

A confiança nos parlamentos nacionais: regras institucionais, representação e responsabilização política

A confiança que os cidadãos depositam nas instituições políticas tem vindo a tornar-se um tópico de crescente interesse para a ciência política. Desde finais da década de 90, a emergência de novos regimes democráticos por toda a Europa de Leste suscitou preocupações quanto à sua sobrevivência e desempenho em países que partilham um chamado «legado leninista» (Jowitt, 1999). Apesar das importantes diferenças entre países, estas novas democracias têm sido caracterizadas, de acordo com diversos estudos, por uma fraca «cultura política democrática», uma tradição jurídica de flagrante desrespeito pelos valores do Estado de direito, valores liberais de intolerância e atitudes de um ostensivo cinismo político — ou, pelo menos, de um profundo cepticismo — em relação aos partidos, aos políticos e à maior parte das instituições sociais e políticas (Rothschild e Wingfield, 1993; Mishler e Rose, 1997).

Contudo, o contraste entre estes novos regimes democráticos e o Ocidente industrializado não é tão claro como poderíamos supor. Embora alguns estudos feitos com base em dados dos anos 70 e 80 tenham mostrado poucas mudanças no que respeita à confiança dos cidadãos nas instituições políticas na maioria das democracias da Europa ocidental (Listhaug e Wiberg, 1995), os anos 90 são vistos de modo quase unânime como um período de viragem a esse respeito. Ao examinar as tendências nos padrões de confiança nas instituições sociais e políticas em dezassete democracias desde inícios dos anos 80 até inícios dos anos 90, Pippa Norris concluiu que «o apoio institucional diminuiu em cada um dos países comparados, se bem que, de um modo geral, apenas ligeiramente» (Norris, 1999, p. 227). Mas outros

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

autores detectaram tendências ainda mais fortes de declínio da confiança institucional não apenas nos Estados Unidos, como também em muitas democracias europeias, particularmente no que diz respeito a atitudes de apoio aos parlamentos (Rosenstone e Hansen, 1993; Craig, 1993; Pharr, Dalton e Putnam, 2000).

Um declínio nos níveis de confiança depositada pelos cidadãos nas suas instituições políticas e cívicas terá de ser visto com alguma preocupação. A democracia representativa é, em grande medida, um acto de delegação condicional do poder por parte dos cidadãos em agentes políticos. Tipicamente, as democracias concedem aos eleitores mecanismos por meio dos quais podem seleccionar esses agentes e controlar o seu comportamento, reduzindo não apenas as probabilidades de que venham a ter preferências divergentes da maioria dos cidadãos, como também de que venham a usar o poder principalmente para servirem os seus interesses pessoais (Strøm, 2000). Deste ponto de vista, um determinado grau de «desconfiança institucional» poderá não ser surpreendente nem mesmo nocivo, tendo em conta a pouca informação que os cidadãos têm sobre aquilo que os governos fazem (Hardin, 1999).

No entanto, a prevalência de atitudes de desconfiança para com as instituições políticas também pode contribuir para minar a democracia representativa e o seu desempenho político e económico. A ausência de uma certa margem de manobra para os governantes democráticos tende a exacerbar a influência dos objectivos eleitorais de curto prazo sobre o comportamento político, estimulando uma preocupação permanente com a consulta dos eleitores, mesmo quando as eleições estão ainda distantes. A potencial consequência é a redução dos incentivos para o estabelecimento de compromissos políticos claros por parte dos políticos, assim como a anulação da própria razão de ser da delegação política implícita no conceito de democracia representativa (Mishler e Rose, 1997; Hetherington, 1998; Strøm, 2000). Para além disso, a criação de um ambiente de desconfiança social em relação aos políticos e às instituições pode também encorajar a crescente importância das personalidades e das reputações na competição política, reduzindo o conteúdo informativo das eleições no que respeita às propostas políticas dos candidatos e, desse modo, afectando a qualidade da representação e da responsabilização política. A desconfiança nas instituições pode até minar a confiança entre os cidadãos, sugerindo aos eleitores que os seus concidadãos poderão obter vantagens indevidas por parte de um governo no qual não se pode confiar (Rothstein, 2001).

Um baixo nível de confiança no parlamento deverá, provavelmente, ser visto como um fenómeno particularmente perturbante. De facto, embora pareça inegável que o papel dos parlamentos no processo legislativo terá

«declinado», diversos estudiosos têm apontado como eles desempenham outras funções cruciais dentro do sistema político. Ao analisar um tal «declínio» no caso do parlamento britânico, Beer sugeriu que um dos papéis cruciais dos parlamentos continuava a ser o da «mobilização de consentimento» entre os períodos eleitorais, ao contribuírem para «um intercâmbio contínuo de comunicações» entre o governo e o público (Beer, 1966, p. 46). Similarmente, Pakenham defendeu que uma das funções dos parlamentos era a de produzirem «entre o povo e as elites relevantes um sentido mais amplo e profundo do direito moral do governo para governar», além de desempenharem uma função legitimadora, ao «colocarem o selo de aprovação legislativo em iniciativas tomadas noutros contextos» (Pakenham, 1970, p. 527; v. também Mishler e Rose, 1994). Todavia, este entendimento dos papéis dos parlamentos levanta outra questão particularmente perturbadora: como poderá um parlamento contribuir para a construção de uma base de apoio a um regime e para a mobilização de consentimento para as decisões governamentais se ele próprio é visto como uma instituição indigna de confiança?

EXPLICAR A CONFIANÇA INSTITUCIONAL: CULTURA, APOIO ESPECÍFICO E NORMAS INSTITUCIONAIS

O que poderá explicar o nível de confiança que os cidadãos depositam no seu parlamento? A bibliografia existente avança três conjuntos principais de hipóteses: valores e atitudes culturais; desempenho do governo e apoio específico; e o papel das regras institucionais.

A noção de que as atitudes e valores políticos são produzidos pela socialização política — o resultado de experiências de vida ligadas a posições sociais determinadas pelo sexo, pela classe social e pela idade — é tudo menos nova na ciência política (Almond e Verba, 1963; Eckstein, 1966). Contudo, alguns estudos recentes têm relacionado explicitamente o declínio da confiança nas instituições políticas nas democracias ocidentais com mudanças estruturais na cultura política, sugerindo que as evoluções ao nível dos valores e padrões dominantes da socialização se reflectirão inevitavelmente no grau de apoio concedido às instituições democráticas.

Esta perspectiva apresenta duas vertentes principais. De acordo com Putnam, o declínio da confiança depositada pelos cidadãos nas instituições e nos agentes políticos pode ser parcialmente atribuído à erosão da família e dos laços comunitários, bem como ao papel desempenhado pelos meios de comunicação de massas (especialmente a televisão) nas actividades de lazer e na socialização política (Putnam, 1995a; Pharr, Dalton e Putnam, 2000). Por um lado, a crescente separação entre os cidadãos e as suas famílias,

amigos e vizinhos terá conduzido a um declínio do capital social e, desse modo, das «redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e cooperação para benefício mútuo», que, por sua vez, está altamente correlacionado com um afastamento psicológico relativamente à política e à governação (Putnam, 1995a). Por outro lado, os meios de comunicação, e a televisão em particular, terão reforçado estas tendências não apenas mediante a exposição dos cidadãos a retratos negativos da esfera política, mas também através da substituição de outras actividades cívicas por formas de lazer «privatizadas» e «individualistas» (Putnam, 1995b; Brehm e Rahn, 1998; Campbell, Yonish e Putnam, 1999).

Outra vertente desta perspectiva culturalista é a que tem sido desenvolvida de modo mais proeminente por Ronald Inglehart. De acordo com este autor, o crescimento económico, o bem-estar e a expansão dos níveis de instrução terão conduzido a uma mudança cultural «pós-moderna» nas nações mais desenvolvidas, particularmente entre os estratos mais jovens. Uma das principais características da «pós-modernização» é o modo como retira importância a «todos os tipos de autoridade, seja ela religiosa ou secular, permitindo um campo muito mais amplo de autonomia individual na procura do bem-estar subjectivo individual» (Inglehart, 1999, p. 238). No que toca às atitudes perante as instituições, estas tendências terão conduzido a um crescente apoio à democracia como regime político, mas também a um declínio na confiança depositada nas instituições hierárquicas tradicionais e no governo em geral.

Um segundo tipo de explicação para a confiança depositada nas instituições democráticas relaciona-a, não com valores culturais, mas antes com o apoio específico concedido pelos cidadãos ao sistema político. A ideia de «apoio específico» refere-se ao grau de satisfação dos cidadãos perante o desempenho das instituições políticas, a forma como o governo responde às exigências sociais e os benefícios e custos que distribui (Easton, 1965). Embora a distinção entre apoio «específico» e apoio «difuso» — «o grau de simpatia geral por objectos políticos [...] não condicionado por proveitos específicos num dado momento» (Easton, 1965, p. 268) — seja conceptualmente clara, há fortes razões para crer que a confiança e o apoio específico e difuso se encontram fortemente interligados. A combinação de frustrações de curto prazo com o desempenho do sistema político é em si mesma uma experiência de socialização política que, provavelmente, dará forma a atitudes de longo prazo para com os políticos e as instituições (Mishler e Rose, 1997). Níveis de *performance* económica persistentemente baixos, por exemplo, poderão minar o apoio ao regime e a sua legitimidade, independentemente das características institucionais e de outros aspectos da *performance* política desse mesmo regime (Przeworski *et al.*, 1997). Foi até já demonstrado que, mesmo nos regimes democráticos consolidados, a *performance*

económica e as avaliações subjectivas da economia têm um impacto pelo menos modesto — mas sempre significativo — sobre as atitudes de confiança no governo e nas instituições políticas (Citrin, 1974; Citrin e Green, 1986; Clarke, Dutt e Kornberg, 1993; McAllister, 1999).

Além do mais, o «apoio específico» deve ainda ser entendido na sua relação com a avaliação subjectiva do governo e seu desempenho. Como afirma Hetherington (1998), «uma vez que o governo é em grande medida composto por instituições operadas por incumbentes, os sentimentos que ambos suscitam deverão explicar a confiança». Como destacam Anderson e Guillory, «as pessoas que votaram num partido do governo — seja ele o partido do governo ou um entre os diversos partidos de uma coligação governante — são, quase por definição, mais propensas a acreditarem que o governo está interessado em conhecer as suas necessidades e em dar resposta às mesmas» (Anderson e Guillory, 1997, p. 68; v. também Norris, 1999, p. 220). Na realidade, há até outra variável que poderá relacionar-se de uma forma ainda mais forte com o apoio ao sistema e a confiança institucional: em vez do voto no partido do governo nas anteriores eleições, a *intenção* de voto no partido do governo caso venha a haver eleições.

Finalmente, um terceiro conjunto de hipóteses de explicação da confiança institucional relaciona-a com as próprias regras institucionais vigentes em cada regime democrático. Estas disposições institucionais têm sido classificadas de diferentes formas, e de modo mais proeminente por Lijphart, que as divide em dois modelos básicos: democracia *maioritária versus* democracia *consensual*. O princípio organizador subjacente à democracia maioritária é a concentração do poder nas mãos de uma maioria, e as características institucionais básicas deste tipo ideal são os governos maioritários de partido único, domínio do executivo sobre o parlamento, sistemas bipartidários, sistemas eleitorais maioritários, sistemas de grupos de interesses pluralistas, regimes unitários, unicameralismo ou bicameralismo assimétrico, constituições flexíveis, ausência de revisão judicial e bancos centrais dependentes. Pelo contrário, o princípio organizador da democracia consensual é partilhar, dispersar e limitar o poder político. As características institucionais básicas do tipo ideal de democracia consensual são a divisão do poder por coligações multipartidárias, um equilíbrio de poder executivo-legislativo, sistemas multipartidários, sistemas eleitorais de representação proporcional, corporativismo, federalismo, bicameralismo simétrico e incongruente, constituições rígidas com fiscalização judicial da constitucionalidade e bancos centrais independentes (Lijphart, 1999).

Os modelos consensual e maioritário de Lijphart coexistem com outras tipologias, entre as quais o contraste estabelecido por Powell entre as concepções «maioritária» e «proporcional» de democracia (Powell, 2000). Contudo, nem o princípio organizador geral da tipologia (concentração *versus*

dispersão do poder) nem as expectativas a respeito do seu impacto sobre as atitudes perante as instituições diferem de modo significativo dos propostos por Lijphart. Em primeiro lugar, as democracias consensuais, ao favorecerem uma representação parlamentar mais perfeita dos diferentes interesses sociais e preferências políticas da sociedade, têm mais probabilidades de suscitarem um apoio político e confiança institucional mais alargados (Norris, 1999). Em segundo lugar, e na medida em que dispersam o poder, favorecem a partilha do poder dentro do executivo e fortalecem a influência das oposições na determinação das orientações políticas, as democracias consensuais proporcionam aos «perdedores» mais do que uma mera representação simbólica: proporcionam-lhes voz activa nas decisões políticas, contribuindo para atenuar «as consequências negativas de uma derrota eleitoral» (Anderson e Guillory, 1997, p. 68). Finalmente, as democracias que encorajam a dispersão e a partilha de poder parecem funcionar melhor em termos da criação de governos ou de coligações políticas cujas preferências se encontram consistentemente próximas do eleitor médio (Huber e Powell, 1994; Powell, 2000).

Assim, não surpreende que os regimes democráticos «consensuais» pareçam estar empiricamente associados não apenas a níveis mais elevados de satisfação com a democracia (Lijphart, 1999), mas também a diferenças mais reduzidas entre os níveis de satisfação dos «vencedores» e dos «perdedores» (Anderson e Guillory, 1997). Não obstante, a noção de que as instituições da democracias consensuais deveriam gerar níveis mais elevados de confiança institucional, particularmente no que diz respeito aos parlamentos, encerra um aspecto algo desconcertante. Um dos argumentos teóricos fundamentais a favor da democracia maioritária continua a ser o de que, do ponto de vista dos cidadãos, aquela permite identificar com muito maior clareza os detentores do poder. E isto, por sua vez, facilita a tarefa enfrentada pelos cidadãos quando têm de decidir se devem recompensar ou punir os agentes políticos pelo seu desempenho. Como faz notar Powell, «se todos os recursos necessários para a determinação da orientação política forem controlados por um conjunto unificado, identificável, de políticos eleitos, será fácil os cidadãos identificarem esses políticos como os responsáveis pelas políticas adoptadas» (Powell, 2000, p. 51). Por conseguinte, na medida em que a capacidade para responsabilizar os políticos é valorizada pelos eleitores e afecta as suas atitudes políticas para com as instituições governamentais, seria de esperar que pelo menos alguns dos elementos da democracia maioritária *umentassem* a confiança no parlamento e nas restantes instituições políticas. Assim, por que será que não parece acontecer isto?

Uma resposta possível é que, simplesmente, a responsabilização política não tem importância no que toca à formação de atitudes de confiança nas instituições. Contudo, outra resposta inteiramente diferente é que, enquanto as

normas institucionais que facilitam a responsabilização eleitoral dos governantes são de facto importantes quando pretendemos explicar donde provém a confiança política, o seu impacto tem permanecido oculto. Em *Elections as Instruments of Democracy* Powell classifica as configurações constitucionais de vinte democracias de acordo com dois critérios principais: regras *eleitorais* e regras de *decisão política* (Powell, 2000, pp. 20-43). Até hoje, e no que toca aos factores institucionais que explicam as atitudes políticas, os estudiosos têm-se concentrado principalmente no impacto ou das regras eleitorais ou da *combinação* entre essas e as regras de decisão política (Anderson e Guillory, 1997; Lijphart, 1999; Norris, 1999). Todavia, trata-se de dimensões independentes dos tipos gerais de configuração constitucional que favorecem quer a concepção «proporcional», quer a concepção «maioritária» de democracia. Como tem sido abundantemente debatido na literatura especializada, as democracias cujas regras eleitorais permitem equidade no modo de representação dos pequenos partidos e das diferentes opiniões do eleitorado podem de facto exibir níveis mais elevados de confiança institucional. Contudo, e *independentemente das regras eleitorais*, as democracias com regras de decisão política que multiplicam o número de pontos de veto institucionais são propensas a criarem importantes obstáculos à «responsabilidade vertical» dos representantes perante os eleitores (Strøm, 2000) e, desse modo, a minarem a confiança nos parlamentos. Será esta a hipótese geral que iremos testar na próxima secção do presente estudo.

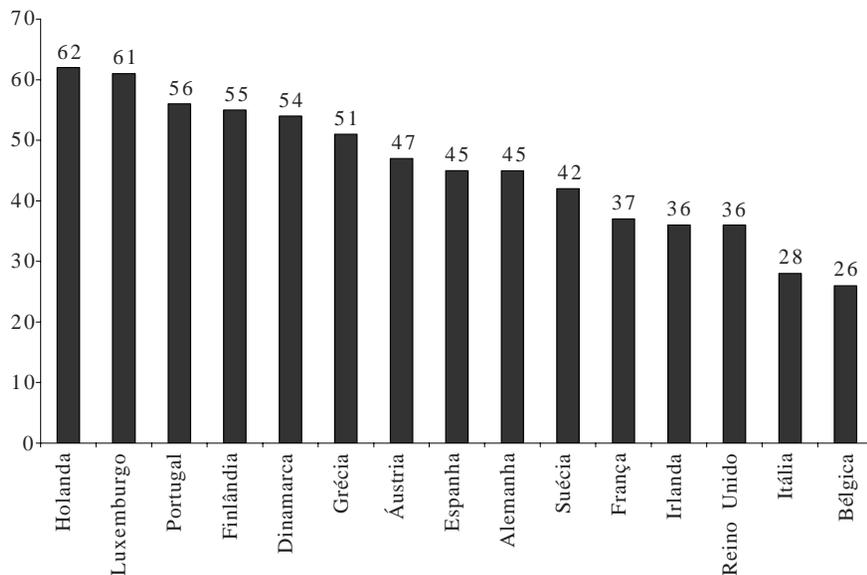
A VARIÁVEL DEPENDENTE: CONFIANÇA NO PARLAMENTO EM CATORZE DEMOCRACIAS EUROPEIAS

As sondagens do *Eurobarómetro* fornecem uma fonte de dados particularmente útil de variáveis a nível individual, como a informação sócio-demográfica e atitudes e comportamentos políticos. No presente estudo utilizo dados do *Eurobarómetro* 51.0, um conjunto de inquiridos de opinião conduzidos em catorze nações democráticas da União Europeia entre Março e Maio de 1999¹. Nesses inquiridos pediu-se aos inquiridos de cada país que declarassem o seu grau de confiança em dezassete instituições políticas e cívicas diferentes, desde as Nações Unidas à Igreja, sendo-lhes dadas duas opções de resposta: «tende a confiar» ou «tende a não confiar» nessas instituições. A figura n.º 1 mostra a percentagem de inquiridos de cada país que afirmaram tender a confiar no seu parlamento nacional.

¹ Os inquiridos da Irlanda do Norte e do Luxemburgo foram excluídos, os primeiros devido ao seu contexto político particular e os segundos devido à pequena dimensão da amostra.

Confiança no parlamento nos países da União Europeia (1999)

[FIGURA N.º 1]



A figura n.º 1 mostra diferenças substanciais entre países no que toca à confiança dos cidadãos no parlamento. A percentagem de inquiridos que responderam que «tendem a confiar» no seu parlamento nacional oscila entre os 62,1% na Holanda e os 26,3% na Bélgica. Um contraste interessante — e de algum modo previsível — é apresentado pelas respostas dadas pelas duas amostras representativas da Alemanha Ocidental e da Alemanha Oriental. Na Alemanha Ocidental cerca de 46,3% dos inquiridos afirmam tender a confiar no parlamento, contra apenas 36,1% na Alemanha Oriental.

A figura n.º 1 sugere ainda que, por volta de finais da década de 90, a confiança nos parlamentos nacionais entre os países da UE registava níveis relativamente modestos. Infelizmente, a formulação da questão utilizada no inquérito impossibilita a comparação entre estes dados e outros recolhidos anteriormente no âmbito de projectos comparativos, como o *World Values Survey* ou o *European Values Study*, em que se pedia aos inquiridos que respondessem a uma questão similar mediante uma escala de 4 pontos. No entanto, a média de cidadãos que responderam tender a confiar no parlamento em 1999 era inferior a 50% (43,8%, com um desvio-padrão de 10,4%). De facto, apenas em quatro países (Holanda, Portugal, Finlândia e Dinamarca) mais de metade dos inquiridos responderam que tendiam a confiar nos respectivos parlamentos nacionais.

Outro passo importante no exame preliminar dos dados disponíveis diz respeito à relação entre a confiança depositada no parlamento e a depositada

noutras instituições políticas e cívicas. Existem diversas razões pelas quais devemos esperar encontrar pequenas diferenças em termos de atitudes individuais de confiança e desconfiança perante instituições diferentes. Em primeiro lugar, e a julgar pelas hipóteses teóricas construídas na base da abordagem cultural da confiança institucional, é pouco provável que as experiências de socialização e posição social sejam de molde a predispor um indivíduo particular a depositar um elevado grau de confiança num conjunto específico de instituições civis e políticas e a desconfiar profundamente de outras (Mishler e Rose, 2001). Em segundo lugar, e na medida em que a confiança no governo é afectada pelo apoio específico concedido aos governantes e às suas políticas, os indivíduos que apoiam o governo são, provavelmente, mais propensos a desenvolverem confiança nas instituições políticas no seu todo, particularmente no parlamento e nos partidos, e até mesmo noutras instituições em que o governo poderá ter alguma participação, como o sistema judicial, as forças militares, a polícia ou a União Europeia. Finalmente, e tendo em conta a hipótese sobre a função «legitimadora» dos parlamentos, os níveis de confiança depositada nas legislaturas tenderá a transbordar para um apoio difuso às instituições governamentais no seu conjunto (Packenham, 1970).

O quadro n.º 1 apresenta um teste preliminar destas hipóteses. Mostrando os resultados de uma análise de componentes principais da confiança em dezassete instituições diferentes em catorze países da UE, o quadro revela quatro factores principais. O primeiro inclui todas as instituições políticas, nacionais e intergovernamentais, bem como a função pública e — talvez de modo menos previsível — as grandes empresas e os sindicatos. O segundo inclui as instituições «hierárquicas» tradicionais: o exército, a polícia, o sistema legal e a Igreja. O terceiro factor inclui os meios de comunicação de massas, enquanto o último inclui as organizações não governamentais e as organizações de beneficência e de trabalho voluntário.

Não obstante, o primeiro factor corresponde por si só a quase 37% da variação total, quase cinco vezes mais do que a percentagem de variação do segundo factor. Além disso, quando olhamos para o modelo de factor único, todas as instituições apresentam valores mais elevados do que 0,5. Assim, semelhante ao que Mishler e Rose encontraram na Europa de Leste (2001, p. 43), os sentimentos de confiança ou desconfiança dos cidadãos dos países da UE nas instituições políticas e civis parecem ser generalizados de instituição para instituição.

VARIÁVEIS INDEPENDENTES DE NÍVEL INDIVIDUAL: VALORES CULTURAIS E APOIO ESPECÍFICO

De modo a explicar as atitudes de confiança em relação ao parlamento, e para além do *rendimento* e *do sexo* (utilizadas como variáveis de controlo sócio-demográficas), utilizamos neste estudo as seguintes variáveis independentes de

nível individual: *exposição aos noticiários televisivos, isolamento familiar, educação, idade, desemprego, apoio ao governo, discussão política e radicalismo ideológico*. Segue-se uma breve explicação de cada variável.

Dimensões da confiança institucional nos países da UE

[QUADRO N.º 1]

	Modelo de factor único	Modelo de quatro factores			
	Factor único	Factor I	Factor II	Factor III	Factor IV
Parlamento	0,72	0,81	0,22	0,13	0,03
Governo	0,72	0,79	0,23	0,11	0,05
Partidos políticos	0,66	0,69	0,12	0,11	0,12
União Europeia	0,65	0,65	0,08	0,15	0,31
Função pública	0,63	0,54	0,32	0,14	0,21
Nações Unidas	0,62	0,51	0,13	0,20	0,40
Grandes empresas	0,62	0,44	0,22	0,22	0,26
Sindicatos	0,61	0,41	0,21	0,18	0,30
Exército	0,59	0,14	0,77	0,15	0,16
Polícia	0,59	0,26	0,77	0,15	0,03
Sistema legal	0,57	0,39	0,63	0,13	0,02
Igreja	0,56	0,12	0,61	0,08	0,27
Rádio	0,56	0,14	0,15	0,86	0,12
Televisão	0,55	0,15	0,21	0,81	0,06
Imprensa	0,53	0,24	0,07	0,77	0,13
ONGs	0,52	0,22	0,09	0,11	0,81
Beneficência	0,51	0,16	0,17	0,08	0,80
<i>Percentagem de variação</i>	36,4	36,6	8,7	7,5	6,6

De acordo com as hipóteses básicas de Putnam sobre o declínio do capital social e o seu impacto na confiança institucional, é de esperar que níveis mais elevados de exposição a notícias políticas através da televisão causem também níveis mais elevados de desconfiança nas instituições políticas, em geral, e no parlamento, em particular. Da mesma forma, e na medida em que a ruptura dos laços familiares e comunitários pode contribuir para a redução dos níveis de confiança social e interpessoal, é de esperar que, *ceteris paribus*, haja mais probabilidades de os indivíduos que vivem sós apresentarem níveis mais baixos de integração social e, desse modo, depositarem menos confiança nas instituições parlamentares. As hipóteses de Inglehart sobre o impacto da mudança de valores «pós-modernos» nas sociedades industriais podem também ser testadas: se é de esperar que os grupos mais jovens mostrem níveis mais baixos de confiança institucional, o mesmo deverá ocorrer com indivíduos com níveis mais elevados de instrução (Listhaug e Wiberg, 1995; Mishler e Rose, 2001).

A hipótese de que a confiança política provém do apoio específico concedido pelos cidadãos aos governantes pode ser testada mediante a avaliação

do impacto de duas variáveis. A primeira prende-se com a condição corrente de desemprego dos inquiridos.. A segunda diz respeito ao apoio concedido pelos cidadãos aos governantes, apoio esse que é medido através de uma variável dicotómica, como valor de 1 se o inquirido manifesta a intenção de votar num dos partidos correntemente no governo nas próximas eleições gerais e o valor de 0 no caso contrário. Obviamente, espera-se que haja também mais probabilidades de os indivíduos que apoiam o governo e que manifestam uma intenção de voto num dos partidos que correntemente o integram apresentarem níveis elevados de confiança no parlamento.

Por fim, testarei o impacto das duas últimas variáveis ligadas às atitudes políticas. Uma delas é a frequência da discussão política, que deverá ter um efeito positivo sobre a confiança institucional. A frequência com que os indivíduos discutem as questões políticas, um indicador do seu interesse pela política, deverá estar associada a um sentido de eficácia política e, assim, a uma visão mais confiante e optimista do funcionamento das instituições democráticas (Weatherford, 1991; Anderson e Guillory, 1997). A segunda variável é o radicalismo ideológico, medido para cada inquirido como o valor absoluto da diferença entre o seu autoposicionamento ideológico numa escala de 1 a 10 e a média do seu país: quanto mais longe do centro e mais perto dos extremos ideológicos os indivíduos se situam ideologicamente, mais baixa deve ser a sua confiança no parlamento (King, 1997).

Por meio de regressão logística, regredimos a variável dicotómica «confiança no parlamento» (0, «tende a não confiar»; 1, «tende a confiar») em todas as variáveis de nível individual anteriormente descritas e separadamente para cada país. Os resultados podem ser observados no quadro n.º 2.

Como podemos ver no quadro n.º 2, as explicações da confiança institucional com base em valores culturais não parecem sustentáveis no que diz respeito às atitudes para com os parlamentos nacionais nos países da UE. Em primeiro lugar, na maioria dos casos o sinal do coeficiente de exposição aos noticiários televisivos é positivo, e não negativo, e esta variável só produz um impacto significativo sobre a confiança nos casos da Alemanha Oriental, da França e da Suécia. Em segundo lugar, apenas em Portugal os indivíduos que vivem sozinhos mostram atitudes de *maior*, e não menor, confiança no parlamento, ainda que devamos admitir a forte probabilidade de que esta variável particular seja um mau indicador do conceito relevante (baixo capital social). A análise do impacto da educação sobre a confiança institucional fornece resultados ainda mais desconcertantes à luz das abordagens culturais: os coeficientes para o efeito da educação são significativos em oito dos quinze casos, mas são todos *positivos*: os indivíduos com maior grau de instrução tendem a confiar *mais*, e não menos, nos seus parlamentos nacionais. Finalmente, os efeitos da idade revelam-se inconsistentes: positivos em alguns casos (Alemanha Ocidental, Grécia e Espanha), negativos noutros (Ho-

Impacto das variáveis de nível individual sobre a confiança no parlamento
(«tende a não confiar» = 0; «tende a confiar» = 1)

[QUADRO N.º 2]

Variável independente	Bélgica	Dinamarca	Alemanha Ocidental	Alemanha Oriental	Grécia	Itália	Espanha	França	Irlanda	Holanda	Portugal	Grã-Bretanha
Rendimento	-0,12*	0,02	0,01	-0,02	0,20**	0,05	-0,04	0,01	0,06	0,01	0,01	-0,02
Género (feminino)	-0,17	-0,61***	-0,21	0,11	-0,14	0,11	0,04	-0,11	-0,11	-0,18	-0,10	0,04
Exposição às notícias televisivas	0,09	0,05	0,16	0,26*	0,22	-0,05	0,20	0,20*	0,03	-0,02	-0,01	0,13
Agregado familiar de uma pessoa	-0,22	0,10	-0,31	-0,09	-0,05	-0,22	-0,04	0,02	0,07	0,11	0,77*	0,02
Educação	0,07*	0,03*	0,08**	-0,01	-0,01	0,02	0,05*	0,08**	0,10***	0,07**	0,02	0,05*
Idade	-0,01	-0,01	0,01**	-0,01	0,02***	-0,01	0,02***	0,01	0,01	-0,10*	0,01	0,01
Desemprego	-0,85*	-0,65	-0,26	-0,57*	0,06	-0,53	-0,49	-0,56	-0,64	-0,73	0,04	0,05
Apoio ao partido no governo	0,60***	0,41*	0,44**	0,48**	0,61**	0,49*	1,01***	0,37*	0,33	0,62***	0,37*	0,62***
Discussão política	-0,02	0,33**	-0,62	-0,04	0,14	0,34*	0,09	0,28*	0,01	0,12	-0,25	0,20
Radicalismo	0,03	-0,12	0,04	-0,07	-0,18**	-0,26***	-0,04***	-0,13*	0,01	-0,08	-0,05	-0,09
Constante	-1,48	1,67	-1,84	0,21	-0,51	-0,11	-0,89	-0,86	-2,55	0,39	-0,41	-0,74
R ² (Nagelkerke)	0,06	0,08	0,06	0,04	0,10	0,07	0,13	0,06	0,04	0,08	0,03	0,05
Correctamente previstos	70,6%	61,9%	60,8%	58,1%	60,0%	65,7%	64,2%	61,1%	59,6%	70,2%	66,5%	59,9%
N	814	895	684	733	745	600	679	692	666	841	710	750

* $p < 0,05$.
 ** $p < 0,01$.
 *** $p < 0,001$.

landa, Suécia) e desprovidos de significado estatístico na maior parte dos países. A discussão política também produz efeitos modestos sobre a confiança institucional. O impacto desta variável é significativo apenas nos países escandinavos (Dinamarca, Finlândia e Suécia), na Itália e em França. Por outro lado, na Grécia, Itália, Espanha, França e Suécia os indivíduos que se posicionam mais longe do centro ideológico dos respectivos países mostram de facto uma propensão para confiarem menos nos seus parlamentos nacionais.

Assim, os factores de nível individual que afectam de modo mais consistente e poderoso a confiança que os cidadãos da UE depositam nos seus parlamentos nacionais estão relacionados com o desempenho do governo e a intenção de voto em partidos do governo, por outras palavras, os *indicadores de apoio específico*. No que diz respeito à situação de desemprego, a direcção da causalidade é a esperada na maioria dos países (negativa), mas estatisticamente significativa apenas na Alemanha Oriental (e, previsivelmente, não na Alemanha Ocidental), Bélgica, Finlândia e Suécia. Contudo, a intenção de voto num dos partidos do governo nas próximas eleições gerais é um bom indicador de confiança no parlamento em todos os casos, com excepção da Irlanda e da Suécia. Por outras palavras, o apoio específico, particularmente a aprovação do trabalho dos governantes e a proximidade aos partidos no governo, é a única explicação da confiança institucional que se revela sólida em quase todos os países da UE, tratando-se, provavelmente, da variável de nível individual com mais influência nas atitudes dos cidadãos de confiança ou desconfiança nas suas instituições políticas e cívicas num dado momento. Isto chama-nos a atenção não apenas para o facto de que a confiança política, tal como expressa nas sondagens pelos inquiridos, pode estar fortemente ligada a factores de curto prazo, como o nível de satisfação com os governantes, mas também para o facto de que a falta de confiança nas instituições políticas pode em parte exprimir a exclusão temporária do governo dos partidos ou líderes preferidos pelos inquiridos.

VARIÁVEIS DE NÍVEL MACRO: A *PERFORMANCE* ECONÓMICA E AS REGRAS INSTITUCIONAIS

Apesar de confirmarem o impacto de algumas variáveis de nível individual sobre a confiança no parlamento, os resultados mostrados no quadro n.º 2 deixam muito por explicar. Como vimos na figura n.º 1, as diferenças entre países em níveis colectivos de confiança são bastante significativas. Este facto sugere que o contexto nacional no qual estão inseridos os cidadãos da UE — definido neste caso pelos indicadores colectivos de *performance* económica e pelas normas institucionais — pode ajudar-nos a compreender

a razão pela qual os cidadãos de certos países tendem a mostrar níveis mais elevados de confiança no parlamento do que outros.

As variáveis de nível macro que utilizamos no presente estudo são de dois tipos fundamentais. O primeiro tipo diz respeito às variáveis de desempenho económico e inclui o *crescimento económico*, a *taxa de desemprego* e a *taxa de inflação*. O segundo tipo inclui o conjunto de regras institucionais que caracterizam o sistema político de cada país. No que diz respeito às regras eleitorais, utilizo duas variáveis: o grau de *desproporcionalidade* produzido pelo sistema eleitoral e uma segunda variável — *listas fechadas* — que distingue os países onde os eleitores são autorizados a exprimirem preferências por candidatos específicos daqueles onde são apenas permitidas escolhas entre listas partidárias. No que diz respeito às regras de decisão política, utilizo três variáveis contextuais: *poder das comissões*, *direitos da oposição* e *bicameralismo simétrico e incongruente*. Finalmente, testo também os efeitos da situação em que os governos são apoiados por um partido ou partidos que formam uma maioria nos parlamentos (*governo maioritário*).

Do ponto de vista da abordagem de apoio específico à confiança institucional, a utilização do crescimento económico e das taxas de desemprego e inflação como variáveis independentes da confiança dos cidadãos no parlamento não necessita de justificações adicionais. Contudo, menos evidente poderá parecer o papel das regras eleitorais e de decisão política na explicação da confiança nas instituições. Os sistemas eleitorais apresentam duas características principais que podem ajudar-nos a avaliar sumariamente o seu funcionamento e impacto potencial. A primeira diz respeito ao grau de desproporcionalidade na distribuição de lugares em relação aos votos. No presente estudo, o grau de desproporcionalidade é simplesmente medido de acordo com o maior desvio entre percentagens de lugares e percentagens de votos nos parlamentos de cada país. Na medida em que a confiança se constrói sobre uma representação parlamentar mais justa dos diversos interesses e perspectivas sociais e, desse modo, sobre a capacidade de eleger deputados de um partido que se encontra razoavelmente próximo das ideias dos eleitores, níveis elevados de desproporcionalidade poderão minar a confiança nas instituições parlamentares.

Um segundo aspecto relevante de qualquer sistema eleitoral é o facto de permitir ou não aos eleitores a possibilidade de exprimirem preferências por candidatos específicos. Em alguns países da UE é possível exprimir preferências mediante o voto em candidatos que competem sob rótulos partidários em circunscções eleitorais uninominais, como nos casos dos sistemas de maioria relativa ou de maioria absoluta a duas voltas e — pelo menos para parte do parlamento — dos sistemas mistos. Noutros casos — em que são utilizadas listas abertas ou semiabertas —, os eleitores podem indicar não

apenas o partido preferido, como também os seus candidatos preferidos dentro da lista desse partido. Finalmente, no sistema de voto único transferível utilizado na Irlanda, os eleitores exprimem preferências por candidatos e não por listas partidárias, e a fórmula eleitoral utilizada produz geralmente resultados proporcionais. A capacidade de exprimir preferências por candidatos individuais é, portanto, compatível com sistemas eleitorais que tendem a produzir níveis variáveis de desproporcionalidade.

De acordo com a maioria dos observadores, a capacidade de exprimir preferências por candidatos específicos apresenta grandes vantagens relativamente à utilização de listas fechadas de RP tanto em termos de responsabilidade como de representação. Por um lado, num sistema de listas fechadas as hipóteses de reeleição de um candidato particular poderá depender menos do julgamento dos eleitores do que da lealdade partidária, já que são os líderes partidários que controlam a ordem pela qual os candidatos surgem na lista e até mesmo a sua eleição. Além disso, as listas fechadas tendem a obscurecer o currículo dos candidatos individuais, agravando as desvantagens de informação dos eleitores e produzindo incentivos à utilização do poder em proveito próprio. Kunicova e Rose-Ackerman (2001) sugerem mesmo que os sistemas de lista fechada — ao contrário dos sistemas maioritários ou de lista aberta — são mais propensos a exibirem níveis mais elevados de corrupção. Por outro lado, ao contrário do que é provável que aconteça nos sistemas em que os eleitores podem exprimir as suas preferências por candidatos específicos, os representantes eleitos em listas fechadas poderão ter poucos incentivos para permanecer abertos e atentos àquilo que os seus círculos eleitorais específicos desejam, prejudicando a representação dos interesses locais e aumentando a percepção negativa de que os supostos agentes do povo acabem por servir apenas as suas próprias e egoístas ambições políticas (Kam, 1997).

Quatro outras variáveis institucionais podem ajudar-nos a explicar a confiança nos parlamentos, todas elas relacionadas com as regras e condições para a tomada de decisões. Ao influenciarem a forma como as políticas tendem a reflectir os interesses das minorias e da oposição, bem como a capacidade dos eleitores para identificarem claramente os responsáveis pela adopção de determinadas políticas e para os recompensarem ou punirem durante os actos eleitorais, as regras de decisão política afectam potencialmente a confiança institucional. Uma dessas variáveis diz respeito ao poder das comissões parlamentares no processo legislativo, como podemos ver no quadro n.º 3. Nos casos em que os parlamentos dispõem de sistemas de comissões especializadas e em que essas comissões gozam de poderes ilimitados para escreverem e alterarem projectos e propostas de lei, a política legislativa torna-se mais sobrecarregada por pontos de veto e é provável que a responsabilização política pelas decisões seja negativamente afectada.

Poder das comissões legislativas nos parlamentos da UE

[QUADRO N.º 3]

	Mais de dez comissões permanentes que correspondem a departamentos do governo?	Direito de iniciar legislação?	Poderes ilimitados de emenda?	Índice do poder das comissões
Bélgica	Sim	Não	Sim	2
Dinamarca	Sim	Não	Não	1
Alemanha	Sim	Não	Sim	2
Grécia	Não	Não	Não	0
Itália	Sim	Não	Sim	2
Espanha	Sim	Não	Sim	2
França	Não	Não	Não	0
Irlanda	Não	Não	Não	0
Holanda	Sim	Não	Não	1
Portugal	Sim	Não	Não	1
Grã-Bretanha	Não	Não	Não	0
Finlândia	Sim	Não	Sim	2
Suécia	Sim	Sim	Sim	3
Áustria	Sim	Sim	Sim	3

Fontes: Strøm, 1998; Powell, 2000.

Outra variável potencialmente relevante diz respeito aos direitos da oposição e pode ser medida por um índice construído com base nas respostas a três questões sobre os direitos das oposições: se os partidos que apoiam o executivo carecem de prerrogativas especiais na determinação da agenda legislativa (Döring, 1995, p. 225); se os membros dos partidos da oposição podem presidir a comissões; se os partidos da oposição gozam do direito de produzirem relatórios nas comissões. O quadro n.º 4 descreve estas características nos diferentes países que integram a nossa amostra.

Finalmente, uma terceira variável relativa às normas de decisão política distingue os países que têm bicameralismo simétrico incongruente (na nossa amostra, apenas a Alemanha e a Bélgica) daqueles que o não têm. Assim, a hipótese principal que testamos é que, independentemente das normas eleitorais de cada país, a responsabilidade dos governos será negativamente afectada nos países onde o controlo da maioria sobre o processo legislativo é dificultado pela presença de um forte sistema de comissões, uma oposição com direitos alargados e uma poderosa câmara alta com uma composição política diferente da câmara baixa. Na medida em que as atitudes dos cidadãos para com o parlamento são afectadas pela possibilidade de assegurar a «responsabilidade vertical» dos governos, é de esperar que a confiança institucional seja mais baixa nestes casos.

Finalmente, testa-se também o impacto de uma última variável macro que se prende com o facto de o governo de cada país ser ou não apoiado no

momento do inquérito por um partido ou coligação que tenham maioria absoluta no parlamento. De acordo com Listhaug e Wiberg, é de esperar que os governos de partido único ou de coligação maioritária representem para os eleitores uma maior garantia de estabilidade política e de governabilidade, gerando níveis mais elevados de confiança institucional (1995, pp. 310-312).

Direitos da oposição nos parlamentos da UE

[QUADRO N.º 4]

	O governo carece de prerrogativas especiais na determinação da agenda legislativa?	Presidência partilhada das comissões?	Direito de elaborar relatórios de minoria?	Índice dos direitos da oposição
Bélgica	Sim	Sim	Sim	3
Dinamarca	Sim	Sim	Não	2
Alemanha	Sim	Sim	Sim	3
Grécia	Não	Não	Sim	1
Itália	Sim	Não	Sim	2
Espanha	Sim	Sim	Sim	3
França	Não	Não	Não	0
Irlanda	Não	Não	Não	0
Holanda	Sim	Sim	Sim	3
Portugal	Sim	Sim	Sim	3
Grã-Bretanha	Não	Não	Não	0
Finlândia	Sim	Sim	Sim	3
Suécia	Sim	Sim	Sim	3
Áustria	Sim	Não	Sim	2

Fontes: Döring, 1995; Strøm, 1998.

O quadro n.º 5 mostra os resultados de uma regressão logística com que se pretendem testar os efeitos de nível individual e macro sobre a confiança no parlamento. De modo a testar a solidez destas relações e os efeitos das variáveis contextuais, concebi um modelo com base nas amostras conjugadas das sondagens do *Eurobarómetro*, excluindo apenas a Irlanda do Norte e o Luxemburgo.

Com uma amostra de tão grandes dimensões são de esperar níveis elevados de significância estatística e efeitos relativamente fracos de cada variável. Porém, os resultados apresentam pistas interessantes relativamente àquelas variáveis que parecem exercer influência sobre o confiança no parlamento, bem como sobre o poder relativo de cada variável.

Como vimos na análise multivariada de países individuais do quadro n.º 2, os efeitos das variáveis associadas aos valores culturais e à socialização são fracos ou inexistentes. Os únicos casos em que encontramos resultados estatisticamente significativos dizem respeito ao consumo de notícias televisivas,

Impacto das variáveis de nível individual e contextuais na confiança
no parlamento: modelo com todos os países
(«tende a não confiar» = 0; «tende a confiar» = 1)

[QUADRO N.º 5]

	Coefficientes	Wald
Valores culturais e socialização		
Rendimento	-0,02	1,71
Género (feminino)	-0,08	3,85
Exposição às notícias televisivas	0,09**	9,24
Agregado familiar de uma pessoa	-0,04	0,55
Educação	0,03***	28,50
Idade	0,01*	5,80
<i>Pseudo R² (bloco)</i>	<i>0,01</i>	-
Atitudes políticas		
Discussão política	0,13***	13,26
Radicalismo	-0,09***	24,89
<i>Pseudo R² (bloco)</i>	<i>0,01</i>	-
Apoio específico		
Desempregado	-0,47***	23,99
Apoio ao partido do governo	0,48**	109,41
Taxa de desemprego 1998	-0,03**	8,26
Inflação 1998	-0,04	1,39
Crescimento do PIB 1998	-0,04	1,07
<i>Pseudo R² (bloco)</i>	<i>0,03</i>	-
Regras eleitorais		
Desproporcionalidade	-0,05*	4,64
Listas fechadas	0,82***	16,34
<i>Pseudo R² (bloco)</i>	<i>0,01</i>	-
Regras de decisão política		
Poderes das comissões	-0,22***	8,80
Direitos da oposição	0,02	0,05
Bicameralismo forte	-0,75***	68,11
Governo maioritário	0,47***	22,91
Constante	0,72	-
<i>Pseudo R² (bloco)</i>	<i>0,04</i>	-
<i>Pseudo R² total</i>	<i>0,09</i>	-
<i>Correctamente previstos</i>	<i>60,40%</i>	-
<i>N</i>	<i>9 444</i>	-

* $p < 0,05$.

** $p < 0,01$.

*** $p < 0,001$.

que parece de facto aumentar a confiança nos parlamentos, mesmo depois de controladas as variáveis sócio-demográficas que poderão estar subjacentes a essa relação causal, contrariando assim a hipótese de Putnam. Contudo, o impacto

mais forte resulta da educação, se bem que, ao contrário das expectativas de Inglehart, o sinal do coeficiente seja positivo: os indivíduos com um grau de instrução mais elevado tendem a depositar mais confiança nos parlamentos, e não menos. Já o radicalismo ideológico surte o efeito esperado, diminuindo a confiança nas instituições parlamentares, um efeito que permanece razoavelmente forte mesmo depois de controlada a desproporcionalidade do sistema eleitoral.

Entre as variáveis ligadas à *performance* e ao apoio específico, o crescimento do PIB e a inflação não produzem efeitos significativos. Contudo, o mesmo não acontece no que diz respeito ao desemprego. Tanto a experiência do desemprego por parte dos inquiridos como a taxa de desemprego de cada país produzem um impacto negativo sobre a confiança depositada na legislatura. Para além disso, é o apoio ao governo que revela o mais forte impacto de entre este conjunto de variáveis, como, de facto, de entre as variáveis de todo o modelo. Os indivíduos que exprimem uma intenção de voto em qualquer dos partidos que integram o governo — uma expressão de identificação partidária e/ou de satisfação com a *performance* do governo — revelam uma propensão muito maior para confiarem no parlamento do que os restantes.

No entanto, *as regras institucionais também têm um forte efeito sobre os níveis de confiança depositada pelos cidadãos no seu parlamento, independentemente da performance do governo e do apoio específico.* No que diz respeito às regras e condições de tomada de decisões políticas, a confiança dos cidadãos nas instituições legislativas regista um aumento significativo quando os governos beneficiam do apoio parlamentar de um partido ou coligação de maioria absoluta, bem como quando a vontade dessa maioria não é limitada por pontos de veto institucionais, como fortes comissões legislativas ou poderosas segundas câmaras de composição política incongruente em relação à primeira câmara. No que diz respeito às normas eleitorais, uma maior desproporcionalidade na conversão de votos em assentos parlamentares produz níveis mais baixos de confiança política no parlamento, mesmo que o impacto dessa variável seja modesto. Deste modo, a confiança dos cidadãos nos parlamentos parece ver-se de algum modo reforçada pelas normas eleitorais que encorajam uma representação mais exacta dos partidos e interesses sociais, mas seriamente enfraquecida por regras de decisão política que, uma vez celebradas as eleições, provocam a dispersão do poder e obscurecem a responsabilidade dos governantes pelos resultados.

Finalmente, a possibilidade de exprimir preferências por candidatos individuais parece *reduzir*, em vez de *aumentar*, os níveis de confiança no parlamento. Embora talvez inesperados, estes resultados complementam as conclusões a que chegaram Curtice e Shively a propósito do surpreendente impacto negativo da existência de circunscrições eleitorais uninominais sobre a satisfação dos cidadãos com a democracia (v. artigo publicado neste nú-

mero da *Análise Social*). De facto, é possível imaginar duas razões principais pelas quais os efeitos das normas eleitorais que permitem a expressão de preferências por candidatos individuais podem ser negativos para a confiança institucional. Por um lado, a maior necessidade do apoio dos eleitorados locais para assegurar a reeleição traz consigo o espectro da perda de coesão intrapartidária. De modo a evitá-la, os líderes dos partidos podem ser forçados a tratar grupos de deputados que representam interesses de círculos eleitorais localizados como «pontos de veto internos» num grupo parlamentar, capazes de bloquearem medidas prometidas nos programas políticos nacionais dos partidos e de venderem o seu apoio a troco de benefícios políticos, que serão utilizados na mobilização de um tipo de particularismo local que tenderá a reforçar ainda mais a independência desses deputados relativamente à liderança do partido. A consequente dispersão intrapartidária do poder permite a responsabilização de deputados individuais, mas impede a responsabilização eleitoral do partido no seu conjunto. Finalmente, se bem que possam criar obstáculos à representação adequada dos interesses locais, as listas fechadas permitem também aos partidos assegurarem de modo deliberado e eficaz que a representação seja equilibrada em termos de sexo, região, religião, etnia ou quaisquer outros critérios, especialmente se tal equilíbrio for entendido como um benefício eleitoral ou se for necessário dar atenção a importantes clivagens sociais que possam minar o apoio ao regime. Em contrapartida, a capacidade de exprimir preferências por candidatos individuais dentro de uma lista partidária poderá ser utilizada para despromover candidatos pertencentes a minorias sociais, e as circunscrições uninominais só muito raramente oferecerão incentivos ou possibilidades eleitorais para a produção de uma oferta partidária equilibrada à escala nacional em termos da sua representação social (Norris, 1997; Matland, 1999).

DISCUSSÃO

Os resultados deste estudo sugerem que a confiança ou desconfiança em relação às instituições parlamentares são atitudes políticas culturalmente difusas, em grande medida sem relação com as posições sociais e as experiências de socialização de longo prazo dos indivíduos. Uma vez que estes potenciais factores causais não são susceptíveis de mudanças de curto prazo, a sua debilidade enquanto variáveis explicativas da confiança nos parlamentos oferece uma mensagem de optimismo aos responsáveis políticos e aos cidadãos preocupados com o declínio dessa confiança. Além disso, tendo em conta que os níveis de instrução continuam a crescer nas democracias industrializadas, os resultados sugerem que não existe uma correspondência inevitável entre o aumento de recursos educativos e o crescimento das atitudes de ceticismo político perante todas as instituições sociais e políticas.

Os resultados apontam também para a possibilidade de um «círculo virtuoso» entre a satisfação com o desempenho do governo, a confiança no parlamento e a confiança geral nas instituições políticas (Hetherington, 1998). Os sentimentos positivos em relação aos partidos no governo e a capacidade de alcançar níveis elevados de desempenho económico — particularmente na luta contra a exclusão do mercado de trabalho — parecem gerar níveis mais elevados de confiança nos parlamentos. De acordo com as abordagens «multifuncionalistas» aos papéis das legislaturas, os corpos representativos que são considerados dignos de confiança e legítimos podem fazer aumentar a confiança e legitimidade da globalidade das instituições civis e políticas. E esta confiança institucional geral fornece aos governos uma reserva de apoio que lhes permite escapar a preocupações de curto prazo associadas às eleições, encorajando potencialmente uma governação mais eficaz.

Obviamente, a capacidade de entrar neste círculo virtuoso poderá ser dificultada por diversos factores que estão para além do controlo dos actores políticos. Não obstante, há opções que podem ser feitas de molde a encorajar a confiança em instituições políticas como o parlamento. Tais opções dizem respeito às regras eleitorais e de decisão política. Corroborando aquilo que começa a fazer parte do senso comum a este nível, os resultados deste estudo apontam para os importantes méritos de alguns aspectos das chamadas democracias consensuais, em particular na promoção da confiança institucional. Aliás, uma das implicações da noção de que os eleitores depositam mais confiança no parlamento quando «o seu partido» está no governo serve apenas para reforçar a natureza propícia à criação de confiança que é própria da lógica subjacente ao modelo da democracia consensual: aumentar a dimensão e representatividade das maiorias, em vez de «se satisfazer com estreitas maiorias de decisão» (Lijphart, 1999).

Contudo, consequências muito diferentes resultam de um outra característica das democracias consensuais: a imposição de limites à orientação política do governo mediante a presença de pontos de veto institucionais. Os sistemas políticos onde existem sistemas de fortes comissões legislativas e onde os parlamentos se dividem em câmaras simétricas e incongruentes caracterizam-se por níveis mais baixos de confiança institucional nos corpos legislativos. Assim, a presença de fortes mecanismos de controlo institucionais pode embaraçar fortemente a «responsabilidade vertical» dos governantes, tornando as eleições menos decisivas, obscurecendo a responsabilidade política pelas decisões e abrindo amplas oportunidades à «fuga à responsabilidade».

BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, Gabriel, e VERBA, Sidney (1963), *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown & Co.
- ANDERSON, Christopher J., e GUILLORY, Christine A. (1997), «Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems», in *American Political Science Review*, 91 (Março), pp. 66-81.
- BEER, Samuel H. (1990), «The British legislature and the problem of mobilizing consent», in Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- BREHM, John, e RAHN, Wendy (1998), «Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital», in *American Journal of Political Science*, 41, pp. 999-1023.
- CAMPBELL, David, YONISH, Steven, e PUTNAM, Robert (1999), «Tuning in, tuning out revisited», artigo apresentado no 95.º Encontro Anual da American Political Science Association, 2-5 de Setembro de 1999, Atlanta.
- CITRIN, Jack, e GREEN, Donald Philip (1986), «Presidential leadership and the resurgence of trust in government», in *British Journal of Political Science*, 16 (Outubro), pp. 431-53.
- CITRIN, Jack (1974), «Comment: the political relevance of trust in government», in *American Political Science Review*, 68 (Setembro), pp. 973-988.
- CLARKE, Harold, DUTT, Nitish, e KORNBERG, Allan (1993), «The political economy of attitudes toward polity and society in western European democracies», in *The Journal of Politics*, 55, pp. 998-1021.
- CRAIG, Stephen C. (1993), *The Malevolent Leaders: Popular Discontent in America*, Boulder, Co., Westview Press.
- DÖRING, Herbert (1995), «Time as a scarce resource: government control of the agenda», in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag.
- EASTON, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Nova Iorque, Wiley.
- ECKSTEIN, Harry (1966), *Division and Cohesion in Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- HARDIN, Russell (1999), «Do we want trust in government?», in M. E. Warren (ed.), *Democracy & Trust*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- HETHERINGTON, Marc (1998), «The political relevance of political trust», in *American Political Science Review*, 92 (Dezembro), pp. 791-808.
- HUBER, John D., e POWELL, G. Bingham (1994), «Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy», in *World Politics* (Primavera), pp. 291-326.
- INGLEHART, Ronald (1997), «Postmaterialist values and the erosion of institutional authority», in Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow e David C. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- JOWITT, Ken (1999), «The leninist legacy», in Vladimir Tismaneanu (ed.), *The Revolutions of 1989*, Londres, Routledge.
- KAM, Christopher (1998), «PR: a political shibboleth?», in *Policy Options* (Novembro), pp. 29-30.
- KIEWIET, Roderick, e MCCUBBINS, M. D. (1991), *The Logic of Delegation*, Chicago, Chicago University Press.
- KING, David C. (1997), «The polarization of American parties and mistrust of government», in Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow e David C. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- KUNICOVA, Jana, e ROSE-ACKERMAN, Susan (2001), «Electoral rules as constraints on corruption: the risks of closed-list proportional representation», *working paper*.
- LIJPHART, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- LISTHAUG, Ola, e WIBERG, Matti (1995), «Confidence in private and public institutions», in Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.

- MATLAND, Richard E. (1999), «Legislative recruitment: a general model and discussion of issues of special relevance to women», *ECPR working paper*.
- MCALLISTER, Ian (1999), «The economic performance of governments», in Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- MISHLER, William, e ROSE, Richard (1994), «Support for parliaments and regimes in the transition toward democracy in eastern Europe», in *Legislative Studies Quarterly*, 19, pp. 5-33.
- MISHLER, William, e ROSE, Richard (2001), «What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies», in *Comparative Political Studies*, 34, pp. 30-62.
- MISHLER, William, e ROSE, Richard (1997), «Trust, distrust, and skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies», in *Journal of Politics*, 59, pp. 418-451.
- NORRIS, Pippa (1999), «Institutional explanations for political support», in Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- PACKENHAM, Robert (1970), «Legislatures and political development», in Allan Kornberg e Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, N. C., Duke University Press, pp. 521-582.
- PHARR, Susan J., PUTNAM, Robert D., e DALTON, Russel J. (2000), «A quarter-century of declining confidence», in *Journal of Democracy*, 11, pp. 5-25.
- POWELL JR., G. Bingham (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- PRZEWORSKI, Adam, et al. (1996), «What makes democracies endure?», in *Journal of Democracy*, 7, pp. 39-55.
- PUTNAM, Robert D. (1995a), «Bowling alone: America's declining social capital», in *Journal of Democracy*, 6, pp. 65-78.
- PUTNAM, Robert (1995b), «Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America», in *Political Science and Politics*, 28, pp. 664-683.
- ROSENSTONE, Steven Jr., e HANSEN, Mark (1993), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, Nova Iorque, Macmillan.
- ROTHSCHILD, Joseph, e WINGFIELD, Nancy (1993), *Return to Diversity: A Political History of East Central Europe since World War II*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- ROTHSTEIN, Bo (2001), «Creating trust from above: social capital and institutional legitimacy», *ECPR working paper*.
- STRØM, Kaare (1998), «Parliamentary committees in European democracies», in Lawrence D. Longley e Roger H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Frank Cass.
- STRØM, Kaare (2000), «Delegation and accountability in parliamentary democracies», in *European Journal of Political Research*, 37 (Maio), pp. 261-69.
- WEATHERFORD, M. Stephen (1992), «Measuring political legitimacy», in *American Political Science Review*, 86 (Março), pp. 149-166.

Traduzido por Rui Cabral