

Tiago Fernandes

Introdução

As origens políticas da democracia na Europa do Sul (1968-2016): partidos, sociedade civil e coligações progressistas

Desde a revolução portuguesa de 1974 e o início da chamada terceira vaga de democratização que o número de democracias aumentou de forma nunca antes vista. Na verdade, não só nunca houve um momento na história onde tantas sociedades foram governadas sob um regime democrático, como a quantidade de pessoas que são cidadãos de democracias nunca foi tão elevada. A democracia está hoje consolidada em zonas do mundo onde até há pouco se pensava ser impossível esta forma de regime, desde a América Latina e a Europa do Sul e de Leste, mas também à Africa e à Asia. Mais ainda, a acompanhar esta evolução, e porque o tipo e variedade de regimes democráticos se tornaram muito mais diversificados, o debate na ciência política passou não só a prestar uma atenção renovada às causas da democracia, mas cada vez mais às suas formas, variedades institucionais, consolidação e à própria qualidade dos regimes democráticos (O'Donnell e Schmitter 1986; Schmitter 2010).

Contudo, tendências recentes da política internacional mostram também que está em curso um processo alternativo de consolidação de regimes autoritários e semiautoritários à escala global, de desconsolidação de democracias recentes que se pensava estáveis (Hungria, Polónia, Filipinas) e até uma gradual erosão e declínio da qualidade de regimes democráticos mais antigos. Dinâmicas como a afirmação de formas de governação tecnocrática insuladas da escolha e controlo populares, o aumento das desigualdades socioeconómicas e sua tradução em desigualdades de participação e voz, o declínio da confiança em instituições representativas e nos partidos, limitações às liberdades cívicas e o reforço dos poderes executivos, são apenas alguns aspetos da denominada crise da democracia.

Este livro pretende analisar a evolução e as transformações de cinco democracias da Europa do Sul (Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal) desde finais da década de 60 até aos dias de hoje e, a partir de uma comparação sistemática destes países, gerar novas hipóteses sobre os processos de consolidação, qualidade e aprofundamento da democracia. Tem como elemento comum a todos os capítulos a análise dos dados do projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*, complementada por uma recolha de dados qualitativos e fontes secundárias. O projeto internacional *V-Dem* é um dos principais centros do renovado interesse sobre os processos de democratização (Lindberg *et al.* 2014). A novidade da abordagem *V-Dem* é o facto de ser multidimensional e desagregada. É multidimensional, pois considera diversas conceções de democracia como válidas, três das quais são analisadas neste livro: eleitoral/liberal, participativa e igualitária. Do ponto de vista da recolha e análise de dados, o projeto *V-Dem* constituiu uma base de dados sobre mais de trezentos indicadores de democracia para todos os países do mundo desde 1900, tornando assim os referidos conceitos de democracia mais completos, operacionais e fáceis de medir (Coppedge *et al.* 2011, 2016a e 2016b; Lindberg *et al.* 2014).

De um ponto de vista metodológico, o *V-Dem* apresenta um enorme avanço face aos índices sobre democracia existentes. A maioria dos índices não cobre de forma suficiente longos períodos de tempo, tendendo a focar-se sobretudo em dinâmicas contemporâneas, com muito pouca informação anterior à década de 80. Esta limitação torna difícil formular hipóteses e assunções causais sobre os regimes democráticos, já que os desafios atuais das democracias contemporâneas são frequentemente determinados por legados do passado. Ora para tal ser demonstrado são necessárias séries temporais longas. Mais ainda, os índices existentes são muito pouco sensíveis a gradações entre países e temporais. Por exemplo, em 2004 a Freedom House dava a mesma classificação na escala de «Direitos Políticos» a democracias tão diversas como a Bulgária, Dinamarca, Israel, Panamá, África do Sul, Uruguai e Estados Unidos (Coppedge *et al.* 2011, 249; Lindberg *et al.* 2014). É também comum países que tenham eleições competitivas adquirirem a mesma classificação em termos de «nível de democracia», apesar de frequentes e óbvias diferenças em muitos aspetos. Em todos os índices existentes (Freedom House, Polity) quase todos os países democráticos têm uma classificação sempre muito aproximada, o que sugere que as escalas de medição não são suficientemente finas. Neste livro pretendemos ultrapassar estas limitações, ao utilizar a muito mais vasta e completa base de dados *V-Dem*, o que também permitirá avanços em termos de re-

conceptualização e redefinição dos regimes democráticos (Fernandes e Cancela 2015).

O lapso temporal que este livro cobre, desde finais dos anos 60 até aos dias de hoje, corresponde a uma nova era na evolução dos regimes democráticos à escala mundial. O traço fundamental da democratização contemporânea é a simultaneidade entre expansão sem precedentes deste regime à escala global e o seu permanente estado de crise. Nunca a democracia se expandiu a tantas sociedades e tanta população viveu sob regimes democráticos, mas também nunca se viram tantos sintomas de crise da democracia: falta de confiança nas instituições (parlamentos, partidos, governos, etc.), declínio da participação política, filiação em partidos políticos e em sindicatos; aumento da corrupção; ascensão de órgãos tecnocráticos insulados do controlo e participação populares; ascensão de movimentos populistas e antipartidos; crescimento da volatilidade eleitoral; profissionalização extrema dos políticos; aumento das desigualdades socioeconómicas; etc.

Como Philippe Schmitter observou, isto deve-se ao facto de, apesar de a democratização contemporânea ser mais fácil de realizar, ser também menos significativa, com muito menos consequências na forma de organização da sociedade, da economia e das estruturas de poder. As novas democracias, sobretudo as que sucederam a regimes autoritários de direita, não introduziram mudanças significativas nas relações de poder e de *status* social, estruturas e direitos de propriedade, já que boa parte destas transições foi a elite política e económica do regime anterior a liderar o processo de democratização (Schmitter 2010).

Mas também porque, tanto nas novas como nas velhas democracias, a nova era da globalização económica tornou mais uma vez óbvias as velhas tensões entre capitalismo e democracia. As transformações da economia internacional desde a década de 70, a chamada era da globalização e do neoliberalismo, constituem também um contexto menos favorável à consolidação e à qualidade da democracia. Ao contrário da ordem económica internacional estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial, baseada na concertação e conciliação entre trabalho e capital, na regulação de tipo keynesiano dos mercados, na procura do pleno emprego e da redução das desigualdades, a nova ordem (enraizada em instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a União Europeia) é antes baseada na desregulação dos mercados laboral e financeiro e na privatização dos serviços públicos. É também um contexto de muito maior volatilidade económica, sujeito a crises frequentes, onde a grande recessão (2007-2013) é talvez o episódio mais brutal desta ordem na Europa do

Sul. Neste novo contexto, as políticas económicas predominantes são antes desfavoráveis aos grupos populares e às classes médias e têm feito aumentar um pouco por todo o lado as desigualdades, a privação material e a pobreza, o desemprego de longa duração e a insegurança psicológica (Bermeo e Pontusson 2012; Hall e Lamont 2013; Bermeo e Bartels 2014; Roberts 2015; Fishman 2014).

Uma consequência direta no processo de consolidação democrática foi a depressão dos níveis de participação política e cívica. Com o crescimento das desigualdades, evidente e com tendência desde inícios da década de 80, as condições para a mobilização política e ação cívica dos grupos populares e das classes médias são muito mais adversas. A privatização do Estado-providência, o aumento do desemprego, a desregulação laboral e a insegurança material contribuíram para a erosão de recursos materiais e organizacionais essenciais para a ação coletiva, visível, por exemplo, no declínio das organizações políticas de massas e do movimento sindical (Bernhard, Fernandes e Branco 2017).

Ao mesmo tempo, o aumento das desigualdes favoreceu regimes democráticos orientados sobretudo para as preferências dos cidadãos mais ricos. Larry Bartels mostra como a democracia norte-americana foi mais longe nesta tendência. Nos EUA, o grupo da população dos 1% mais ricos duplicou a sua quota do rendimento nacional de 10,2% em finais dos anos 50 para 21,8% em 2005. Por seu lado, as famílias no percentil 60% tiveram um aumento de rendimento de menos de 1% por ano. A capacidade de auto-organização política dos mais ricos cresce na medida em que decresce a dos grupos com menos recursos. Bartels identifica como elementos deste processo o crescente custo das campanhas eleitorais (o que aumenta a influência dos financiadores sobre os políticos), assim como a profissionalização e crescimento de atividades como o *lobbying* por parte de empresas e associações empresariais (Bartels 2014).

O episódio mais recente deste novo capitalismo global foi a grande recessão de 2007-2014, em particular a crise sociopolítica que gerou nas democracias da Europa do Sul. Aquilo que começou como uma crise de liquidez bancária gerada pela desregulação especulativa do mercado financeiro americano foi interpretado como uma crise da dívida nos países da periferia europeia, embora em 2007 apenas a Grécia tivesse um défice excessivo face aos parâmetros da UE (della Porta *et al.* 2016). A política seguida pela UE para financiar o acesso ao crédito por parte de países como Portugal e a Grécia (mas também a Espanha) foi a desvalorização interna, através de cortes no Estado-providência e nos ordenados dos funcionários públicos e da redução da intervenção pública na economia

em geral (della Porta *et al.* 2016, 5). Com o concomitante aumento das desigualdades, desemprego e pobreza, gerou-se nestes países uma crise democrática, visível com o declínio súbito dos partidos tradicionais, a emergência de enormes vagas de protesto e o decréscimo da confiança nas instituições, que nunca conheceu níveis tão baixos nesta região (della Porta *et al.* 2016, 14-18; Roberts 2015; Lobo e Lewis-Beck 2012).

Este livro foca-se sobre a Europa do Sul porque esta região é particularmente relevante para se estudarem e levantarem novas hipóteses sobre os processos de consolidação e aprofundamento das democracias. Todas as democracias da Europa do Sul são também regimes que sucederam a um autoritarismo de tipo ou influência fascista. Ao contrário de uma parte dos países da Europa ocidental, onde a democracia se consolidou após longos períodos de liberalismo e eleições competitivas (por exemplo, Reino Unido, Bélgica e Suécia), o desenvolvimento político da Europa do Sul é muito mais descontínuo, com mudanças abruptas de regime, frequentemente através da força, e onde se instalaram regimes de autoritarismo de tipo fascista ou conservador durante uma parte do século XX (traço que também partilham com países com a Áustria, a Alemanha e o Japão). É assim de esperar que o legado destes regimes (salazarismo e franquismo em Portugal e Espanha, a França de Vichy, o fascismo de Mussolini e a ditadura militar grega) se faça ainda sentir durante o período democrático subsequente, com efeitos duradouros e sobretudo negativos para a qualidade da democracia. Mesmo a França, onde a tradição fascista é muito mais fraca, é até maio de 1968 considerada pela literatura uma democracia fechada, centralizada e baseada no despotismo burocrático (Tereso Magalhães neste volume).

Assim, como aponta a literatura, é de esperar que as democracias pós-autoritárias ainda continuem legados do período autoritário, que tendem a deprimir a capacidade de consolidação, assim como a qualidade das novas democracias. A maioria destas democracias herdou estruturas sociais altamente desiguais (e que a globalização e as políticas de austeridade agravaram), sob a forma de clientelismo, servilismo nas relações sociais, informalidade nas relações laborais e aplicação desigual do Estado de direito (Bernhard, Fernandes e Branco 2017). Por estas razões, é assim de esperar que estas democracias tenham igualmente uma cultura política de cinismo e baixa participação eleitoral e cívica, burocracias onipotentes e despóticas, forças de segurança excessivamente repressivas, Estados-providência desiguais e segmentados, sistemas partidários polarizados e partidos com fracas ligações ao cidadão comum e à sociedade civil em geral, intervenção da polícia nos *media*, sociedade civil e sindicatos fracos, centralização

administrativa e baixa autonomia dos governos locais e formas de corrupção eleitoral e compra do voto (O'Donnell 2007; Costa Pinto e Morlino 2013; Fernandes 2015; Bernhard, Fernandes e Branco 2017).

Por outro lado, foi na Europa do Sul que nas décadas de 60 e 70 se assistiu às maiores vagas de protesto popular e mobilização cívica da Europa ocidental. Os eventos de maio de 1968 em França, assim como o outono quente de 1969 em Itália, não só tiveram uma profunda ressonância internacional, mas reconstituíram os modelos tradicionais de ação e identidade coletivas. Novos movimentos políticos emergiram (por exemplo, estudantil, de moradores, de mulheres, de autonomia e auto-gestão operária), assim como novos princípios de aprofundamento democrático (por exemplo, direitos das mulheres, os valores pós-materiais, a crítica às burocracias tradicionais do Estado, do partido e do sindicato). Também as transições democráticas de Portugal (uma revolução social e de inspiração socialista), Espanha (com o maior volume de protesto na Europa dos anos 60 e 70) e a Grécia (um forte movimento estudantil) foram altamente participadas. Por causa destes começos altamente participados, a Europa do Sul é assim uma boa região para se estudarem os efeitos de longa duração, em princípio positivos, da mobilização cívica e do protesto na consolidação e qualidade da democracia.

Este volume analisa a evolução das democracias da Europa do Sul em três dimensões fundamentais. Em primeiro lugar, procura-se saber se são regimes consolidados, ou seja, se as práticas, regras e instituições intrínsecas à competição e distribuição pelo poder numa democracia são aceites (de maneira formal ou informal) pelas principais forças e elites políticas e se, por sua vez, contribuem para formar identidades e comportamentos políticos estáveis. A consolidação democrática é aquele processo através do qual são institucionalizadas e regularizadas as regras e normas eleitorais e liberais de um regime democrático moderno, tais como eleições livres e universais; liberdades cívicas e políticas, como associação, formação de partidos, de expressão e de fontes alternativas de informação; reconhecimento de direitos da oposição; controlo dos executivos pelo parlamento; respeito pela Constituição adquirido pelos principais partidos políticos (Coppedge, Alvarez e Maldonado 2008; Coppedge *et al.* 2015; Fishman 2016; estudos clássicos sobre o assunto: Dahl 1971; Karl e Schmitter 1996; Schmitter 1999). Consideramos também a geração de comportamentos coletivos regulares e estáveis, tanto a nível das massas (por exemplo, as preferências eleitorais dos cidadãos) como de elites (por exemplo, acordo explícito sobre as instituições de organização da competição, como o sistema eleitoral), como indicadores de consolidação democrática (Linz e Stepan 1996; Schmitter 1999).

Assim, pergunta-se de que forma as instituições da própria democracia liberal estão a funcionar bem e consolidadas como práticas regulares. Funcionam os parlamentos de forma capaz na sua função de controlo do executivo (Tibúrcio, capítulo 1)? Os governos desrespeitam as denominadas «regras do jogo», como as constituições (Álvares, capítulo 2)? Recorrem os partidos à corrupção e à manipulação eleitoral durante períodos eleitorais (Cancela, capítulo 3)? É o sistema partidário estável, mostrando não só baixa volatilidade eleitoral, mas também acordo entre elites sobre as regras de competição política, como o sistema eleitoral (Rodrigues Sanches, capítulo 4)? É comum, ou apenas ocasional, a interferência dos governos e dos partidos nos meios de comunicação social, de forma a limitarem a emergência de vozes críticas e correntes políticas alternativas? Está assegurado o pluralismo informativo e de pontos de vista (Santana Pereira e Sousa, capítulo 6)? A variação nestes aspetos na Europa do Sul é muito elevada, como veremos neste volume.

A segunda dimensão foca-se na qualidade da democracia, em particular na intensidade, nas modalidades e nas oportunidades de participação política. Um aspeto fundamental da qualidade da democracia é a generalização da participação política e cívica à maioria dos cidadãos, pois a existência de direitos formais de participação não garante que estes sejam na realidade usados por todos (Diamond e Morlino 2005, xvi). A participação política e cívica, sobretudo dos grupos populares e com menos recursos, dos cidadãos comuns, é um sinal de vitalidade e adesão às instituições democráticas, mas é também essencial para garantir o acesso e a expressão de interesses frequentemente ignorados pelas elites. Neste sentido, é uma garantia da igualdade política, ou seja, de que todos os interesses sociais são pesados de forma igualitária pelos decisores políticos (Fernandes *et al.* 2015; sobre o tema da qualidade da democracia, mas com abordagens diferentes – embora complementares –, v. Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo 2003, Fishman 2004 e Costa Pinto, Magalhães e Sousa 2013). Neste volume analisamos três práticas de participação democrática: a participação eleitoral (Cancela, capítulo 3), o uso de instrumentos de democracia direta (referendos e plebiscitos) (Santana Pereira e Tibúrcio, capítulo 5) e a autonomia da democracia a nível local (Tereso Magalhães, capítulo 7) (Coppedge *et al.* 2015; Fernandes *et al.* 2015).

A terceira dimensão estudada neste livro é a profundidade da democracia, ou seja, o nível de democratização de estruturas sociais e económicas (Roberts 1998). As modernas democracias de massas são caracterizadas, embora a níveis variáveis, por desigualdades persistentes e

transmitidas intergeracionalmente (de riqueza, rendimento, género, educação, saúde). Um dos temas mais importantes no debate académico e público da última década tem sido o impacto do crescente aumento das desigualdades nas democracias consolidadas (Bernhard, Fernandes e Branco 2017), que considera que a democracia não é apenas um conjunto particular de regras e instituições políticas, mas é igualmente um processo que envolve competição e disputas sobre a distribuição de recursos materiais, símbolos e propriedade. Estas lutas são democráticas no sentido em que envolvem reivindicações de mudança sobre as condições materiais de vida e frequentemente procuram uma redistribuição ou acesso mais igualitários de recursos (Fernandes 2013).

Quando as desigualdades estruturais são muito elevadas, o funcionamento das próprias regras formais da competição democrática é negativamente afetado. Por exemplo, historicamente, uma elevada concentração na posse da terra está associada a elevados níveis de fraude eleitoral e clientelismo político. Extrema desigualdade está também ligada a baixos níveis de civismo e declínio do controlo público sobre o sistema económico. Neste livro há dois aspetos que medem os níveis de igualitarismo democrático. De que forma é assegurada a representação equitativa das mulheres em cargos políticos (parlamentos e governos)? (Costa, capítulo 8; v. também Sigman e Lindberg 2015). E de que forma as democracias da Europa do Sul providenciam acesso igualitário a bens básicos, como saúde, educação e proteção face ao risco económico, e às oscilações do mercado (por exemplo, subsídios de desemprego e pensões várias) (Branco, capítulo 9)?

Uma dimensão essencial da consolidação democrática é o controlo do poder executivo pelo parlamento. Como mostra Tiago Tibúrcio no seu capítulo sobre os parlamentos da Europa do Sul, em todos os países está assegurada a escolha do primeiro-ministro pelos parlamentos, assim como a possibilidade de estes poderem sempre reverter as políticas dos governos. Também os poderes de dissolução do parlamento pelos chefes de Estado são limitados nesta região. Em suma, estas democracias caracterizam-se por possuírem parlamentos fortes e nada secundários face a outros órgãos de soberania. Mas, mais importante ainda, num conjunto de poderes parlamentares, como elaborar alterações à Constituição, aprovar tratados internacionais e declarar a guerra, são as jovens democracias (Portugal, Espanha e Grécia) que estão à frente das democracias mais antigas (França e Itália). Em todos estes exemplos, os países com democracias mais recentes detêm maior autonomia e poder do que os parlamentos da França ou da Itália. De notar também o reforço das funções de

controlo destas instituições, sobretudo a nível das comissões. O capítulo de Tiago Tibúrcio mostra assim que o processo de consolidação democrática pressupôs não tanto um processo onde as novas democracias da Europa do Sul alcançam as democracias estabelecidas, mas antes inovação e aprofundamento da qualidade democrática face às democracias estabelecidas e mais antigas.

O poder judicial, que, em conjunto com as normas das constituições, configura o conjunto de regras e práticas do Estado de direito, é também um mecanismo de controlo do poder executivo. O respeito pelas leis e pelas constituições pelos governos e agentes políticos é um aspeto fundamental de uma democracia consolidada e de qualidade. Mas, como mostra Vânia Alvares, o Estado de direito não está plenamente assegurado em certos países. Por exemplo, os ataques públicos por parte de governos à integridade dos tribunais são bastante frequentes em Itália durante todo o período, tendo, aliás, vindo a acentuar-se desde meados dos anos 90, com os governos Berlusconi. Nos restantes países são sobretudo conjunturais (nos anos 60 e 70 e durante a presidência de Sarkozy em França; nos governos de Cavaco Silva e durante a recente crise financeira em Portugal; em Espanha, durante a transição para a democracia). Noutra dimensão, o respeito pela Constituição, mais uma vez, a Itália destaca-se negativamente, desta vez acompanhada pela Grécia. É nestes países que é maior o desrespeito pelo Estado de direito por parte dos governos, estando Portugal e Espanha relativamente bem classificados. Isto constitui um contributo relevante e até agora pouco teorizado pelos estudos sobre o sistema judicial, justiça e Estado de direito na Europa do Sul.

O capítulo de João Cancela analisa as práticas eleitorais na Europa do Sul em termos quer de instituições, quer de comportamentos. Sem eleições livres, competitivas e justas um regime não pode, na realidade, considerar-se democrático. Nos aspetos relacionados com a organização e execução do próprio processo eleitoral, João Cancela mostra como durante o período em análise persistiram práticas de compra de voto em Itália e na Grécia (enquanto desapareceram nos restantes países da região). Outras irregularidades são comuns nestes dois países, como a baixa transparência dos donativos aos partidos para campanhas eleitorais, assim como o recurso frequente às obras públicas com fins particularistas pelos governos.

A relevância do sistema eleitoral para a qualidade da democracia adquire também outra perspetiva neste capítulo, pois é nas democracias com maiores irregularidades eleitorais (Grécia e Itália) que este mais varia ao longo do tempo. As regras de contagem e tradução dos votos em manda-

tos estão sempre a ser modificadas nestes dois países, o que revela uma baixa consolidação democrática, pois, como argumenta Cancela, as elites políticas, durante todo o período, nunca conseguiram estabelecer um consenso sobre uma das regras básicas de competição democrática. Pelo contrário, Portugal e Espanha têm a maior estabilidade do sistema eleitoral. Portugal, aliás, possui também o sistema eleitoral mais proporcional da Europa do Sul, o que gerou efeitos positivos na qualidade da democracia. Como nota Cancela, isto traduziu-se na incorporação regular de novas forças partidárias no processo democrático, como o Partido Renovador Democrático na década de 80 e, desde 1999, o Bloco de Esquerda.

O comportamento eleitoral é o último tema do rico capítulo de João Cancela. Paradoxalmente, é também na Grécia e em Itália onde a participação eleitoral é maior, o que estará em parte associado ao voto obrigatório, que durante muito tempo vigorou nestes países, mas também à compra do voto e a dinâmicas clientelares. Esta região mostra como não basta analisar a *quantidade* da participação eleitoral, mas também a sua *qualidade* e o contexto social e político circundante. Com frequência, níveis altos de participação eleitoral podem não significar maior qualidade da democracia. Contudo, como mostra também João Cancela, os níveis de participação eleitoral desceram a níveis alarmantes em todos os países da Europa do Sul (v. também Cancela e Geys 2016).

Edalina Rodrigues Sanches estuda outro aspeto fulcral do funcionamento das democracias, o sistema de partidos. Partidos fortes e enraizados no eleitorado, com ideologias e programas claros, que apresentam escolhas reais aos eleitores, são elementos centrais de uma democracia de qualidade. A atenção de Edalina Rodrigues Sanches foca-se sobretudo na comparação e análise dos níveis de volatilidade eleitoral dos sistemas partidários. Quanto mais elevada e frequente é a transferência de eleitores entre blocos partidários, menor a consolidação dos partidos e a sua capacidade de mobilizar. Por conseguinte, mais instáveis são as identidades políticas, assim como a governabilidade do regime. Em suma, uma baixa volatilidade eleitoral contribui para aumentar a qualidade da democracia.

Nesta dimensão, Portugal aparece como a democracia historicamente com a volatilidade eleitoral mais baixa. E a França e Portugal são os únicos países onde não há um pico de elevada volatilidade em todo o período (como em Espanha durante os anos da transição, 1979-1982, em Itália em 1992-1994, durante o colapso do sistema partidário herdado do pós-guerra, ou na Grécia desde 2008, com a crise financeira). No caso de Portugal, segundo Sanches, este facto contribuiu ainda para na longa

duração proteger o regime democrático português do sucesso eleitoral de partidos populistas, ao contrário dos restantes países da Europa do Sul, onde emergiram novos partidos populistas e que se tornaram relevantes eleitoralmente: a *Forza Italia* de Silvio Berlusconi, a *Frente Nacional* em França e mais recentemente, durante a crise financeira, o *Syriza* na Grécia e o *Podemos* em Espanha.

Os instrumentos de democracia direta, em especial as iniciativas que provêm dos cidadãos, são um instrumento frequentemente utilizado para motivar a participação política e introduzir novos temas no debate público, enriquecendo assim o regime democrático. Mas, nesta dimensão, como mostra o capítulo de José Santana Pereira e Tiago Tibúrcio, ao contrário de outras regiões, na Europa do Sul as iniciativas populares desencadeadas pelos cidadãos não são permitidas. Apenas formas de democracia direta de tipo plebiscitário, ou seja, desencadeadas pelos governos e partidos parlamentares para resolver diferendos internos à própria elite do poder, são permitidas, continuando, aliás, práticas dos regimes autoritários anteriores (a Espanha é talvez aqui o caso mais óbvio). Mais, de uma forma geral, estas têm sido pouco participadas pelos cidadãos, sobretudo porque os partidos não têm estado muito interessados em mobilizar o eleitorado. O capítulo de José Santana Pereira e Tiago Tibúrcio é assim um contributo bastante original, que, ao contextualizar historicamente o uso da democracia direta na região, mostra como o seu impacto na qualidade da democracia foi muito pouco relevante.

A qualidade e o impacto do sistema de *media* são o tema do capítulo de José Santana Pereira e Pedro Sousa. Aqui são analisadas não apenas as modalidades de relação dos jornalistas com o poder político, mas também características internas à própria profissão (por exemplo, níveis de pluralismo, ética dos jornalistas, existência de fontes alternativas de informação). Várias especificidades nacionais emergem na Europa do Sul. A Grécia (na imprensa) e a Itália (televisão) são os países onde a comunicação social mais é politizada e instrumentalizada pelos partidos do governo e por isso onde o pluralismo informativo é menor. São aqui também comuns o assédio e a perseguição a jornalistas e na Grécia, sobretudo desde 2009, aumentou também a violência contra jornalistas. A Espanha está numa situação intermédia, onde historicamente há alguns limites informais à liberdade de imprensa (sobretudo em temas relacionados com a família real e com a questão da autonomia do País Basco), enquanto a França e Portugal aparecem como os casos onde a liberdade informativa é maior (v. também Santana Pereira 2015).

O capítulo de Pedro Tereso Magalhães compara as instituições e práticas de democracia a nível subnacional (local e regional) e mostra como, apesar de uma herança comum de centralização administrativa e/ou hegemonia de notáveis locais, foi possível criar em França e Portugal, e em parte em Espanha, sistemas de governo subnacional (local e regional) democráticos. Pelo contrário, os poderes regionais e/ou locais são relativamente mais fracos face ao Estado e menos autónomos face às elites locais em Itália e na Grécia. Como mostra Tereso Magalhães, isto foi possível, sobretudo em França e Portugal, porque, no contexto da mobilização cívica e protesto pela autonomia local nos anos 60 e 70, os diversos movimentos (moradores, autonomistas, autogestionários) foram incorporados em amplas frentes eleitorais, onde partidos socialistas, comunistas e outros estabeleceram programas políticos comuns. Uma vez conquistado o poder com sucesso, os governos daqui decorrentes instituíram reformas de profunda democratização do poder local e/ou regional.

As questões de igualdade de género têm merecido uma atenção crescente nas duas últimas décadas e passaram a ser um critério fundamental para se aferir a profundidade das democracias. Este é o tema do capítulo de Edna Costa, que se foca, em especial, na análise do acesso de mulheres a cargos políticos em parlamentos e governos. A França é aqui o país melhor colocado, com uma representação ministerial alta e parlamentar média, quase próximas da paridade com os homens. A Espanha e Portugal apresentam níveis de representação feminina médios em ambos os domínios, governo e parlamentos. Mais uma vez, a Itália e a Grécia têm os piores desempenhos. Aquela tem taxas médias no parlamento e baixas no governo e esta é o país com valores de feminização mais baixos nos dois órgãos políticos.

Rui Branco, no capítulo sobre o Estado-providência, mostra também um conjunto de novas dinâmicas evolutivas. Apesar de um processo de *convergência igualitária* na distribuição de recursos entre novas (Portugal, Espanha e Grécia) e velhas democracias (França e Itália), em termos de generosidade da proteção social e acesso a bens públicos, o desempenho dos países desde os anos 90 coloca a França em primeiro lugar, seguida da Espanha e de Portugal. A Itália e a Grécia, mais uma vez, encontram-se na pior situação, como as democracias onde as políticas públicas menos conseguem reduzir as desigualdades sociais.

Um primeiro contributo deste livro é mostrar como, apesar de condições de partida semelhantes, a Europa do Sul denota antes uma variação muito grande na forma como os regimes democráticos se desenvolveram neste período. Ao contrário do que poderia esperar-se, não há uma convergência num tipo único de democracia ou em níveis similares

de qualidade democrática. Não existe um «modelo mediterrânico/latino» de democracia. Na verdade, apesar de uma cultura política relativamente similar na Europa do Sul, os padrões culturais não parecem sequer determinar a qualidade da democracia na região, já que este volume mostra como é profunda a diversidade de práticas e de instituições democráticas (sobre a cultura política da Europa do Sul, v. Magalhães e Torcal 2010).

Mais ainda, mostra-se como estes padrões não só são relativamente estáveis durante todo o período, durante a longa duração, rompendo assim com outras classificações sobre a região que estão mais focadas em períodos de tempo mais curtos (Morlino 1998; Diamandouros e Gunther 2001). Em primeiro lugar, estes padrões não respeitam a hierarquia entre novas e velhas democracias. Seria de esperar maior consolidação, qualidade e profundidade em velhas democracias, em virtude de um maior tempo de habituação à prática democrática pelos cidadãos e pelas elites. Contudo, encontramos baixa consolidação e qualidade democrática na Grécia e em Itália, uma nova e velha democracia, respetivamente. Tal como é contado nos capítulos deste volume, nestes países, a compra de votos tornou-se prática estabelecida (Cancela), o Estado de direito e respeito pelas constituições não estão assegurados (Álvares), é comum a manipulação e subversão sistemáticas de regras básicas da competição política (por exemplo, sistema eleitoral, Cancela) e a sofrer de elevada volatilidade eleitoral (Rodrigues). Do mesmo modo, encontramos uma elevada qualidade da democracia em França e em Portugal, uma velha e uma nova democracia, respetivamente.

Portugal mostra, aliás, como é possível partir de uma posição de partida bastante negativa, com baixos níveis de desigualdade e cultura democrática nas vésperas da transição, em 1974, chegar a uma posição muito melhor que outras novas democracias suas contemporâneas, como a Espanha e a Grécia, e até ultrapassar a própria Itália, uma democracia mais antiga e com muito maior desenvolvimento económico. No conjunto das democracias antigas, a França aparece como a melhor classificada de todos os países da Europa do Sul, o que eventualmente não é surpreendente. Também no conjunto da Europa ocidental, em França, que durante muito tempo foi considerada um exemplo de democracia fracamente consolidada, que ao longo dos séculos XIX e XX oscilou entre ciclos de instabilidade e polarização e regimes semiautoritários ou democráticos altamente centralizados, como mostra o capítulo de Rui Branco, os seus níveis de igualitarismo, sobretudo durante a grande recessão, são os mais elevados, superando a Suécia ou o Reino Unido.

Finalmente, numa dimensão crucial da consolidação democrática, o poder dos parlamentos, as novas democracias aparecem mais fortes do que as velhas, o que põe em causa as teorias que argumentam que a democratização da Europa do Sul teria realizado uma convergência rápida (ou *leap-frogging*, Gunther *et al.* 1996) com a Europa ocidental. Na verdade, foi mais uma ultrapassagem que se verificou, o que, provavelmente, está ligado ao *timing* da democratização: o facto de serem democracias mais recentes torna-as também mais fluidas e por isso com maior capacidade de inovação institucional (Tibúrcio neste volume).

Os padrões nacionais de desenvolvimento democrático duram até à crise financeira atual, ou seja, refletem dinâmicas de longa duração. As democracias com um menor nível de consolidação e qualidade no início do período (Grécia e Itália e, em parte, Espanha), na longa duração, ficaram muito mais vulneráveis e passíveis de serem postas em causa por novos partidos, geralmente populistas, em contexto de choques externos (a grande recessão desde 2007, Grécia e Espanha) ou crises de governação (escândalos de corrupção, Itália). Outro exemplo foram os ataques à liberdade de imprensa durante a recente crise financeira, que ocorreram sobretudo na Grécia.

Um contributo original deste livro é o ceticismo que levanta sobre as teorizações causais existentes sobre os processos de democratização nesta região. A ideia de que a modernização socioeconómica (desenvolvimento económico, níveis de instrução elevados, sistema de comunicações e transportes moderno, valores individualistas) contribui para a qualidade da democracia (Gunther, Diamandouros e Puhle 1995) não encontra aqui suporte empírico. A Itália e a França são os dois países mais desenvolvidos da região, mas a Itália tem pior prática democrática do que todos os outros, muito abaixo até de sociedades menos modernizadas, como Portugal. Da mesma forma, os países que sofreram o impacto mais negativo da recente crise financeira, como Portugal e a Grécia, não poderiam ser mais diferentes na forma como reagiram institucionalmente. Na Grécia assistiu-se a fortes dinâmicas de desconsolidação democrática, com o colapso do sistema partidário, enquanto em Portugal continuam os mesmos padrões de comportamento eleitoral herdados de 1974-1975 e o sistema partidário mais estável de todos os países aqui comparados.

Também não são empiricamente suportadas hipóteses relacionadas com as características formais dos regimes democráticos. O uso frequente de referendos em Itália, o país onde este instrumento de democracia direta é mais utilizado na Europa do Sul, como mostra o capítulo de José Santana Pereira e Tiago Tibúrcio, pouco contribuiu para aumentar a qua-

lidade da democracia. O seu uso é sobretudo plebiscitário, ou seja, desencadeado pelos governos e partidos parlamentares para resolver diferendos internos à própria elite do poder, continuando assim práticas dos regimes autoritários anteriores (a Espanha é talvez aqui o caso mais óbvio). Mais, de uma forma geral, estas iniciativas têm sido pouco participadas pelos cidadãos, sobretudo porque os partidos não têm estado muito interessados em mobilizar o eleitorado.

Da mesma forma, a adoção de quotas de representação feminina também não foi um fator de democratização, já que a expansão da entrada de mulheres em cargos políticos se deu antes da adoção das quotas. As quotas são muito mais uma consequência da entrada das mulheres na política, que é sobretudo explicada por dinâmicas cívicas e partidárias. Um exemplo é a Espanha, que, nas três eleições anteriores à adoção de quotas, mostra um aumento de quase 20% no número de deputadas eleitas (Costa, capítulo 8).

Também o tipo de sistema eleitoral não aparece como muito importante. Encontramos, aliás, resultados contraintuitivos, com aqueles sistemas de representação proporcional com lista não bloqueada (onde o cidadão pode escolher o candidato), como a Grécia e a Itália, a mostrarem uma muito pior qualidade da democracia do que aqueles onde os eleitores não podem formular escolhas em relação aos candidatos do partido em que votam (Portugal e Espanha). O que é mais importante nos sistemas eleitorais, mostra este volume, é poderem ser abertos a novos movimentos e partidos. Uma elevada proporcionalidade do sistema eleitoral permite torná-lo o sistema menos imune a crises de regime, ao promover a integração gradual de forças potencialmente antissistémicas (por exemplo, Bloco de Esquerda e PCP em Portugal) e assim socializá-las na prática da democracia liberal, ao contrário de sistemas mais fechados, que numa situação de crise se viram confrontados com súbitos avanços de partidos-movimentos radicais (por exemplo, o *Podemos* em Espanha e o *Syriza* na Grécia).

O facto de os diferentes padrões de qualidade da democracia se terem estabelecido de forma mais ou menos duradoura num período relativamente curto de tempo, os anos que medeiam entre 1968 e finais de 1970, aponta para a relevância de um conjunto de causas históricas específicas a esse período (sobre causalidade histórica, v. Stinchcombe 1987). O que é interessante notar mais uma vez, e constitui um dos principais contributos deste volume, é que desde a década de 70 os diferentes países embarcaram numa tendência evolutiva mais ou menos pré-definida. Nesse período houve um conjunto de fatores históricos específicos que tiveram

um impacto de longa duração e que até hoje determinaram diferenças estruturais estáveis na consolidação, qualidade e profundidade da democracia nos diversos países da Europa do Sul.

De forma mais específica, este volume propõe duas grandes causas históricas. Em primeiro lugar, a institucionalização nas décadas de 60 e 70 – por razões contextuais diversas – de sistemas partidários onde predominam partidos clientelares (Itália e Grécia), por oposição a partidos programáticos e competitivos (França, Portugal e Espanha), é suficiente para colocar os países em padrões evolutivos de baixa, por oposição a média e alta consolidação e qualidade democráticas. Aqui governos e partidos implementam políticas públicas (despesas sociais e em infraestruturas) segundo uma lógica particularista, o que estimula a volatilidade e a corrupção em momentos eleitorais.

A Democracia-Cristã e o Partido Socialista, em Itália, assim como os partidos do centro-direita e do centro-esquerda, na Grécia são talvez os maiores exemplos deste tipo de sistemas partidários, baseados na colusão clientelar, apesar de mostrarem frequentemente diferenciação ideológica e elevada capacidade de mobilização. Note-se que este padrão é independente da ideologia de cada partido, pois as estratégias clientelares foram levadas a cabo tanto pela esquerda como pela direita. É também independente do nível de radicalismo da extrema-esquerda, que eventualmente poderia ter forçado os restantes partidos a práticas de colusão. No período referido a extrema-esquerda era representada pelos respetivos partidos comunistas nacionais, mas estes não poderiam ser mais diferentes entre si: ortodoxos na Grécia e em Portugal, bastante moderado em Itália.

Nos países onde os partidos de tipo clientelar predominaram, uma série de práticas de baixa qualidade democrática consolidou-se depois ao longo das décadas seguintes. Como é visível na história da Grécia e da Itália, tal como é contada nos capítulos deste volume, a compra de votos tornou-se prática estabelecida (Cancela), o Estado foi minado na sua autonomia burocrática e capacidade institucional em cumprir funções básicas, como cobrar impostos (Branco) e até em garantir o Estado de direito e respeito pelas constituições (Álvares). Tendem igualmente a ser regimes onde foi comum a manipulação e subversão sistemáticas de regras básicas da competição política (por exemplo, sistema eleitoral, Cancela) e a sofrerem de elevada volatilidade eleitoral (Rodrigues). Isto fez com que na longa duração fossem democracias muito mais fracas e passíveis de serem postas em causa por novos partidos, geralmente populistas, em contexto de choques externos (a grande recessão desde 2007) ou crises de governação (escândalos de corrupção).

São também países onde os processos de democratização (Grécia; Espanha, em parte) ou redemocratização nos anos 60 e 70 foram efetuados com elevada continuidade com o passado, com as elites político-partidárias a recriarem um modelo pré-existente de clientelismo político sob a forma de partidos de massas. Pelo contrário, nos países com maior consolidação e qualidade democráticas observa-se sobretudo uma rutura com o passado. Por exemplo, a ausência de referendo constitucional em Portugal – assim como do uso do referendo em geral – está relacionada com a rejeição explícita do modelo de legitimação do Estado Novo, onde a Constituição de 1933 foi plebiscitada (Santana Pereira e Tibúrcio, capítulo 5).

Mas porquê uma maior rutura com o passado nuns países e não noutros? Aqui destacamos dois fatores. Em primeiro lugar, a força da sociedade civil durante a conjuntura crítica dos anos 60 e 70. Santana Pereira e Sousa mostram como onde a capacidade de auto-organização dos jornalistas através de sindicatos e comissões de jornalistas nas redações levou a longo prazo a uma maior profissionalização dos jornalistas, o que está também associado a uma maior imparcialidade e pluralismo nos *media*. João Cancela, por exemplo, mostra como a densidade sindical está positivamente associada à participação eleitoral, ao facilitar o enraizamento social dos partidos. É sobretudo pela crescente decadência de organizações secundárias de massas, das quais os sindicatos são fundamentais, que a abstenção é favorecida. Investigação recente sobre o caso português mostra também como foi nos períodos de maior vitalidade das organizações sindicais que se observaram os níveis mais altos de participação eleitoral (Fernandes e Branco 2017). Mais ainda, mostra Cancela, no seguimento de investigação recente (Fernandes 2015), uma forte sociedade civil popular a nível local em momentos de transição de regime impede a estruturação de uma política de tipo clientelar, como é evidenciado pelo caso do Alentejo durante a revolução portuguesa. Portugal mostra assim que o modelo espanhol de uma democratização moderada e guiada a partir de cima pelas elites do autoritarismo tem profundos limites e consequências negativas para a qualidade e profundidade da democracia a longo prazo.

Outro fator causal, até agora desconhecido, é a existência de coligações progressistas, em contexto de reconstrução das forças partidárias do centro-esquerda e da esquerda, nos momentos de (re)democratização. A diferenciação entre democracias de elevada qualidade e democracias de qualidade intermédia dependeu da abertura das elites partidárias do centro-esquerda (partidos socialistas) e da esquerda radical

(sobretudo partidos comunistas) durante os anos (re)fundadores do regime face às pressões da sociedade civil, assim como da sua capacidade de diálogo e em constituir coligações políticas. Quanto maior tenha sido essa abertura ao protesto da sociedade civil e a capacidade de diálogo entre o centro-esquerda e a esquerda radical (em França, plasmado no programa comum de governo entre socialistas e comunistas, ou em Portugal, na frente MDP-CDE), mais elevada foi a qualidade da democracia na longa duração. Este fator distingue assim um regime democrático consolidado que na sua prática quotidiana sobretudo explora as dimensões liberal e eleitoral (Espanha), de democracias mais igualitárias, inclusivas e participativas (França e Portugal) (sobre o papel das alianças progressistas em momentos de (re)fundação de regime, v. Fernandes e Branco 2017).

A abertura das elites dos partidos de centro-esquerda ao protesto, à sociedade civil e à esquerda radical em momentos críticos de reformulação política teve um efeito de criar instituições mais abertas e uma prática democrática mais igualitária e inclusiva em França e Portugal. Por exemplo, produziu maior representação política feminina. Como mostra Edna Costa, a Espanha conseguiu romper com a forte tradição de exclusão feminina, ao contrário da Itália, devido a uma forte pressão dos movimentos de mulheres socialistas sobre o próprio PSOE. Mas também o poder local tendeu a ser mais autónomo (Tereso Magalhães) e o Estado-providência mais universalista (Branco), no seguimento de alianças entre os partidos de centro-esquerda e da esquerda radical com os movimentos de moradores e/ou autonomistas e sindicatos e outras organizações da sociedade civil. Como mostra Tereso Magalhães, em França e em Portugal, no contexto da mobilização cívica dos anos 60 e 70, os diversos movimentos de moradores, autonomistas e autogestionários foram incorporados em amplas frentes eleitorais, onde partidos socialistas, comunistas e outros estabeleceram programas políticos comuns. Uma vez conquistado o poder com sucesso, os governos daqui decorrentes instituíram reformas de profunda democratização do poder local e/ou regional. Em França foi a chamada segunda esquerda, de Michel Rocard, integrada mais tarde no programa comum de sindicatos, socialistas (SFIO/PS) e comunistas (PCF) liderados por François Mitterrand. Em Portugal foi através do MDP/CDE (Movimento Democrático Português/ Comissões Democráticas Eleitorais), uma organização de tipo frentista de comunistas, socialistas, sociais-democratas e católicos progressistas e que nos anos do 25 de abril de 1974 assumiu o controlo da maioria dos municípios, trabalhando em conjunto com as organizações de mo-

radores, que fez com que o pesado legado centralista fosse ultrapassado em Portugal (Fernandes e Branco 2017).

Uma última questão pode levantar-se. O que faz com que estas coligações sejam possíveis nuns sítios e não noutros? Segundo Fishman, seria em contextos revolucionários, onde a plasticidade das instituições é maior à pressão da sociedade civil e onde as identidades políticas e partidárias podem ser formadas num sentido mais igualitário, que estas coligações podem emergir e por isso deixar legados duradouros (Fishman 2017). Contudo, em Portugal a propensão para o Partido Socialista procurar alianças com a esquerda comunista e com movimentos sociais populares antecede a revolução. Essa cultura foi gerada na última fase da ditadura portuguesa (1968-1974), sob influência da experiência de Allende no Chile e do programa comum entre socialistas, católicos de esquerda e comunistas em França (Fernandes 2018). Quais as condições em que as coligações progressistas emergem, quais as suas variedades e que efeitos podem gerar na longa duração? É sobre esta questão que o trabalho posterior irá refletir.