

Relatório

Sessão de auscultação com cidadãos do XXI Governo Constitucional (2017)

Estudo realizado por uma equipa do GOVCOPP-UA composta por: Carlos Jalali, Eduardo Castro, Jan Wolf, João Lourenço Marques, Marta Marques, Patrícia Silva, Sara Diogo, Rafael Mendonça, Joana Duarte, Cláudia Pimentel, Paulo Batista e Monique Borges.

Introdução

Os mecanismos de consulta e auscultação dos cidadãos são crescentemente comuns em contextos democráticos, ocorrendo a vários níveis – local, regional, nacional e supranacional – e com diferentes formatos. O seu objetivo é gerar uma maior participação dos cidadãos nos processos políticos, criando novas arenas para o seu envolvimento.

No contexto português, estes mecanismos são comparativamente raros (Best et al., 2011). Como estes autores indicam, os novos espaços de participação têm surgido fundamentalmente a nível local no nosso país, com especial destaque para a implementação dos orçamentos participativos. Ao mesmo tempo, e mesmo a nível local, os processos de auscultação e diálogo com eleitos têm sido raros e pouco sistemáticos em Portugal (Best et al., 2011).

O programa do XXI Governo Constitucional introduziu um mecanismo de auscultação anual, reunindo cidadãos e governo. Este mecanismo – iniciado em Novembro de 2016 – constitui o primeiro exercício sistemático de auscultação aos cidadãos a nível nacional no nosso país. Tal como definido no Programa do XXI Governo Constitucional, o objetivo global deste mecanismo é “reforçar os mecanismos de participação cívica, defesa dos direitos fundamentais e escrutínio das instituições públicas”.

A primeira edição desta iniciativa ocorreu em Novembro de 2016, na Reitoria da Universidade de Lisboa. A sua segunda edição ocorreu em Novembro de 2017, na Universidade de Aveiro. Nesta segunda edição, a Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) da Universidade de Aveiro foi convidada para realizar um estudo no âmbito deste exercício e a definir algumas das suas dimensões metodológicas.

Este relatório apresenta os resultados deste estudo, estando estruturado em quatro secções. A primeira sintetiza os objetivos do estudo, sendo seguida da apresentação da sua metodologia. A terceira secção apresenta os resultados obtidos no âmbito deste estudo. Por fim, são apresentadas as conclusões, incluindo algumas recomendações para edições futuras deste exercício.

1. Objetivos específicos do estudo

Como referido na introdução, o exercício de auscultação realizado visou reforçar a participação cívica. O estudo realizado teve como objetivo específico avaliar, de forma exploratória, o efeito que estes exercícios de auscultação e consulta geram nos cidadãos que neles participam.

Como referido acima, estes exercícios são cada vez mais frequentes nas democracias contemporâneas. A título de exemplo, Kohler-Koch (2015) descreve como estes se tornaram um instrumento central para a democratização da União Europeia no novo milénio. Contudo, os efeitos destes exercícios são ainda pouco explorados (uma exceção, no contexto da União Europeia, é o volume organizado por Kies, 2016).

O estudo realizado visou avaliar o impacto desta auscultação a três níveis. O primeiro está relacionado com a avaliação do cumprimento de promessas, definido pelo Programa do XXI Governo como um dos objetivos específicos da sessão de auscultação.

O segundo prende-se com os efeitos desta sessão sobre as atitudes e avaliações dos participantes em relação à política. A investigação sobre o caso português tem recorrentemente identificado padrões de descontentamento e desafeição em relação à política, com baixos níveis de eficácia política interna e externa dos cidadãos, que percecionam haver uma fraca responsividade política no nosso país (ver p.ex. Cabral, 2000; Magalhães, 2004; e os vários capítulos no livro organizado por Pinto et al, 2013). Interessou-nos assim avaliar se este exercício gera alguma mudança nestas dimensões.

O terceiro nível prende-se com o efeito desta interação sobre as prioridades políticas dos participantes. Estes exercícios de auscultação permitem a cidadãos apresentarem os temas que consideram mais relevantes a governantes. As prioridades de cidadãos e governantes podem ser distintas. Assim, um terceiro objetivo visou avaliar até que ponto é que a interação com os membros do governo gerou mudanças nos temas que os participantes consideram mais prioritários. Idealmente, este segundo nível permitiria avaliar os efeitos a dois níveis: quer os efeitos desta interação nos participantes, quer os seus efeitos sobre os governantes, medindo também as alterações nas prioridades políticas destes após a auscultação. Não tendo sido possível incluir esta segunda componente no âmbito deste estudo, sugere-se que edições futuras possam incluí-la.

2. Metodologia

Este estudo utilizou uma lógica experimental, com medidas repetidas e um grupo experimental único num desenho de pré-teste / pós-teste, tendo como tratamento a participação na sessão de auscultação com os membros do governo.

Em termos mais concretos, os participantes no estudo responderam, da parte da manhã do dia 26 de Novembro, a um inquérito. Este inquérito, com uma duração de aproximadamente uma hora, era composto por três partes. A primeira visava a caracterização sociodemográfica e política dos participantes. A segunda parte pretendia a identificação das suas prioridades políticas para os próximos cinco anos no nosso país. Por fim, a terceira prendia-se com as suas atitudes e avaliações políticas, incluindo o cumprimento de promessas; os sentimentos de eficácia política interna e externa; a satisfação com o funcionamento da democracia; e as suas perceções de responsividade democrática.

O inquérito a que os participantes responderam está disponível em http://govcopp.web.ua.pt/inq_govcopp. As perguntas usadas na primeira e terceira partes do inquérito foram elaboradas com base em anteriores estudos científicos sobre estas temáticas. Para a identificação das prioridades políticas, foi usada uma ferramenta de participação pública inovadora desenvolvida pelo GOVCOPP, recorrendo a uma metodologia de comparação par-a-par.

Esta metodologia visa a hierarquização das prioridades políticas, ultrapassando as dificuldades inerentes à escolha simultânea entre um conjunto alargado de opções. A escolha entre opções multidimensionais, como são as prioridades políticas, requer um complexo processo cognitivo em que diferentes critérios são avaliados e contrabalançados. A escolha par-a-par surge, neste contexto, como uma forma de simplificar este processo, ligando a dimensão cognitiva à tomada de decisão. O exercício de votação proposto assenta, assim, na escolha entre pares de opções mediada pelas tecnologias de informação e comunicação.

As suas principais características são, primeiro, a transitividade. Quando se lida com a comparação simultânea entre um conjunto de opções, uma questão fundamental é a transitividade (entendida como a propriedade que garante que se $A = kB$ e $B = IC$ então $A = kIC$). Num sistema de preferências discretas e com uma gama estreita de possibilidades (ex: 1,2,3) a transitividade pura não é, em geral possível de obter; acresce que uma resposta puramente transitiva implicaria que os inquiridos tivessem a capacidade de resolver instantaneamente sistemas de equações. Por estas razões, admite-se uma situação de quase-transitividade,

sendo os erros corrigidos por um modelo matemático que simultaneamente fornece as preferências dos inquiridos expressas numa escala numérica). Segundo, permite uma abordagem hierárquica. A votação é feita de forma hierarquizada: num primeiro momento, comparam-se as diferentes áreas de intervenção, e num segundo momento, comparam-se as subáreas, permitindo reduzir o tempo de realização da votação.

Assim, no âmbito do inquérito realizado foi pedido aos participantes que identificassem quatro áreas políticas prioritárias, de forma ordenada. Para além disso, de modo a ir além da definição genérica de áreas prioritárias, o inquérito incluía também a ordenação de cinco sub-áreas de intervenção dentro de cada área, possibilitando assim uma perspetiva mais fina das questões prioritárias para os participantes. Foi também pedido que identificassem um segundo conjunto de quatro áreas políticas, correspondendo a um segundo nível de prioridade. Neste nível, por questões de tempo, procedeu-se à hierarquização das áreas políticas unicamente.

Após as respostas aos inquéritos – que decorreu das 9h às 10h da manhã – os participantes foram divididos em dez grupos, organizados por prioridades temáticas, onde fizeram trabalho de natureza focal, com cada grupo composto por cinco ou seis participantes. Cada participante apresentou aos demais membros do seu grupo a(s) pergunta(s) que gostaria de colocar ao XXI Governo Constitucional. De seguida, os grupos consultaram internamente para identificar as duas perguntas que consideravam prioritárias para serem colocadas ao executivo, bem como os membros do grupo que tinham formulado essas perguntas e que, portanto, as iriam colocar na sessão pública. Este número derivava dos constrangimentos temporais da sessão, tendo o governo definido um limite de cerca de 20 perguntas. Aos grupos foi também pedido que identificassem perguntas adicionais, por ordem de preferência, indicando também os seus autores. Os moderadores dos grupos tinham instruções claras para dar liberdade aos grupos na seleção destas perguntas.

Após a conclusão desta tarefa, que durou até cerca das 13h, foram analisadas as perguntas para identificar situações de repetição entre as perguntas de diferentes grupos. Quando existiam perguntas idênticas ou sobrepostas, era selecionada uma preferência seguinte de pergunta do grupo, assegurando-se assim que existiam sempre duas perguntas por grupo; e que estas emanavam das suas preferências. As perguntas efetuadas são consultáveis na gravação da sessão de auscultação. Grande parte dos participantes optou por ler as perguntas que tinha formulado – um fenómeno compreensível, dada a exposição a que estavam expostos cidadãos pouco ou nada habituados a tais contextos. Nalguns casos, a formulação oral incluiu elementos não indicados na pergunta escrita – algo também compreensível, dado

que as perguntas eram efetivamente pessoais. Essas adições levaram a que, nalguns casos, participantes posteriores tivessem informado o moderador da sessão que a sua pergunta já tinha sido colocada, passando-se, assim, à pergunta seguinte.

Após a sessão de auscultação, os participantes repetiram o inquérito inicial (desta feita sem as perguntas sociodemográficas da primeira parte, que não poderiam variar como resultado da sessão), visando-se assim avaliar até que ponto é que as atitudes e avaliações políticas se alteraram como resultado da participação nesta sessão; e também os efeitos desta auscultação nas prioridades políticas dos participantes. Após a repetição do inquérito, foi feito um *debriefing* aos participantes, tendo-se explicado a lógica do estudo em que participaram, de modo a assegurar uma participação informada, tendo de igual modo sido recolhido os seus comentários e feedback.

Ainda na secção metodológica, é importante referir quatro pontos adicionais. Primeiro, para algumas pessoas pode existir uma conceção errónea que desenhos experimentais requerem necessariamente a existência de um grupo de controlo. Tal não é correto. Como referem Morton & Williams (2008: 341), os grupos de controlo raramente se aplicam em análises experimentais em ciência política atualmente, salientando que:

The most prominent misconception is that the ideal experiment is one where a researcher manipulates one variable, called a treatment, there is an experimental group who receives the treatment and a control group who does not, and subjects are randomly assigned across groups. This perception arises largely because most nonexperimentalists learn about experiments through the lens of behavioral social science methods formulated in the 1950s. Certainly such a design can be perfect for the case where a researcher is interested in the causal effect of a binary variable that might affect the choices of subjects in some known context, and the researcher is interested in nothing else. But this is rarely true for any significant question in twenty-first century political science research.

Segundo, o estudo aqui realizado tem uma natureza exploratória, medindo unicamente efeitos de curto prazo. A análise de efeitos de longo prazo exigiria um desenho experimental distinto. De igual modo, embora os participantes apresentem padrões de diversidade relevantes, é importante frisar que não podem existir pretensões de representatividade das prioridades ou atitudes dos participantes para a população nacional. A lógica experimental usada visou assegurar, na medida do possível dados os constrangimentos existentes, um grau de validade interna do estudo, sem pretensões em termos de validade externa e representatividade para a população nacional.

Terceiro, não podemos ignorar os efeitos contextuais da sessão de auscultação sobre os participantes. Em primeiro lugar, tratando-se de uma sessão pública, tal como previsto no Programa de Governo, implicou um nível de exposição pública a que a generalidade dos

participantes não estava habituada. Aos efeitos de medo cénico gerados pela exposição pública devemos também acrescentar os que se relacionam com o facto de os participantes estarem face a figuras de poder, potencialmente influenciando a forma como os participantes abordaram a interação com os governantes. Estes aspetos – que estavam fora do controlo experimental – devem ser reconhecidos.

Em quarto lugar, uma nota sobre os participantes. Esta sessão de auscultação foi efetuada com um total de 57 participantes. Estes participantes foram selecionados pela empresa de sondagens Aximage, uma reputada empresa da área de estudos de opinião, tendo esta informado que o processo de seleção obedeceu aos critérios de aleatoriedade necessários. Tal como a Aximage esclareceu, os participantes foram compensados pelas suas deslocações e tempo para participar neste estudo. Este tipo de compensação é muito comum em estudos experimentais, nas mais diversas áreas. Como refere Grady (2005), o pagamento a participantes em experiências é uma prática de longa data. Um estudo recente indica que 97% das instituições de investigação na área clínica tinham recorrido pelo menos uma vez ao pagamento de participantes (Dickert et al., 2002). Tal como qualquer prática no âmbito da investigação científica, a prática de compensar participantes tem sido escrutinada no que diz respeito aos seus efeitos, tanto em termos normativos como empíricos (ver p.ex. Grant & Sugarman, 2004), continuando a ser uma prática corrente e aceite.

Ao longo do trabalho com os participantes, não identificámos qualquer comportamento que sugerisse efeitos induzidos pela compensação (ao contrário, por exemplo, dos gerados pelas dimensões cénicas referidas acima). A descrição dos participantes enquanto “figurantes” numa “encenação” não corresponde de todo àquilo que observámos ao longo do dia de trabalho com estes, e tais termos são desprestigiante tanto para os participantes, como para a Aximage, que os selecionou, seguindo os critérios que a tornam uma das líderes na área de estudos de opinião no nosso país. O XXI Governo Constitucional não foi informado do conteúdo de nenhuma das perguntas a colocar pelos cidadãos na sessão de auscultação; nem tampouco foi informado dos temas das perguntas que iriam ser colocadas. Em tudo aquilo que observámos, não houve nenhum tipo de contacto, concertação ou combinação entre os participantes e o governo. Esta descrição, apesar de verdadeira, poderá ser desvalorizada – reflexo do grau de desconfiança que predomina no nosso país em relação à política, e que neste caso foi consideravelmente alimentada por descrições erróneas deste processo na esfera pública.

3. Resultados

Nesta secção apresentamos os resultados do estudo realizado. Começamos por caracterizar os participantes em termos sociodemográficos. De seguida, abordamos os efeitos desta sessão em termos do cumprimento de promessas por parte do governo; atitudes e perceções políticas; e prioridades políticas para Portugal nos próximos cinco anos.

(a) Caracterização sociodemográfica dos participantes

Como se pode ver na tabela 1, os participantes apresentam uma idade média de 46 anos, tendo o participante mais novo 20 anos de idade, e o mais velho 77 anos.

Tabela 1: Distribuição etária dos participantes

Faixa etária	N.º participantes	Percentagem dos participantes	Idade média do grupo (anos)
18-34	15	26%	26
35-49	17	30%	42
50-64	16	28%	57
+65	9	16%	69
Total	57		46

Os participantes eram compostos de forma praticamente igualitária por homens e mulheres, com 49% dos primeiros e 51% das segundas (tabela 2).

Tabela 2: Sexo dos participantes

Sexo	N.º participantes	Percentagem dos participantes
Homens	28	49%
Mulheres	29	51%

As tabelas 3 e 4 apresentam os dados fornecidos pela Aximage em termos da região de proveniência dos participantes; e se são, no caso dos participantes de Portugal Continental, provenientes do litoral ou interior do país.

Tabela 3: Região dos participantes

Região	N.º participantes	Percentagem dos participantes
Norte	9	16%
Porto	11	19%
Centro	13	23%
Lisboa	14	25%
Sul	9	16%
Ilhas	1	2%

Tabela 4: Litoral/Interior

	N.º participantes	Percentagem dos participantes
Interior	15	27%
Litoral	41	73%

No que diz respeito às habilitações académicas dos participantes, e tal como a tabela 5 apresenta, o maior contingente foi o de participantes com o secundário completo (40%), seguido dos participantes com o curso superior completo. Contudo, importa destacar que, se agregarmos os participantes com curso superior completo e com qualificações superiores a licenciatura, a proporção de participantes com qualificações a nível de ensino superior excede os que completaram o secundário. Neste campo, o grupo de participantes difere substancialmente da população nacional, apresentando níveis mais altos de habilitações académicas: em 2016, a população residente no nosso país (com 15 e mais anos) com o ensino superior completo era de 18%, e com o ensino secundário completo situava-se em 20%. Inversamente, há uma sub-representação dos participantes com o primeiro ciclo do ensino básico completo ou sem nível de escolaridade, por comparação com a população residente em Portugal em 2016.

Tabela 5: Habilitações académicas dos participantes

Habilitações académicas	N.º participantes	Percentagem dos participantes
1º Ciclo do Ensino Básico (4º ano)	1	2%
3º Ciclo do Ensino Básico (9º ano)	7	12%
Secundário (12º ano)	23	40%
Curso superior (bacharelato, licenciatura)	19	33%
Qualificação superior a licenciatura (mestrado, doutoramento)	7	12%

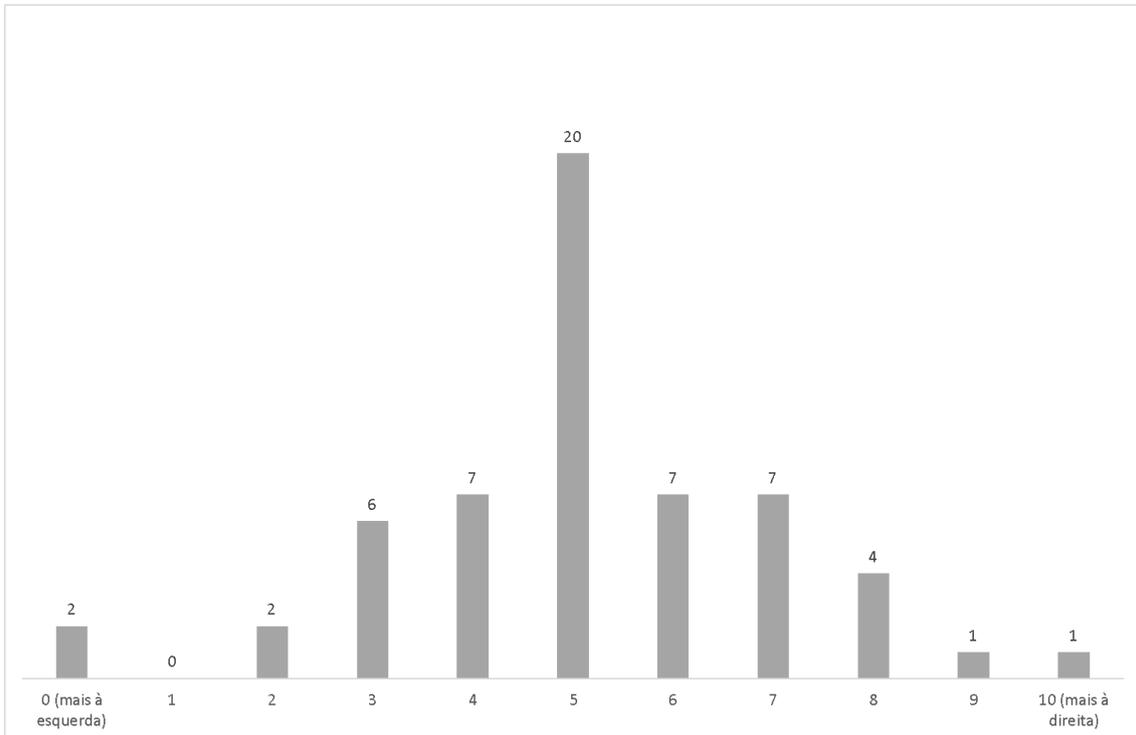
A situação laboral dos participantes é apresentada na tabela 6. Os dados indicam que 12% destes estavam desempregados, uma proporção superior à média nacional, que se situava em 8,1% em Novembro de 2017.

Tabela 6: Situação perante o emprego

Situação profissional	N.º participantes	Percentagem dos participantes
Trabalhador por conta de outrem	27	47%
Trabalhador por conta própria	5	9%
Desempregado	7	12%
Estudante	5	9%
Reformado	11	19%
Outro	2	4%

Aos participantes foi também pedido que se autoposicionassem ideologicamente na escala esquerda-direita, com 0 a representar a opção mais à esquerda, e 10 a opção mais à direita (gráfico 1). Sem grande surpresa, as posições mais frequentes entre os participantes são as mais centristas. O posicionamento central nesta escala de 5 foi selecionado por 35% dos inquiridos; e a posição média no grupo de participantes foi de 5,1. No total, e excluindo a posição central de 5 – que está equidistante tanto da direita como da esquerda – a distribuição entre esquerda e direita é bastante próxima, com 17 participantes nas posições 0-4 (esquerda) e 20 nas posições 6-10 (direita).

Gráfico 1: Autoposicionamento ideológico dos participantes, esquerda-direita
(número de participantes por posição)

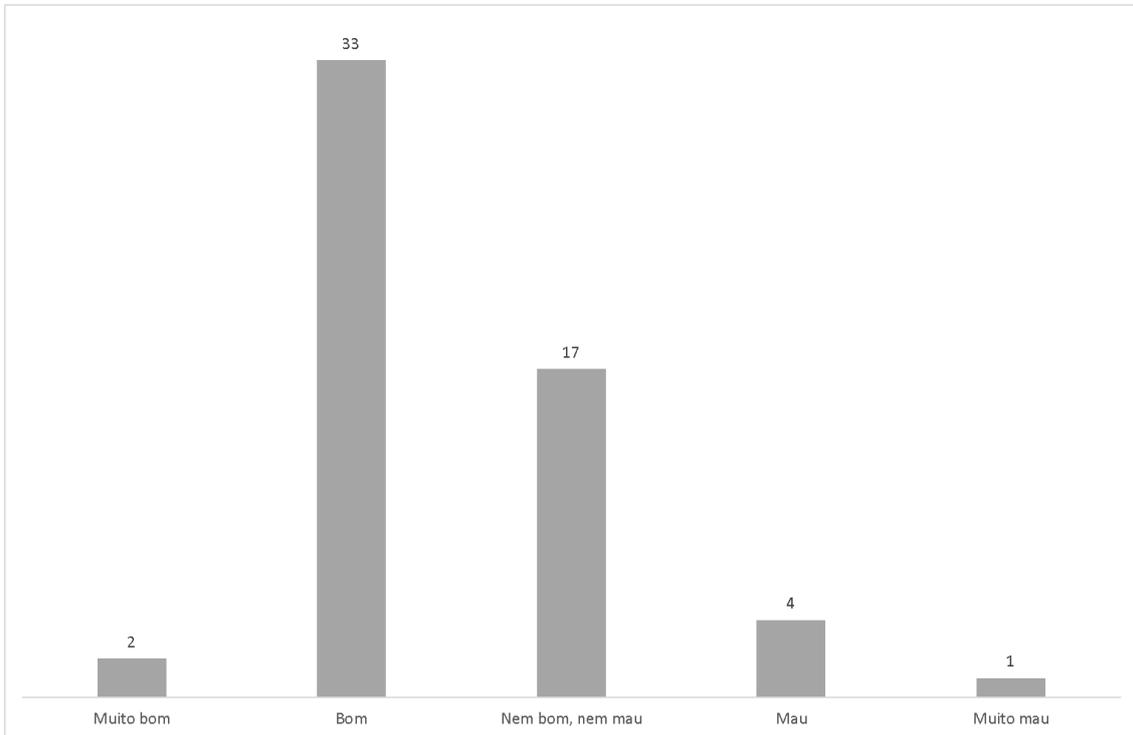


(b) Cumprimento de promessas

O Programa do XXI Governo estabelece a avaliação do cumprimento de promessas como um dos objetivos específicos da sessão de auscultação. Os participantes foram assim questionados sobre o modo como avaliam o cumprimento dos compromissos e promessas assumidos pelo governo, tendo em conta o seu desempenho até ao momento.

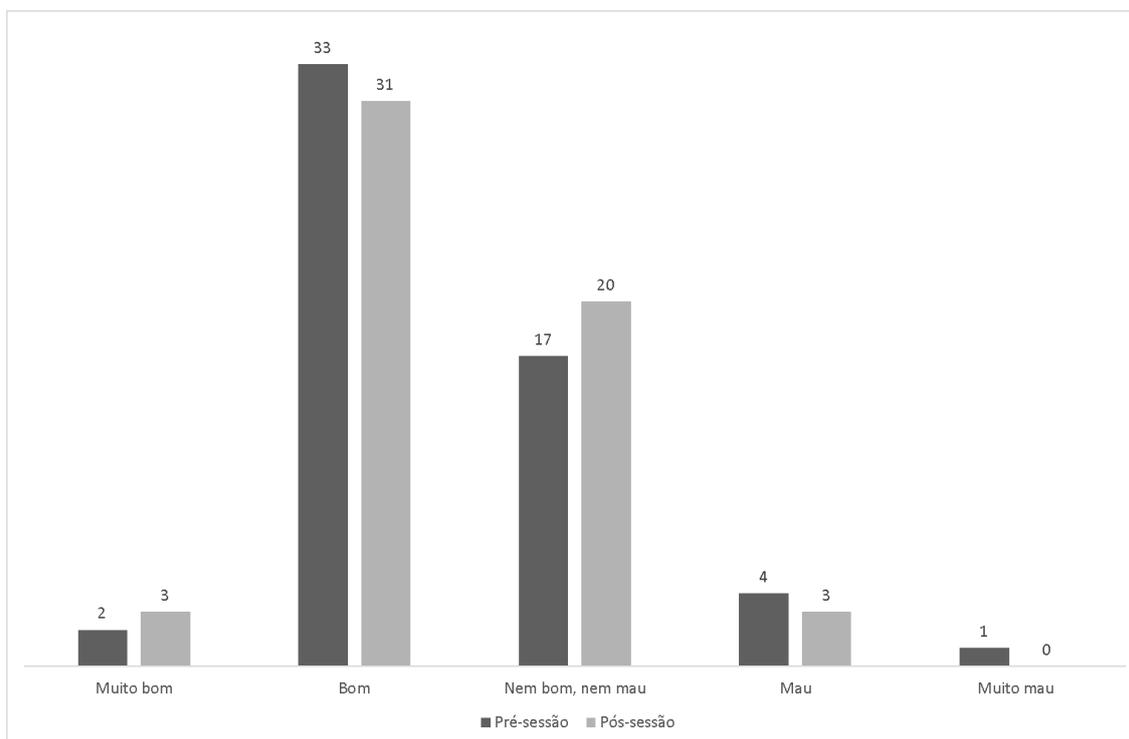
O gráfico 2 apresenta os resultados desta pergunta no primeiro inquérito realizado, antes da sessão de auscultação. Como se pode ver, a maioria dos participantes avaliou de forma positiva o cumprimento de promessas, com 61% a considerar que o governo tem cumprido as suas promessas bem ou muito bem, contra 9% que avaliou este cumprimento como mau ou muito mau.

Gráfico 2: Avaliação do cumprimento de promessas, pré-sessão de auscultação
(número de participantes)



Qual o efeito da sessão de auscultação sobre a perceção do cumprimento das promessas por parte do governo? O gráfico 3 apresenta os resultados desta pergunta no inquérito realizado aos participantes após a sessão de auscultação, em comparação com os resultados iniciais.

Gráfico 3: Avaliação do cumprimento de promessas, pré-e pós-sessão de auscultação (número de participantes)

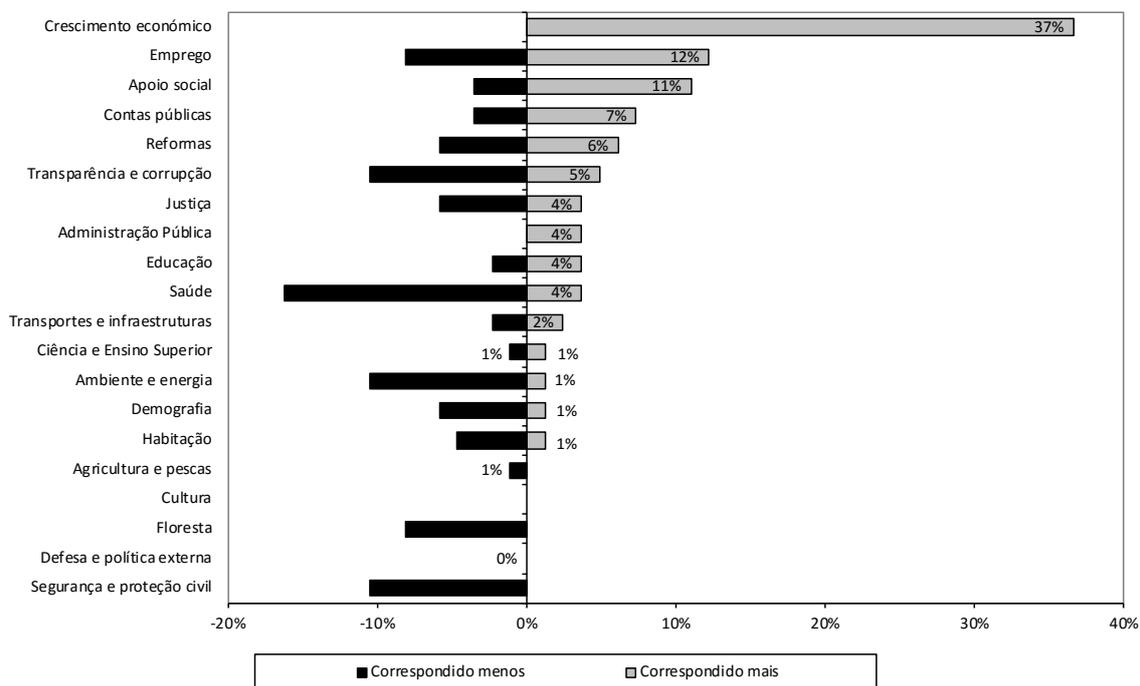


Os resultados após a sessão de auscultação diferem pouco dos resultados antes da sessão. Globalmente, há um reforço da posição neutra, que aumenta de 17 (30%) para 20 (35%) dos participantes. Este reforço deriva, por um lado, de uma redução no número de participantes que avalia negativamente o cumprimento de promessas, com este a cair de 5 (9%) para 3 (6%); e, por outro, de uma redução nos participantes que avaliam positivamente o cumprimento de promessas, de 35 (61%) inicialmente, para 34 (60%¹) após a sessão de auscultação. Se representarmos esta escala de forma numérica, com 5 = muito bom e 1 = muito mau, a média da avaliação do cumprimento de promessas é de 3,5 no inquérito inicial, e aumenta ligeiramente, para 3,6, no inquérito após a sessão com os membros do governo. Contudo, esta melhoria não é estatisticamente significativa.

Os participantes também avaliaram quais as áreas onde consideram que o governo mais tem cumprido os compromissos assumidos; e, inversamente, as áreas onde consideram que o governo tem cumprido menos. O gráfico 4 apresenta esses resultados no âmbito do inquérito inicial, realizado antes da sessão com o executivo.

¹ Por uma questão de legibilidade, este relatório arredonda as percentagens, excluindo casas decimais. Esse arredondamento pode levar a que as somas de valores arredondados possam exceder os 100%, como acontece aqui no caso das percentagens pós-sessão.

Gráfico 4: Áreas onde o governo tem correspondido mais e menos no cumprimento de promessas, pré-sessão de auscultação (percentagem de respostas)



A área melhor avaliada é a do *crescimento económico*, com uma vantagem substancial em relação às demais. Com efeito, o saldo entre avaliações positivas e negativas nesta área é de +37%, praticamente trinta pontos mais do que a segunda área com melhor saldo, que é *apoio social* (saldo positivo de +7%). No que diz respeito às áreas onde os participantes consideram que o governo tem correspondido menos às promessas e compromissos, destacam-se as da *saúde* (saldo de -13%); *segurança e proteção civil* (-10%); e *ambiente e energia* (-9%).

A tabela 7 apresenta as alterações que ocorreram nestas avaliações após a sessão com o governo. A maior alteração no sentido positivo ocorreu na área da *saúde*, cujo saldo global melhorou 17 pontos percentuais, passando de -13% no inquérito inicial para +4% no inquérito realizado após a sessão. Em sentido inverso situa-se a área das *reformas*, com as avaliações a declinarem globalmente 11 pontos percentuais, passando de um saldo nulo no inquérito inicial para um saldo de -11% após a sessão.

Tabela 7: Variação nas áreas onde o governo tem correspondido mais/menos após a sessão de auscultação (em pontos percentuais)

Área	Cumprido mais	Cumprido menos	Alteração global
Saúde	+10	-6	+17
Ambiente e energia	+2	-4	+6
Segurança e proteção civil	+1	-4	+5
Emprego	+5	+2	+3
Floresta	0	-3	+3
Transparência e corrupção	0	-3	+2
Defesa e política externa	+2	0	+2
Contas públicas	+2	0	+2
Agricultura e pescas	+1	0	+1
Habituação	0	0	0
Cultura	0	+1	-1
Demografia	-1	+1	-2
Justiça	-2	0	-2
Ciência e Ensino Superior	-1	+1	-2
Transportes e infraestruturas	-2	0	-2
Crescimento económico	-2	+2	-4
Educação	-1	+3	-5
Administração Pública	-4	+1	-5
Apoio social	-7	0	-7
Reformas	-3	+9	-11

(c) Perceções e atitudes políticas

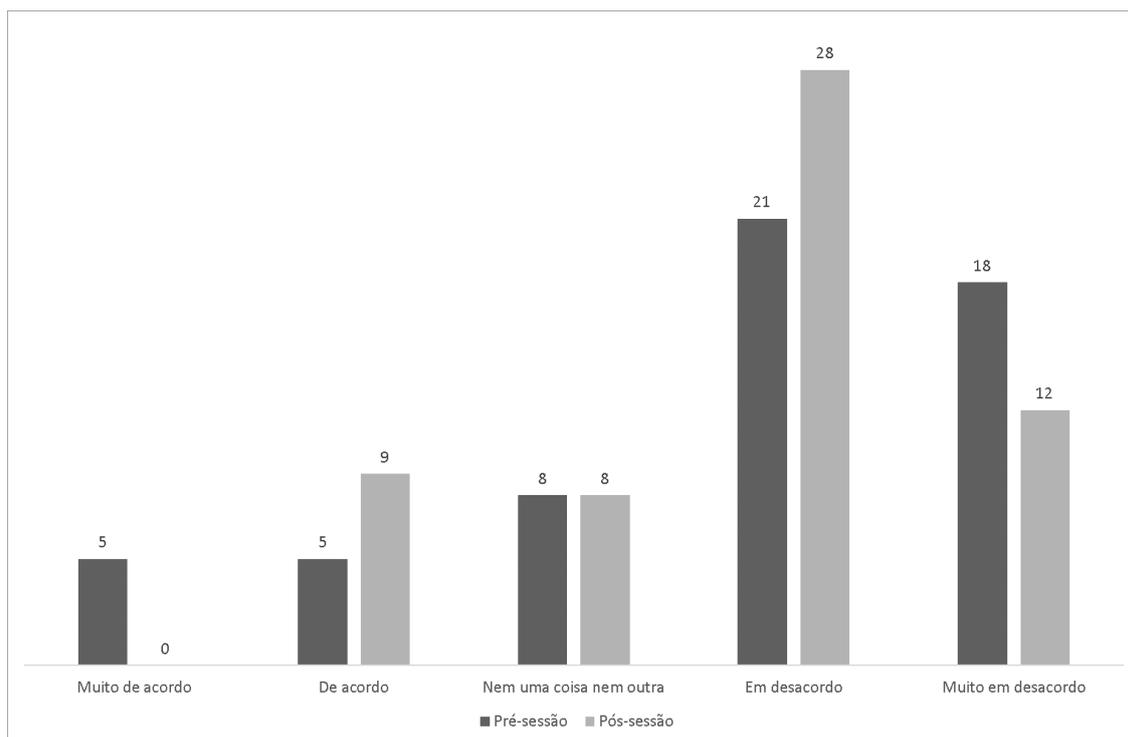
Um objetivo central deste estudo é avaliar o efeito desta sessão de auscultação sobre os participantes em termos dos seus sentimentos de eficácia política interna e externa; das suas perceções de responsividade democrática; do grau de satisfação com o funcionamento da democracia; e a confiança que depositam em algumas instituições políticas.

A eficácia política interna refere-se ao sentimento que um indivíduo tem de ser capaz de “compreender e participar de forma eficaz na política” (Niemi et al, 1991: 1407). A eficácia política externa refere-se ao sentimento que um indivíduo tem que as decisões das instituições políticas vão refletir as suas preferências (Niemi et al, 1991: 1408). Quer uma quer outra são de enorme importância para a qualidade de uma democracia, pois esta pressupõe, por um lado, cidadãos que se sentem capazes de participar (eficácia interna); e que, por outro,

consideram que as suas preferências são tidas em conta no processo de governação (eficácia externa).

O gráfico 5 apresenta os resultados em termos de eficácia política interna antes e depois da sessão de auscultação.

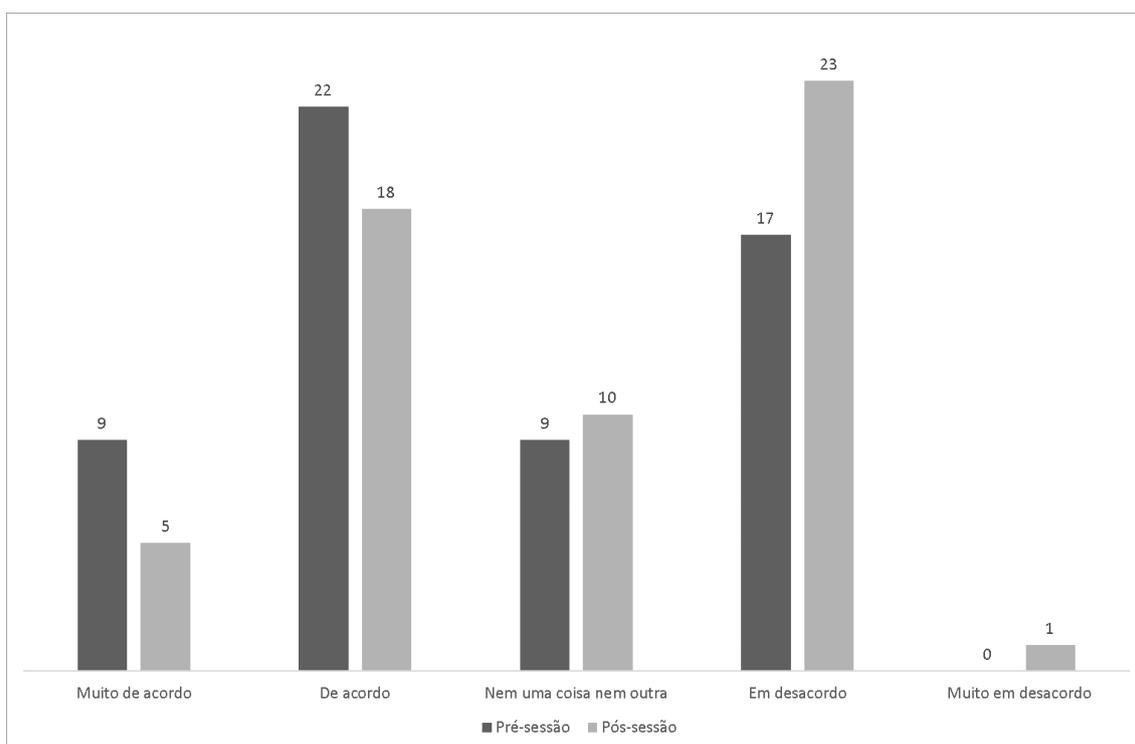
Gráfico 5: Grau de concordância com a frase “A política é um assunto demasiado complexo para uma pessoa como eu”, pré-e pós-sessão de auscultação (número de participantes)



Tal como em relação ao cumprimento de promessas, o efeito global é de uma melhoria – ainda que ligeira – na eficácia política interna após a sessão de auscultação. Representando esta escala de forma numérica, com 1 = muito de acordo com a frase “A política é um assunto demasiado complexo para uma pessoa como eu” (menor eficácia política) e 5 = muito em desacordo com esta frase (maior eficácia política), a média é de 3,7 no inquérito inicial, e de 3,8 no inquérito após a sessão com os membros do governo. O número de inquiridos que está muito de acordo ou de acordo cai de 10 para 9, com nenhum dos participantes a apresentar os níveis mais baixos de sentimento de eficácia política após a sessão. Inversamente, o número dos que está em desacordo com a frase aumenta de 39 para 40. Contudo, há também um declínio no número de participantes que apresenta os níveis máximos de sentimento de eficácia após a sessão, de 18 para 12. Estas alterações não são estatisticamente significativas.

Os efeitos da sessão são mais visíveis na eficácia política externa, como se pode ver no gráfico 6. Assim, assumindo a mesma escala numérica, com 1 = muito de acordo com a frase “Pessoas como eu não têm qualquer influência no processo político” (menor eficácia política externa) e 5 = muito em desacordo com esta frase (maior eficácia política externa), a média é de 2,6 no inquérito inicial, aumentando para 2,9 no inquérito pós-sessão de auscultação. O número de participantes que está de acordo ou muito de acordo com esta frase diminui de 31 no inquérito inicial para 23 após a sessão; e, inversamente, os que estão em desacordo ou muito em desacordo aumentam de 17 para 24 participantes. Ao contrário da eficácia interna, a alteração no sentimento de eficácia externa após a sessão é estatisticamente significativa ao nível de 0.01 ($p = 0.002$).

Gráfico 6: Grau de concordância com a frase “Pessoas como eu não têm qualquer influência no processo político”, pré-e pós-sessão de auscultação (número de participantes)



O inquérito realizado com os participantes também incluiu uma série de perguntas que visavam explorar as suas perceções em relação à responsividade política – ou seja, até que ponto os cidadãos sentem que as decisões refletem as suas preferências políticas. Como referem Lobo et al (2013), a responsividade política pode ser medida a dois níveis: por um lado, quanto à responsividade da classe política; e, por outro, em relação à responsividade do sistema político. A tabela 8 apresenta os resultados numa escala numérica, em que 1 significa

o mais baixo nível de responsividade percebida; e 5 o mais alto nível. As primeiras quatro linhas da tabela referem-se à dimensão da responsividade da classe política; as restantes duas à dimensão de responsividade do sistema político.

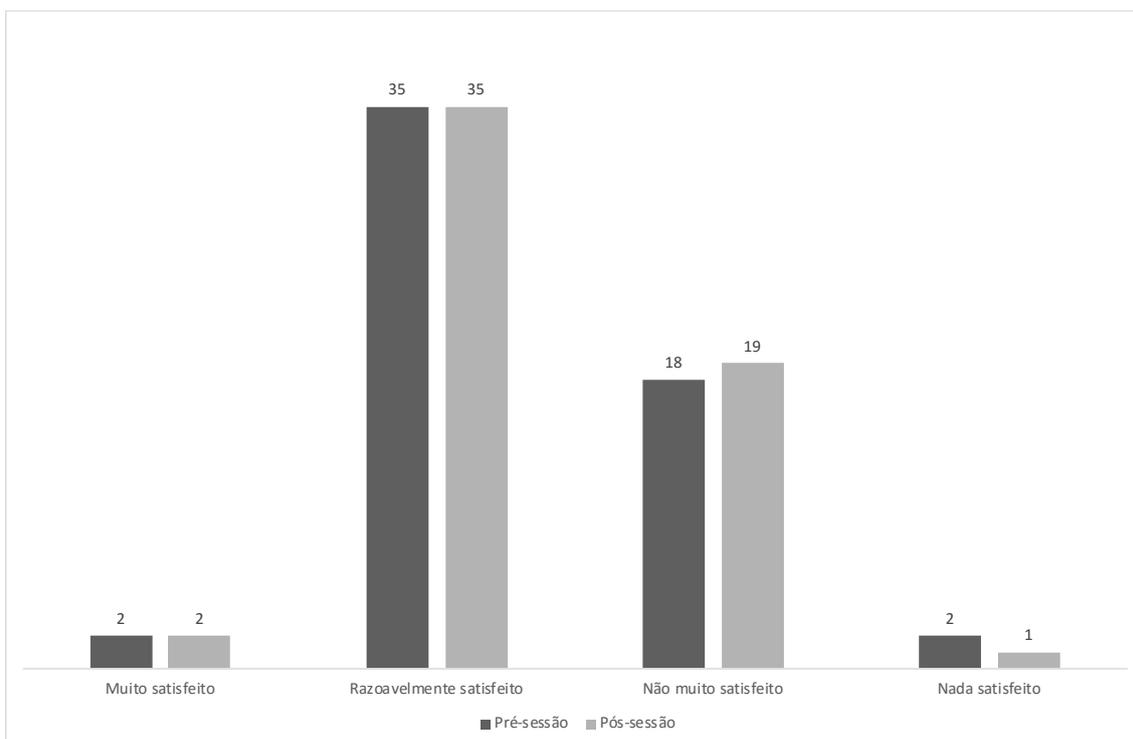
Tabela 8: Perceção da responsividade política, pré-e pós-sessão de auscultação
(escala de 1-5; 1 = avaliação mais negativa, 5 = avaliação mais positiva da responsividade)

	Pré-sessão	Pós-sessão
<i>1. Os políticos não se interessam pelo que pessoas como eu pensam</i>	2,6	2,7
<i>2. Os políticos levam os interesses dos cidadãos em conta à hora de tomar decisões</i>	2,8	3,0
<i>3. Os políticos preocupam-se apenas com os seus próprios interesses</i>	2,7	2,9
<i>4. No nosso país, os políticos tentam resolver os problemas dos cidadãos</i>	3,0	3,2
<i>5. As decisões políticas no nosso país favorecem sobretudo os grandes interesses económicos</i>	1,8	2,1
<i>6. Em Portugal, os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam</i>	1,6	1,9

Como se pode ver, há uma melhoria na perceção da responsividade em todas as questões após a sessão de auscultação. Esta é particularmente evidente no que diz respeito à perceção de que os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam, cujo valor aumenta de 1,6 para 1,9, sendo a mudança estatisticamente significativa ao nível de 0.05 ($p = 0,029$). Contudo, mesmo esta melhoria é insuficiente para colocar a avaliação em terreno positivo e, apesar de constituir uma redução de 7 pontos percentuais em relação aos resultados iniciais, 81% dos participantes continuou a concordar ou a concordar totalmente com a ideia de que os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam após a sessão. Nas demais questões, há significância estatística ao nível de 0.1 nas questões 3 (“Os políticos preocupam-se apenas com os seus próprios interesses”) ($p = 0,055$); 4 (“No nosso país, os políticos tentam resolver os problemas dos cidadãos”) ($p = 0,088$); e 5 (“As decisões políticas no nosso país favorecem sobretudo os grandes interesses económicos”) ($p = 0,061$). De notar também que, globalmente, as avaliações da responsividade do sistema político são consideravelmente mais negativas do que as relacionadas com a classe política, tanto antes como depois da sessão.

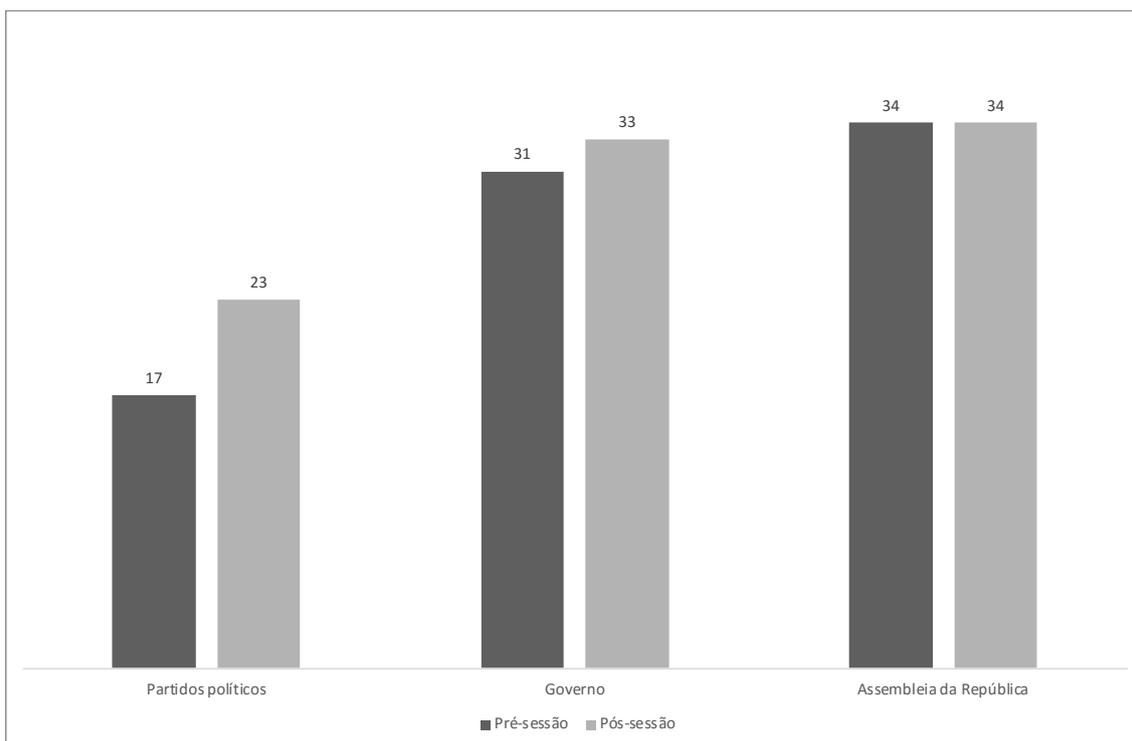
Os resultados relativamente à responsividade após a sessão de auscultação com o governo não encontram eco a nível da satisfação com a democracia dos participantes. Como o gráfico 7 ilustra, esta permanece virtualmente inalterada antes e depois da sessão.

Gráfico 7: Grau de satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal, pré- e pós-sessão de auscultação (número de participantes)



Por fim, o gráfico 8 apresenta o grau de confiança em três instituições políticas antes e depois da auscultação com o governo. Merece sobretudo destaque o aparente efeito positivo da sessão no indicador da confiança nos partidos políticos, com o número de participantes que tende a confiar nestes a aumentar de 17 para 23. Em termos percentuais, tal representa um aumento de dez pontos percentuais, de 30% no inquérito inicial para 40% após a sessão com o governo. Esta alteração é estatisticamente significativa ao nível de 0.05 ($p = 0,034$). Nos outros dois indicadores, as diferenças entre os dois inquéritos são nulas ou reduzidas, e sem diferenças estatisticamente significativas.

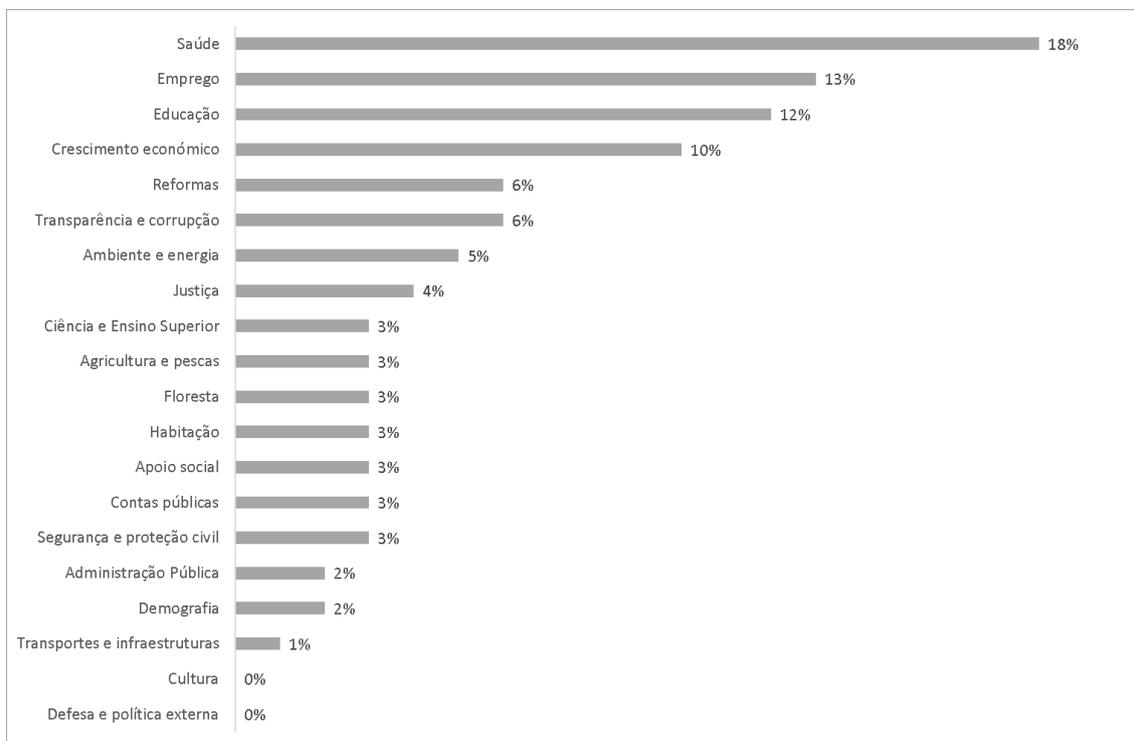
Gráfico 8: Confiança em instituições políticas, pré-e pós-sessão de auscultação (número de participantes que tende a confiar)



(d) Prioridades políticas

Por fim, apresentamos os temas que os participantes consideraram mais prioritários, utilizando a metodologia de comparação par-a-par. O gráfico 9 apresenta as prioridades políticas por área no inquérito inicial, onde sobressaem a saúde; o emprego; e a educação. Estes resultados são também consistentes com os temas das perguntas que os participantes colocaram na sessão em si. Com efeito, os dois temas mais salientados nas perguntas colocadas ao longo da sessão de auscultação foram o emprego; e a saúde. Em anexo a este relatório encontra-se a transcrição sintetizada das perguntas colocadas.

Gráfico 9: Áreas prioritárias para os participantes, pré -sessão de auscultação



Como referido, a metodologia de comparação par-a-par permite também a avaliação de sub-áreas, possibilitando assim uma maior especificação das prioridades dos participantes. A tabela 9 apresenta as dez sub-áreas mais referidas pelos participantes no inquérito inicial.

Tabela 9: Sub-áreas prioritárias, pré-sessão de auscultação

Área	Sub-área	Percentagem
Saúde	Reforçar a rede pública de prestação de cuidados de saúde	4,4%
Emprego	Promover a criação de mais empregos	3,6%
Saúde	Reforçar os meios de proximidade (p.ex., centros de saúde)	3,4%
Saúde	Desenvolver os cuidados paliativos	3,3%
Saúde	Tornar o Sistema Nacional de Saúde economicamente mais eficiente	3,2%
Emprego	Combater a precariedade	3,1%
Educação	Alargar a oferta de ensino profissional	2,9%
Educação	Assegurar uma rede pública escolar de proximidade	2,8%
Saúde	Reforçar a cooperação entre os setores privado e público na saúde	2,6%
Educação	Reforçar a estabilidade laboral dos professores	2,4%

Os efeitos da sessão de auscultação foram escassos no que diz respeito às prioridades dos participantes, tanto em termos das áreas políticas como das suas sub-áreas, como as tabelas 10 e 11 ilustram. As alterações nas áreas prioritárias estão na ordem de um ponto percentual. No caso das sub-áreas, as variações são inferiores a um ponto percentual. Nenhuma destas alterações é estatisticamente significativa.

Tabela 10: Áreas prioritárias antes e depois da sessão de auscultação

	Pré-sessão	Pós-sessão	Varição (em pontos percentuais)
Saúde	18%	19%	+1
Educação	12%	13%	+1
Emprego	13%	12%	-1
Crescimento económico	10%	9%	-1
Reformas	6%	6%	
Transparência e corrupção	6%	5%	-1
Ambiente e energia	5%	5%	
Justiça	4%	5%	+1
Segurança e proteção civil	3%	4%	+1
Floresta	3%	3%	
Habitação	3%	3%	
Demografia	2%	3%	+1
Apoio social	3%	3%	
Ciência e Ensino Superior	3%	3%	
Agricultura e pescas	3%	2%	-1
Contas públicas	3%	2%	-1
Administração Pública	2%	1%	-1
Transportes e infraestruturas	1%	1%	
Cultura	0%	1%	+1
Defesa e política externa	0%	0%	

Tabela 11: Sub-áreas prioritárias antes e depois da sessão de auscultação

Área	Sub-área	Pré-sessão	Pós-sessão	Varição (em pontos percentuais)
Saúde	Reforçar a rede pública de prestação de cuidados de saúde	4,4%	5,1%	+0,7
Saúde	Reforçar os meios de proximidade (p.ex., centros de saúde)	3,4%	4,2%	+0,8
Emprego	Promover a criação de mais empregos	3,6%	4,0%	+0,4
Saúde	Desenvolver os cuidados paliativos	3,3%	3,7%	+0,4
Educação	Assegurar uma rede pública escolar de proximidade	2,8%	3,5%	+0,7
Saúde	Tornar o Sistema Nacional de Saúde economicamente mais eficiente	3,2%	3,3%	+0,1
Educação	Alargar a oferta de ensino profissional	2,9%	3,3%	+0,4
Emprego	Combater a precariedade	3,1%	2,7%	-0,4
Saúde	Reforçar a cooperação entre os setores privado e público na saúde	2,6%	2,5%	-0,1
Crescimento económico	Valorizar economicamente os recursos endógenos	2,2%	2,4%	+0,2
Educação	Reforçar a estabilidade laboral dos professores	2,4%	2,3%	-0,1

Conclusões e recomendações

Como referido na introdução, o estudo realizado no âmbito da sessão de auscultação ao governo visou avaliar os efeitos que esta gerou nos participantes em termos das suas atitudes e avaliações em relação à política; das suas prioridades políticas; e em relação ao cumprimento das promessas eleitorais.

Os dados obtidos apontam para efeitos globalmente positivos. Tal é particularmente visível no que diz respeito às avaliações e atitudes face à política, registando-se melhorias estatisticamente significativas após a sessão em termos da eficácia política interna dos participantes, bem como na sua perceção da responsividade política e confiança nos partidos políticos. Assim, os resultados sugerem que este tipo de mecanismos de auscultação pode ajudar a aproximar os cidadãos que neles participam da política.

Ao mesmo tempo, é importante frisar que o objetivo deste tipo de mecanismos não se cinge unicamente aos participantes nas sessões de consulta e auscultação, que é inevitavelmente um número reduzido. Antes, o seu objetivo é gerar maior interesse e envolvimento político por parte dos cidadãos de uma forma geral.

Tendo em conta o teor da discussão pública que este exercício suscitou, é legítimo questionar se o efeito global da sessão com os membros do governo foi efetivamente o de aproximar os cidadãos da política, ou se teve um efeito contrário ao desejado. Nesse quadro, é importante identificar aspetos que permitam reforçar os efeitos positivos destas sessões junto dos cidadãos no futuro.

Em primeiro lugar, sugere-se que edições futuras procurem explicitamente evitar a associação destas sessões de auscultação com as celebrações dos aniversários dos governos ou outras catividades análogas. Estas últimas são naturalmente legítimas. Contudo, a inserção destas sessões no âmbito dos aniversários pode suscitar na opinião pública a perceção que estas sessões visam celebrar o governo da altura – quando, na realidade, a sua função é levar a um maior escrutínio da atuação do executivo. Separar estas sessões de auscultação das comemorações ajudará a que sejam percecionadas como os mecanismos de escrutínio que visam ser, podendo assim contribuir para efeitos positivos junto dos cidadãos de uma forma geral. De notar que a separação aqui sugerida implica uma atenção global à forma como a sessão é enquadrada, desde a sua comunicação até à sua cénarização.

A experiência de 2017 sugere também a utilidade de alguma experimentação na forma como os participantes na sessão são selecionados. Por exemplo, poder-se-á reservar uma parte da sessão para a resposta a perguntas colocadas via internet, escolhidas aleatoriamente, em complemento às perguntas presenciais dos participantes na sessão. De igual modo, uma parte do grupo de participantes pode ser definida a partir da escolha aleatória de cidadãos que se candidatam para integrar o painel. Tais processos permitem amplificar as oportunidades que os cidadãos têm de colocar questões ao governo – e, muito importante também, reforçam o próprio sentimento da existência dessas oportunidades. Ao mesmo tempo, é importante frisar que qualquer iniciativa deste tipo tem custos. Procurar participantes sem custo iria reduzir drasticamente as oportunidades de participação de segmentos da população que não podem cobrir as despesas de deslocação, estadia e tempo que estas sessões implicam. Tal limitaria substancialmente a diversidade de perspectivas que estas auscultações devem procurar ter.

Em termos da sessão em si, recomenda-se que seja permitida a réplica por parte dos participantes às respostas do governo, algo que os participantes também referiram na sua avaliação final à sessão. Em 2017 tal não estava previsto, por questões de tempo. Essa réplica permitirá uma interação mais aprofundada entre participantes e governo, com ganhos para o processo de escrutínio. Dito isto, naturalmente será importante assegurar que esta réplica não leva um diálogo excessivo dentro da sessão, e nesse sentido a definição de regras parece importante. Estas podem envolver, p.ex., o formato de: 1) pergunta do participante; 2) resposta do governo; 3) réplica do cidadão; 4) resposta do governo à réplica, com as etapas 3) e 4) a dependerem do interesse dos intervenientes.

De igual modo, e também no que diz respeito à sessão em si, poderá ser útil considerar alguma inovação na forma como esta está estruturada. Assim, a sessão geral, com a presença de todos os membros do executivo, pode ser complementada por sessões paralelas adicionais, com membros individuais do executivo, permitindo assim a que os participantes com interesses sectoriais possam dialogar diretamente com o ministro da tutela, assegurando-se assim também um maior envolvimento de todos os ministros nestas sessões de auscultação.

Estas recomendações têm como objetivo reforçar os efeitos positivos que mecanismos como este visam gerar. Uma característica central da democracia é a sua capacidade de se adaptar e reinventar, salvaguardando princípios, mas renovando processos. Como sabemos, o aumento substancial no número de democracias ao longo do século XX levou a que este ficasse conhecido como o ‘século da democracia’. Contudo, é importante notar que a natureza da democracia evoluiu ao longo deste período, como é ilustrado pelo alargamento do direito de

voto às mulheres, ou a abolição de distinções raciais ou de classe no acesso aos direitos políticos. De igual modo, este ‘século da democracia’ teve retrocessos e avanços, e implicou esforço e sacrifícios, como o próprio caso português bem ilustra.

Tal como no passado, enfrentar os desafios atuais da democracia requer inovação e experimentação. Os resultados apresentados ao longo deste relatório sugerem que as sessões de auscultação podem contribuir para uma maior participação política e qualidade da democracia – embora, como é evidente, não sejam uma solução única nem completa ou perfeita para os desafios que a democracias contemporâneas enfrentam.

Sobretudo, importa lembrar que a democracia dá trabalho. Como dizia Fisher Ames, na sua célebre comparação entre as democracias e as não-democracias, estas últimas são como “esplêndidas embarcações com velas içadas, que se movem de forma majestosa, até que batem numa rocha e se afundam para sempre. A Democracia, por sua vez, é como uma jangada. Não se afunda, mas, raios, andamos sempre com os pés encharcados.” As inovações no campo democrático, como estas sessões de auscultação, também levam a pés encharcados. Mas essa é a forma de podermos contribuir para o desenvolvimento futuro da democracia – e convém não esquecer que foi também correndo riscos que conseguimos chegar ao patamar democrático onde agora nos encontramos.

Referências bibliográficas

- Best, E., Augustyn, M., & Lambermont, F. (2011). Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level. Levers for Forging EU citizenship and identity? QG-31-12-249-EN-N. European Union. Disponível online em: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/direct-participatory-democracy.pdf>
- Cabral, M. V. (2000). O exercício da cidadania política em Portugal. *Análise Social*, 35(154/155), 85–113.
- Dickert, N., Emanuel, E., & Grady, C. (2002). Paying Research Subjects: An Analysis of Current Policies. *Annals of Internal Medicine*, 136(5), 368-373.
- Grady, C. (2005). Payment of clinical research subjects. *The Journal of Clinical Investigation*, 115(7), 1681–1687.
- Grant, R. W., & Sugarman, J. (2004). Ethics in Human Subjects Research: Do Incentives Matter? *Journal of Medicine and Philosophy*, 29(6), 717–738.
- Kies, R., org. (2016). *Is Europe Listening to Us?: Successes and Failures of EU Citizen Consultations*. Routledge.
- Kohler-Koch, B. (2015). “Participation by invitation. Citizen engagement in the EU”, in T. Poguntke, S. Roßteutscher, R. Schmitt-Beck & S. Zmerli (orgs.), *Citizenship and Democracy in an Era of Crisis: Essays in honour of Jan W. van Deth*. Londres: Routledge, pp. 206-223.
- Lobo, M. C., Jalali, C. e Silva, F. F. (2013). “A Responsividade Política em Portugal: Retrato de um processo de deterioração em curso”, in A. C. Pinto, L. Sousa & P. Magalhães (orgs.), *A qualidade da democracia em Portugal*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 211-240.
- Magalhães, P. (2004). “Democratas, descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político”. In A. Freire, M. C. Lobo e P. Magalhães (orgs.), *Portugal a Votos: As eleições legislativas de 2002*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 333-361.
- Morton, R. B. & Williams. K. C. (2008). “Experimentation in political science”, in Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E., & Collier, D. (orgs.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford: Oxford University Press, pp. 339-356.
- Niemi, R. G., Craig, S. C., & Mattei, F. (1991). “Measuring internal political efficacy in the 1988 National Election Study”. *American Political Science Review*, 85(4), pp. 1407-1413.
- Pinto, A. C., Sousa, L. & Magalhães, P. (orgs.), *A qualidade da democracia em Portugal*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Anexo: Lista das perguntas colocadas durante a sessão

Nota: por questões de legibilidade e dimensão, a transcrição é sintetizada, de modo a permitir a análise dos temas das perguntas que os participantes formularam e escolheram colocar ao governo. A formulação exacta das perguntas colocadas pode ser consultada na gravação da sessão de auscultação, disponível em <https://youtu.be/SavMTVt4Nmk>

1. Hoje é muito comum isto: “entramos num hospital com uma perna partida e saímos de lá com uma bactéria”. Eu gostaria de saber que medidas estão a ser tomadas nos hospitais ao nível da assepsia para proteger os doentes, tanto os internados, como os de ambulatório, e respetivos funcionários? E nomeadamente ao nível da *legionella*.
2. Sabendo nós de antemão que, nos próximos 10-20 anos, as profissões que existem, que estão pré-definidas, no mínimo irão transformar-se e até deixarão de existir e nascerão profissões novas (algumas nós nem conhecemos), a minha questão é: isto está pensado? Está previsto? Que medidas estão a ser pensadas para que o nosso sistema de ensino se prepare para dotar as crianças, para as preparar para estes desafios e para estas profissões que ainda não existem?
3. A minha pergunta é relativa aos desencorajados. Há pessoas que não trabalham nem estudam, não recebem qualquer apoio estatal e não contam para nenhuma estatística de desemprego. Que medidas é que vão ser feitas para combater esse elevado número de desempregados que não são oficiais?
4. O Estado é imprevisível. Hoje temos determinadas políticas de saúde, de educação, determinadas políticas públicas, e estamos habituados a que, quando muda o governo, tudo é revogado. O que é que está a ser feito para garantir alguma estabilidade nacional?
5. Os recibos verdes são uma alternativa ao desemprego e a alguma falta de oportunidade de trabalho estável. Em face da dificuldade de entrar atualmente no mercado de trabalho e do desemprego, isso leva a que algumas pessoas tenham como alternativa criar o seu próprio emprego através da prestação de serviços com recibos verdes. No entanto, eu fiz um caso prático que me coloca algumas dúvidas: se tivermos um rendimento de 11 mil € anuais, isto é tributado em cerca de 25% de retenção na fonte;

acresce a isso 23% em sede de IVA e mais 124€ para a Segurança Social; de 11 mil € anuais passa para 4.232€; se dividirmos este valor por 12 meses, dá 352€ por mês. Ou seja, é uma diminuição comparativamente a um trabalhador por conta de outrem de -40%. Eu questionava se isso fará algum sentido.

6. Como é possível um pensionista, um reformado por invalidez, viver com 279€ sem mais nenhum tipo de apoio?
7. Foi preciso o país ser atingido pelos incêndios para haver um reforço dos meios de combate e de prevenção. A minha questão é se é preciso haver um problema sério de segurança pública para o investimento no reforço das forças de segurança?
8. O que é que o governo pensa fazer a pessoas que são novas para ir para a reforma, mas são velhas para ir trabalhar?
9. Estou a estudar aqui, na cidade de Aveiro, mas tenho como objetivo final voltar à minha cidade. No interior, não temos o investimento que seria esperado e os jovens como eu sabem que, mesmo voltando, não temos oportunidades, não temos emprego. O que os jovens gostariam de saber é: que apoio é que nos poderá ser dado para voltarmos para a nossa cidade?
10. Todos sabemos que o acesso aos serviços de saúde privados não é acessível a todos. Como é que nós podemos apostar na prevenção da nossa saúde, se sabemos que quando vamos aos nossos médicos de família eles estão condicionados a passar exames de que precisamos (que é cedo, que fez há dois anos, que não é preciso...)? Como é que vamos resolver esta questão?
11. A minha questão tem que ver com as alterações climáticas que temos vindo a sofrer, de uma forma bastante gradual. Que estratégias é que estão a ser traçadas para o futuro – tanto a curto, como a médio e longo prazo – da parte do governo?
12. Tendo em conta os incêndios que têm ocorrido, o ordenamento do território que praticamente não existe em Portugal e as nossas espécies autóctones – tanto flora, como fauna – que estão a desaparecer, o que é que o governo está a fazer para resolver isto?

13. Sou professor há cerca de 20 anos. Nos meus primeiros 15 anos de serviço, tive um sonho: o de entrar para o quadro antes de me aposentar. Há 4 anos atrás, consegui realizar esse sonho e passei a ter outro sonho: o de sair do 1º escalão antes de me aposentar e ver o meu vencimento aumentado, já que basicamente foi o mesmo nos últimos 20 anos. Será que em 2018 vou ver o meu sonho realizado e ver o meu vencimento aumentado pela primeira vez?
14. Os jovens hoje em dia são confrontados com grandes dificuldades. Foi aqui dito que a oportunidade de emprego está a aumentar, mas a verdade é que é um emprego precário, com salários baixos, existe muita instabilidade laboral, com contratos permanentemente renovados, dificilmente se fica efetivo. Além disso, há falta de habitação a preços acessíveis, visto que o ordenado mínimo é cerca de 500€ e, para arrendar uma casa, é sempre de 500€ para cima, pelo menos em Lisboa. Como é que o governo pode evitar a saída dos jovens para o estrangeiro e como pode travar as consequências que daí derivam – não só as consequências demográficas, mas também as contributivas?
15. Tendo em conta os recentes incêndios, o governo está preparado para atuar eficazmente em caso de uma nova catástrofe?
16. Uma das pessoas do grupo é portadora de uma doença crónica e precisa de cuidados específicos de 3 em 3 meses. A lista de espera para fazer exames no SNS é superior a um ano, foram cortadas grande parte das isenções nas taxas moderadoras às pessoas com doenças crónicas. Qual é a atitude que um cidadão nesta situação deve tomar?
17. Temos ouvido aqui que vão ser atribuídas algumas competências às autarquias. Também sabemos que as autarquias talvez não tenham os recursos necessários para enfrentar essas novas competências. Quais são as competências que vão ser, afinal, atribuídas às autarquias?
18. É sabido que o governo investe muito mais no tratamento do que na prevenção das doenças. Determinadas áreas das medicinas alternativas podiam ajudar as pessoas. O que é que o governo pensa fazer nessa área?