resultado de tal hoje a política acontece em Democracias de massa nas quais os cidadãos têm voz no processo e nas instituições que determinam como o poder é exercido e como é que as decisões são tomadas* (Stoker, 2006: 19). Neste contexto importa, pois, referir as obras de Dahl e da sua conceptualização de Democracia, assim como, a de Phillippe Schmitter e Terry Lynn Karl, pela maneira como se completam e complementam. A teorização inicial de Dahl, já referida em suas obras anteriores, serviu de base de análise para Schmitter e Karl, sendo que, estes dois autores terão junto detalhes acerca do que o primeiro caracterizou. Por exemplo, no artigo “What Democracy is... and is Not” são apresentados ainda alguns aspectos interessantes a serem sublinhados. Caso da referência a que, uma Democracia não é sempre um conjunto único e igual de instituições em todos os países, ou seja, vários tipos de Democracia são reflexo e reflector de distintas práticas e instituições. Os autores avançam com a noção de que as formas específicas de Democracia devem e têm em consideração as condições sócio-económicas dos países, tal como, as estruturas e práticas políticas assentes nos mesmos. Assim, as regras democráticas reflectem as normas através das quais se acede ao poder, tal como, a maneira como os eleitos devem ser responsabilizados pelas suas acções. Há situações em que os autores não estão em consonância total. No que diz respeito às características apontadas por Dahl, por contraponto às apontadas por Schmitter e Karl, o que pode acontecer é o primeiro não as ter incluído como ‘mínimas’ para se gerar uma Democracia, ou seja por outras palavras, para serem indicadores absolutos do conceito em questão.

Nesta senda analítica, convém referirmos um outro ponto especialmente importante. Falamos de um enquadramento teórico que é relevante para a análise da Democracia, ou seja, a sua qualidade. Nas relações Governo/Parlamento, não nos basta considerar a noção, em sentido lato, de Democracia, mas também a importância que se dá à mesma em termos de qualidade, por norma nos Estados democráticos com um elevado grau de maturidade.

Na sua *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Guillermo O’Donnell (1973) num debate sobre a América Latina destaca aspectos que consideramos serem igualmente relevantes para o que a partir de aqui chamamos como Países da Europa do Sul (PES) que, neste artigo incluíam os casos de Espanha, Grécia, Itália e Portugal. Da derivação

teórica referida pelo autor, chamamos a atenção o nível de desenvolvimento económico e social, as fases da industrialização em que os países se encontram (mais difícil de averiguar por alguns aspectos que apontaremos posteriormente) e a interacção entre classes, partidos e Estado e papéis tecnocráticos que serão ora mais relevantes para a emergência de um determinado Estado democrático, ora de um mais *autoritário*.

De acordo com o autor, países com diferentes níveis de desenvolvimento económico apresentavam probabilidades distintas de serem democráticos, e ambas as situações em contraposição com os países que teríamos um nível médio de desenvolvimento. Nesta senda, alguns autores acrescentam informação que reforça esta visão. Falamos de Therborn (1979), Rueschemayer, Stephens e Stephens (1992), que consideraram este tipo de fenomenologia como uma interconexão de factores aos quais não são alheias as elites com poder económico, a existência e o peso/influência de uma sociedade civil, o equilíbrio de classes e a articulação política de interesses sociais.¹

No que diz respeito à Democracia enquanto conceito, importa referir o que queremos sublinhar, ou seja, a noção de como nos reportarmos à qualidade da democracia devemos ter em atenção três aspectos primordiais,

- i. O aprofundamento da Democracia enquanto valor moral (se não um imperativo);
- ii. As reformas para melhorar a qualidade da Democracia são essenciais se a Democracia tem por objectivo uma legitimidade alargada e durável que constitua um elemento de consolidação e,
- iii. As Democracias há muito constituídas devem reformar-se para que não se constitua uma massa alargada de cidadãos descontentes e desiludidos (Morlino e Diamond, 2005).²

Neste caminho, duas das definições mais concedêneas com a nossa abordagem em causa podem ser vistas quer na definição de Andreev (2005), quer na definição de Morlino e Diamond (2005) e que se seguem,

¹ Sobre este assunto também é importante ter em consideração outra literatura que vai ao encontro da obra de Lipset de *Economic Development and Political Legitimacy* e que encontrou seguidores entre Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi. Outras obras de extrema influência nesta perspectiva são as de Dahl, 1971, e de Rustow, 1970.

² A questão da *crise da democracia* tem sido abundantemente debatida nos últimos anos, todavia, esta questão relaciona-se mais com uma diminuição da confiança por parte dos cidadãos nas instituições do Estado e numa certa alienação dos primeiros face aos partidos políticos e às suas percepções sobre estes, mais do que a uma crise democrática ou nos valores democráticos *per se*. Neste caminho, duas das definições mais concedêneas com a nossa abordagem.

A qualidade da Democracia pode ser definida como uma perspetivação estável e lógica, cujos termos se baseiam em princípios basilares como a competição, a participação e a representação, assim como a monitorização e a igualdade política. Além disso, onde existe uma Lei Constitucional, os legisladores não devem apenas adoptar e implementar estes princípios na prática, mas serem igualmente responsáveis pelas necessidades dos cidadãos, enquanto que ao mesmo tempo, os cidadãos são responsáveis por uma participação activa na vida social e política do seu país, região ou cidade (Andreev, 2005: 3).

Uma Democracia de qualidade providencia aos cidadãos um maior grau de liberdade, igualdade política, e controle público sobre as políticas públicas e sobre os *political makers* através de instituições legítimas e legais (Morlino e Diamond, 2005: xi).

Ainda assim existem dois aspectos que devem ser refinados, o primeiro, focado por Andreev (2005), vai de encontro a uma ideia relativa aos papéis sociais dos actores de uma determinada sociedade, tendo para tal ferramentas de *accountability* como a chamada à responsabilidade dos eleitos, e portanto, dos eleitores no seu papel de *field a balança*. O Segundo, apresenta uma outra perspectiva, ao sublinhar que se um regime democrático é condição necessária para a existência de uma Democracia, a mesma não se limita a este. Ou seja, este último autor defende posicionamentos mais relacionados com uma *moral democrática* e com a consubstanciação de *direitos humanos*, enquanto que o primeiro e ainda Morlino e Diamond (2005)³ se fossem, em essência, em dimensões de cariz procedimental e normativo.

Existem algumas interpretações erráticas no que à Democracia e à sua qualidade diz respeito. As falácias que mais comumente dominam este debate relacionam-se, de alguma forma, com anacronismos, idealismos (deste ponto de vista o tipo de críticas dominante não será construtivo) e militância (a ideia de ‘fazer’ da Democracia aquilo que ideologicamente queríamos que acontecesse).

³ Estes dois autores apresentam três pontos que devem ser considerados aquando de análise da qualidade da Democracia, são eles, **1)** procedimento (processo controlado de acordo com métodos precisos); **2)** conteúdo (qualidade intrínseca aos elementos que compõem a Democracia) e, **3)** resultado (a qualidade final do ‘produto’, alvo de satisfação, ou não, dos cidadãos). Destes aspectos considerados, dever-se-á distinguir oito dimensões que estruturam o *conceito*, sendo elas, **1)** Estado de Direito; **2)** participação; **3)** competição; **4)** *vertical accountability*; **5)** *horizontal accountability*; **6)** liberdade; **7)** igualdade e, **8)** *responsiveness*. Outros autores terão ainda tratado estes aspectos ainda que não de forma tão seccionada e definida, caso de O’Donnell ao discutir a importância do *Estado de direito* como garantia de Democracia. Ou Schmitter ao trazer à tona a questão da *accountability*, noção que consiste na ideia de troca de responsabilidades e possíveis sanções entre eleitores e eleitos.

Duas das dimensões fundamentais já referidas são a *accountability* vertical e horizontal, ou seja, a primeira concepção centra-se na obrigação dos líderes políticos eleitos corresponderem às funções que lhes foram concedidas pelas normas constitucionais e pelos cidadãos eleitores. A segunda noção consiste na verificação e abertura dos detentores de cargos políticos e as instituições para serem alvo de controlo (e sanções, se necessário) pelo seu comportamento.

Outro aspecto relevante é a liberdade, ou seja, a mesma surge como condição necessária em Democracia e assenta numa participação e numa competição políticas.⁴

Por outro lado, é identicamente difícil garantir a resposta aos interesses dos cidadãos (existindo diferentes estruturas de poder e influência) emergindo a questão – como garantir a decisão política autónoma imbuída da ideia de construção do bem comum, se existem diferentes interesses e diferentes ‘poderes’ de influência? Um número crescente de participantes na vida política pode gerar problemas de coordenação e ingovernabilidade (as ‘eternas’ questões da eficiência e custos). No plano da acção do Estado no combate à desigualdade política, pode dizer-se que as suas políticas estão maioritariamente assentes no Estado social, no entanto, Beetham sustenta, que é a acção colectiva o meio mais efectivo e promissor para a pressão sobre os poderes públicos.

Se nos reportarmos à *democratic responsiveness* encontramos outro ponto que nos é bastante caro para a nossa argumentação, ou seja, como é que os cidadãos apreciam e/ou punem as políticas levadas a cabo pelos diferentes governos. Por outras palavras e indo ao encontro da ideia de uma *democratic responsiveness* deve-se considerar a aspectos como a igualdade política, a implementação de PP’s que sejam do interesse dos cidadãos, a difusão e acesso a bens essenciais e outros que estejam de acordo com as preferências dos indivíduos. Nesta senda, por exemplo Riker, refere que existem ligações muito concretas entre o que são as preferências que os cidadãos têm, os resultados eleitorais com base nas PP’s e obviamente, a influência política de uns sobre as outras. Ou seja, devem-se considerar não só aspectos anteriormente focados, mas igualmente, os meios de comunicação social, as PP’s e a sua transparência e, a competição partidária.⁵

⁴ Sobre este assunto ver D. Bentham in Morlino e Diamond, 2005, no que concerne à protecção da Democracia através de um conjunto de direitos, sejam eles, os direitos políticos e os civis e sócio-económicos.

⁵ Apesar de alguma discordância entre autores, já assinalada, existem pontos em comum que podemos sublinhar no que à qualidade da Democracia concerne, **1)** a *performance* democrática, a sua avaliação e reforma, é determinante para a resposta a cada vez mais complexos desafios (endógenos e exógenos, dinâmicos e estáticos) e, **2)** a preocupação face à qualidade da Democracia denota não só a profundidade e extensão dos processos democráticos, como a interdependência da qualidade da Democracia, com a qualidade de vida, da sociedade e do Estado.

O estudo da qualidade da Democracia envolve o investigador num de vários dilemas e escolhas – o investigador deve centrar-se nas qualidades do regime político ou nas condições e processos sócio-políticos que determinam a sua performance?

Os estudos sobre Democracia têm sido ora, feitos à luz do um produto do processo de democratização/consolidação, entre as abordagens analíticas podem distinguir-se duas formas de operacionalizar e medir a qualidade da Democracia, ora tendo em conta a análise do regime político em si mesmo. Isto é, procurando medir-se em que aspecto(s) é que o regime em causa é *mais* ou *menos* democrático, ora tendo em linha de análise os processos sócio-políticos onde se considera a actuação democrática do Governo, da sociedade civil e das instituições. Com base em tal teremos em linha de conta essencial os processos sócio-políticos do mesmo.

Por outro lado, não podemos esquecer também as atitudes e posicionamento face ao ambiente externo como importantes determinantes de diferentes aspectos da Democracia, ou seja, onde é que a mesma se posiciona em assuntos tão fracturantes como as guerras, os desastres ecológicos, o(s) contexto(s) regional(ais), as migrações, as crises financeiras, e outras. É exactamente do carácter estático ou dinâmico, endógeno ou exógeno destes (e outros) factores que emergem alguns dos mais complexos desafios à avaliação da qualidade da Democracia.

Em boa verdade existem dimensões que ajudam a clarificar o acesso à democracia tem sido desenvolvido desde os anos 90 do século XX por David Beetham, nos seus estudos sobre *auditing* da democracia no Reino Unido levaram a um determinado desenvolvimento de instrumentos que poderiam ser utilizados enquanto ferramentas no que a outros países diz respeito. Um bom exemplo de tal são os estudos sobre a Áustria levados a cabo por David Campbell (1996 e 2003). O conceito é bastante difícil de definir, é aliás algo diferente em diferentes partes do mundo. De acordo com o primeiro autor, dever-se-á ter em consideração, para a avaliação da qualidade da democracia alguns princípios básicos sendo que dois desses são absolutamente centrais. O primeiro destes é *controlo popular sobre decisões públicas e sobre o processo de tomada de decisão*, e o segundo é, *igualdade e respeito entre os cidadãos com capacidades para exercer esse controle*.

2. As Políticas Públicas Enquanto Reflexo da Acção Governamental

Designamos por Políticas Públicas (a partir deste ponto designadas por PP's) as acções que um determinado governo escolhe fazer ou não fazer. Decorrente desta ideia, facilmente podemos concluir que as PP's cobrem uma vasta e substantiva área onde o Estado através do governo tem poder de decisão (Dye, 1995: 2-4).

Enquanto *output* das decisões governamentais, as PP's acabam por ser elemento central ao nível da Ciência Política. Não no aspecto *administrativo* por si só, mas na procura de explicações relacionadas com as *forças* que influenciam determinadas decisões, o seu

impacto nas sociedades e por conseguinte o impacto ao nível eleitoral ou ainda que tipos de PP's os governos desenvolvem.

Não é, portanto, factor central para a Ciência Política as PP's *per se*, mas como é que as instituições, as estruturas de governo os comportamentos políticos do executivo e os processos se associam à realização de PP's (*policymaking*).

Hoje em dia alguns dos académicos que têm estudado estes assuntos têm avançado numa análise causal, baseada numa descrição e explicação, das causas e consequências da actividade governativa.

Na obra *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, de O'Donnell, Culler e Iazetta (2004) o estudo sistematizado acerca do ponto aqui tratado foi feito de uma forma mais operacional o que nos permite pistas de análise sólidas. Para complementar esta perspectiva pode-se ainda verificar a obra de Diamond e Morlino, no ano seguinte – 2005 –, *Assessing the Quality of Democracy*, ou ainda as obras de Putnam (1993) sobre Itália ou de Fishman (2004) sobre a Espanha.

Como já referimos, Diamond e Morlino sustentaram cinco indicadores que em aspectos de conteúdo são muito importantes, sem nos esquecermos da sua aplicabilidade para o nosso caso. Os autores aplicaram esses mesmos indicadores na sua investigação a propósito da qualidade da Democracia na Europa, na América Latina, na Ásia e em África. Vamos então considerar três variáveis assinaladas pelos autores, e já referidas, no sentido de operacionalizarmos a nossa investigação. São elas, a) Os níveis de apoio público ao sistema (*legitimacy*), neste ponto utilizaremos os dados do *European Social Survey*⁶ os quarto rounds nos quatro países – Espanha⁷, Grécia, Itália⁸ e Portugal (2002, 2004, 2006, 2008); b) A qualidade da governância que retrata dados como indicadores do que é um bom governo, independentemente do cariz ideológico do mesmo. Neste ponto utilizo dados do *World Bank Series* e no *Aggregate Governance 1996-2008*⁹. Torna-se relevante abordar alguns aspectos respeitantes ao *Estado de Direito*, ou seja, como é que o mesmo se encontra entre as características primordiais do que uma Democracia deve ser e é. Contudo, bases de dados não são ainda totalmente conhecidas todavia, pode-mos encontrar neste indicador da qualidade da Democracia não tanto ao nível da definição da legislação, mas especialmente, na forma como as mesmas são prosseguidas e aplicadas. Mesmo que se mantenha alguma confusão no que

⁶ O *European Social Survey* (ESS) é um questionário aplicado a cada dois anos e tendo como unidades de análise 30 países diferentes, sendo o mesmo tratado a cada dois anos. O primeiro *round* começaria em 2002 e já se encontram disponíveis os dados do quarto *round* de 2008/2009. Para mais informações consultar o seguinte *Website*, <http://ess.nsd.uib.no/>.

⁷ Para a Espanha não existem dados dos terceiro e quarto *rounds*, respectivamente de 2006 e 2008.

⁸ Para a Itália não existem dados dos terceiro e quarto *rounds*, respectivamente de 2006 e 2008.

⁹ Para mais informações consultar o seguinte *Website*, http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp.

diz respeito a este tipo de conceptualização, verdade seja dita, um *índice de governância* pode ser a base de sustentação para essa questão. A qualidade de governo ou da governância pode ser apercebida além da perspectiva ideológica do governo em si. Nesta perspectiva é interessante verificar o que a já referidos análise do *Aggregate Governance 1996-2008* produzida pelos autores Daniel Kaufmann, Asrt Kraay e Massimo Mastruzzi que definiram no estudo feito para o Bano mundia *Governance Matters* seis dimensões, **1. Voz e Accountability; 2. Estabilidade Política; 3. Estado de Direito; 4. Control da Corrupção; 5. Efectividade do Governo; 6. Qualidade dos Regulamentos/Legislação.** No que concerne ao Estado de Direito, existe obra, especialmente O'Donnell (2004b) que aponta como o *Estado de Direito* como um atributo do Estado e não do regime *per se*.¹⁰

Outro ponto que deve ser então considerada é a performance sócio-económica, tendo em conta a *eficácia do sistema* teremos em consideração indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), o nível de emprego e pobreza e o *poverty gap*. Tendo isto em consideração assim como a moldura de análise conceptual previamente referida, passamos para a análise dos casos seleccionados no próximo ponto.

3. Espanha, Grécia, Itália, Portugal – Qualidade da Democracia e Políticas Públicas

A Espanha é uma das maiores economias do mundo. Ainda assim, após quase 15 anos em que o PIB cresceu, após 2007 inicia-se uma queda do mesmo. Nos dias que correm os níveis de desemprego têm vindo a aumentar de maneira acelerada, passando de 8% em 2007 para 19% em 2009. Hoje em dia há um retrocesso deste crescimento, verificando-se esse reflexo, de uma maneira mais visível num declínio acentuado no sector da construção, no excesso de oferta de habitações, uma diminuição no consumo e uma queda nas exportações. O governo já lançou uma série de incentivos no sentido de estimular a economia, de entre eles a extensão dos benefícios relativos ao desemprego, e ainda um aumento das garantias a empréstimos às empresas. Contudo, mesmo com estas mediadas não foi evitada uma das maiores taxas de desemprego de sempre (CIA, 2010).

A Grécia é uma é uma economia capitalista que pode contar com um sector público com elevada relevância económica (40% do PIB). O PIB encontra em cerca de 15% receitas do turismo. A Grécia é o maior beneficiário da ajuda da União Europeia (UE), o que ronda cerca de 3,3% do PIB anual do país. O país cresceu 4% entre os anos de 2003 e 2007

¹⁰ Ainda assim esta perspectiva sobre o conceito de Democracia engloba em si o regime em causa e o Estado. Se por um lado o regime político de determinado país é entendida como o conjunto de regras e instituições nos que possibilitam o acesso, exercício e transferencia ao e do poder político. Nesta senda é nas característica do Estado de Direito que podemos considerar esta vertente relativa à questão do regime democrático uma vez que um não existe sem o outro. Podemos estabelecer algumas diferenças entre o Estado de Direito e o conjunto de regras que se adequam ao mesmo.

sobretudo devido às despesas infraestruturais tidas com os Jogos Olímpicos de 2004 e com um aumento da disponibilidade do crédito. Todavia, este crescimento cairia no ano de 2008 para 2% e a economia grega, após a crise financeira de 2009 entraria em recessão (CIA, 2010).

A Itália apresenta uma economia industrial diversificada, especialmente visível na sua divisão entre um norte desenvolvido em termos industriais onde reinam as empresas privadas e um sul menos desenvolvido, dependente, agrícola e com elevados níveis de desemprego. A economia italiana é mantida, em grande parte, por empresas médias que se dedicam, muitas das vezes à manufactura de produtos de alta qualidade. Outro factor importante na economia italiana é a *economia paralela* que se estima representar cerca de 15% do PIB. Apesar das inúmeras tentativas governamentais em reduzir o gasto público, este continua a ser bastante elevado estando 115% acima do PIB (CIA, 2010).

Nos últimos anos Portugal tem-se transformado numa economia baseada essencialmente no sector dos serviços. Nas últimas duas décadas os governos Portugueses têm procurado privatizar muitas das empresas anteriormente detidas pelo Estado. No ano de 2005 o país deparou-se com um deficit de 6% do PIB, mas dois anos depois este valor baixaria para 2,6%. Todavia, no ano de 2009 voltaria a aumentar este valor, assim como a taxa de desemprego fruto, essencialmente, da crise financeira em curso (CIA, 2010).

É sempre difícil considerar espaços geográficos enquanto unidades de análise ainda que compostas, ou seja, ao nível comparativo. O caso da denominação *Países da Europa do Sul* (PES) não é excepção. No que diz respeito à vaga de democratização, esta zona tem sido considerada análoga pelas suas características históricas e culturais, ainda que perdurem tantas dissemelhanças muitas delas por exemplo ao nível dos processos de democratização, ainda assim encontramos aí traços comuns. Com base nesta assumpção, resolvemos considerar quatro desses países, não só pelas características anteriormente avançadas mas, da mesma forma, pela sua integração ao nível da União Europeia (UE). No que concerne à consolidação democrática dos países desta região, um outro aspecto referido por Linz e Stepan (1996: 86) é o facto de três destes países (Espanha, Portugal e Grécia) tenham completado as suas transições democráticas e como tal, um outro ponto de argumentação para considerarmos este “bloco” de estudo, ao qual acrescentamos, também por considerarmos uma democracia cuja transição democrática terminou o caso da Itália.

3.1. Quando os indicadores de governância são de cariz *sócio-económico*:

Conforme já tivemos ocasião de referir, manifesta-se importante olhar para os indicadores sócio-económicos dos quatro países em análise, no sentido de melhor perceber esta moldura de enquadramento. Assim podemos considerar os dados da seguinte tabela,

Tabela 1 – Indicadores de Performance Sócio-Económica

	PIB (%) (Taxa de Crescimento)	PIB <i>Per capita</i>	Taxa de Desemprego (%)	Taxa de Pobreza (%)
		\$ 34,500		
Espanha	-3.6% (2009 est.)	(EUA Dólares; 2007, 2008, 2009 média)	14,75% (2008 e 2009 média)	19.8% (2005)
		\$ 32,033		
Grécia	-2% (2009 est.)	(EUA Dólares; 2007, 2008, 2009 média)	8,6% (2008 e 2009 média)	20% (2009 est.)
		\$ 31,400		
Itália	-4.8% (2009 est.)	(EUA Dólares; 2007, 2008, 2009 média)	7,25% (2008 e 2009 média)	0 (no information)
		\$ 22,300		
Portugal	-2.8% (2009 est.)	(EUA Dólares; 2007, 2008, 2009 média)	8,4% (2008 e 2009 média)	18% (2006)

Fonte: Dados elaborados pelo CIA – World Fact Book 2010, presentes no Website <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> consultado a 12 de Junho de 2010.

De acordo com a tabela anterior podemos verificar que os quatro países enfrentaram no último ano (2009) um crescimento negativo ao nível do PIB. Sendo esse valor mais significativo no caso italiano (-4,8%) e menos significativo no caso grego (-2%). Esta última situação, terá resultados diferentes no próximo cálculo do PIB, uma vez que, a Grécia durante algum tempo, terá dado informações não fidedignas no que respeita à sua performance económica. Este crescimento negativo deve-se, essencialmente, à crise financeira pela qual passamos neste momento.

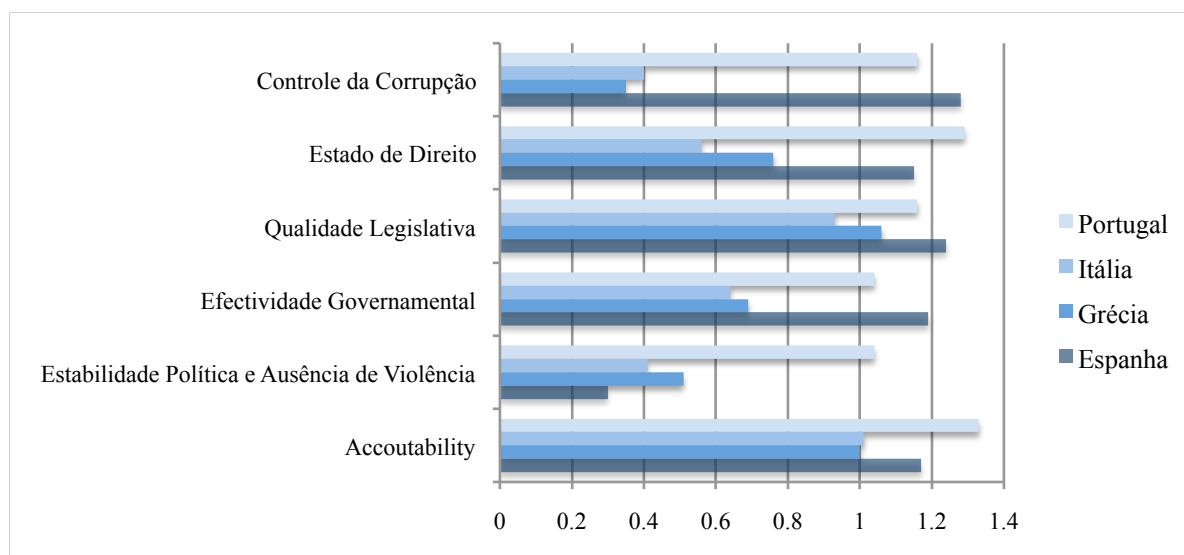
3.2. Quando os indicadores de governância são de cariz institucional:

Neste ponto é importante referir como anteriormente que consideramos de cariz institucional vários aspectos já anteriormente referidos (Accountability, estabilidade política e ausência de violência, qualidade legislativa, Estado de direito, controle da corrupção). Com estes índices podemos ter uma melhor aproximação de como os quatro países em causa se podem enquadrar. Fizemos as médias de 2002 a 2008, uma vez que, para os dados que se seguem de cariz sócio-cultural baseados na satisfação se encontram igualmente entre este período de tempo. Decorrente disto podemos detectar algumas assemelhanças entre os quatro países em causa numa primeira análise do **Gráfico 1**. Ou seja, ao nível da *accountability* os valores dos países rondam o valor 1, sendo um pouco superior no caso português (1,33), portanto com uma melhor posição. Esta primazia no posicionamento também se verifica no segundo índice, isto é, no que diz respeito à *estabilidade política e ausência de violência* (1,04). Ainda que neste aspecto todos os países encontrem valores inferiores aos anteriores.

No ponto seguinte, *efectividade governamental*, é a Espanha quem tem uma melhor performance (1,19). Tal volta a repetir-se ao nível da *qualidade legislativa* com a Espanha a ter uma média de 1,24. No que diz respeito ao *Estado de Direito* é Portugal o país que apresenta um valor mais positivo (1,29). No controle da corrupção é Espanha quem tem o valor mais significativo em termos positivos (1,28).

Dos valores verificados ao nível da *estabilidade política e ausência de violência* são os menos positivos, sendo que a média dos quatro países é de 0,56. Outro ponto importante é que o valor mais positivo é a média de Portugal de 1,33 no que diz respeito à *accountability*, sendo o menos positivo o de Espanha no que diz respeito à *estabilidade política e ausência de violência*, certamente não alheia aos actos terroristas do movimento independentista basco.

Gráfico 1 – Indicadores de Cariz Institucional
(indicadores de governança para os quatro países da Europa do Sul - média entre 2002 e 2008)



Fonte: World Bank Series - Aggregate Governance 1996-2008 presente em http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp. Este gráfico apresenta dados agregados de seis dimensões de governança. Os seis indicadores foram medidos tendo como intervalo o espaço entre os valores -2,5 e 2,5. Sendo que os valores mais elevados correspondem a valores mais elevados de governança.

3.3. Quando os indicadores de governância são de cariz sócio-cultural:

No que diz respeito aos indicadores sócio-culturais este resolvemos considerar essencialmente o grau de satisfação dos cidadãos nos quatro países quer com a Democracia quer com o Governo. Todavia os dados que utilizámos não estão disponíveis nos quatro existentes *rounds* para os quatro países. Ainda assim é interessante verificar as diferenças existentes no que concerne à *satisfação com a democracia* e à *satisfação com o governo*.

Na *satisfação com a democracia* os valores mais elevados são apresentados entre a Grécia e Espanha, e para Portugal os valores são sempre, em todos os *rounds* e para estes quatro países, os mais baixos em termos comparativos.

O valor mais elevado é manifestado pelos gregos em 2004 com 6,2 e o menos elevado é o de Portugal no ano de 2004 com 3,4.

Tabela 2 – Indicadores de Cariz Sócio-Cultural - Índices de Satisfação com a Democracia

	2002	2004	2006	2008
Espanha	5,7	6,1	5,9	5,8
Grécia	5,8	6,2	0	0
Itália	5,0	0	0	0
Portugal	4,6	3,4	4,2	4,1

Fonte: *European Social Survey*, disponível em <http://ess.nsd.uib.no/> consultado a 12 de Junho de 2010. As referências “0” indicam que não há dados para esse ano/país.

Quanto aos índices de satisfação com o governo os valores de desagrado mais significativos surgem com os dados de Portugal, sendo que o valor mais baixo é o de 2004 (à semelhança do índice de *satisfação com a Democracia*) e é de 2,5. Já os valores de Espanha são em média os mais elevados, sendo que no anos de 2004 se verifica o valor mais alto, 5,1. Neste ponto também de maneira idêntica à da **Tabela 2**.

Tabela 3 – Indicadores de Cariz Sócio-Cultural - Índices de Satisfação com o Governo

	2002	2004	2006	2008
Espanha	4,3	5,1	4,8	4,0
Grécia	4,1	0	0	0
Itália	4,0	4,5	0	0
Portugal	3,5	2,5	3,6	3,3

Fonte: *European Social Survey*, disponível em <http://ess.nsd.uib.no/> consultado a 12 de Junho de 2010. As referências “0” indicam que não há dados para esse ano/país.

Notas Finais

Mas quando é que os indicadores de governância são indicadores das Políticas Públicas? A esta questão temos procurado ir respondendo ao longo da nossa exposição. Em boa verdade, o reflexo dos indicadores de cariz sócio-económico, institucional e sócio-cultural. Ou seja, argumentamos em acordo com a teoria que para que posamos calcular a qualidade da democracia temos que considerar como *output* da mesma PP's que se reflectam não só com o desenvolvimento económico do país em causa, mas também com o seu *ranking* a nível mundial e por comparação, com o grau de pobreza da população e com outros indicadores. Outro aspecto que temos vindo a argumentar é a vertente institucional, a

que engloba não só as normas e regras de funcionamento dos países, mas igualmente o funcionamento das instituições adentro do Estado. E finalmente, a fechar o círculo que iniciámos o grau de satisfação dos cidadãos que acaba por reflectir o seu posicionamento e a sua opinião no que se reporta ao procedimento quer do governo (produtor de políticas públicas) quer no sistema democrático.

A nossa análise denota alguns padrões que pudemos ir comentando ao nível da análise dos dados. Devem esses dados ser considerados para futuras investigações.

não podemos deixar de considerar que há uma Lara importância dos factores estruturais na qualidade da Democracia e tal tem implicações claras num sentido da produção de políticas mas também como resultado das mesmas.

Bibliografia

Bunce, Valerie (2000) “Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations” *Comparative Political Studies* 33, 6–7: 703–734.

Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.

Di Palma, Giuseppe (1990) *To Craft Democracies – An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley/Los Angeles/Oxford: University of California Press.

Diamond, Larry e Leonardo Morlino (eds.) (2005) *Assessing the Quality of Democracy* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Duverger, Maurice (1954) *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern World*, Nova Iorque: Wiley.

Fishman, Robert (2004) *Democracy’s Voices: Social Ties and the Quality of Public Life in Spain*, Ithaca/Nova Iorque: Cornell University Press.

Geddes, Barbara (1999) “What Do We Know About Democratization After Twenty Years?” *Annual Review of Political Science* 2: 115–144.

Gunther, Richard, P. Nikaforos Diamandouros e, Hans-Jürgen Puhle (1996) “O’Donnell’s ‘Illusions’: A Rejoinder” *Journal of Democracy* 7, (Outubro): 151–159.

Hall, Peter A. (2003) “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics.” In James Mahoney and Dietrich Rueschemayer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2005a. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*, Washington: Banco Mundial.

Kircheimer, Otto (1966) “The Transformation of the Western European Party System.” In L. LaPalombara and M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, 177–200. Princeton: Princeton University Press.

Lijphart, Arend (1989) *As Democracias Contemporâneas*, Lisboa: Gradiva.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Community Europe*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Lipset, Seymour Martin (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy" *The American Political Science Review*, Vol. 53, n.º 1 (Março, 1959) 69-105.
- O'Donnell, Guillermo (1996a) "Illusions About Consolidation" *Journal of Democracy* 7 (Janeiro): 39–55.
- O'Donnell, Guillermo (1996b) "Illusions and Conceptual Flaws." *Journal of Democracy* 7 (Outubro): 160–168.
- O'Donnell, Guillermo (2002) "In Partial Defense of an Evanescent Paradigm" *Journal of Democracy* 13 (Julho): 6–12.
- O'Donnell, Guillermo (2004b) "Why the Rule of Law Matters" *Journal of Democracy* 15 (Outubro): 32–46.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta (eds.) (2004) *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Panbianco, Angelo (1988) *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2003) *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José A. Cheibub and Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich (2003) "Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gain?" In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, e John D. Stephens (1992) *Capitalist Development and Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rustow, Dankwart (1970) "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model." *Comparative Politics* 2 (April): 337–363.
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.

Vanhanen, Tatu (1997) *Prospects of Democracy – A study of 172 countries*, Londres/Nova Iorque: Routledge.

Websites

<http://ess.nsd.uib.no/>.

http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp.