



Provedor de Justiça

# O Exercício do Direito de Queixa como Forma de Participação Política

O caso do Provedor de Justiça  
(1992-2004)

Manuel Meirinho Martins  
Jorge de Sá

Lisboa 2005

## Ficha Técnica

**Título:** O exercício do direito de queixa como forma de participação política  
– O caso do Provedor de Justiça (1992-2004)

**Autores:** Manuel Meirinho Martins e Jorge de Sá

**Edição:** Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação

**Composição, paginação, impressão e acabamento:** Macau's, Lda.

**Tiragem:** 500 exemplares

**Depósito legal:** 233.077/05

**ISBN:** 972-8879-01-6

---

Provedoria de Justiça, Rua do Pau de Bandeira, 7-9, 1249-088 Lisboa

Telefone: 21 392 66 00, Telefax: 21 396 12 43

[provedor@provedor-jus.pt](mailto:provedor@provedor-jus.pt)

<http://www.provedor-jus.pt>

Em Portugal, se assistimos durante algum tempo a um *déficit* participativo dos cidadãos na defesa e promoção dos seus interesses, encontramos actualmente uma expressão muito saliente de queixas, protestos e reclamações e outras formas de intervenção (...), traduzindo, na generalidade dos casos, um empenhamento cívico firme, em contraste com algum conjuntural declínio das tradicionais formas de militância partidária e sindical (...).

*José Menéres Pimentel, 1997.*

A primeira e nuclear função do Provedor radica, pois, no dever de recepção, instrução e decisão das queixas ou reclamações que lhe são dirigidas pelas pessoas singulares ou colectivas. É a elas que tem de responder em primeira linha, é com as suas queixas que se deve preocupar em primeira mão, é do cidadão que tem de ser o defensor empenhado.

*Henrique Nascimento Rodrigues, 2001.*



---

# Índice

---

<b>Prefácio</b> .....	13
<b>Abertura</b> .....	19
<b>Aspectos metodológicos</b> .....	21
1. Âmbito de análise .....	21
2. Conceito operacional de queixa.....	22
3. Conceito operacional de participação política.....	24
4. Comparação dos dados .....	25
5. Operações relativas ao inquérito de opinião .....	25
5.1. <i>A informação recolhida</i> .....	26
5.2. <i>Tarefas metodológicas</i> .....	26
5.3. <i>Universo e Amostra</i> .....	27
5.4. <i>As variáveis</i> .....	29
<b>Introdução</b> .....	35

## CAPÍTULO 1

<b>O Provedor de Justiça como instrumento de participação política .....</b>	<b>43</b>
1. O Provedor de Justiça no quadro legal português .....	43
2. Natureza jurídica do Provedor de Justiça .....	44
3. O Provedor de Justiça e as capacidades dos sistemas políticos .....	48
3.1. <i>A função de regulação</i> .....	49
3.2. <i>A função de resposta</i> .....	49
4. O Provedor de Justiça e as funções de conversão .....	50
4.1. <i>A função de expressão indirecta de interesses</i> .....	50
4.2. <i>A expressão directa de interesses</i> .....	52
4.3. <i>Agregação de interesses</i> .....	52
5. O Provedor de Justiça e as funções de adaptação .....	53
5.1. <i>A função de comunicação política</i> .....	53
5.2. <i>A função de socialização política</i> .....	54
6. O Provedor de Justiça como instrumento de participação política .....	56

## CAPÍTULO 2

<b>O direito de queixa como forma de participação política .....</b>	<b>59</b>
1. Uma forma convencional .....	63
2. Uma forma indirecta .....	64
3. Modo de acção/actividade de contacto .....	64
4. Âmbito dos resultados .....	65
5. Esfera de acção .....	66
6. Grau de esforço exigido à sua prática .....	67
7. Eficácia e influência associada .....	68
8. Visibilidade social .....	69
9. Frequência de utilização .....	70

CAPÍTULO 3

**Participação política através do exercício do direito**

<b>de queixa .....</b>	<b>73</b>
1. Evolução do recurso ao direito de queixa .....	73
2. Características dos reclamantes .....	78
2.1. <i>Caracterização pelo género</i> .....	78
2.2. <i>Caracterização pela profissão</i> .....	79
2.3. <i>Caracterização pela origem geográfica das queixas</i> .....	81
3. Natureza dos interesses em causa.....	84
4. Caracterização das queixas colectivas quanto à origem .....	85
5. Tipo de assuntos em causa .....	87
6. Entidades visadas nas queixas .....	92
6.1. <i>Tipo de entidades</i> .....	92
6.2. <i>Distribuição das queixas na Administração Central</i> .....	94
6.3. <i>Distribuição das queixas por “outras entidades”</i> .....	95
6.4. <i>Distribuição das queixas pela Administração Local</i> .....	96
7. Eficácia de acção do Provedor de Justiça .....	96

CAPÍTULO 4

**Caracterização dos reclamantes e avaliação do Provedor**

<b>de Justiça .....</b>	<b>99</b>
1. Caracterização sociológica dos reclamantes .....	99
1.1. <i>Reclamantes e População</i> .....	99
2. Experiências dos reclamantes no recurso ao Provedor de Justiça....	103
3. Estrutura sociológica dos reclamantes.....	105
4. Razões do recurso ao Provedor de Justiça .....	114
4.1. <i>Codificação das razões de recurso</i> .....	114
5. Análise sociológica das razões de recurso ao Provedor de Justiça.....	118

<b>Conclusões</b> .....	127
1. Uso do direito de queixa.....	127
2. Traços principais de imagem do Provedor de Justiça .....	128
2.1. <i>Oposição entre a “imparcialidade” e o “conselho de amigos”</i> .....	130
2.2. <i>Oposição entre “último recurso” e “imparcialidade” e “capacidade de pressão”</i> .....	130
2.3. <i>Oposições no terceiro factor</i> .....	131
3. Síntese da imagem do Provedor de Justiça .....	131
<b>Bibliografia</b> .....	133

---

# Índice de quadros, gráficos e figuras

---

## ÍNDICE DE QUADROS

### *Aspectos metodológicos*

Quadro 1. Distribuição do género e da região no Universo e na Amostra.....	28
Quadro 2. Distribuição da idade dos inquiridos.....	30
Quadro 3. Nível de instrução concluído pelos inquiridos.....	30
Quadro 4. Nível de escolaridade dos inquiridos.....	31
Quadro 5. Situação sócio-profissional dos inquiridos.....	31
Quadro 6. Agrupamento de regiões.....	32
Quadro 7. Distribuição dos inquiridos pela região.....	33

### *Capítulo 3*

Quadro 1. Evolução do tipo de queixas quanto à forma da sua formulação.....	76
Quadro 2. Profissão dos reclamantes.....	79
Quadro 3. Evolução das queixas pela profissão dos reclamantes.....	80

Quadro 4. Número de queixas por 10 mil habitantes.....	82
Quadro 5. Evolução das queixas por distrito/região .....	83
Quadro 6. Evolução das queixas pela natureza dos interesses em causa .....	84
Quadro 7. Queixas colectivas .....	86
Quadro 8. Evolução das queixas colectivas (entidades mais representativas) .....	86
Quadro 9. Queixas por assunto.....	87
Quadro 10. Evolução das queixas por tipo de assunto.....	89
Quadro 11. Evolução do número de queixas (direitos fundamentais) ..	90
Quadro 12. Distribuição das queixas por áreas de assessoria .....	91
Quadro 13. Queixas pelas entidades visadas (1992-1998).....	92
Quadro 14. Evolução das queixas pelas entidades visadas (1992-1998) .....	93
Quadro 15. Evolução das queixas pelas entidades visadas (2000-2004) .....	93
Quadro 16. Evolução das queixas (Administração Central) .....	94
Quadro 17. Evolução das queixas (entidades independentes e outras) .	95
Quadro 18. Evolução das queixas (Administração Local).....	96
Quadro 19. Evolução dos rácios de eficácia da intervenção do Provedor de Justiça .....	97

#### ***Capítulo 4***

Quadro 1. Reclamantes e População (variação por género) .....	100
Quadro 2. Reclamantes e População (variação por idade).....	100
Quadro 3. Reclamantes e População (variação pela instrução) .....	101
Quadro 4. Reclamantes e População (variação pela situação profissional).....	101
Quadro 5. Reclamantes e População (variação pela região).....	102
Quadro 6. Experiência dos Reclamantes no recurso ao Provedor de Justiça .....	103
Quadro 7. Hipótese de independência da experiência de recurso.....	104
Quadro 8. Experiência, Sexo e Instrução .....	104

Quadro 9. Variação dos Reclamantes segundo o género e a idade .....	106
Quadro 10. Variação dos reclamantes segundo o género e a instrução.	106
Quadro 11. Variação dos reclamantes segundo o género e actividade..	107
Quadro 12. Variação dos reclamantes segundo o género e a região ..	108
Quadro 13. Variação dos reclamantes segundo a idade e a instrução ...	109
Quadro 14. Variação dos reclamantes segundo o género e as habilitações .....	110
Quadro 15. Associação entre a idade e a região .....	112
Quadro 16. Associação entre o grau de escolaridade e a região .....	112
Quadro 17. Grelha de codificação das categorias .....	115
Quadro 18. Novas categorias – razões de recurso ao Provedor de Justiça.....	117
Quadro 19. Hierarquia das razões de recurso ao Provedor de Justiça ..	117
Quadro 20. Variação das razões de recurso ao Provedor de Justiça pela região.....	118
Quadro 21. Razões de recurso em destaque .....	120
Quadro 22. Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação por género) .....	121
Quadro 23. Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação por idade) .....	122
Quadro 24. Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação pela actividade) .....	122
Quadro 25. Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação pela escolaridade).....	123

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### *Capítulo 3*

Gráfico 1. Evolução do número de queixas .....	76
Gráfico 2. Evolução das queixas por género .....	78
Gráfico 3. Evolução do peso dos distritos/regiões mais representativos .....	83
Gráfico 4. Evolução da natureza das queixas.....	85

## ÍNDICE DE FIGURAS

### *Capítulo 1*

Figura 1. Contribuição da perspectiva funcionalista para a análise da participação política .....	48
Figura 2. Fluxo de relações entre os cidadãos e a Provedoria de Justiça e entre esta e o sistema político .....	57

### *Capítulo 2*

Figura 1. Síntese das dimensões de análise da noção de participação política .....	61
Figura 2. Índice de participação social .....	62
Figura 3. Caracterização do direito de queixa como forma de participação política .....	71

---

# Prefácio

---

*1. De que se queixam os cidadãos ao Provedor de Justiça? Quantas queixas recebe anualmente? Qual a proveniência geográfica destas? E são os homens ou as mulheres quem mais reclama? Que entidades públicas são mais visadas nas queixas? Como é o perfil sociológico dos reclamantes? E o que os leva a recorrer ao Provedor de Justiça?*

*A estas e outras importantes questões procura-se responder nesta obra. Ela é inovatória na abordagem preliminar que, do ponto de vista da ciência política, introduz, encarando o Provedor de Justiça como um contributo para a realização da democracia participada e realçando a informalidade dos seus procedimentos como facilitadora da participação política. Ou o é, ainda, quando sublinha que, ao impulsionar o reforço de valores como a legalidade, a igualdade, a justiça, a imparcialidade, a informação e a desburocratização, o Provedor de Justiça desempenha uma função de socialização directa junto dos poderes públicos que são objecto da sua intervenção.*

*A ciência política enquadra, assim, o Provedor de Justiça à luz dos seus conceitos próprios, mas compagina-se, enlaça-se e desemboca em horizontes que a lei também “diz” na sua linguagem de articulados. É como que a Ciência Política e o Direito fossem janelas de quartos diferentes, através das quais se espraiasse a vista pelo mesmo rio, com olhares convergentes.*

2. Mas a obra é também valiosa por oferecer uma análise político-sociológica das queixas, do perfil dos cidadãos, das razões por que acodem ao Provedor de Justiça, das matérias sobre que incidem as suas reclamações. O trabalho repousa, naturalmente, nos relatórios anuais de actividade do Provedor de Justiça apresentados ao Parlamento, tratando os dados neles contidos de uma forma global e procurando prescrustá-los à luz do período considerado (1992-2004), escolhido pelos Autores. Mas, pela primeira vez, procede-se a uma caracterização social mais fina dos reclamantes, bem como ao estudo das razões que os levam a dirigir-se ao Provedor de Justiça, o que se faz com base em questionários preparados e enviados aos reclamantes a partir de 2001.

As dificuldades que ofereceu o tratamento destes inquéritos, de resposta anónima, foram superadas com felicidade e isso permitiu soprarr alguma névoa que a mera experiência do trabalho quotidiano do Provedor de Justiça não consentia dissipar.

3. Que o volume de queixas tem aumentado, ainda que de forma não linear, é um facto. Ele indicia ou uma progressiva melhor visibilidade da instituição, ou movimentos circunstanciais de reclamações, ocasionados por reacção a infracções a direitos ou a expectativas legítimas dos cidadãos, ou a disfuncionalidades administrativas graves na aplicação das leis, a que reagem grupos alargados de cidadãos. O Gráfico 1 do Capítulo 3 mostra esta evolução, mas há que ter cautela na sua interpretação. Por exemplo, há anos de “pico” (1999 e 2001), originados por queixas “em cascata”, como há anos em que foi decidido não contabilizar totalmente estas queixas repetidas. Por isso, a partir de 2003 deixaram de ser computadas nas estatísticas constantes dos relatórios anuais do Provedor de Justiça, precisamente para as não empolar. Daí a aparente quebra para 5.113 queixas nesse ano, em que foram registados (pela primeira vez) 14.140 reclamantes e para 5.784 processos de queixas em 2004, com 8.801 reclamantes. Isto significa, pois, que, até 2003, o número de processos de queixa organizados é idêntico, ou relativamente aproximado, ao número de reclamantes; mas, a partir daí, é forçosamente inferior, por mudança do critério estatístico.

4. *O estudo desenvolve e afina as conclusões anuais extraídas dos relatórios do Provedor de Justiça, nomeadamente nas seguintes vertentes:*

- *os homens reclamam mais do que as mulheres (na proporção de quase dois por três reclamantes);*
- *a média de idades dos reclamantes é bastante superior à da população, notoriamente a partir dos 40 anos;*
- *o nível de instrução dos reclamantes é também, em média, superior ao da população, em especial a partir do ensino secundário;*
- *são os cidadãos da Área Metropolitana de Lisboa, das Regiões Autónomas (com enfoque particular para os Açores) e do Grande Porto que revelam maior desenvoltura no acesso ao Provedor de Justiça, por contraste, relativamente à população do País, com os cidadãos do interior e do litoral-norte e, em menor medida, com os do litoral-centro sul\*;*
- *as queixas envolvem, pela natureza da sua titularidade, a defesa de interesses individuais, por contraposição a interesses de grupo, ou gerais. Também aqui, porém, há que acautelar esta leitura dos dados, que as estatísticas não traduzem fielmente. Em regra, queixas apresentadas por colectivos de cidadãos, associações, sindicatos, comissões, espelham interesses supra-particulares. E, em numerosos casos, o Provedor de Justiça arranca de uma queixa individual para a defesa de interesses mais gerais, evoluindo de uma postura reactiva para uma atitude pró-activa.*

5. *E sobre que assuntos incidem as queixas dos cidadãos? Costumo dizer, a este propósito, que o Provedor de Justiça é como um caleidoscópio que, diariamente, gira de um assunto para outra matéria.*

*Em todo o caso, no período 1992-98, evidenciam-se tendências: as questões atinentes às condições de trabalho dos funcionários públicos sobrelevam nitidamente, seguindo-se as queixas sobre atrasos nos tribu-*

---

\* Um milhão de folhetos informativos sobre o Provedor de Justiça estão a ser distribuídos, em 2005, nas caixas de correio dos residentes nas regiões em que se detectou um recurso menos frequente ao Provedor de Justiça, na decorrência de protocolo celebrado com a CTT.

nais, conservatórias e notários e perfilando-se, depois, as reclamações referentes aos vários sistemas e sub-sistemas de segurança social\*\*.

Já no período 2000-2004, agora sob grelha classificatória diferente, é possível constatar que os assuntos relevando das condições de trabalho na função pública e os da segurança social mantêm predominância, com a ressalva dos dois últimos anos, em que sobressaem as questões fiscais e perdem peso as da função pública. Mas torna-se sensível um acréscimo acentuado de outras tipologias de queixas, como as relacionadas com o urbanismo, o ordenamento do território e o ambiente, os direitos dos consumidores, os assuntos de imigração, por exemplo, revelando outras preocupações dos cidadãos, mais conexas com o desenvolvimento sócio-económico do País.

A recondução das queixas a estas grandes tipologias padronizadas não deve, porém, obscurecer o facto de que, sob cada uma delas, prepassam miríades de reclamações diferenciadas e que cada queixa é, afinal, o cidadão e o seu caso. É isto que faz a riqueza da instituição e traça a marca impressiva do seu serviço à cidadania.

6. A Administração Central posiciona-se, inquestionavelmente, como a estrutura de organização pública mais visada, seguindo-se a Administração Indirecta e Autónoma e a Administração Local.

Na Administração Central, os Ministérios das Finanças e da Educação assumem lugar cimeiro, logo seguidos pelo da Justiça. Deve ter-se presente que esta classificação não é simétrica da que se reporta aos assuntos tratados nos processos de queixa. Assim, queixas de contribuintes e de funcionários da Administração Fiscal, bem diferentes pela sua natureza, são dirigidas ao Ministério das Finanças enquanto entidade visada; queixas de educadores de infância e professores quanto às suas condições de trabalho, assim como reclamações sobre acção social escolar ou sobre equivalência de habilitações têm como desti-

---

\*\* É curioso recordar o relatório do Provedor de Justiça, referente a 1976: “Assim, as questões relativas ao **trabalho** (função pública, sobretudo), **segurança social** e habitação” (neste caso, as ocupações e despejos, produto da época revolucionária) constituíram quase dois terços das queixas endereçadas ao Provedor de Justiça nesse ano. Este fio condutor perdeu em grande medida no tocante às duas primeiras tipologias.

*natário comum o Ministério da Educação; em contrapartida, queixas referentes a denegação de subsídios sociais ou pensões de reforma, por exemplo, são tratadas, em termos classificatórios, como dirigidas a entidades da Administração Indirecta (Centros Distritais de Segurança Social, Instituto da Segurança Social), não surgindo, por isso, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social como entidade visada.*

*De novo se impõe, pois, uma leitura cautelosa destes dados.*

*7. Índice do maior relevo para a apreciação da actividade do Provedor de Justiça advém do grau de eficácia obtido na sua acção. Deste ponto de vista, é de assinalar que as taxas de resolução e de sucesso se mantêm em patamares elevados entre 1996-2004: médias de 84% e de 79%, respectivamente.*

*O estudo não incidiu – por tal não ter sido solicitado – na apreciação dos graus de eficiência quanto à pendência anual de processos não concluídos e à celeridade no tempo médio de conclusão das queixas. O leitor interessado poderá recorrer, para esse efeito, aos últimos relatórios do Provedor de Justiça, que atestam índices muito satisfatórios desse ponto de vista.*

*8. É especialmente interessante o tratamento da caracterização sociológica dos reclamantes, feito com base, como se referiu, nos resultados de inquéritos remetidos, desde 2001, aos queixosos pela Provedoria de Justiça. Procedeu-se, com base nas respostas, a um aprofundamento da caracterização dos reclamantes no que toca à frequência do recurso à queixa ao Provedor de Justiça, em função do género, idade, habilitações literárias, situação perante o trabalho, habitat e outras variáveis.*

*São particularmente curiosas as conclusões, de que destaco estas:*

- as mulheres reclamantes são, em média, mais jovens do que os homens;*
- os reclamantes mais velhos (acima dos 60 anos) têm um peso relativo superior ao do respectivo grupo etário na estrutura populacional;*
- a actividade profissional dos reclamantes não se diferencia segundo o género;*

- *as mulheres reclamantes apresentam níveis de escolaridade mais elevados do que os homens a partir do ensino secundário;*
- *é superior o peso relativo dos reclamantes com escolaridade completa ao nível dos ensinos médio e superior, que representam um em cada três reclamantes, enquanto na população a proporção é de um para cada oito portugueses;*
- *são residentes na Área Metropolitana de Lisboa os reclamantes detentores de maior nível de escolaridade;*
- *as mulheres residentes na Área Metropolitana de Lisboa superam os homens no recurso ao Provedor de Justiça.*

*9. De realçar, enfim, que a obra permite-nos, de forma inovadora, aferir com alguma consistência as motivações dos cidadãos na opção do seu recurso ao Provedor de Justiça. Baseados em 800 questionários, aleatoriamente escolhidos de entre os 6.373 disponibilizados, os Autores procederam a uma codificação das respostas, fixando em sete as razões daquele recurso: imparcialidade, capacidade de pressão, competência de actuação, reparação de injustiças, aconselhamento, última alternativa e confiança/prestígio.*

*Destas sete razões, sobressai nitidamente a imagem do Provedor de Justiça como instância de reparação de injustiças. É uma conclusão que revela a sintonia da análise político-sociológica com a lei, que confirma a percepção advinda do trabalho quotidiano do Provedor de Justiça e insufla energias para manter a senda que o mandato constitucional lhe demarcou.*

*O aprofundamento da análise destas sete razões através do seu cruzamento com as variáveis utilizadas demonstra que os reclamantes vêem a instituição com enfoques aqui e ali diferenciados, em função da sua própria situação social. Todavia, como referem os Autores, “a representação social do Provedor de Justiça projecta a imagem de imparcialidade e de capacidade de actuação”.*

*É uma síntese que faz juz a estes 30 anos de vida da instituição.*

*H. Nascimento Rodrigues*

---

# Abertura

---

Este livro resulta de uma investigação que teve por objectivo a análise da expressão do direito de queixa, do ponto de vista individual e colectivo, junto do Provedor de Justiça, entre 1992 e 2004, e a caracterização social dos reclamantes, a partir de 6373 inquéritos aplicados pela Provedoria de Justiça entre Janeiro de 2001 e Setembro de 2004, bem como a análise das razões que levam os respondentes a considerar esta instituição como a mais adequada à defesa dos interesses que suportam as respectivas queixas.

Com este estudo pretende-se, ainda que de forma exploratória, alargar as perspectivas de análise do fenómeno da participação pública dos cidadãos que, neste caso, remete para o modo como os indivíduos e os grupos se relacionam com o sistema político, recorrendo a instituições concretas que funcionam como intermediárias da sua acção.

Uma parte significativa do trabalho que agora se apresenta só foi possível graças à colaboração da Provedoria de Justiça, nomeadamente pela cedência de informação sobre a expressão do direito de queixa ao longo do período assinalado, bem como pela disponibilidade em esclarecer aspectos técnicos e processuais relativos ao seu tratamento.

Um agradecimento especial é devido ao actual Provedor de Justiça, Dr. Henrique Nascimento Rodrigues que, desde o início, apoiou o estudo,

accedendo a que os autores explorassem os dados contidos nos questionários enviados, de forma anónima, aos reclamantes, tendo em vista a sua caracterização mais detalhada e a análise do modo como aqueles interpretam a acção do Provedor de Justiça.

Os autores agradecem ainda a disponibilidade do Provedor de Justiça em publicar o estudo, enquadrando-o no âmbito das comemorações do trigésimo aniversário da instituição.

*Manuel Meirinho Martins*  
*Jorge de Sá*

---

# Aspectos metodológicos

---

## 1. Âmbito de análise

O estudo comporta duas vertentes de análise que são antecedidas por um enquadramento teórico que incide na abordagem ao Provedor de Justiça como estrutura de participação política e social (capítulo 1) e na caracterização do direito de queixa no âmbito de alguns vectores de tipificação dos instrumentos de intervenção pública dos cidadãos (capítulo 2).

A primeira vertente (capítulo 3) trata da expressão do direito de queixa junto do Provedor de Justiça, quer tenha origem em cidadãos individualmente considerados quer em grupos de cidadãos não organizados ou mesmo em entidades colectivas.

Nesta decorrência, pretende-se, a partir dos dados publicados nos relatórios de actividade do Provedor de Justiça, entre 1992 e 2004, caracterizar, dentro das possibilidades de exploração desses dados, o uso desta forma de participação política e social<sup>1</sup>. Para o efeito, seguiu-se a

---

<sup>1</sup> Esta dimensão temporal corresponde ao período em que é possível comparar alguns indicadores de participação de forma sistemática dado que, a partir de 1992, o Provedor de Justiça tem integrado no seu relatório anual de actividades um conjunto de dados relativos à caracterização do exercício do direito de queixa. Para o período anterior, em face da ausência de dados, não é possível efectuar qualquer caracterização.

estrutura de indicadores de caracterização constante nos referidos relatórios, embora tenhamos agrupado essa estrutura em duas dimensões: i) *a dimensão referente à expressão das queixas por parte dos cidadãos* — incluindo-se os aspectos relativos ao grau de recurso às queixas, a caracterização social dos reclamantes, a natureza dos interesses em causa, a caracterização das queixas individuais e colectivas, o tipo de assuntos objecto de reclamação, e as entidades visadas<sup>2</sup>; ii) *a dimensão institucional referente ao modo de actuação do Provedor de Justiça* — engloba aspectos relativos à eficácia da sua intervenção.

A segunda vertente (capítulo 4) incide na caracterização dos reclamantes, a partir dos resultados de um inquérito preenchido pelos próprios, mas anónimo, administrado pela Provedoria de Justiça, ao qual responderam 6373 indivíduos, entre 1 de Janeiro de 2001 e 30 de Setembro de 2004. A partir dos dados foi possível completar a caracterização dos reclamantes no que respeita à frequência de uso do direito de queixa, ao género, à idade, às habilitações literárias, à situação perante o trabalho e ao habitat. Os resultados permitiram ainda avaliar as razões pelas quais os inquiridos consideram o Provedor de Justiça como a entidade adequada para fazer valer os seus direitos em relação às entidades que são objecto de queixa.

## 2. Conceito operacional de queixa

Para efeitos do presente estudo considera-se queixa, as reclamações apresentadas pelos cidadãos portugueses ou estrangeiros, de forma individual ou colectiva, junto do Provedor de Justiça, bem como as decorrentes da iniciativa própria ou as transmitidas pela Assembleia da República, relativamente a acções ou omissões, ilegais ou injustas, dos poderes públicos<sup>3</sup>, independentemente dos resultados.

---

<sup>2</sup> Uma primeira análise desta vertente, para o período de 1992 a 2000, encontra-se em Manuel Meirinho Martins, *Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003 (polic.).

<sup>3</sup> Consideram-se, neste caso, as entidades públicas (Administração Central e Regional, autarquias, empresas públicas) ou com poderes públicos (empresas concessionárias de serviços

Daqui decorre que a queixa corresponde a um acto concreto de um determinado indivíduo, de um grupo, da Assembleia da República ou do próprio Provedor de Justiça que visa assegurar a legalidade e a justiça da actuação dos poderes públicos. Este acto, em particular quando se refere a indivíduos e a grupos, expressa-se numa reclamação formulada nos termos regulamentares<sup>4</sup>, o que não significa que, por si só, possa considerar-se como queixa. Daqui decorre que é a substância da reclamação e não a forma da sua comunicação que é determinante para a admitir como queixa.

Nestes termos, para efeitos operacionais, considera-se queixa «toda e qualquer comunicação, independentemente da sua forma, apresentada por um ou mais reclamantes, na qual é solicitada a intervenção do Provedor de Justiça, sobre questões da sua competência»<sup>5</sup>. Assim sendo, não são consideradas queixas as comunicações que se reportem a meras exposições<sup>6</sup>. Com efeito, as comunicações que são arquivadas liminarmente<sup>7</sup> por não corresponderem aos requisitos anteriores, e as que são objecto de arquivo por motivos administrativos, não são consideradas queixas.

---

públicos ou de exploração de bens do domínio público), as Forças Armadas e os institutos públicos. O âmbito de actuação do Provedor de Justiça pode ainda incidir em relações entre particulares que impliquem uma especial relação de domínio no âmbito da protecção de direitos, liberdades e garantias. Rigorosamente, só estão excluídas a função política e a função judicial. Cf. art.º 2.º, art.º 22.º e art.º 20, 1, b) do Estatuto do Provedor de Justiça, Cf. *Provedor de Justiça – Estatuto e Lei Orgânica*, Lisboa, Provedoria de Justiça, 2001.

<sup>4</sup> O art. 25.º do Estatuto do Provedor de Justiça prescreve a forma oral ou escrita (remetida directamente, por via postal ou por correio electrónico), contendo a identidade, a morada e, se possível, a assinatura; a redução a auto em caso de apresentação oral. As queixas também podem ser remetidas a qualquer agente do Ministério Público. *Ibidem*.

<sup>5</sup> Cf. art.º 11.º da Ordem de Serviço n.º 1/PJ/2002.

<sup>6</sup> Nos termos da Ordem de Serviço indicada na nota anterior, são consideradas meras exposições as comunicações anónimas (incluindo-se as recebidas por correio electrónico que não contenham a identificação do reclamante ou não a permitam a partir do endereço), as que não pretendam qualquer intervenção (limitando-se a dar conhecimento ao Provedor de Justiça, isolada ou conjuntamente com outras entidades, de determinados factos ou situações) e as de índole genérica (sem concretização de factos ou situações que contendam com direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos). *Ibidem*.

<sup>7</sup> Os fundamentos do arquivamento liminar estão previsto no art.º 31.º do Estatuto do Provedor de Justiça, Cf. *Provedor de Justiça – Estatuto e Lei Orgânica*, *op. cit.*

Em face do exposto, consideramos duas dimensões operacionais do conceito. A primeira corresponde a uma dimensão formal, na medida em que esta elimina as queixas que não reúnem as condições estabelecidas na lei. A segunda corresponde a uma dimensão mais abrangente, porquanto engloba todas as queixas formuladas por indivíduos e por grupos, estejam ou não em conformidade com as regras formais.

Nestes termos, a noção operacional seguida privilegia o modo e o grau de uso do direito de queixa, independentemente da consciência do utilizador (individual ou colectivo) de que a queixa reúne condições para ser aceite.

### **3. Conceito operacional de participação política**

Neste estudo optou-se por uma noção abrangente de participação política. Com efeito, como adiante se tratará em maior detalhe (*Cf. Cap. 2., infra*), consideramos como participação política as acções levadas a cabo pelos cidadãos e pelos grupos, directa ou indirectamente, de forma autónoma ou mobilizada, por meios consentidos ou não consentidos, dirigidas aos governantes e às instituições públicas, por forma a influenciar a formação das políticas públicas ou modificar as decisões já tomadas e implementadas, sejam de âmbito individual ou colectivo, independentemente do resultado conseguido pelos seus promotores directos ou indirectos.

Esta noção abrange a expressão do direito de queixa, porquanto inclui actos concretos e observáveis dos cidadãos, dos agrupamentos e dos grupos, que de forma indirecta (via Provedor de Justiça) e independentemente da natureza dos interesses em causa (individual ou colectiva) e dos resultados alcançados, procuram influenciar a acção das autoridades públicas (excluem-se, neste caso, os órgãos de soberania – função política e função judicial) do ponto de vista da modificação dos seus actos ou das suas omissões.

Destaca-se, assim, a vertente objectiva da participação política que incide sobre as actividades directamente observáveis, ou seja, sobre as actividades que expressam comportamentos efectivos dos cidadãos dirigi-

das ao sistema político<sup>8</sup>. Não se consideram, portanto, nesta noção, as atitudes, uma vez que elas traduzem não uma participação manifesta mas uma participação latente<sup>9</sup>.

Em face do âmbito de análise traçado, não se abordam neste estudo os aspectos processuais relacionados com a formulação das queixas e com o funcionamento interno da Provedoria de Justiça. Apesar disso, justifica-se uma referência sintética ao âmbito de acção do Provedor de Justiça, como também se impõe um breve enquadramento teórico sobre o exercício do direito de queixa como forma de participação política, no quadro de uma abordagem ampla das possibilidades de acção directa e indirecta a que os cidadãos recorrem para influenciar o processo de tomada de decisão política.

#### **4. Comparação dos dados**

Importa referir que se detectaram algumas insuficiências quanto ao rigor dos dados publicados anualmente pela Provedoria de Justiça. Com efeito, os critérios de classificação dos dados não se têm mantido uniformes e, em muitos casos, a informação disponível através das queixas não garante a objectividade necessária à sua sistematização. Daí que, nos últimos seis anos, de 1999 a 2004, dada a mudança de critérios de classificação, algumas das rubricas não podem ser comparadas. No entanto, as insuficiências apontadas não inviabilizam os objectivos da presente análise, atendendo ao seu carácter exploratório e descritivo.

#### **5. Operações relativas ao inquérito de opinião**

A informação recolhida em papel foi sujeita a diferentes controlos, originando um ficheiro informático de cujo tratamento resultaram os

---

<sup>8</sup> Nos termos sugeridos, entre outros, por Robert Dahl, Cf. *Análise Política Moderna*, 4.<sup>a</sup> Ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 105.

<sup>9</sup> Cf. Samuel Barnes e Max Kaase, *Political Action – Mass Participation in Five Nations*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.

apuramentos que se analisam mais adiante. Note-se que não se trata de procedermos a uma análise das queixas efectuadas, mas tão só de estudarmos o perfil sociológico dos queixosos e das razões que os conduziram a apelar para o Provedor de Justiça.

### ***5.1. A informação recolhida***

O questionário que os cidadãos que se dirigiram ao Provedor de Justiça foram convidados a preencher, de forma anónima, ocupava uma folha A4 com algumas questões que são da responsabilidade exclusiva da Provedoria de Justiça. Para além da recolha do grupo etário e do género dos queixosos, o questionário incluía, igualmente, questões relativas às habilitações literárias frequentadas e concluídas, à situação sócio-profissional e ao concelho de residência dos inquiridos.

No mesmo documento constavam, ainda, perguntas sobre o número de vezes em que cada queixoso se tinha dirigido antes ao Provedor de Justiça e sobre as razões pelas quais (o queixoso) julgou «ser o Provedor de Justiça a entidade adequada para fazer valer os seus direitos em relação às entidades de quem se queixa». Esta última questão era apresentada aos inquiridos sob a forma de pergunta aberta, dispondo cada respondente do espaço de quatro linhas para expor as suas razões de apresentação da queixa.

### ***5.2. Tarefas metodológicas***

Em termos de modelo, seguimos uma metodologia assente na descrição das variáveis resultantes da informação recolhida, procurando estabelecer ligações de tipo correlacional entre as razões com que os inquiridos justificaram as suas queixas e as variáveis sócio-demográficas disponíveis.

Os trabalhos iniciaram-se com uma revisão dos questionários em papel, controlando a qualidade do seu preenchimento e assegurando-a, com vista às tarefas de registo informático das respostas obtidas.

Seguidamente, efectuou-se a codificação do concelho de residência e finalmente recolhido o conteúdo das respostas à pergunta sobre as razões justificativas da queixa apresentada. Esta última recolha foi reali-

zada a partir de oitocentos questionários seleccionados aleatoriamente entre os mais de seis mil disponíveis.

Esta informação foi sujeita a técnicas de análise de conteúdo temática, após levantamento dos conceitos que organizavam o discurso correspondente às respostas obtidas. Daqui resultou uma primeira grelha de vinte e uma categorias de resposta, para as quais foi vertida a informação escrita pelo punho dos respondentes aos questionários.

O documento estava, assim, em condições de ser gravado em suporte informático, o que foi integralmente realizado duas vezes, de forma independente uma da outra e sem que a informação de um mesmo questionário fosse registado da segunda vez pela mesma pessoa que o havia efectuado inicialmente.

Sempre que se verificaram diferenças entre os dois registos do mesmo questionário, recorreu-se ao documento de base, não se efectuando qualquer correcção automática de erros de registo encontrados. A própria operação de registo da informação foi preparada com controlo dos “campos de registo” não permitindo a gravação de dados sempre que no espaço de uma mesma informação já existisse um registo anterior.

Uma vez realizados todos os registos, o ficheiro obtido foi sujeito a um último controlo de qualidade através de *software* adequado para o efeito e preparado expressamente para o ficheiro em causa. Testou-se, assim, a validade lógica de toda a informação registada, corrigindo-se os erros encontrados. Eliminaram-se os questionários em que não havia respostas nem às razões, nem ao género sexual, idade, instrução e região. Do conjunto dos controlos de qualidade efectuados resultou a anulação de alguns questionários, pelo que o número final de registos do ficheiro validado é de 6 373. Refira-se que todos os questionários não continham qualquer informação que identificasse o respondente, pelo que se garantiu o seu total anonimato.

### **5.3. Universo e Amostra**

Os questionários validados que suportam a amostra de reclamantes, objecto de análise neste estudo, só foram preenchidos por parte dos cidadãos que apresentaram queixas ao Provedor de Justiça.

Apesar da grande dimensão amostral e mesmo da considerável proporção de inquiridos relativamente à totalidade de reclamantes, coloca-se a questão da representatividade desta amostra em relação ao universo de reclamantes no período considerado para este trabalho (anos de 2001, 2002, 2003 e parte de 2004).

No caso presente, esta questão é ainda mais pertinente, dado que os inquiridos não foram seleccionados aleatoriamente entre os reclamantes daquele período temporal, mas resultam daqueles que, tendo apresentado queixa, aceitaram preencher um formulário com várias informações que analisaremos adiante.

Esta questão da representatividade não é facilmente controlável em situações como a presente, já que não dispomos, no universo do estudo, das distribuições de frequência das variáveis disponíveis na amostra, à excepção do género sexual e dos distritos de residência dos reclamantes.

*Quadro 1.*

**Distribuição do género e da região no Universo e na Amostra (em %)**

<b>Reclamantes</b>	<b>Universo (2001 a 2004)</b>	<b>Amostra</b>
<b>Género</b>		
Feminino	35,3	35,5
Masculino	64,7	64,5
<b>Região (*)</b>		
Norte	25,1	23,1
Centro	16,1	15,9
Lisboa	36,3	35,1
Sul (inclui Regiões Autónomas)	22,5	25,9

(\*) Como dispunhamos unicamente de dados distritais, a região Norte junta os distritos a norte do Douro, na Região Centro os distritos entre o Douro e Tejo, a Lisboa corresponde o respectivo distrito e na Região Sul os restantes, incluindo-se aqui as duas Regiões Autónomas e o distrito de Santarém.

Os dados deste quadro revelam que existe uma grande proximidade entre as frequências relativas das categorias de género e de região do universo e da amostra. Aliás, a hipótese de independência entre universo e amostra no que respeita ao género sexual não é rejeitada, dado o valor

do respectivo qui quadrado, que é de 0,06 (1 g.l.). No entanto, no que se relaciona com a região, o valor do qui quadrado que lhe diz respeito atinge 30,67 (3 g.l.), o que significa que a hipótese de rejeição da independência é aceite (erro 1.<sup>a</sup> espécie de 0,01).

Por esta razão decidimos reequilibrar a amostra segundo as categorias de região que constam do quadro acima, de forma a dar-lhe a proporcionalidade encontrada no universo, que diz respeito aos anos de 2001 a 2004. Apesar desta operação de equilíbrio amostral, as condições de obtenção da amostra global e o desconhecimento da distribuição de outras variáveis no universo do estudo não permitem que se considere, sem mais, que esta amostra seja representativa do universo de onde provém.

Assim, sempre que na análise que apresentaremos adiante nos referirmos a “reclamantes” ou a “queixosos” deve considerar-se que se trata de reclamantes que preencheram os questionários já referidos, embora seja possível que as conclusões que a amostra permite não se apresentem substancialmente distintas das que se obteriam a partir de uma amostra construída de acordo com as regras desta área de investigação.

É com base neste raciocínio que consideramos aplicáveis aos dados algumas técnicas estatísticas que, no entanto, requerem a equiprobabilidade na selecção amostral, condição fundamental para a sua representatividade em relação ao universo de onde foi extraída.

Preferimos correr esse risco dado que a alternativa, neste caso concreto, seria limitar o tratamento estatístico dos resultados relativamente a instrumentos poderosos de análise.

Em qualquer caso, a amostra de que dispomos coincide com o universo dos reclamantes que preencheram o questionário elaborado pela Provedoria de Justiça, pelo que a restrição do âmbito do estudo a este último universo põe um ponto final na discussão sobre a aplicabilidade das técnicas de inferência estatística.

#### **5.4. As variáveis**

Quase todas as variáveis disponíveis respeitam a características sócio-demográficas dos queixosos. Denomina-se por “sexo” a que se prende com o género sexual, constatando-se que dos 6 373 respondentes

válidos, 307 não forneceram informação sobre esta matéria. Dos restantes 64,5% são homens e 35,5% são do sexo feminino.

Outra das variáveis disponíveis respeita à idade. A informação foi recolhida em oito categorias, que reagrupamos em cinco, após análise da distribuição dos efectivos. No caso da idade, houve 311 questionários válidos em que esta informação não existia. Dos inquiridos que indicaram o seu escalão etário obteve-se a seguinte distribuição:

*Quadro 2.*  
**Distribuição da idade dos inquiridos (em %)**

18 a 39 anos	25,4
40 a 49 anos	22,0
50 a 59 anos	22,8
60 a 75 anos	17,8
Mais de 75 anos	11,9

As habilitações literárias dos inquiridos permitiram a criação de uma variável resultante do cruzamento das respostas directas obtidas, com a informação de uma outra pergunta em que o inquirido respondia se tinha, ou não, completado o grau de ensino que havia referido como habilitações literárias. Assim, construímos a variável instrução, correspondente ao nível de instrução efectivamente concluído pelos reclamantes.

*Quadro 3.*  
**Nível de instrução concluído pelos inquiridos (em %)**

Sem habilitações	12,5
Básico (1.º ciclo)	16,3
Básico (2.º ciclo)	12,3
Secundário (inclui o 3.º ciclo)	24,8
Superior (inclui o Médio)	34,1

À excepção da categoria “instrução superior”, as restantes foram directamente recolhidas, pelo que, por exemplo, o grau de “instrução

secundário” corresponde aos reclamantes que indicavam esse nível de habilitações literárias e que referiram, igualmente, ter concluído esse grau. A abrangência desta categoria fica a dever-se às limitações impostas pelos dados disponíveis.

A categoria “instrução superior” resulta, por sua vez, da junção de quatro outras: bacharelato (9,5%), licenciatura (17,8%), pós-graduação ou mestrado (5,5%) e doutoramento (1,3%). A opção por esta categoria justifica-se pela elevada proporção de licenciados, que deixa entre si e o secundário, um grupo de inquiridos que não chegam a atingir 10%. Aliás, para possibilitar um nível de análise mais robusto, decidimos construir uma outra variável relativa ao nível de instrução, mas com apenas três categorias, cuja distribuição é a seguinte:

*Quadro 4.*  
**Nível de escolaridade dos inquiridos (em %)**

4.ª classe ou menos	28,8
Da 4.ª classe ao 12.º ano	37,1
Superior	34,1

Para além das variáveis já assinaladas foi também recolhida informação respeitante à actividade profissional e à região de residência dos reclamantes. Quanto à actividade profissional, a grelha utilizada no questionário condicionou de forma decisiva as respostas, pelo que não se tornou possível outro agrupamento de categorias do que o que agora se apresenta para a variável “situação sócio-profissional”.

*Quadro 5.*  
**Situação sócio-profissional dos inquiridos (em %)**

Trabalhador da Função Pública ou de Empresa com capitais públicos	27,8
Trabalhador de Empresa Privada	23,6
Outros activos	9,3
Reformados	29,1
Outros inactivos	10,2

Tal como procedemos com a variável relativa ao nível de instrução, também em relação à situação sócio-profissional optámos pela construção de uma variável com menos categorias, aliás reduzida a duas: activos (61,2%) e não activos (38,8%).

Finalmente, por junção dos concelhos de residência, construímos a variável “região”, com base, primeiro, na identificação das respectivas Nut’s 30 e, em seguida, aglomerando essas Nut’s de modo a obter um número limitado de regiões.

A identificação deste número limitado de regiões resulta, por um lado, da prática seguida, há já dezenas de anos, nos estudos de mercado em Portugal com as designadas “Regiões Nielsen”, e, por outro lado, de dois estudos que realizámos em finais dos anos setenta sobre esta matéria<sup>10</sup>, para além, obviamente, da evolução do ordenamento político-administrativo de todo o país e, particularmente, da região da chamada “Grande Lisboa”. Assim definimos seis regiões no Continente, constituídas conforme se descreve no quadro seguinte.

*Quadro 6.*  
**Agrupamento de regiões (em %)**

<b>Região</b>	<b>Nut’s 30 (ou concelhos)</b>
Litoral Norte	Minho, Lima, Cávado, Ave, Entre Douro e Vouga
Grande Porto	Grande Porto
Interior Norte	Tâmega, Alto Trás-os-Montes, Douro, Dão Lafões, Pinhal Interior Norte, Serra da Estrela, Cova da Beira, Beira Interior Norte
Litoral Centro Sul	Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Oeste (sem o concelho de Mafra) e Alentejo Litoral
Área Metropolitana de Lisboa	Grande Lisboa, Península de Setúbal e concelhos da Azambuja (da Nut Lezíria do Tejo) e de Mafra (da Nut Oeste)
Interior Sul	Pinhal Interior Sul, Beira Interior Sul, Médio Tejo, Lezíria do Tejo (sem o concelho da Azambuja), Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve
Regiões Autónomas	Açores e Madeira

<sup>10</sup> “Estudo Sócio-Económico de Portugal, por Concelhos”, in *Aplicações e Estudos* n.º 2, Lisboa, Centro de Estatísticas e Aplicações/INIC, 1977; “Tipologia Social e Economia dos Concelhos Portugueses” in *Análise Social*, vol. 15, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1979.

A distribuição dos reclamantes de acordo com a variável “região” é a seguinte:

*Quadro 7.*  
**Distribuição dos inquiridos pela região (em %)**

Litoral Norte	5,7
Grande Porto	12,2
Interior Norte	11,6
Litoral Centro Sul	10,3
Área Metropolitana de Lisboa	41,6
Interior Sul	12,6
Regiões Autónomas	6,0

Uma última variável foi obtida a partir das respostas à pergunta aberta relativa às “razões” que justificaram o seu contacto com o Provedor de Justiça. Os pressupostos de construção desta variável, assim como a sua distribuição percentual entre os queixosos, são objecto de análise detalhada no capítulo 4.



---

# Introdução

---

Em Portugal, na última década, temos assistido a múltiplos diagnósticos que apontam para uma crise generalizada de participação política, destacando-se, entre outros aspectos, o crescimento das taxas de abstenção eleitoral e a diminuição dos indicadores relativos à filiação partidária. Contudo, tais diagnósticos raramente são suportados por evidências empíricas numa perspectiva de longo prazo e, não menos raramente, têm em conta as múltiplas formas de relacionamento dos cidadãos com o sistema político, tal como não consideram o significado das formas de participação política convencionais e não convencionais no funcionamento das democracias actuais.

Em regra, pode dizer-se que tais diagnósticos assumem que a redução dos indicadores tradicionais de participação são negativos para o funcionamento e para a estabilidade das democracias, enfatizando, assim, concepções normativas sobre a necessidade de uma maior intervenção pública dos cidadãos, como condição essencial para a realização do indivíduo e, conseqüentemente, para a concretização da democracia participativa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta abordagem encontra argumentos na chamada teoria catastrófica da democracia que, genericamente, antecipa a decadência e até o colapso da democracia representativa como resultado de uma reconhecida crise de participação política, nomeadamente a de tipo convencional. Sobre

Como é sabido, no nosso país, as taxas de abstenção eleitoral têm vindo a aumentar. Mas, apesar de tudo, esse aumento não é muito diferente do padrão registado nas democracias europeias com voto obrigatório, sendo que, no nosso caso, tendo por base os eleitores inscritos no recenseamento eleitoral, a taxa média atinge os 23%<sup>2</sup>. Ora, os níveis de abstenção eleitoral, juntamente com as quebras constatadas, entre 1976 e 2000, nos indicadores de filiação partidária<sup>3</sup>, por si só não comprovam a existência de uma crise generalizada de participação política em Portugal.

É de sublinhar que o valor da abstenção é um pouco menos elevado se tivermos em conta a população em idade de votar. Por exemplo, para o período atrás indicado, a abstenção média é de 19%. Contudo, se é verdade que Portugal apresenta uma taxa de abstenção média semelhante à das outras democracias europeias sem voto obrigatório, o facto é que, na década de 90, Portugal foi o país onde se registou um ritmo de crescimento mais acentuado da abstenção, logo seguido da Alemanha, o que não deixa de ser significativo em termos de avaliação da participação eleitoral (participação convencional)<sup>4</sup>.

---

este assunto e sobre as diferentes interpretações aos efeitos da participação política sobre o funcionamento das democracias, Cf. Manuel Meirinho Martins, “Participação política e estabilidade das democracias”, in *Cultura, Revista de História e Teoria das Ideias* (número temático dedicado à Ciência Política), n.º 16, Lisboa, Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, Abril de 2004.

<sup>2</sup> André Freire e Pedro Magalhães, *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2002.

<sup>3</sup> É certo que, com base nos dados oficiais dos partidos, se registam quebras significativas da filiação partidária em alguns partidos (caso do PCP). Apesar disso, os dados conhecidos apontam para um aumento ligeiro do rácio filiados/eleitores, no conjunto dos partidos, facto que demonstra que Portugal, ressalvadas algumas dúvidas quanto ao rigor dos dados disponibilizados pelos partidos, não acompanha ainda a tendência generalizada de diminuição do indicador de filiação partidária registada nas democracias consolidadas. Sobre este assunto, Cf. Manuel Meirinho Martins, *Participação Política e Democracia – o caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004. Para uma actualização dos dados sobre a filiação partidária em Portugal, Cf. Manuel Meirinho Martins e Conceição Pequito Teixeira, *O modo de funcionamento dos partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal*, Lisboa, Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, 2005.

<sup>4</sup> André Freire e Pedro Magalhães, *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, op. cit. Note-se, a propósito da divergência entre a abstenção oficial e a abstenção declarada pelos eleitores, o valor

Os resultados de várias pesquisas efectuadas em Portugal sobre o comportamento eleitoral e as atitudes políticas dos portugueses sugerem que alguns sinais de “mal-estar político” dos cidadãos, apesar de revelarem um descontentamento político marcado por «sentimentos negativos em relação à actuação do governo e ao estado da economia» não indiciam «algo particularmente perturbador em termos da estabilidade e qualidade da democracia portuguesa»<sup>5</sup>. Alguns investigadores alertam mesmo para a conveniência em não dramatizar a abstenção eleitoral, uma vez que ela não significa «automática ou necessariamente o colapso da arquitectura institucional do Estado ou a deslegitimação da ordem política que lhe subjaz»<sup>6</sup>.

Outros apontam para a necessidade de autonomizar as dimensões normativa, afectiva e performativa no que respeita às percepções que os indivíduos têm acerca da forma como a representação política é assegurada. E se, nas duas últimas dimensões, se constatarem alguns sinais de avaliação negativa, o mesmo não se passa relativamente à primeira dimensão<sup>7</sup>.

Outros, ainda, salientam que as três dimensões da cultura política portuguesa (legitimidade, descontentamento, desafeição) são empiricamente independentes, facto que leva, desde logo, a «afastar algumas das interpretações mais pessimistas que poderiam ser feitas acerca da insatisfação política que hoje prevalece entre os públicos das democracias industrializadas, em geral, e o português, em particular»<sup>8</sup>.

---

da abstenção oficial nas eleições legislativas de 2002 (37,2%) e o apurado no âmbito do Estudo Eleitoral Nacional em Portugal (23,7%). Cf. José Manuel Leite Viegas e Sérgio Faria, “A abstenção nas eleições legislativas de 2002”, in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.), *Portugal a Votos – As eleições legislativas de 2002*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2004, p. 234. Note-se que o valor da abstenção oficial, considerando os resultados definitivos das eleições legislativas de 2002 publicados no Diário da República, é de 38,5%. Cf. Diário da República, n.º 77 (Suplemento), I Série-A, de 2 de Abril de 2002.

<sup>5</sup> André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.), *op. cit.*, p. 366.

<sup>6</sup> José Manuel Leite Viegas e Sérgio Faria, *op. cit.*, p. 254.

<sup>7</sup> Manuel Villaverde Cabral, “Confiança, mobilização e representação política em Portugal”, in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.), *op. cit.*, p. 326.

<sup>8</sup> Pedro Magalhães, “Democratas, descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político”, in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.), *op. cit.*, p. 333.

No mesmo sentido foram as nossas conclusões a propósito do relacionamento dos cidadãos com o sistema político português e em particular com os seus agentes. Com efeito, importa desmistificar a ideia de que existe uma crise de participação política, uma vez que não se verifica uma diminuição da importância atribuída pelos cidadãos às instituições políticas nem se constata a existência de uma crise generalizada no que respeita à relação dos cidadãos com o sistema político e com as instituições representativas. O facto de se verificar um decréscimo do apoio à forma como conjuntamente os governantes e os dirigentes políticos actuam não configura qualquer patologia grave da democracia portuguesa no que respeita à participação política<sup>9</sup>.

Aliás, no caso português, o modo como os cidadãos se envolvem em actividades políticas e sociais parece seguir a tendência verificada nas diversas democracias consolidadas<sup>10</sup>. As observações de longo prazo demonstram que não se regista um declínio significativo das formas tradicionais de participação política, rejeitando assim as teses catastróficas acerca da intervenção pública dos cidadãos, como também dão conta da emergência de novas formas de envolvimento político. É o que conclui Pippa Norris num dos estudos empíricos mais importantes sobre a evolução de alguns dos indicadores de activismo político no Mundo. Em síntese, a autora sugere que, por influência de vários factores, entre os quais destaca os processos de modernização social, a participação democrática convencional pode estar a ser reinventada com a prática crescente de novas formas de envolvimento cívico e político<sup>11</sup>.

Os resultados do programa de pesquisa da Fundação Europeia de Ciência, publicados em 1995, em particular os relativos à avaliação da relação dos cidadãos com o sistema político (participação eleitoral; prática de outras formas de participação para além do voto; relação com os

---

<sup>9</sup> Manuel Meirinho Martins, *Participação Política e Democracia...*, op. cit., p. 722.

<sup>10</sup> Sobre este assunto, Cf. Richard Topf, "Beyond Electoral Participation", in Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1998, p. 90.

<sup>11</sup> Pippa Norris, *Democratic Phoenix: Political Activism Worldwide*, Nova Iorque, Cambridge University Press, 2002, (polic.).

partidos e com outras organizações sociais; atitudes face aos governantes, às instituições políticas e ao sistema democrático no seu conjunto), rejeitam a hipótese central do estudo relativa ao declínio acentuado das formas de participação convencional<sup>12</sup>.

Contrariamente, os resultados apontam para uma estabilização (considerando o longo prazo) dos indicadores de participação eleitoral, ainda que em alguns países se registre um declínio pouco acentuado, que deve analisar-se no quadro das transformações ocorridas em termos de composição do eleitorado<sup>13</sup>.

Entre os vários resultados apurados no estudo, assinalam-se os relativos ao envolvimento dos cidadãos em actividades políticas e sociais para além do voto. Com efeito, o recurso a várias formas de participação não convencionais tem vindo a aumentar na maioria dos países europeus, evidenciando também uma igualdade crescente nos níveis de envolvimento dos cidadãos, por exemplo, em função do género, da idade e da educação<sup>14</sup>.

Por outra via, estes resultados atestam a possibilidade de os cidadãos recorrerem a uma espécie de “reserva potencial de participação”, reformulando, em determinadas circunstâncias, os modos do seu relacionamento com o sistema político<sup>15</sup>. Dito de outra forma, o decréscimo do interesse dos cidadãos pela actividade política, confirmado por alguns indicadores, pode não ter em devida conta as transformações operadas no

---

<sup>12</sup> Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, *op. cit.*...

<sup>13</sup> Richard Topf, “Beyond Electoral Participation”, *op. cit.*, p. 27.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*, p. 78. O que contrasta com as conclusões de alguns estudos sobre a participação política convencional, onde é sublinhada a crescente desigualdade nos níveis de participação dos cidadãos em função do género, da educação e sobretudo da idade. É interessante notar que, no caso português, estudos recentes confirmam que, no que respeita à prática de formas de participação política convencionais, as desigualdades de género são mínimas. Cf. Michael Baum e Ana Espírito-Santo, “Desigualdades de género em Portugal: a participação política das mulheres”, in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.), *Portugal a Votos...*, *op. cit.*, p. 290 e, também no mesmo sentido, Manuel Meirinho Martins e Conceição Pequito Teixeira, *O funcionamento dos partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal*, *op. cit.*...

<sup>15</sup> Cf. Gianfranco Pasquino, “Partecipazione politica, gruppi e movimenti”, in Gianfranco Pasquino, et al., *Manuale di scienza della politica*, Bolonha, Il Mulino, 1986.

seio das democracias – metamorfoses do governo representativo, na expressão de Manin<sup>16</sup> –, em particular as que se reportam ao deslocamento das prioridades de interacção entre os indivíduos e as instituições sociais e políticas.

Em suma, o que muitos investigadores assinalam é que se constata mudanças significativas na natureza da interacção entre os cidadãos e os actores políticos, marcadas pelo alargamento do repertório de acção política a novas e múltiplas formas de participação, facto que sugere estarmos perante um processo denominado de transformação democrática<sup>17</sup>. Este processo corresponde, nos mesmos termos, às evidências apuradas por Norris, quando fala na reinvenção democrática, justificando, assim, o título da obra “Democratic Phoenix”.

Os resultados do estudo de Norris e de outros investigadores aconselham a adoptar uma perspectiva multidimensional da participação política, no sentido de integrar na sua análise o vasto repertório de acção política e social, evitando perspectivas parciais ou mesmo etnocêntricas do fenómeno.

Neste aspecto, seguimos a perspectiva de Kaase e Barnes a propósito do conceito de “repertório de acção política”, que se refere ao conjunto das actividades disponíveis para que os cidadãos possam influenciar o processo de tomada e de implementação de decisões governamentais<sup>18</sup>. Os autores admitem que estas actividades são conhecidas dos cidadãos e que estes estão preparados para as utilizar, reconhecendo, nos termos avançados por Inglehart, a existência de um crescente sentido de mobilização cognitiva nos indivíduos e a sua influência no incremento

---

<sup>16</sup> A análise da essência do governo representativo e das suas transformações (do parlamentarismo à democracia de partidos e desta à democracia de audiência) é de grande utilidade para compreender a relação entre governantes e governados, também do ponto de vista da participação política. Sobre este assunto ver a excelente reflexão de Bernard Manin: *The Principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 193-236.

<sup>17</sup> Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, *op. cit.*, p. vii.

<sup>18</sup> Max Kaase e Alan Marsh, “Background of Political Action”, in Samuel H. Barnes e Max Kaase (eds.), *Political Action: Mass participation in five Western Democracies*, Beverly Hills (Calif.), Sage Publications, 1979.

da participação política de tipo não convencional recorrendo, assim, à já referida “reserva potencial de participação”<sup>19</sup>.

Ainda de acordo com Kaase e Barnes, «os dados empíricos demonstram, que nos anos recentes, sem dúvida que a expansão do repertório de acção política para lá do campo das formas tradicionais de participação é um fenómeno universal nas sociedades ocidentais desenvolvidas». Apesar disso, não deixam de assinalar que o conceito de repertório de acção política permite aferir o grau de activismo dos cidadãos que, no seu entender, vai desde a inactividade (a inacção é considerada uma forma manifesta de actividade) até ao máximo envolvimento político a que se pode associar a prática de actividades convencionais e de actividades não convencionais.

É neste âmbito de reflexão que se enquadra o presente estudo. Trata-se de uma abordagem preliminar à intervenção dos cidadãos com recurso a formas tradicionais e intermediadas de participação política, cujo aprofundamento, alargado a outras organizações e a outras formas de participação política e cívica (p.e.: petições, reclamações, iniciativa legislativa), permitirá caracterizar, em maior detalhe, o modo como os cidadãos se relacionam com o sistema político, através de instituições de natureza análoga à do Provedor de Justiça, que facilitam a interacção dos indivíduos e dos grupos com o sistema político.

Do ponto de vista das abordagens teóricas ao fenómeno da participação política e cívica, especialmente no que respeita aos factores que a determinam em menor ou maior grau, este estudo enquadra-se na abordagem institucional, dado que se centra na influência das instituições (neste caso, o Provedor de Justiça), na forma como os indivíduos e grupos definem e defendem os seus interesses políticos e sociais com recurso a determinadas organizações.

É comumente reconhecido, especialmente pela corrente neo-institucionalista<sup>20</sup>, que a estrutura de oportunidades constitui uma das

---

<sup>19</sup> Sobre este assunto, Cf. Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>20</sup> Bo Rothstein, “Political Institutions: An Overview”, in Robert Goodin e Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000, p. 134.

dimensões de análise da participação política e social, nomeadamente no que respeita à influência das instituições políticas e sociais – entendidas quer como conjuntos articulados de “regras do jogo”, quer como processos informais que expressam os modos de acção dos agentes políticos<sup>21</sup> – na forma e no grau em que os cidadãos se envolvem na vida política e cívica.

Neste caso, não se trata de uma análise dos efeitos da estrutura institucional do sistema político português no grau e no modo de expressão do direito de queixa, mas de destacar, no quadro daquela, o modo em que se manifesta a acção dos cidadãos face ao sistema político através da intermediação de uma instituição particular (estrutura constitucional).

O que se pretende relevar é, sobretudo, a influência dos canais de acesso ao sistema político numa perspectiva institucional (regras do jogo) e não numa perspectiva organizacional. Isto porque o recurso ao Provedor de Justiça exclui, pela especificidade da sua natureza, qualquer tipo de pertença dos cidadãos a esta organização, o que elimina os efeitos da acção directa das organizações sociais e políticas sobre o comportamento individual, entendidas como redes de mobilização dos indivíduos às quais pertencem ou nas quais se envolvem em maior ou menor grau (ex.: partidos, sindicatos, grupos de interesses e de pressão, associações cívicas, etc).

---

<sup>21</sup> Guy Peters, “Political Institutions, Old and New”, in Robert Goodin e Hans-Dieter Klingemann, (eds.), *A New Handbook...*, *op. cit.*, p. 206.

---

## CAPÍTULO 1

# O Provedor de Justiça como instrumento de participação política

---

### 1. O Provedor de Justiça no quadro legal português

O Provedor de Justiça foi criado pelo Decreto-Lei n.º 212/75 de 21 de Abril, na sequência do plano de acção do Ministério da Justiça, que então evidenciou a necessidade de instituir a figura do *Ombudsman*<sup>1</sup>, em articulação com os movimentos espontâneos de petições e de queixas recebidos em diversos ministérios<sup>2</sup>.

Posteriormente, a Constituição de 1976 consignou a figura do Provedor de Justiça como entidade independente, com poder para apreciar e dirigir recomendações aos órgãos competentes decorrentes das queixas dos cidadãos baseadas em acções ou omissões dos poderes públicos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Vocábulo utilizado em 1809 com a criação, na Suécia, do primeiro “provedor de justiça”, na altura um comissário parlamentar independente da Coroa, do Governo e dos Tribunais. Para mais detalhes sobre o contexto que motivou a criação do “Ombudsman” na Suécia, Cf. Menéres Pimentel, “Do Ombudsman ao Provedor de Justiça”, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1993*, pp. 401-405.

<sup>2</sup> Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1995*, p. 448.

<sup>3</sup> Cf. Constituição da República Portuguesa, 1976, artigo 24.º, in Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas – De 1882 ao texto da actual Constituição*, Lisboa, Livraria Petrony, 1993, p. 426.

O estatuto que consignou os princípios gerais, atribuições e competências do Provedor de Justiça foi estabelecido no Decreto-Lei n.º 81/77 de 22 de Novembro, posteriormente revogado pela Lei n.º 9/91 de 9 de Abril que, por sua vez, foi alterada pela n.º Lei 30/96 de 14 de Agosto.

Nos termos do estatuto, esta instituição é um órgão do Estado, eleito pela Assembleia da República, que tem por função principal a defesa e a promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando através de meios informais e gratuitos a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.

Em síntese, são funções do Provedor de Justiça, a par de outros órgãos, a garantia dos princípios da legalidade, da justiça, da constitucionalidade e do correcto funcionamento dos serviços públicos, isto no quadro de uma função principal que é a de defender e promover os direitos, liberdades, garantias e interesses dos cidadãos<sup>4</sup>.

Em termos formais compete-lhe: i) receber as queixas respeitantes a actos e omissões dos poderes públicos atentatórios de direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos; ii) dirigir recomendações tendo em vista a correcção de actos ilegais ou injustos ou a melhoria dos serviços prestados pela Administração; iii) assinalar deficiências detectadas na legislação vigente e sugerir a adopção de legislação nova; iv) promover a divulgação do conteúdo de cada um dos direitos fundamentais e do seu papel institucional; v) integrar o Conselho de Estado; vi) requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade de normas e a apreciação e verificação de inconstitucionalidade por omissão; vii) elaborar e enviar à Assembleia da República relatórios sobre a sua actividade.

## **2. Natureza jurídica do Provedor de Justiça**

Para melhor enquadrar o Provedor de Justiça no âmbito da nossa perspectiva de análise, i.e., como instrumento de participação política,

---

<sup>4</sup> Cf. Artigo 1.º da Lei n.º 30/96 de 14 de Agosto, in *Provedor de Justiça – Estatuto e Lei Orgânica*, Lisboa, Provedoria de Justiça, 1998, p. 9.

importa referir, sucintamente, os principais elementos que marcam a sua natureza jurídica resultante da respectiva constitucionalização, seguindo, a este propósito, a síntese de Filipe Boa Baptista<sup>5</sup>.

Uma primeira vertente destaca o Provedor de Justiça como estrutura institucional do sistema político. Nas palavras de Boa Baptista, este órgão assume «um significado especial na concretização de um princípio estruturante do Estado Português, aprofundando a dimensão participativa do princípio democrático — que não é essencial ao sistema político, mas que complementa o núcleo essencial da democracia representativa»<sup>6</sup>.

Resulta desta vertente que o Provedor de Justiça integra a vasta rede de instituições do sistema político, com a especificidade de constituir uma espécie de placa giratória entre os cidadãos e as instituições públicas, contribuindo, pela sua particularidade funcional, para a realização de uma democracia mais participada, sem colocar em causa os fundamentos da democracia representativa.

Justifica-se, neste quadro, que se trate de um órgão aberto à expressão de interesses dos cidadãos, elemento que parece constituir um critério essencial do seu código genético: o acesso amplo, directo e tendencialmente incondicionado dos cidadãos<sup>7</sup>. Como adiante se verá, esta característica, em particular, a da informalidade, é determinante da facilitação da participação política.

Uma segunda vertente destaca o carácter autónomo e independente, elementos que marcam a ausência de controlos externos por parte de outras estruturas do sistema político, o que, em boa parte, determina a capacidade de intervenção da instituição.

Noutro plano, esta vertente situa o Provedor de Justiça fora do quadro da luta pela aquisição e conservação do poder, não constituindo, por isso, uma força política ou uma instituição sujeita à pressão dos eleitores, dos grupos de interesses, dos media, das oposições políticas,

---

<sup>5</sup> Cf. Filipe Boa Baptista, “O modelo de unidade e a criação de instituições afins do Ombudsman: uma tensão recorrente na experiência parlamentar”, in *O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*, Lisboa, Provedoria de Justiça, 2002, pp. 15-28.

<sup>6</sup> *Idem, Ibidem*, p. 19.

<sup>7</sup> *Idem, Ibidem*, p. 15.

etc. Como refere Menéres Pimentel, o Provedor de Justiça não «deve servir de apoio, quer ao poder instituído, quer às oposições. É sua função defender o cidadão, na sua integralidade, fiscalizando objectivamente a actividade da administração pública no respeito pela Lei e pela Justiça»<sup>8</sup>.

Uma terceira vertente releva o limite da acção do Provedor de Justiça, não do ponto de vista do critério material de intervenção (equidade, enquanto expressão de uma norma superior de justiça, de acordo com Boa Baptista), mas nos termos em que se concretiza essa acção. Com efeito, a ausência de poder de decisão assinala um eixo cardeal da natureza da instituição, porquanto os efeitos das suas decisões «não são susceptíveis de alterar directa e imediatamente a situação jurídica que é objecto de queixa»<sup>9</sup>.

Esta característica leva, no nosso entender, a situar o Provedor de Justiça no âmbito da noção de agentes políticos, entendimento que é suportado pela perspectiva estruturo-funcionalista<sup>10</sup>, ao considerar estes agentes como estruturas políticas que desempenham funções ao nível da execução, legitimação, ratificação e implementação de decisões políticas; controlo do processo político, competição pelo poder, mobilização, e facilitação política<sup>11</sup>.

É certo que o Provedor de Justiça não desempenha muitas das funções referidas, dado que não assume uma natureza criadora (não exerce funções legislativas, executivas e judiciais). Mas, a sua natureza essencialmente garantística — patente nas funções de controlo e de orientação política —, a que acresce as funções de mobilização indirecta e de facilitação política, não lhe retiram o carácter de agente político<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Menéres Pimentel, “Intervenção do Provedor de Justiça na inauguração da Extensão da Provedoria na Região Autónoma da Madeira”, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2000*, p. 680.

<sup>9</sup> Filipe Boa Baptista, *op. cit.*, p. 16.

<sup>10</sup> Cf. Gabriel Almond e Bingham Powell, *Comparative Politics Today – A World View*, 6.ª ed., Nova Iorque, Addison Wesley Longman, 1996, pp. 26-30.

<sup>11</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>12</sup> Nos termos de Almond e Powell o Ombudsman integra-se no conjunto das estruturas de controlo externo e formal dos aparelhos burocráticos públicos. Cf. Gabriel Almond e Bingham Powell, *Comparative Politics, System, Process and Policy*, 2.ª ed., Boston, Little Brown and Company, 1978, p. 277.

Também é certo que a perspectiva jurídica enfatiza a especificidade da função de controlo político cometida ao Provedor de Justiça. Neste caso, de acordo com Boa Baptista, será, por um lado, um órgão de controlo, na medida em que o seu juízo se situa entre uma decisão tomada e uma decisão tomada, advindo-lhe, por comparação, a possibilidade de participar na correcção ou prevenção/conformação dos sentidos efectivos futuros, situação que lhe permite assumir um papel criativo. Por outro lado, é um órgão de controlo cooperante, dado que a eficácia da sua acção depende da cooperação de outros órgãos, ainda que não deixe de ser um órgão político, conferindo racionalidade política ao modo de exercício do poder, uma vez que no exercício das suas funções «formula critérios paralelos aos das entidades a que se dirige, fundados na ideia de Justiça material»<sup>13</sup>.

Aceitando a perspectiva jurídica, julgamos útil enquadrar aqui a perspectiva da Ciência Política, por forma a alargar o âmbito de análise do papel do Provedor de Justiça no quadro do sistema político português. Dada a especificidade funcional do órgão, ancoramos esta breve análise na abordagem funcionalista aplicada à Ciência Política, considerando o mapa de funções (desempenho de actividades por parte dos agentes políticos, em relação aos quais se criam expectativas que influenciam a relação dos cidadãos com o sistema político) atribuídas aos sistemas políticos que sintetizamos na figura seguinte.

---

<sup>13</sup> Filipe Boa Baptista, *op. cit.*, p. 20.

Figura 1.

**Contribuição da perspectiva funcionalista para a análise da participação política**

Níveis de análise	Tipo de funções	Descrição
Capacidades dos sistemas políticos ( <i>Policy functions</i> )	Regulação	Regras relativas ao exercício dos direitos de participação
	Extracção	Captação de apoios ao funcionamento do sistema político
	Distribuição	Capacidade de introdução de mecanismos formais e informais de participação
	Resposta	Tempo e capacidade de resposta às exigências de participação
Funções de Conversão ( <i>Process functions</i> )	Expressão de interesses	Formas e graus de participação política individual e colectiva
	Admissão de interesses	Apoios às instituições políticas
	Governamentais	Produção Aplicação Fiscalização
Funções de Adaptação ( <i>System functions</i> )	Socialização	Cultura política: componentes subjectivas da participação
	Recrutamento	Processos de selecção do pessoal político
	Comunicação	Relação entre governantes e governados

Fonte: Manuel Meirinho Martins, 2004.

### 3. O Provedor de Justiça e as capacidades dos sistemas políticos

No quadro da perspectiva funcionalista, o Provedor de Justiça integra o conjunto das instituições do sistema político, o qual, como se disse, não inclui somente instituições governamentais. Num primeiro plano, integra o nível das capacidades do sistema político (relações dos sistemas com o meio ambiente em que se inserem) no que respeita à função de regulação e à função de resposta.

### **3.1. A função de regulação**

Esta função reporta-se ao sistema de regras a observar na concretização do exercício do direito de queixa, quer quanto ao modo da sua expressão (critérios de formulação das queixas), quer quanto ao seu âmbito (especificidade funcional da acção do Provedor de Justiça, i.e., âmbito e limites de intervenção). Embora o acesso à instituição seja amplo e praticamente incondicionado por parte dos cidadãos e dos grupos, e esta actue essencialmente numa lógica de informalidade e de facilitação burocrática na admissão das queixas, o processo de expressão deste direito encontra-se regulado nos termos do respectivo estatuto (regulação formal e regulação substantiva)<sup>14</sup>.

À regulação formal acresce a regulação informal, aspecto que se prende directamente com o modo de funcionamento interno da Provedoria e que se associa à função de resposta.

### **3.2. A função de resposta**

Esta função é aqui entendida não no quadro das funções de conversão associadas às funções governamentais (na medida em que o Provedor de Justiça não produz decisões desta natureza), mas, antes, é associada à actividade específica da instituição; i.e.: recepção, instrução e decisão no que respeita às queixas, entendendo-se estes três vectores como integrantes do conceito de resposta.

Queremos com isto dizer que esta função se relaciona com a ideia genérica de *outputs*: acções através das quais a instituição procura responder às solicitações do meio ambiente, neste caso às queixas dos indivíduos e dos grupos. Daí que o modo de recepção das queixas (entrada no sistema), constitua, por si só, um elemento de resposta, tal como o modo da sua instrução (mecanismos de processamento) e o resultado da acção do Provedor de Justiça (decisão em sentido restrito).

---

<sup>14</sup> Cf. Artigo 25.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

Esta função é particularmente assumida pela instituição com base no entendimento de que um dos eixos determinantes do Provedor de Justiça é a sua eficácia de acção, facto que remete, no quadro da nossa análise, para o tempo e para a capacidade de resposta às exigências de participação dos cidadãos.

Este entendimento justifica a eleição da eficácia (entendida como celeridade) como prioridade de acção do Provedor de Justiça, que é bem explícita nas palavras de Nascimento Rodrigues: «a primeira e nuclear função do Provedor de Justiça radica, pois, no dever de recepção, instrução e decisão das queixas ou reclamações que lhe são dirigidas pelas pessoas singulares ou colectivas. É a elas que tem de responder em primeira linha, é com as suas queixas que se deve preocupar em primeira mão, é do cidadão que tem de ser o defensor empenhado»<sup>15</sup>.

#### **4. O Provedor de Justiça e as funções de conversão**

Num segundo plano, o Provedor de Justiça integra o nível das funções de conversão, uma vez que assume funções que, em maior ou menor grau, se prendem com o modo de funcionamento interno dos sistemas políticos.

##### ***4.1. A função de expressão indirecta de interesses***

Destaca-se, em primeiro lugar, a função de expressão de interesses, ainda que por via indirecta, através da qual se possibilita aos cidadãos a formulação de exigências explícitas ou difusas, gerais ou particulares, instrumentais ou afectivas, dirigidas a determinadas instituições do sistema político para que aquelas implementem ou modifiquem decisões.

Parece-nos, pois, que o Provedor de Justiça desempenha um papel importante na dinâmica do processo político, na medida que este se inicia

---

<sup>15</sup> Henrique Nascimento Rodrigues, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2001*, p. 13.

com a expressão das pretensões e expectativas dos cidadãos e dos grupos e respectiva canalização para o sistema político (*inputs*) sendo, depois, homogeneizadas por estruturas específicas de agregação de interesses<sup>16</sup>. Importa frisar que, neste caso, as exigências políticas relacionam-se, em grande parte, com a reacção dos cidadãos e dos grupos aos *outputs* gerados pelo próprio sistema, i.e., pelas instituições que são objecto de queixa.

É neste quadro que o Provedor de Justiça faz parte do conjunto de instrumentos institucionais que reforçam a capacidade de os cidadãos e de os grupos corrigirem actos do próprio sistema político. No âmbito da perspectiva funcionalista, o Provedor de Justiça constitui assim um canal legitimado ou institucionalizado de acesso dos cidadãos ao sistema político. Tratando-se de um canal formal, pode desempenhar outras funções sociais e políticas para além da expressão de interesses<sup>17</sup>.

É com base neste entendimento que Menéres Pimentel viu a sua acção fundamentalmente orientada para coadjuvar os cidadãos: i) no acesso ao direito, à informação e à consulta jurídica; ii) no esclarecimento sobre o direito de resistência; iii) no direito de efectivar a responsabilidade civil do Estado; iv) no direito de petição e exercício de acção popular; v) no direito de participação na formação de decisões que lhes digam respeito, quer no que respeita à actividade administrativa, quer no que respeita à defesa dos chamados direitos de segunda geração (ambiente, defesa face à informática, consumo, património cultural, condição feminina, menores, tutela de interesses difusos, humanização das relações entre o fisco e os contribuintes)<sup>18</sup>.

Em suma, o Provedor de Justiça aumenta não só a capacidade de os cidadãos formularem exigências políticas como facilita a entrada dessas exigências no sistema político, ao mesmo tempo que garante maiores possibilidades de desencadear os respectivos processos de decisão ou de modificar decisões já tomadas e implementadas.

---

<sup>16</sup> Sobre este assunto pode ver-se: Gabriel Almond e James Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1960.

<sup>17</sup> Cf. Gabriel Almond e Bingham Powell, *Comparative Politics Today*, op. cit., p. 87

<sup>18</sup> *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1992*, pp. 15-16.

#### 4.2. *A expressão directa de interesses*

O Provedor de Justiça funciona também como instrumento directo de expressão de exigências dado que o seu estatuto lhe confere autonomia e independência para agir por iniciativa própria. É que o Provedor «não depende do consentimento de ninguém para proceder às suas investigações, pelo que pode actuar de forma espontânea, seja com base em notícias publicadas na comunicação social, em relatórios de colaboradores, em exposições anónimas e mesmo pela sua experiência pessoal»<sup>19</sup>.

Dado que não se trata de um órgão jurisdicional nem de uma autoridade administrativa com poderes de decisão, a expressão directa de interesses é efectivada através das recomendações dirigidas aos poderes públicos que visam a correcção de actos ilegais ou injustos, a melhoria dos respectivos serviços ou ainda a indicação de deficiências legislativas, recomendando, neste caso, a sua alteração ou revogação<sup>20</sup>.

#### 4.3. *Agregação de interesses*

O Provedor de Justiça também executa, meramente do ponto de vista formal e sem intervir ao nível da homogeneização ou hierarquização dos *inputs*, a função de agregação de interesses, já que reduz a totalidade das queixas ao conjunto das que reúnem determinadas condições, exercendo assim uma função de depuração das exigências dirigidas ao sistema político. Nesta acepção funciona, na expressão de Easton, como *gatekeeper* institucional<sup>21</sup>.

Apesar de tudo, o Provedor de Justiça não cria qualquer dificuldade à entrada das exigências formuladas pelos cidadãos. Assim, o processo de filtragem não se assemelha ao avançado pela perspectiva sistémica, no sentido em que esta considera este processo como um mecanismo que

---

<sup>19</sup> Menéres Pimentel, “Ombudsman: suas origens e competências”, in *Relatório do Provedor de Justiça – 1997*, p. 912.

<sup>20</sup> Cf. Artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

<sup>21</sup> Cf. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Nova Jérnia, Prentice Hall, 1965, pp. 86-99.

permite a entrada de certas exigências e a eliminação de outras. O Provedor de Justiça só efectua filtragem na medida em que as queixas formuladas não cumprem determinados requisitos formais que impedem o seu seguimento<sup>22</sup>.

Assinale-se, no entanto, que o processo de filtragem no que respeita à fundamentação das queixas pode ocorrer com base numa intervenção ampla do Provedor de Justiça que pode, para efeitos de julgamento da sua procedência ou improcedência, efectuar visitas de inspecção, com ou sem aviso, a qualquer sector da actividade da administração central, regional e local sujeitas ao seu controlo. Do mesmo modo, o Provedor de Justiça pode efectuar inquéritos e investigações para recolha e produção de provas, bem como fixar prazos para prestação de esclarecimentos e convocar cidadãos, agentes administrativos, funcionários públicos ou titulares de órgãos sujeitos ao seu controlo, para prestação de esclarecimentos<sup>23</sup>.

## **5. O Provedor de Justiça e as funções de adaptação**

No âmbito da perspectiva funcionalista as funções de adaptação não se relacionam directamente com o processo de produção e de implementação de políticas públicas, mas são vitais para o reforço da adaptação e da manutenção dos sistemas políticos. Exceptuando a função de recrutamento político, o Provedor de Justiça não deixa de se enquadrar nas funções de comunicação e de socialização política.

### ***5.1. A função de comunicação política***

Integrada no âmbito das relações entre governantes e governados, seja em regimes autoritários ou democráticos, a comunicação política é considerada um elemento cardeal para o estabelecimento de relações

---

<sup>22</sup> O facto de a depuração abarcar a forma e o conteúdo, a acção do Provedor coincide com o sugerido por Easton, quando assinala dois tipos de depuração ou redução de exigências: a formal e a substantiva. Cf. David Easton, *A System Analysis of Political Life*, 2.<sup>a</sup> ed., Chicago, The University of Chicago Press, 1979, pp. 128-149.

<sup>23</sup> Cf. Artigos 21.º, 29.º e 30.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

entre uma multiplicidade de agentes políticos, entendidos como estruturas políticas (partidos, grupos de interesses, parlamentos, governos, tribunais, serviços administrativos) que desempenham funções relativas à execução, legitimação, ratificação e implementação de decisões; ao controlo do processo político; à competição pelo poder e à mobilização política e socialização. Nestes termos, a comunicação política é vital ao funcionamento global e parcelar dos sistemas políticos, uma vez que as relações entre os seus diversos elementos se estruturam na base da comunicação<sup>24</sup>.

O Provedor de Justiça faz chegar ao sistema político a expressão de interesses dos indivíduos e dos grupos, constituindo-se assim como um canal directo de transmissão de fluxos de informação entre a sociedade e, em particular, as entidades objecto de queixa. Assume-se, nestes termos, como rede formal de recolha, processamento e transmissão de informação com características bidireccionais (dos cidadãos para o sistema e do sistema para os cidadãos).

Trata-se também de uma função assumida pela instituição, não só do ponto de vista formal (recepção, processamento, resposta, no que às queixas diz respeito), mas também do ponto de vista da própria essência da instituição. Daí que se considere o Provedor de Justiça como um instituto que assume funções de mediação entre o cidadão e o Estado, uma espécie de «cidadão maior que actua em nome dos indivíduos e grupos», facilitando-lhes o acesso às instituições políticas e económicas, por forma a conseguir uma resposta mais célere às suas reivindicações<sup>25</sup>.

## ***5.2. A função de socialização política***

Genericamente, a socialização política decorre de processos de socialização amplos que incluem a forma como, ao longo da vida, o indivíduo aprende e interioriza os elementos socioculturais do meio em

---

<sup>24</sup> Cf. Gabriel Almond e Bingham Powell, *Comparative Politics Today*, op. cit., pp. 27-30.

<sup>25</sup> Uma preocupação que consta das deliberações tomadas na reunião de Provedores Ibero-Americanos, Porto, 24 a 27 de Setembro de 1998. Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1998*, Lisboa, Provedoria de Justiça, 1999, p. 892.

que se insere, bem como a forma como os integra na estrutura da sua personalidade sob a influência de diversos agentes sociais, adaptando-se assim ao ambiente social em que deve viver.

Na vertente política, é comum destacar-se a formação de atitudes políticas e a transmissão e transformação da cultura política que inclui elementos afectivos, cognitivos e avaliativos que se transmitem de forma directa, ou através da experiência, podendo conduzir à resocialização política quando essa experiência provoca alterações significativas nas atitudes e comportamentos políticos<sup>26</sup>.

Neste quadro, e numa primeira vertente, esta instituição, ao contribuir para o reforço de valores como a legalidade, a igualdade, a justiça, a proporcionalidade, a imparcialidade, a participação, a informação e a desburocratização<sup>27</sup>, desempenha uma função de socialização directa junto das entidades que são objecto da sua intervenção e uma função de socialização indirecta que se alarga às restantes instituições do sistema político, por via das relações sistémicas entre os vários agentes políticos e sociais.

Numa segunda vertente, o Provedor de Justiça contribui para o reforço da dimensão participativa das democracias representativas, na medida em que possibilita aos cidadãos uma intervenção mais ampla e mais eficaz no sistema político em que se inserem. Ao possibilitar experiências de intervenção junto de alguns aparelhos governamentais, acaba por promover uma cultura de participação, por oposição a uma cultura de sujeição ou de desinteresse e, quando assim é, funciona como instituição integradora dos cidadãos na sociedade.

Acresce ainda que as experiências, sobretudo quando o resultado da acção é eficaz, geram maior conhecimento dos problemas e do modo de actuação das entidades públicas podendo, em consequência, levar a um envolvimento activo no processo político e a uma maior aproximação dos cidadãos aos seus representantes: por exemplo, fazendo exigências através de manifestações e petições ou fornecendo apoios através da obediência às leis, da confiança nas instituições, etc.

---

<sup>26</sup> Cf. Gabriel Almond, *et al.*, *Comparative Politics – A Theoretical Framework*, Nova Iorque, Harper Collin College Publishers, 1993.

<sup>27</sup> Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1993*, p. 370.

Este plano é claramente assumido pelos responsáveis da instituição. Como exemplo, nas palavras de Menéres Pimentel, o Provedor de Justiça, para além de desempenhar as funções consignadas da lei, pode também contribuir para reduzir «a distância que separa os cidadãos dos seus representantes, os governantes e governados»<sup>28</sup>, ou ainda, esta instituição foi «criada para estabelecer uma ligação estreita entre o administrado e o administrador, tentando diminuir o fosso que normalmente existe entre quem governa e quem é governado (...) agora que tanto se fala em separação entre a classe política e particulares, nada mais positivo existe do que a instituição do *ombudsman* para reganhar a confiança dos cidadãos»<sup>29</sup>.

## 6. O Provedor de Justiça como instrumento de participação política

Em suma, o Provedor de Justiça, enquanto instituição que promove e facilita a acção dos cidadãos no que respeita à formulação de exigências junto dos decisores políticos, funciona como um instrumento de participação de que os cidadãos se podem socorrer para intervir, pela via institucional, de forma mais activa na resolução de problemas e interesses pessoais ou colectivos.

Destaca-se, assim, como instituto de promoção da cidadania nas suas múltiplas dimensões, não só porque incentiva a acção individual e colectiva, mas também porque a sua acção se pauta pela defesa de valores cardeais necessários à adaptação dos sistemas políticos.

A dimensão participativa expressa-se ainda indirectamente. Por um lado, funciona como um substituto do cidadão em matéria de supervisão e de responsabilização das instituições públicas, na medida em que procura que a acção governativa corresponda às necessidades e às

---

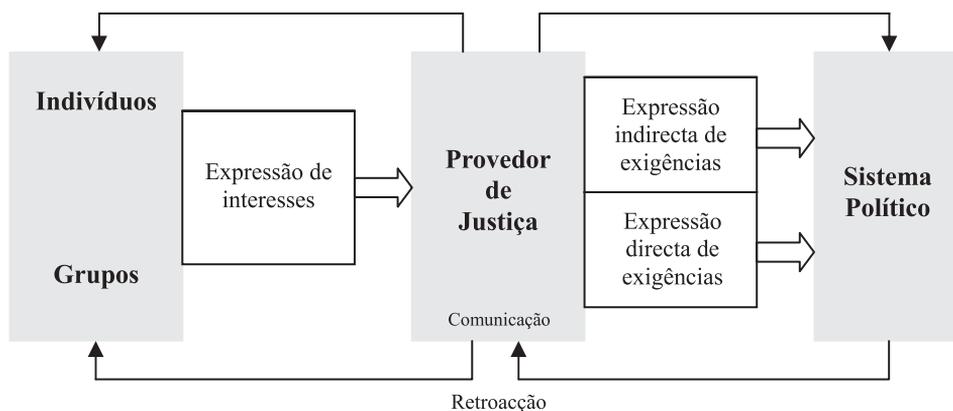
<sup>28</sup> Menéres Pimentel, “O Provedor de Justiça e a Administração Pública”, intervenção no seminário sobre o Código do Processo Administrativo, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1992*, p. 201.

<sup>29</sup> Menéres Pimentel, intervenção do Provedor de Justiça na inauguração da Extensão da Provedoria de Justiça na Região Autónoma da Madeira, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2000*, p. 680.

expectativas daqueles. Por outro lado, quer por via das queixas formuladas pelos cidadãos, quer por via da sua acção directa, introduz exigências nos aparelhos governativos que carecem de respostas. Assim sendo, exerce influência (uma dimensão importante da participação política) sobre os agentes políticos, cuja reacção às exigências não deixa de ter benefícios e custos. É que «se o provedor não for ouvido não são ouvidos os cidadãos e estes quando forem chamados a votar, terão isso em linha de conta»<sup>30</sup>.

O esquema seguinte sintetiza o fluxo de relações entre os cidadãos e o Provedor de Justiça, e entre este e o sistema político.

*Figura 2.*  
**Fluxo de relações entre os cidadãos e o Provedor de Justiça  
e entre este e o sistema político**



<sup>30</sup> Idem, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1992*, p. 226.



---

## CAPÍTULO 2

# O direito de queixa como forma de participação política

---

O direito de queixa inclui-se no conjunto dos instrumentos que permitem a acção política. Deste ponto de vista, pode considerar-se uma forma de participação no sentido em que expressa comportamentos dos cidadãos, quer no plano individual, quer no plano colectivo, que, pela via da queixa, pretendem influenciar o processo de decisão política, tanto na sua fase preparatória como após a tomada e implementação das decisões.

Num plano, o grau e o modo em que os indivíduos recorrem a este direito expressam um determinado nível de actividade política e cívica, uma vez que o seu uso reflecte um modo activo de intervenção pública, porquanto os cidadãos não se comportam como meros espectadores ou meros receptores das decisões governamentais.

Noutro plano, a sua prática, aliada aos resultados da acção do Provedor de Justiça, alerta para a necessidade de relativizar a importância das formas de participação no que respeita ao seu impacto nas decisões dos aparelhos governativos e administrativos, em função das características dos indivíduos e dos grupos que as praticam, da forma como são exercidas e do contexto em que ocorrem.

As formas de participação política agrupam-se em diversos tipos, por referência ao conjunto de actividades que apresentam um cariz idêntico, nomeadamente quanto à sua natureza<sup>1</sup>. No entanto, embora não se

---

<sup>1</sup> Cf. Russel Dalton, *Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, Nova Jérσία, Chatham House Publishers, 1988, p. 41.

registem divergências quanto ao reconhecimento de um vasto conjunto de formas de intervenção política, o mesmo já não acontece quanto aos critérios que determinam a sua tipificação.

Sendo muitas as dimensões de análise da noção de participação política (*Cf. figura 1, infra*) e muitos os critérios utilizados para caracterizar as formas de participação, não se justifica aqui tratar das diferentes perspectivas e dos diferentes argumentos que sustentam as muitas tipologias de formas de participação sugeridas pelos investigadores<sup>2</sup>.

Justifica-se, tão só, uma caracterização mais detalhada do direito de queixa como forma de participação, que inclua as dimensões mais importantes de análise dos instrumentos de intervenção política e cívica. Para o efeito, consideramos o tipo de forma, o âmbito dos resultados, a esfera de acção, o grau de esforço exigido à sua prática, a eficácia associada, a visibilidade social e a frequência de utilização.

Releva-se, ainda, que esta caracterização não visa estabelecer qualquer comparação com outras formas de participação nem muito menos apontar qualquer hierarquização entre elas; por exemplo, do ponto de vista do seu impacto na tomada ou modificação de decisões dos agentes políticos e administrativos.

A este propósito, partilhamos da contribuição de Huntington acerca da impossibilidade, quer em estabelecer uma hierarquia de importância das formas de participação, quer em atribuir-lhes significados qualitativos superiores ou inferiores a cada uma. É que, por exemplo, o facto de a maior parte dos estudos se concentrar na análise dos níveis de participação com base na expressão do voto e de a participação eleitoral constituir uma das formas mais visíveis e de mais fácil medição, isso não significa que as restantes não tenham importância. Do mesmo modo, não se pode estabelecer uma relação directa entre o aumento dos níveis de participação numa qualquer forma e o conseqüente aumento nas restantes<sup>3</sup>.

Nesta linha de reflexão, importa ainda destacar as dificuldades em aferir a intensidade da utilização de cada uma das formas e em as comparar em termos de importância, bem como em as juntar num índice que

---

<sup>2</sup> Para uma análise mais detalhada destes assuntos, pode ver-se Manuel Meirinho Martins, *Participação Política e Democracia*, *op. cit.*, Vol 1., cap. 1 e cap. 5.

<sup>3</sup> Cf. Samuel Huntington e Joan Nelson, *No Easy Choice – Political Participation in Developing Countries*, Harvard, Harvard University Press, 1976, p. 14.

reflecta a participação política total. É que um eventual índice só teria significado se todas as formas de participação apresentassem as mesmas características. Neste caso, um acréscimo ou um decréscimo da participação, entendidos como resposta às causas que determinam um e outro, teria consequências idênticas para o sistema político. Ora, o que se comprova é que nem todas as actividades apresentam características idênticas, quer em termos do grau da sua utilização, quer em termos das suas consequências para o funcionamento dos sistemas políticos.

*Figura 1.*

**Síntese das dimensões de análise da noção de participação política**

<b>Dimensões</b>	<b>Atributos</b>	<b>Caracterização</b>
Grau	Activa	Participação intensa (acção)
	Equilibrada	Participação activa e passiva (acção)
	Passiva	Ausência de participação (inacção)
Visibilidade	Comportamentos	Acções manifestas (observáveis)
	Atitudes	Predisposições para agir (não observáveis)
Enquadramento normativo	Legal	Actos previstos e consentidos
	Semi-legal	Actos não previstos e consentidos
	Ilegal	Actos não previstos e não consentidos
Objectivo da acção	Influência	Determina o sentido das decisões
	Não influência	Não determina o sentido das decisões
Agentes	Profissionais	Actividade permanente
	Amadores	Actividade ocasional
Formas	Convencionais	Tradicionais/formais
	Não convencionais	Não tradicionais/informais
Âmbito	Político (geral e particular)	Decisões autoritárias gerais no âmbito estrito da esfera política
	Social (geral e particular)	Decisões autoritárias gerais no âmbito da esfera política e da esfera social
Iniciativa dos agentes	Espontânea	Despoletada por iniciativa do próprio
	Estimulada	Despoletada ou condicionada por terceiros
Relação com outros fenómenos	Independente	Variável independente
	Dependente	Variável dependente

*Fonte:* Manuel Meirinho Martins, 2004.

Apesar das dificuldades assinaladas em construir um índice que reflecta a participação política total, têm sido desenvolvidos, em Portugal, alguns esforços para estabelecer índices de participação social.

No caso do presente estudo, dada a sua especificidade e tendo em conta a matéria abordada no quarto capítulo, merece referência o índice de participação social desenvolvido pela empresa Aximage, a partir de uma sondagem realizada em Abril de 2003 junto de uma amostra de 601 pessoas, representativa da população maior de idade residente em Portugal. Nesta investigação foram apurados dados relativos a vários indicadores respeitantes a matérias que vão desde a participação política e eleitoral, à participação em associações e outras instituições da vida social e cultural, incluindo, igualmente, de forma genérica, a audiência de meios de comunicação social. A partir da informação recolhida foi elaborado o índice de participação social, e que se mantém inédito até à presente publicação<sup>4</sup>.

*Figura 2.*

**Índice de participação social (em %)**

Região	Interior Norte	89
	Litoral Norte	94
	Litoral Centro Sul	92
	Grande Lisboa	121
	Grande Porto	107
	Interior Sul	86
	Regiões Autónomas	83
Género	Masculino	134
	Feminino	66
Idade	18 a 29 anos	104
	30 a 44 anos	98
	45 a 59 anos	121
	60 anos e mais	81
Instrução	Obrigatória e menos	83
	Mais que obrigatória	137
Actividade	Activos	117
	Inactivos	81

---

<sup>4</sup> Outros índices associados a vários aspectos da relação dos cidadãos com o sistema político têm sido desenvolvidos por outros investigadores. Referimos, por exemplo, os índices de confiança

Como se verifica pela leitura dos valores do quadro anterior, o índice revela um maior nível de participação por parte dos cidadãos que habitam as maiores áreas urbanas, pelos homens, pelos que têm idades entre os 45 e 59 anos, pelos que possuem um maior nível de escolaridade e pelos que são profissionalmente activos.

## 1. Uma forma convencional

No quadro das diversas tipologias que opõem as formas de participação política convencionais (legítimas/consentidas) às formas não convencionais (ilegítimas/não consentidas)<sup>5</sup>, o exercício do direito de queixa junto do Provedor de Justiça enquadra-se no primeiro tipo.

Com efeito, trata-se de uma forma de participação que é exercida com recurso a vias consentidas por um determinado quadro legal, já que a sua prática, para além de ser reconhecida constitucionalmente como um instrumento que visa a correcção dos actos dos poderes públicos e a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, é também sujeita a procedimentos que a condicionam.

Do ponto de vista normativo, o direito de queixa equipara-se, na sua vertente instrumental, a muitos outros direitos inscritos na ordem legal que conferem aos indivíduos a possibilidade de intervenção no processo político, entendido em sentido amplo (exs.: direito de voto, direito de associação, direito de reunião e manifestação, direito de candidatura a cargos electivos, direito de iniciativa legislativa).

Ainda no quadro da distinção entre formas convencionais e não convencionais, há que referir que, embora o direito de queixa se situe no âmbito da primeira tipologia, não se trata de uma forma de apoio ao

---

social e política, de compreensão e eficácia, de exposição aos media, de mobilização cognitiva, de interesse pela política e pelas eleições, de mobilização, aplicados por Manuel Villaverde Cabral. Cf. “Confiança, mobilização e representação política em Portugal”, *op. cit.*, pp. 305-313.

<sup>5</sup> Nem sempre esta distinção é pacífica a partir dos critérios indicados, uma vez que a aferição do que é legítimo ou ilegítimo varia de cultura para cultura. Ver, sobre este assunto, Geraint Parry, *et al.*, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 18.

sistema político ou a determinadas instituições, como são, por exemplo, o exercício do voto, o financiamento de partidos, a participação em campanhas eleitorais, etc<sup>6</sup>.

Contrariamente, o seu exercício reflecte aquilo que Milbrath denominou de postura de *outtakes*<sup>7</sup>, por referência a comportamentos associados a expectativas sobre determinado tipo de respostas que o sistema político deve observar (ex.: justiça, ordem pública, etc.) e que se transformam em *inputs*, i.e., em comportamentos observáveis associados a exigências concretas, quando as queixas são formuladas junto do Provedor de Justiça.

## 2. Uma forma indirecta

A oposição entre formas directas e indirectas de participação baseia-se no critério da existência ou não de intermediação na relação entre quem pratica um determinado acto e o destinatário dessa acção. Ora, o exercício do direito de queixa não pressupõe uma relação directa entre os cidadãos ou os grupos que a ele recorrem e os destinatários da queixa.

O facto de ser o Provedor de Justiça o mediador, traz a esta forma características particulares. Na verdade, o Provedor de Justiça, não sendo em regra o iniciador da acção, funciona como um substituto do queixoso na sua relação com as entidades destinatárias da queixa e vice-versa.

## 3. Modo de acção/actividade de contacto

Seguindo a tipologia de Milbrath, o exercício do direito de queixa pode inscrever-se nos modos de acção individual ou colectiva relacionados com os contactos especializados, embora os destinatários directos

---

<sup>6</sup> Note-se que, em alguns casos, as formas convencionais se associam à expressão de apoios ao sistema político, aos governantes e às instituições e, contrariamente, as formas não convencionais associam-se à expressão de exigências.

<sup>7</sup> Cf. Lester Milbrath e M. Goel, *Political Participation – How and Why Do People Get Involved in Politics*, Nova Iorque, University Press of America, 1976, p. 6.

não sejam exclusivamente os eleitos (como sugere o autor) mas uma multiplicidade de entidades que, por força das exigências processuais relativas à formulação das queixas, são identificadas de forma objectiva<sup>8</sup>.

É o enquadramento normativo que determina o modo de expressão deste direito que o tipifica nas actividades de contacto, na medida em que pressupõe uma relação directa de contacto entre o queixoso e o Provedor de Justiça, independentemente de ser mais ou menos formal.

A inclusão deste direito nestas actividades deriva também do facto de elas, em regra, se associarem a acções dos cidadãos que visam obter respostas específicas das autoridades públicas a necessidades ou expectativas individuais, aspecto que se relaciona também com a característica seguinte.

#### **4. Âmbito dos resultados**

Dado situar-se fora do contexto eleitoral e do contexto relacionado com actividades de natureza organizacional (ex.: envolvimento em actividades partidárias), o exercício de direitos próximos do direito de queixa tende a privilegiar ou a facilitar a expressão de interesses individuais.

A este propósito, parece existir um consenso entre os investigadores destas matérias em aceitar que este tipo de actividades – independentemente de estarem ou não sujeitas a mecanismos formais de expressão – se associam a interesses individuais e a interesses de grupos restritos em detrimento de interesses gerais. Assim sendo, é de esperar que o recurso ao direito de queixa se faça essencialmente com objectivos de resolver problemas de natureza individual e que o seu grau de utilização seja mais incidente entre os indivíduos do que entre os grupos.

Note-se que esta dimensão releva o facto de a acção governativa não visar só a realização de fins colectivos mas abarcar também a realização de interesses individuais ou de grupos específicos. Daí que, quando estes interesses são postos em causa, os lesados tendam a recorrer

---

<sup>8</sup> A classificação aponta as actividades activas não convencionais de protesto e as convencionais (actividades comunitárias, actividades partidárias, actividades de comunicação/consumo de informação; actividades de contacto). *Idem, ibidem*, pp. 18-19.

a esta forma de participação. É neste sentido que o exercício do direito de queixa não envolve um alto grau de cooperação entre os participantes. Nos termos avançados por Verba, a dimensão da cooperação relaciona-se directamente com o resultado esperado<sup>9</sup>. Ora, se o exercício do direito de queixa se associa preferencialmente à defesa de interesses particulares é de esperar uma menor ocorrência de actividades de cooperação. Por outro lado, a dimensão da cooperação pode também ser minimizada pelo facto de se tratar de uma forma indirecta de acção política.

Pela mesma razão, trata-se de uma forma que não implica um grau significativo de conflito entre os participantes, porquanto a defesa de interesses individuais muito específicos não tem como consequência resultados prejudiciais relativamente aos interesses colectivos ou gerais.

Numa dimensão mais ampla e na linha do proposto por Schewerin, a ausência de conflito associa-se ainda, de acordo com a sua tipologia, ao tipo de formas transformadoras (ex.: novas formas de exercício do voto, referendos, iniciativa legislativa, reclamações, petições), no sentido em que os seus efeitos não são reformistas mas transformadores<sup>10</sup>. Dito de outra forma, podem levar à mudança no modo de acção dos agentes políticos e sociais sem implicar rupturas significativas na estrutura do sistema político.

## 5. Esfera de acção

Na decorrência das características anteriores, será de esperar que o exercício do direito de queixa tenha um âmbito de acção muito diversificado, tanto quanto forem as áreas de interesses individuais e de grupos restritos que sejam afectadas pelas decisões das instituições políticas e sociais. Nestes termos, é possível que a sua prática se alargue prioritariamente a áreas não incluídas na esfera dos direitos políticos tradicionais, privilegiando aspectos materiais e sociais e, eventualmente, novos direitos de cidadania.

---

<sup>9</sup> Cf. Sidney Verba, *et al.*, *Participation and Political Equality – A Seven Nation Comparison*, Chicago, University of Chicago Press, 1987, p. 53.

<sup>10</sup> Cf. Eduard Schewerin, *Meditation, Citizen Empowerment and Transformation Politics*, Westport, Praeger Publishers, 1995, p. 67.

Evidencia-se, aqui, uma eventual relação entre a crescente prática de formas de participação associadas à realização de interesses individuais e o decréscimo da prática de formas associadas à realização de interesses colectivos ou gerais, explicada pela lógica das recompensas sociais. Conforme é evidenciado por Lane, há que ter em conta que os resultados do empenhamento político e cívico podem ser mais úteis à sociedade do que ao indivíduo<sup>11</sup>. Isto significa que, em muitos casos, os cidadãos consideram que os eventuais ganhos, por exemplo, da participação eleitoral, são remotos e contingentes, enquanto que o empenhamento na resolução dos seus interesses específicos tem recompensas imediatas e concretas.

Considerando esta perspectiva, é de esperar que o grau de utilização do direito de queixa se relacione directamente com o grau de afectação dos interesses materiais de cada indivíduo, decorrente das políticas públicas adoptadas. Assim, sempre que ocorrem modificações significativas na estrutura de direitos adquiridos nas mais diversas áreas de actividade que sejam entendidas como lesivas pelos cidadãos, é de antever um aumento do recurso a este direito.

## **6. Grau de esforço exigido à sua prática**

Uma das dimensões de análise das formas de participação sugerida por Verba relaciona-se com o grau de esforço e de iniciativa requerido a um acto de participação política. Por outras palavras, trata-se do “custo de uso”, que se refere à quantidade e à complexidade de obstáculos que é necessário ultrapassar para utilizar um instrumento de participação, independentemente do sucesso ou insucesso da acção.

De acordo com este critério, o exercício do direito de queixa requer poucos recursos materiais e técnicos ao queixoso, resumindo-se, praticamente, à iniciativa de apresentar a reclamação. Esta, mesmo assim, é bastante facilitada, uma vez que os mecanismos de recepção (para além

---

<sup>11</sup> Cf. Robert, Lane, *Political Life – Why People Get Involved in Politics*, The Free Press of Glencoe, 1959, p. 130.

da forma escrita as queixas podem ser apresentadas verbalmente) facilitam a expressão de exigências.

Um exemplo da facilitação da expressão de interesses está patente no informalismo processual que o Provedor de Justiça adopta. A instrução é, tanto quanto possível, orientada por princípios de informalidade, não se sujeitando a nenhum dos regimes legais de produção de prova.

Noutro plano, o exercício do direito de queixa não exige conhecimentos avultados por parte dos queixosos. O facto de se tratar de uma forma indirecta de participação política faz recair no Provedor de Justiça, quer as exigências respeitantes à apreciação da fundamentação das reclamações, quer as respeitantes à sua formulação técnica junto das entidades visadas.

Deste modo, o Provedor de Justiça funciona como uma extensão do cidadão, colmatando as suas eventuais insuficiências técnicas e materiais (a sua acção é gratuita), uma vez que este, individualmente considerado, dificilmente dispõe de recursos suficientes para instruir devidamente um processo de queixa. Daí que a intermediação de instituições que preenchem essa lacuna constitua um instrumento de incentivo à participação política e social.

Mesmo considerando a facilidade de acesso ao Provedor de Justiça e o facto de este assumir um papel determinante na condução técnica e jurídica dos processos relativos às queixas, é de esperar que o grau de utilização deste direito seja particularmente incidente entre indivíduos com baixos recursos sociais (ex: educação e rendimento). Isto porque, dada a natureza das áreas de actividade cobertas por este direito e o tipo de instituições abrangidas, é mais difícil aos cidadãos com menores recursos sociais conseguirem resolver com eficácia os assuntos que motivam as queixas.

## **7. Eficácia e influência associada**

O exercício do direito de queixa pela via do Provedor de Justiça tende a minimizar a fraca capacidade de acesso a mecanismos de influência destinados a fazer valer os interesses dos cidadãos, considerados individualmente. É que a intermediação do Provedor de Justiça tende a igualizar os recursos dos reclamantes, uma vez que o tratamento das

queixas é objecto de uma padronização. Isto porque, embora os recursos dos cidadãos possam ser diferenciados, logo que as queixas são formuladas, o seu tratamento é objecto de uma afectação idêntica das capacidades técnicas dos serviços da Provedoria de Justiça.

Dado o carácter especializado e profissional que é depositado no encaminhamento das recomendações, é de esperar que se verifique uma eficácia significativa da acção do Provedor de Justiça. Ora, sendo eficaz o Provedor de Justiça é, ainda que indirectamente, eficaz o cidadão, uma vez que quando as recomendações são acatadas, o beneficiário é o cidadão e não o Provedor de Justiça<sup>12</sup>.

A este propósito, é útil recordar, na linha de Huntington, que as actividades de participação que envolvem contactos institucionais (se bem que o autor não refira as que são intermediadas por instituições deste tipo), do ponto de vista da relação entre a intensidade (variável qualitativa) e o alcance (variável quantitativa), tendem a ter um menor alcance e uma maior eficácia<sup>13</sup>. Precisamente porque se trata de acções individuais dirigidas a autoridades e que se destinam a obter benefícios só para uma pessoa ou para grupos restritos.

Em substância, a existência do Provedor de Justiça assenta no reconhecimento de que da acção directa dos cidadãos junto dos poderes públicos resulta pouca ou nenhuma influência, no que respeita ao resultado efectivo das suas exigências. Assim, o Provedor de Justiça funciona como instrumento que possibilita aos cidadãos exercer, por via indirecta, a influência que não conseguem por via directa.

## 8. Visibilidade social

Recorrendo ao critério da visibilidade das formas de participação avançado por Sani, o direito de queixa, quando exercido individualmente,

---

<sup>12</sup> Este vector corresponde plenamente à visão que o actual Provedor de Justiça tem do funcionamento da instituição ao eleger a eficácia como aspecto central da sua actuação. Cf. Henrique Nascimento Rodrigues, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2001*, pp. 14-23.

<sup>13</sup> Cf. Samuel Huntington e Joan Nelson, *No Easy Choice*, *op. cit.*, pp. 12-13.

tem em regra fraca ou nula visibilidade social, uma vez que se processa por vias formais, é espontâneo e não envolve grupos significativos de pessoas, pelo que é raramente objecto de exploração mediática<sup>14</sup>.

A visibilidade social tende a aumentar, por um lado, à medida que o exercício do direito de queixa é protagonizado por entidades colectivas, bem como à medida que aumenta o número de cidadãos que a ele recorrem, embora o façam individualmente, como resposta a situações que afectam interesses comuns, mas de forma indiferenciada.

Por outro lado, o aumento de visibilidade associa-se a situações em que se verifica uma mobilização significativa dos cidadãos por parte de organizações sociais e políticas que fazem valer interesses específicos e que não dispensam o alargamento da sua actuação a terrenos mediáticos.

## 9. Frequência de utilização

O exercício do direito de queixa não é sujeito a limitações quanto à frequência de utilização, como outras formas de participação cuja periodicidade de utilização é regulada em termos de frequência e de quantidade (ex.: o voto, para o primeiro caso e o financiamento de partidos, para o segundo caso).

Dáí que o seu uso dependa, basicamente, da iniciativa dos cidadãos ou de grupos restritos, não se encontrando condicionada por constrangimentos institucionais que regulam a acção política e social dos indivíduos, tal como não depende da acção mobilizadora dos agentes políticos e sociais, uma vez que não implica pertença a organizações daquela natureza.

No quadro seguinte, sintetizam-se as principais características desta forma de participação.

---

<sup>14</sup> Cf. Giacomo Sani, "The Political Culture of Italy: Continuity and Change", in Gabriel Almond e Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park (California), Sage Publications, 1989, pp. 273-324.

*Figura 3.*

**Caracterização do direito de queixa como forma de participação política**

<b>Dimensões de análise</b>	<b>Características</b>
Oposição formas convencionais/não convencionais	Convencional
Oposição formas directas/indirectas	Indirecta
Oposição formas legais/ilegais	Legal
Âmbito dos resultados	Interesses individuais e de grupos
Modo de acção	Actividade de contacto
Esfera de acção	Diversificada
Grau de esforço	Diminuto
Grau de conflito	Diminuto
Grau de cooperação	Diminuto
Grau de mobilização dos agentes políticos e sociais	Diminuto
Grau de eficácia	Tendencialmente grande
Visibilidade social	Diminuta ou nula
Frequência	Sem limitações



---

## CAPÍTULO 3

# Participação política através do exercício do direito de queixa

---

### 1. Evolução do recurso ao direito de queixa

Este indicador permite aferir o grau em que os cidadãos recorrem ao Provedor de Justiça para expressarem os seus interesses, independentemente da natureza individual ou colectiva dos mesmos. Trata-se de um indicador que não expressa o número de cidadãos envolvidos, uma vez que não se verifica uma correspondência entre o número de queixas apresentadas e o número de indivíduos envolvidos.

A este propósito, é de referir que o número de cidadãos que usam este direito é substancialmente superior ao número de queixas apresentadas, porquanto se constata um número significativo de queixas que são subscritas por muitos cidadãos. Como exemplo, note-se que em 1996 se registou uma queixa subscrita por 14 mil pessoas relacionada com o funcionamento dos centros de saúde e de quatro hospitais da região do Porto.

Salientamos que, para a análise da evolução deste indicador, não se incluiu o número de queixas iniciadas pelo Provedor de Justiça<sup>1</sup>. No

---

<sup>1</sup> A exclusão das queixas iniciadas pelo Provedor de Justiça prende-se com o facto de o eixo de análise deste estudo incidir especificamente sobre o recurso a esta forma de participação por parte dos cidadãos (em termos individuais e colectivos).

entanto, considerámos algumas situações extraordinárias, desde que devidamente contabilizadas, como a que resultou, em 1999, da recepção de 1 445 queixas oriundas da Região Autónoma dos Açores cujo conteúdo se reportou a chamadas de valor acrescentado.

Mesmo assim, não é de todo possível analisar o comportamento do indicador por referência exclusiva às queixas com origem em cidadãos ou em entidades, bem como expurgá-lo de algumas variações extraordinárias dado que, em determinados casos, a Provedoria de Justiça optou pela sua não contabilização. Como exemplo, em 2001 o relatório de actividades refere a ocorrência de queixas de massa relacionadas com a importação de DVD's (demora na alfândega e exigibilidade de direitos), com a execução da recuperação de pensões degradadas e com as pensões dos trabalhadores dos CTT, com um concurso pendente na DGCI e com a nova tabela emolumentar dos registos e notariado<sup>2</sup>.

Como se verifica no gráfico seguinte, a evolução do número de queixas regista, em termos globais, um aumento significativo quando comparamos o ano de 2004 com o ano base (1992), atingindo os 67%. A evolução do indicador regista variações anuais de forte crescimento face ao ano anterior em 1996 (68,9%), em 1999 (24,3%) e 2001 (23,1%) e decréscimos significativos em 2000 (-20,7%) e 2002 (-30,4%). Nos últimos dois anos constata-se um aumento face a 2002: em 2003 este aumento foi de 12,9% e em 2004 foi de 27,7%.

---

<sup>2</sup> Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2001*, p. 711. É de assinalar que, em 2003, é já possível conhecer o número real de reclamantes (indicador que, efectivamente, caso fosse possível apurá-lo para o passado, permitiria uma análise mais rigorosa face aos objectivos deste trabalho). Com efeito, o Relatório de Actividades apresenta o total de reclamantes que atinge os 14 140, sendo que 448 são pessoas colectivas e 13 692 são pessoas singulares. Este indicador é já possível em face das alterações introduzidas no início de 2003 na classificação das queixas. No exercício de 2003, considera-se o indicador de “processo principal”, fazendo corresponder a um único processo uma questão que possa abranger um ou vários reclamantes. Na verdade, parece-nos uma opção mais consentânea com a expressão do direito de queixa, dado que permite aferir, em simultâneo, o número de queixas (por referência ao seu objecto) e o número de reclamantes (por referência à intervenção dos cidadãos em determinado processo). Para mais detalhes sobre as alterações a que nos referimos: Cf. Henrique Nascimento Rodrigues, *Introdução ao Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2003*. Note-se que, em 2004, o número de queixas foi de 5784 e o número de reclamantes foi de 8081.

Os decréscimos relacionam-se, eventualmente, por um lado, com variações de natureza conjuntural, uma vez que o maior ou menor recurso à queixa se associa directamente ao grau de afectação dos interesses dos cidadãos que decorre de modificações muito específicas no quadro legislativo que incide sobre aspectos sociais e económicos.

Por outro lado, há que ter em conta as alterações na estrutura de oportunidades geradas, também conjuntamente, pela instituição, como são exemplos a abertura de novas Extensões da Provedoria, o aumento da visibilidade social da instituição, a criação de novos instrumentos de canalização das queixas (ex.: via correio electrónico), etc..

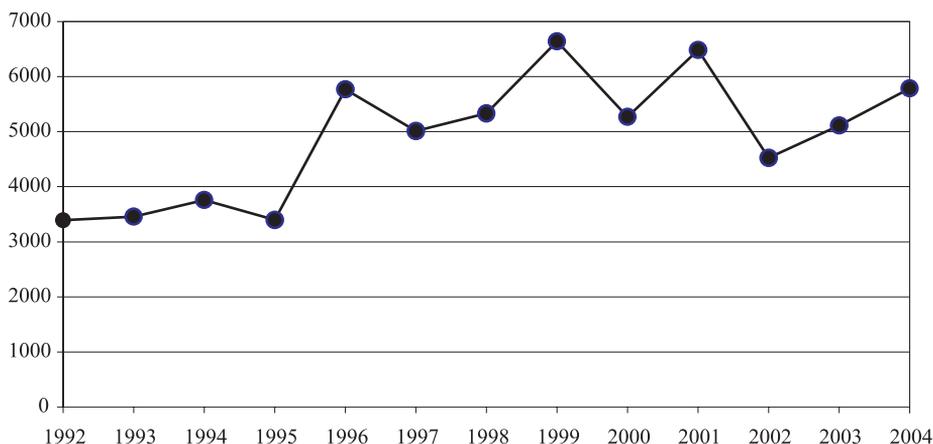
É ainda possível observar o comportamento deste indicador em três períodos. Num primeiro período, entre 1992 e 1995, as variações não são muito significativas, sendo que o número médio de queixas apresentadas é de 3501. Num segundo período, entre 1996 e 2001<sup>3</sup>, para além do aumento substancial do recurso a este direito, a tendência é para uma relativa estabilização do número de queixas nos anos respectivos, sendo que a média atinge as 5773. No terceiro período, entre 2002 e 2004, regista-se um decréscimo ligeiro face ao período anterior, já que a média se cifra em 5142 queixas.

No quadro seguinte (quadro 1) apresenta-se uma análise mais detalhada da evolução do número de queixas, considerando também as que foram iniciadas pelo Provedor de Justiça, bem como as que transitaram do período compreendido entre 1976 e 1991 e que foram objecto de apreciação em 1992.

---

<sup>3</sup> Tal como já referido, em 1999 consideraram-se 1 445 queixas oriundas da Região Autónoma dos Açores e que se incluem no tipo de queixas em cascata. Chama-se a atenção para o facto de a não contabilização deste tipo de queixas, até 2003, impossibilitar a comparação absoluta da evolução deste indicador (cf. gráfico 1). Como se referiu na nota anterior, os critérios de classificação das queixas foram alterados a partir de 2003.

*Gráfico 1.*  
**Evolução do número de queixas**



Como se constata, considerando exclusivamente as queixas apresentadas pelos cidadãos e por entidades, em média são apresentadas por ano 4944 queixas, sendo privilegiada a forma escrita da sua formulação, que representa 88,3% do total. É de assinalar o crescimento muito significativo das queixas que são enviadas por correio electrónico: 246 em 2002; 420 em 2003 e 605 em 2004, valores que se encontram incluídos nas queixas escritas.

*Quadro 1.*  
**Evolução do tipo de queixas quanto à forma da sua formulação**

Ano	Tipo de queixas					Variação (%)
	Escritas	Verbais	Iniciadas pelo Provedor de Justiça	Proc. reabertos	Total	
Entre 1976 e 1987 (*)					1 429	
1988 (*)					608	
1989 (*)					456	
1990 (*)					888	

(Cont.)

Participação política através do exercício  
do direito de queixa

---

Ano	Tipo de queixas					
	Escritas	Verbais	Iniciadas pelo Provedor de Justiça	Proc. reabertos	Total	Variação (%)
1991 (*)					3 480	
1992	2 986	407	67		3 460	
1993	3 085	372	54		3 511	1,5
1994	3 375	381	55		3 811	8,5
1995	3 127	272	28		3 427	-10,1
1996	5 359	408	22		5 789	68,9
1997	4 656	356	26		5 038	-13,0
1998	5 061	271	30		5 362	6,4
1999	4 839	1801	24		6 664	24,3
2000	4 859	411	13		5 283	-20,7
2001	6 088	395	19		6 502	23,1
2002	3 891	275	26	316	4 528	-30,4
2003	4 377	288	23	425	5 113	12,9
2004	4 889	397	24	474	5 784	13,1
Média (em %)	88,3	9,1	0,7	1,8	100	

*Legenda:* (\*) Processos transitados. O elevado número de queixas verbais registado em 1999 prende-se com chamadas de valor acrescentado.

Globalmente, os dados reflectem o recurso já muito significativo por parte dos cidadãos a esta forma de intervenção pública. De acordo com Menéres Pimentel, o aumento significativo do recurso à queixa a partir de 1995 deveu-se à consolidação da reestruturação dos serviços e procedimentos internos que conferiram maior eficácia e visibilidade à instituição<sup>4</sup>. Em nosso entender, este acréscimo pode também associar-se ao decréscimo de utilização de outras formas convencionais de participação (ex.: voto e filiação partidária) cujos indicadores, no caso português, são mais expressivos na década de 90.

Disso esteve consciente Menéres Pimentel quando declarou: «Em Portugal se assistimos durante algum tempo a um *déficit* participativo dos cidadãos na defesa e promoção dos seus interesses, encontramos actual-

<sup>4</sup> Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1995*, p. 11 e *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1996*, p. 13.

mente uma expressão muito saliente de queixas, protestos e reclamações e outras formas de intervenção, a título singular ou colectivo, traduzindo, na generalidade dos casos, um empenhamento cívico firme, em contraste com algum conjuntural declínio das tradicionais formas de militância partidária e sindical que os analistas registam»<sup>5</sup>.

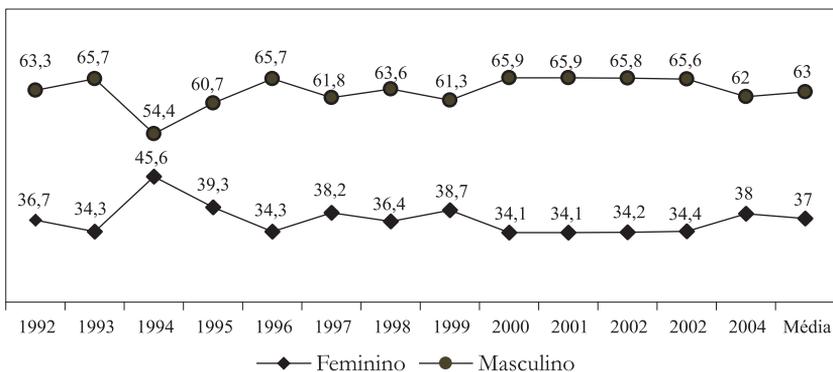
## 2. Características dos reclamantes

### 2.1. Caracterização por género

Tendo por base os valores relativos às entidades individuais, constata-se um predomínio das queixas apresentadas por homens (cerca de dois terços) face às queixas apresentadas pelas mulheres, situação que não difere muito do observado a propósito de outras formas convencionais de participação política (ex.: filiação partidária).

Em termos de evolução regista-se o decréscimo ligeiro do recurso à queixa por parte das mulheres no período entre 1992 e 1995 (39%) para o período seguinte (35,7%). É também notória a estabilização da participação de ambos os sexos, entre 2000 e 2003.

Gráfico 2.  
Evolução das queixas por género (em %)



<sup>5</sup> Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1997*, p. 948.

## 2.2. Caracterização pela profissão

Em relação à caracterização das queixas individuais aferida pela situação sócio-profissional dos reclamantes, só é possível analisar este indicador entre 1992 e 1999, uma vez que, a partir de 1999, os relatórios de actividade da Provedoria não incluem esta rubrica.

No período indicado, constata-se um peso determinante das queixas de trabalhadores da administração central, regional e local que representam, em termos médios, 31,9% do total. Como se demonstrará, o maior peso desta categoria apresenta uma relação directa com o tipo de assuntos que são objecto de queixa.

Não considerando a categoria “profissão não declarada”, que representa 28%, em termos médios, e que regista um aumento significativo de ano para ano, importa destacar o peso dos aposentados (10%), facto que é também associado directamente ao tipo de assuntos a que se reportam as queixas.

*Quadro 2.*  
**Profissão dos reclamantes (1992-1999)**

<b>Profissão</b>	<b>Total</b>	<b>% média</b>
Trabalhadores da Administ. Central, Regional e Local	8 164	31,5
Profissão não declarada	7 201	27,8
Aposentado	2 427	9,4
Outros	1 638	6,3
Recluso	1 303	5,0
Profissão liberal	1 206	4,7
Trabalhadores do Sector Privado	1 038	4,0
Militar	792	3,1
Estudante	740	2,9
Desempregado	372	1,4
Proprietário	207	0,8
Comerciante	210	0,8
Doméstica	170	0,7

(Cont.)

O exercício do direito de queixa  
como forma de participação política

---

<b>Profissão</b>	<b>Total</b>	<b>% média</b>
Agricultor	127	0,5
Industrial	101	0,4
Trabalhadores de empresas públicas nacionalizadas	104	0,4
Emigrante	78	0,3
<b>Totais</b>	<b>25 878</b>	<b>100</b>

*Legenda:* A distribuição das profissões apresentada neste quadro deve considerar-se como meramente indicativa. Isto porque, até 1999, este indicador resultava ou da própria queixa ou de declaração do reclamante.

Em termos de evolução ao longo do período das categorias mais representativas, nota-se alguma instabilidade da variação do peso entre os trabalhadores da Administração Central, Regional e Local, facto que se pode relacionar com factores conjunturais. Apesar desta suposição, atente-se no facto de, em 1994, se ter registado o maior peso desta categoria (43%) e de o Relatório de Actividades do Provedor de Justiça desse ano não referir nenhum acontecimento conjuntural que possa ajudar a explicar aquele peso<sup>6</sup>.

O maior crescimento verifica-se entre os queixosos que não indicam profissão, facto que invalida qualquer análise relativa a este indicador. É de notar a tendência clara de diminuição do peso dos aposentados que, em 1999, contribuem com menos 60% das queixas face a 1992. No quadro seguinte apresenta-se a evolução da variação do peso de todas as categorias.

*Quadro 3.*

**Evolução das queixas pela profissão dos reclamantes (1992-1999, em %)**

<b>Profissão</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Trab. Ad. Cent/Reg/Local	36	30	43	32	25	32	27	30
Profissão não declarada	2	26	25	32	36	38	28	37
Aposentado	15	14	10	10	7	7	7	6

(Cont.)

---

<sup>6</sup> Sabe-se, por informação apurada nos serviços da Provedoria, que foram de várias centenas as queixas de trabalhadores não docentes do Ministério da Educação.

Participação política através do exercício  
do direito de queixa

---

<b>Profissão</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Outros	22	0	4	5	5	5	5	5
Recluso	4	5	3	2	6	5	8	4
Profissão liberal	6	4	4	4	4	4	7	5
Trabalhadores/sector privado	4	6	3	3	3	4	4	4
Militar	1	2	1	2	8	2	4	2
Estudante	1	3	1	5	3	2	4	2
Desempregado	1	2	3	1	1	1	1	1
Proprietário	1	1	1	1	1	1	1	0
Comerciante	2	2	1	1	0	0	1	1
Doméstica	1	1	1	0	0	0	1	1
Agricultor	1	1	1	0	0	0	0	0
Industrial	0	1	0	0	0	0	0	0
Trab. Emp.Púb./Nacionalizada	1	1	1	0	0	0	0	0
Emigrante	1	1	1	0	0	0	0	0
<b>Totais</b>	<b>100</b>							

*Legenda: Idem quadro anterior.*

### ***2.3. Caracterização pela origem geográfica das queixas***

Em relação à origem geográfica das queixas, ponderada pelo número de habitantes, destaca-se o distrito de Lisboa (ocupa em onze anos o primeiro lugar e em dois anos o segundo lugar) e a Região Autónoma dos Açores, nomeadamente a partir de 1998, (ocupa em três anos o primeiro lugar e em três anos o segundo lugar). Neste caso, a entrada em funcionamento da Extensão da Provedoria de Justiça no arquipélago, em 1996, poderá justificar esta posição, como aliás é reconhecido no relatório de actividade de 1998<sup>7</sup>. Referência ainda para o distrito de Coimbra que, à excepção de 1998, ocupa, na maioria dos anos, a terceira posição.

---

<sup>7</sup> Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1998*, p. 10.

*Quadro 4.*

**Número de queixas por 10 mil habitantes (cinco primeiros lugares)**

Ano	Lugar				
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º
1992	Lisboa	Bragança	Coimbra	Porto	Santarém
1993	Lisboa	Coimbra	Setúbal	Vila Real	V. Castelo
1994	Lisboa	Setúbal	Coimbra	Vila Real	Porto
1995	Lisboa	Vila Real	Coimbra	Santarém	Setúbal
1996	Lisboa	Setúbal	Coimbra	Açores	Leiria
1997	Lisboa	Coimbra	Açores	C. Branco	Faro
1998	Açores	Portalegre	Lisboa	Bragança	Coimbra
1999	Açores	Lisboa	Coimbra	Setúbal	Faro
2000	Açores	Lisboa	Santarém	Madeira	Setúbal
2001	Lisboa	Açores	Coimbra	Portalegre	C. Branco
2002	Lisboa	Açores	Évora	Faro	Porto
2003	Lisboa	Açores	Coimbra	Setúbal	Santarém
2004	Lisboa	Porto	Setúbal	Santarém	Braga

O recurso a este direito encontra-se distribuído de forma muito desigual no que respeita à origem geográfica dos reclamantes. A evolução das queixas apresentadas entre 1992 e 2004 por distritos e regiões autónomas evidencia uma concentração muito significativa das queixas em quatro distritos (Lisboa, Porto, Setúbal e Coimbra) e na Região Autónoma dos Açores, onde se concentram quase dois terços do total (64%). Este facto é ainda mais evidente porquanto só o distrito de Lisboa representa um terço do total (33,5%) e juntamente com o distrito do Porto e de Setúbal, representam mais de metade das queixas (54,5%), conforme se descreve no quadro seguinte.

*Quadro 5.*

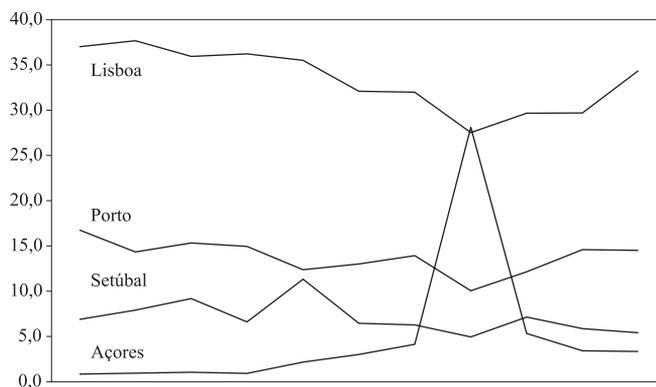
**Evolução das queixas por distrito/região (% média 1992-2004)**

<b>Distritos</b>	<b>%</b>	<b>Distritos</b>	<b>%</b>
Lisboa	33,6	Viseu	2,2
Porto	14,0	Vila Real	1,7
Setúbal	7,1	Viana do Castelo	1,7
Coimbra	4,6	Castelo Branco	1,7
Região Autónoma dos Açores	4,4	Região Autónoma da Madeira	1,4
Estrangeiro e n/identificados	4,7	Bragança	1,1
Braga	4,2	Guarda	1,1
Aveiro	4,0	Évora	1,1
Santarém	3,8	Portalegre	0,9
Faro	2,9	Beja	0,9
Leiria	2,8	Macau	0,2

Apesar do peso relativo dos distritos indicados, a evolução do indicador revela uma tendência de decréscimo em Lisboa, Porto e Setúbal, verificando-se o contrário na Região Autónoma dos Açores.

*Gráfico 3.*

**Evolução do peso dos distritos/regiões mais representativos**



### 3. Natureza dos interesses em causa

Os dados confirmam que esta forma de participação favorece a intervenção individual dos cidadãos na defesa dos seus direitos e interesses. Com efeito, em termos médios, a grande maioria das queixas (83,8%) reporta-se a interesses individuais e só 15,7% se relacionam com interesses de grupo. As queixas relativas a interesses gerais não têm praticamente expressão, embora entre 1997 e 2004 não sejam disponibilizados dados para esta categoria.

*Quadro 6.*

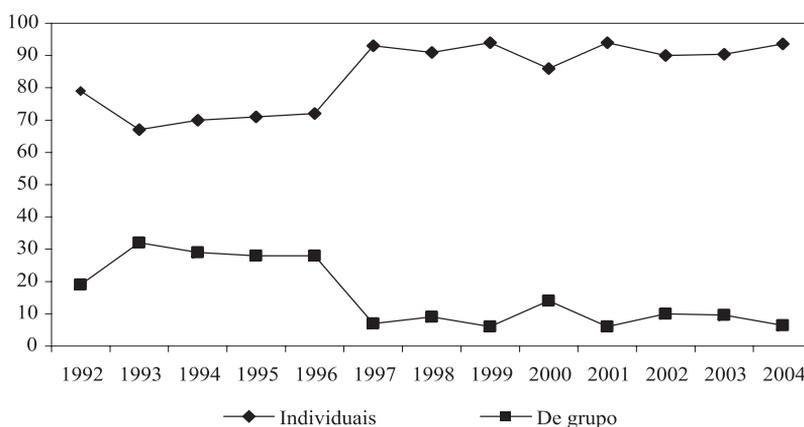
**Evolução das queixas pela natureza dos interesses em causa (em %)**

Ano	Natureza dos interesses		
	Individuais	De grupo	Gerais
1992	78,7	19,4	1,9
1993	66,7	31,6	1,7
1994	70,4	28,5	1,1
1995	71,1	28,1	0,8
1996	72,0	27,7	0,3
1997	92,8	7,2	
1998	90,7	9,3	
1999	93,5	6,5	
2000	85,8	14,2	
2001	94,2	5,8	
2002	89,9	10,1	
2003	90,4	9,6	
2004	93,6	6,4	
Peso médio por categoria	83,8	15,7	0,5

A propósito deste indicador, refira-se ainda que a expressão de interesses individuais revela uma tendência de crescimento enquanto que a expressão de interesses colectivos, neste caso de grupos, apresenta uma tendência contrária, facto que reforça a evidência anterior.

O decréscimo do peso dos interesses de grupos é mais incidente no período compreendido entre 1993 e 1999, diminuindo de 31,6% para 6,5%, notando-se, posteriormente, uma recuperação ligeira que não contraria a maior relação desta forma de intervenção pública com a defesa de interesses privados.

*Gráfico 4.*  
**Evolução da natureza das queixas**



#### 4. Caracterização das queixas colectivas quanto à origem

As queixas colectivas<sup>8</sup> têm origem sobretudo nos sindicatos e nas associações sindicais representando, em termos médios, mais de um quarto das reclamações (26,8%).

Agregando os sindicatos/associações sindicais, as associações profissionais e as comissões de trabalhadores, cujo conjunto perfaz 50,8%, é de esperar que a maioria das queixas com origem nestas entidades se

<sup>8</sup> Nesta análise, e para efeitos de uniformidade da comparação do tipo de entidades, excluiu-se a referência às Associações (embora os relatórios não refiram a sua natureza), cuja categoria só surge a partir de 2000. O número de casos registado é de 139 em 2000, 101 em 2001, 123 em 2002 e 98 em 2003, Cf. Relatórios de Actividade nos anos indicados.

relacionem com questões de natureza laboral, com especial incidência na função pública.

*Quadro 7.*  
**Queixas colectivas (1992-2004)**

<b>Entidades</b>	<b>Total</b>	<b>% média</b>
Sindicatos e associações sindicais	1 713	26,8
Sociedades	1 496	20,4
Comissões de moradores	915	13,6
Outros	704	11,0
Associações profissionais	730	10,4
Entidades públicas	677	9,7
Comissões de trabalhadores	469	6,5
Partidos políticos	110	1,8
<b>Total</b>	<b>6 814</b>	<b>100,0</b>

Considerando a evolução da origem das queixas a partir das seis entidades mais representativas (com exclusão dos “outros”), conclui-se pela ausência de um padrão no que respeita a tendência de aumento ou de decréscimo em qualquer delas. Os registos indicam flutuações, em alguns casos significativas, no peso relativo de cada categoria, o que indicia o efeito conjuntural na expressão deste direito por parte das entidades colectivas.

*Quadro 8.*  
**Evolução das queixas colectivas (entidades mais representativas – em %)**

	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
A)	27	33	33	29	21	29	26	25	15	35	29	21	24
B)	11	12	12	16	31	25	21	28	17	17	28	30	16
C)	11	10	14	16	15	18	23	20	5	15	14	7	9
D)	6	2	9	14	12	13	13	10	10	12	11	7	8
E)	3	4	5	11	12	6	10	8	3	6	8	29	31
F)	2	2	4	2	4	4	3	1	41	5	5	3	8

*Legenda:* A) Sindicatos e associações sindicais; B) Sociedades; C) Comissões de moradores; D) Entidades públicas; E) Associações profissionais; F) Comissões de trabalhadores.

## 5. Tipo de assuntos em causa

Este indicador permite aferir o tipo de problemas que estão na base da intervenção dos cidadãos, expressando assim a sua esfera de acção. Dado que a estrutura de classificação das queixas de acordo com o assunto sofreu alterações em 2000, procedemos à sua análise a partir das duas estruturas disponíveis.

Com base na primeira estrutura de classificação analisa-se o período compreendido entre 1992 e 1998, que regista, por um lado, uma concentração dos assuntos em três categorias (52,9%) e, por outro lado, uma manifesta pulverização por diversas áreas<sup>9</sup>.

Os resultados evidenciam que o direito de queixa é essencialmente utilizado por cidadãos com o objectivo de resolver questões laborais (Função Pública). Com efeito, regista-se um peso muito significativo de queixas (31,4%) relacionadas com questões de trabalho ao nível da Administração Central, Regional e Local, essencialmente em matérias relacionadas com concursos, carreiras, remunerações e admissões. No caso da Administração da Justiça são mais numerosas as queixas relativas ao processo penal, cível e laboral e reportam-se, essencialmente, a atrasos dos tribunais, das conservatórias e dos serviços de notariado. Quanto à segurança social, os aspectos que são objecto de maior queixa são os que se relacionam com a aposentação e com a reforma, sendo menos referidas as matérias relativas a abonos de família e pensões de sobrevivência.

### *Quadro 9.*

#### **Queixas por assunto (% média 1992-1998)**

<b>Assuntos</b>	<b>%</b>	<b>Assuntos</b>	<b>%</b>
Trabalho (Função Pública)	31,4	Saúde Pública	2,0
Administração da Justiça	11,0	Registos e Notariado	1,3
Segurança Social	10,5	Seguros e Bancos	1,8

(Cont.)

---

<sup>9</sup> No ano de 1999, o relatório de actividades não apresenta a distribuição das queixas por assunto, motivo pelo qual não se incluí na análise do indicador. Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1999*, Vol. I.

O exercício do direito de queixa  
como forma de participação política

---

<b>Assuntos</b>	<b>%</b>	<b>Assuntos</b>	<b>%</b>
Direitos Fundamentais	7,2	Polícia/GNR	2,5
Urbanismo e Obras Públicas	4,6	Transportes e Comunicações	1,2
Habitação	4,3	Expropriação/req. de bens	0,7
Contribuições e Impostos	4,2	Agricultura e Pecuária	0,7
Diversos	3,6	Empresas	0,6
Educação e Ensino	3,9	Crime	0,5
Administração Pública	2,6	Comércio, Indústria, Energia	0,6
Administração Local	2,3	Descolonização	0,2
Regime Prisional	2,3		

Em termos de evolução, o principal assunto que é motivo de queixa, apesar de ter decrescido em 1998 quando comparado o seu peso com o do ano anterior, evidencia um padrão estável entre 1992 e 1997, o que significa que as questões laborais<sup>10</sup> representam uma dimensão estruturante no exercício deste direito. A mesma dimensão é válida para os assuntos relacionados com a Administração da Justiça e para os assuntos relacionados com a Segurança Social, embora no primeiro caso se evidencie uma tendência ligeira de crescimento, nomeadamente a partir de 1996 e, no segundo caso, se manifeste uma tendência, também pouco acentuada, de decréscimo.

Relativamente às restantes categorias de assuntos, apesar da sua diminuta expressão, é de assinalar idêntico padrão ao das categorias anteriores no que respeita aos direitos fundamentais e uma tendência de crescimento das queixas relacionadas com assuntos de urbanismo e licenciamento de obras que duplica o seu peso entre 1992 e 1998, tal como nos assuntos relativos ao regime prisional que quadruplica o seu peso no mesmo período.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução para todas as categorias.

---

<sup>10</sup> Quando nos referimos a “questões laborais”, queremos relevar que elas se reportam, essencialmente, à Função Pública.

*Quadro 10.*

**Evolução das queixas por tipo de assunto em causa (em %)**

<b>Assuntos</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Trabalho (Função Pública)	32,9	28,9	32,9	32,9	34,6	32,6	24,7
Administração da Justiça	10,1	11,1	10,5	9,3	9,0	11,6	15,8
Segurança Social	13,6	12,6	12,1	9,5	7,2	9,4	8,8
Direitos Fundamentais	6,3	6,6	11,5	6,2	6,1	6,1	8,0
Urbanismo e Obras Públicas	3,6	3,4	3,8	4,5	4,0	6,2	6,6
Habitação	4,3	4,8	5,0	5,2	4,2	3,8	3,0
Contribuições e Impostos	4,0	4,1	4,5	4,1	5,2	4,4	2,9
Educação e Ensino	1,8	4,0	2,9	6,2	5,4	3,2	3,7
Diversos	6,1	7,6	1,6	3,6	3,1	0,7	2,5
Administração Pública	3,4	2,6	0,6	3,0	4,0	2,2	2,3
Regime Prisional	1,1	1,0	1,3	1,3	3,7	3,3	4,2
Polícia/GNR	2,6	3,2	2,8	2,3	2,1	1,8	2,6
Administração Local	1,9	2,9	1,1	2,7	1,8	2,3	3,1
Saúde Pública	1,9	1,7	2,3	1,9	1,7	2,3	2,2
Registos e Notariado	0,6	0,8	0,9	0,8	1,1	2,9	2,3
Transportes e Comunicações	1,2	0,5	1,0	1,1	1,4	1,7	1,4
Bancos	0,7	0,7	0,7	1,2	0,6	1,5	1,2
Seguros	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8
Agricultura e Pecuária	0,4	0,5	1,4	0,9	0,7	0,8	0,5
Expropriação/requis. de bens	0,8	0,5	1,1	0,9	0,6	0,5	0,8
Empresas	0,7	0,7	0,2	0,4	1,2	0,7	0,4
Crime	0,3	0,1	0,1	0,6	0,7	0,4	1,1
Comércio	0,3	0,2	0,5	0,4	0,3	0,5	0,2
Indústria e Energia	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1
Descolonização	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,6

É de salientar, na categoria “direitos fundamentais” que representa 7,2% dos assuntos das queixas (*Cf. quadro 10, supra*), o crescimento e a representação das reclamações relacionadas com matérias adstritas ao ambiente e à qualidade de vida.

Este facto pode encontrar explicação em algumas abordagens ao fenómeno da participação política que sugerem a crescente preocupação dos cidadãos com valores pós-materialistas. No entanto, neste caso, o maior peso em termos globais das matérias relacionadas com aspectos materiais não confirma ainda uma preocupação significativa dos cidadãos portugueses com matérias deste tipo. Note-se ainda o peso insignificante das queixas relacionadas com os direitos políticos.

*Quadro 11.*

**Evolução do número de queixas relacionadas com direitos fundamentais e percentagem média**

<b>Direitos</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>
Ambiente e Qualidade de Vida	96	101	102	89	145	155	175	40,6
Ensino	3	3	1	3				0,6
Liberdade de Informação	3	5	6	4	16	5	12	2,2
Políticos	1	1	3	1				0,3
Informação e acesso a documentos	0				26	2	3	1,2
Propriedade	0				25	12	16	2,1
Acesso à justiça	0				25	7	6	1,5
Integridade física e moral							25	0,8
Consumidor							33	1,1
Outros	116	123	328	116	119	125	157	49,4
<b>Totais</b>	<b>219</b>	<b>233</b>	<b>440</b>	<b>213</b>	<b>356</b>	<b>306</b>	<b>427</b>	<b>100</b>

A análise deste indicador com base na segunda estrutura de classificação dos assuntos inclui o período entre 2000 e 2004, no qual as queixas passaram a ser reportadas às áreas de assessoria que se referenciam no quadro seguinte.

Como se constata, não é possível comparar os quatro anos, uma vez que em 2002 foram introduzidas alterações na composição das áreas de assessoria e, em 2003, foi implementado um novo método de classificação da distribuição dos processos. Apesar disso, a nova distribuição evidencia claramente o maior peso das queixas relacionadas com assuntos de organi-

zação administrativa e função pública (área 4) e com assuntos sociais (área 3), confirmando a tendência registada no período de análise anterior.

Quadro 12.

**Distribuição das queixas por áreas de assessoria (2000-2003, em %)**

Áreas	2000	2001	2002	2003	2004
1. Planeamento e administração do território, ambiente e recursos naturais, cultura e lazeres. <i>(em 2002 inclui arrendamento e expropriações)</i>	11,2	8,1	13,0	13,0	12,8
2. Assuntos económicos e financeiros; direitos dos consumidores. <i>(em 2002 inclui direitos dos consumidores)</i>	6,7	11,9	12,8	23,5	17,4
3. Assuntos sociais: educação, segurança social, saúde, menores e desporto. <i>(em 2002 inclui direito do trabalho, idosos e deficientes e exclui educação e desporto)</i>	15,8	27,0	18,4	16,5	18,9
4. Assuntos de organização administrativa e função pública	18,7	17,4	21	14,4	15,1
5. Assuntos judiciais: defesa nacional, segurança interna e trânsito, registos e notariado, assuntos laborais <i>(em 2002 exclui assuntos laborais e defesa nacional)</i>	10,9	8,4	15,3	18,0	15,9
6. Assuntos políticos e constitucionais, penitenciários e direitos liberdades e garantias; estrangeiros e nacionalidade; ciência e comunicação social; arrendamento, expropriações e direitos dos consumidores. <i>(em 2002 inclui educação, cultura; desporto e exclui arrendamento, expropriação e direitos dos consumidores)</i>	10,9	13,2	14,2	10,7	16,1
Açores	5,1	2,6	3,4	2,2	2,6
Madeira	1,7	1,0	1,3	1,6	0,7

*Legenda:* Nos anos de 2000 e de 2001 os valores não somam 100%, dado que não se incluíram as rubricas: “sem área determinada”, (processos não distribuídos às áreas funcionais por motivos de arquivamento liminar); “Gabinete”; Linha Verde Recados da Criança; Linha do Cidadão Idoso. Nestes casos, a base de cálculo teve em conta o total de processos, independentemente de terem sido ou não distribuídos às áreas funcionais. Nos anos de 2002, 2003 e 2004, a base de cálculo só considera o total de processos distribuídos às áreas funcionais. O somatório das respectivas colunas não perfaz 100%, dado que se excluíram os valores das rubricas: “Gabinete”; Linha Verde Recados da Criança; Linha do Cidadão Idoso, dada a sua diminuta expressão.

## 6. Entidades visadas nas queixas

### 6.1. Tipo de entidades

Dada a alteração no agrupamento das queixas por entidades visadas efectuada em 2000, este indicador é também analisado em dois períodos<sup>11</sup>. O primeiro vai de 1992 a 1998 e o segundo de 2000 a 2004.

Quanto ao primeiro período, é evidente a discrepância entre o peso da Administração Central e o peso da Administração Local. Em média, quase 60% das queixas são dirigidas à Administração Central, enquanto que só 12,6% são dirigidas à Administração Local, facto que coincide com a maior expressão do tipo de queixas relacionadas com situações de trabalho (Função Pública), de administração da justiça (atrasos nos tribunais, nas conservatórias e nos serviços de notariado) e com a segurança social<sup>12</sup>.

*Quadro 13.*

#### **Queixas pelas entidades visadas (1992-1998)**

<b>Entidades</b>	<b>Total de queixas</b>	<b>% média</b>
Administração Central	17 912	59,1
Outras Entidades	7 783	25,5
Administração Local	3 852	12,6
Empresas Públicas	432	1,8
Administração Regional e Macau	349	1,0
<b>Total</b>	<b>30 328</b>	<b>100</b>

Em termos de evolução deste indicador não se constata variações muito significativas, facto que confirma o peso estruturante da Adminis-

---

<sup>11</sup> Para análise detalhada da distribuição das entidades visadas, por categorias, nos dois períodos, pode ver-se, para o primeiro período, *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1998*, pp. 20-21 e, para o segundo período, *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2000*, pp. 21-23.

<sup>12</sup> O Relatório de Actividades de 1999 não apresenta a distribuição das queixas por entidades visadas.

tração Central, o que aliás consideramos natural dada a maior afectação dos *outputs* das múltiplas estruturas deste sector na vida dos cidadãos.

*Quadro 14.*

**Evolução das queixas pelas entidades visadas (1992-1998, em %)**

<b>Entidades</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Administração Central	59,8	48,3	62,8	65,0	57,9	61,5	58,2
Outras Entidades	23,9	29,3	25,0	22,0	29,4	22,5	26,1
Administração Local	10,7	14,5	11,4	12,5	11,4	14,4	13,7
Empresas Públicas	5,4	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração Regional e Macau	0,2	0,8	0,8	0,5	1,3	1,6	2,1

O maior peso da Administração Central confirma-se no segundo período. Com efeito, 52,1% das queixas são dirigidas ao Governo e à estrutura de Ministérios que o integram. Nas restantes entidades, é de assinalar a Administração Indirecta e Autónoma e a Administração Local com pesos muito semelhantes (15,2% e 14,2%, respectivamente), embora a primeira registe uma tendência de crescimento.

*Quadro 15.*

**Evolução das queixas pelas entidades visadas (2000-2004, em %)**

<b>Entidades</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Média</b>
Administração Central Directa	52,0	58,3	48,6	52,4	49,0	52,1
Administração indirecta e Autónoma	10,5	16,6	17,1	14,4	17,5	15,2
Administração Local	12,9	9,6	16,5	16,2	15,7	14,2
Entidades independentes e outras	13,0	10,1	9,7	8,8	10,2	10,4
Entidades particulares e estrangeiras	7,5	4,2	5,9	6,3	6,1	6,0
Administração Regional	4,2	1,2	2,2	1,9	1,4	2,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>

## 6.2. Distribuição das queixas na Administração Central

O exercício do direito de queixa concentra-se, por ordem de importância, em dois segmentos de matérias. Num primeiro segmento surge a educação e as finanças e, num segundo segmento, a justiça, a segurança social, a saúde e a administração interna.

Com efeito, de entre as entidades da Administração Central, destaca-se um conjunto de seis Ministérios que concentram, em média, 83% do total das queixas formuladas nesta categoria que, como se assinalou, representa mais de metade das queixas efectuadas entre 1992 e 2004.

Deste conjunto destaca-se o Ministério das Finanças, apresentando variações ao longo do período, o que evidencia o efeito de modificações conjunturais nestas matérias sobre o exercício deste direito e o Ministério da Educação (21%), assinalando-se, neste caso, uma tendência de decréscimo do seu peso, a partir de 1995.

No Ministério da Justiça a situação é muito semelhante, embora se verifique uma tendência de aumento do seu peso, a partir de 2000. No caso do Ministério do Emprego e Segurança Social (10%) a evolução das queixas marca uma tendência de decréscimo do seu peso.

Os ministérios da Saúde e da Administração Interna ocupam posições idênticas (9% respectivamente), distanciando-se significativamente dos dois primeiros ministérios. No primeiro caso, constata-se uma estabilidade do número de queixas entre 1992 e 2004 e no segundo caso regista-se uma variação conjuntural deste indicador.

Quadro 16.

Evolução das queixas (Administração Central, 1992-2004, em %)

Entidades	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	Méd.
Finanças	22	22	17	15	18	20	16	17	14	24	37	28	21
Educação	24	12	24	38	28	25	20	22	14	13	9	14	20
Justiça	5	11	11	8	14	16	19	11	12	20	21	20	14
Emprego e Seg. Social	24	16	10	10	12	12	13	12	2	6	11	2	10
Saúde	11	10	9	9	9	10	9	10	4	9	8	7	9
Administração Interna	1	14	13	7	6	6	7	10	4	10	10	16	9

Nota: Não existe, necessariamente, uma relação directa entre os Ministérios (enquanto destinatários das queixas) e a matéria concreta a que se reporta a queixa.

### 6.3. Distribuição das queixas por “outras entidades”

Dada a modificação do agrupamento das queixas por entidades, já assinalada, é útil aferir o peso das queixas pela categoria “outras entidades”, que se manteve uniforme entre 1992 e 1998. Para os anos seguintes, à excepção de 1999<sup>13</sup>, apesar de os relatórios apresentarem uma distribuição diferente, foi possível integrar as entidades comparáveis. Como se constata, os Tribunais destacam-se das restantes entidades, representando 43,7% das queixas. Note-se que os Tribunais, em conjunto com as entidades particulares (engloba sindicatos, bancos, seguradoras, estabelecimentos de ensino e de saúde, sociedades comerciais), representam 73% das queixas desta rubrica.

Quadro 17.

**Evolução das queixas (entidades independentes e outras, em %)**

	Tribunais	Entidades particulares	Outras	Assembleia da República	Forças Armadas	E. Públicas e Soc. cap. público	Ministério Público
1992	45	19	34	0	2	0	0
1993	45	19	34	0	2	0	0
1994	37	40	9	1	0	11	1
1995	39	39	4	1	6	8	0
1996	28	30	0	1	32	7	1
1997	44	30	2	1	3	15	1
1998	41	40	1	1	6	7	0
2000	43	35	7	5	0	0	9
2001	27	29	2	41	0	0	1
2002	51	38	0	2	0	0	8
2003	46	43	0	2	0	0	8
2004	82	3	0	5	0	0	9
Média	43,7	30,4	7,7	4,9	4,2	3,9	3,1

<sup>13</sup> O Relatório de Actividades de 1999 não apresenta a distribuição das queixas por entidades visadas.

#### **6.4. Distribuição das queixas pela Administração Local**

A distribuição das queixas pela Administração Local mostra o peso muito significativo das câmaras municipais (84,6% em termos médios). Quanto à evolução entre 1992 e 2004, evidencia-se um fluxo relativamente estável de queixas. Note-se, no entanto, que o peso relativo das entidades que se integram nesta categoria é, em termos médios, pouco representativo (13%).

*Quadro 18.*

#### **Evolução das queixas (Administração Local, em %)**

	<b>Câmaras Municipais</b>	<b>Juntas de Freguesia</b>	<b>Serviços Municipalizados</b>	<b>Governos Cívicos</b>
1992	84	7	6	4
1993	86	5	6	2
1994	86	7	4	3
1995	86	6	3	5
1996	84	6	5	4
1997	89	5	3	3
1998	83	9	5	3
2000	86	6	4	5
2001	84	7	5	3
2002	82	7	5	5
2003	85	6	6	3
2004	83	7	7	2
Média	84,8	6,5	5,0	3,7

#### **7. Eficácia da acção do Provedor de Justiça**

A eficácia de acção do Provedor de Justiça pode aferir-se de acordo com vários critérios, como sejam o nível de processos pendentes, o tempo médio de duração na instrução dos processos e o tempo médio de resposta das entidades visadas nas queixas. No entanto, os critérios que melhor

caracterizam o grau de sucesso da instituição respeitam às taxas de estudo e de resolução e, essencialmente, à taxa de sucesso<sup>14</sup>.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução destas taxas, entre 1996 e 2004. A comparação das taxas neste período é possível porque foi introduzido, em 2000, um novo método de cálculo da taxa de estudo e foram refeitos os resultados dos anos posteriores a 1995 com base no novo método<sup>15</sup>.

A taxa média de estudo é de 89,7%, a taxa média de resolução é de 84,1% e a taxa média de sucesso é de 78,7%. A variação da taxa de sucesso entre cada ano considerado é pouco significativa, à excepção do aumento de 14% registado em 2002 face a 2001.

Estes valores atestam, por um lado, o elevado grau de eficácia da intervenção do Provedor de Justiça e, por outro lado, confirmam uma das características desta forma de participação política, especificamente a que se relaciona com o facto de o recurso a instituições mediadoras especializadas, que actuam em nome dos cidadãos na defesa dos seus interesses e dos seus direitos, ser mais eficaz do que a acção directa destes junto dos destinatários das queixas. Nestes termos, a eficácia da acção do Provedor de Justiça pode incrementar o uso desta forma de participação política.

#### *Quadro 19.*

#### **Evolução dos rácios de eficácia da intervenção do Provedor de Justiça (em %)**

<b>Rácios</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Média</b>
Taxa de estudo	92,6	94,2	93,3	97,6	88,7	88,1	82,1	86,0	85,0	89,7
Taxa de resolução	82,7	89,9	90,5	87,6	80,6	79,7	83,9	83,1	79,0	84,1
Taxa de sucesso	76,8	82,9	85,2	79,1	75,5	71,2	81,0	79,4	77,0	78,7
Variação da taxa de sucesso (em %)		8	3	-7	-5	-6	14	-2	-3	

*Nota:* A partir de 2000 o maior rigor nos arquivamentos liminares, em resultado de maior disponibilização de meios internos para o efeito, faz diminuir a “taxa de estudo”, que não engloba aquele tipo de arquivamentos.

<sup>14</sup> Seguimos aqui o entendimento do Provedor de Justiça quanto aos critérios de eficácia. Cf. Henrique Nascimento Rodrigues, Introdução ao Relatório de Actividades de 2001, *op. cit.*, pp. 15-24.

<sup>15</sup> Cf. *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2000*, p. 19.

O exercício do direito de queixa  
como forma de participação política

---

*Legenda:*

Taxa de estudo = (total de processos organizados – processos arquivados liminarmente – processos arquivados por motivos administrativos) / (total de processos organizados).

Taxa de resolução = (processos resolvidos com intervenção essencial do Provedor de Justiça com recomendação acatada ou sem recomendação + mais processos resolvidos sem intervenção essencial do Provedor de Justiça + mais processos arquivados por formulação de pedido de declaração de inconstitucionalidade) / [total de processos – (queixas arquivadas liminarmente + queixas sem fundamento + queixas que são objecto de encaminhamento + queixas arquivadas por motivos administrativos)].

Taxa de sucesso = (queixas resolvidas com intervenção essencial do Provedor de Justiça + queixas arquivadas por formulação de pedido de inconstitucionalidade) / [total de queixas – (queixas arquivadas liminarmente + queixas sem fundamento + queixas encaminhadas + queixas resolvidas sem intervenção essencial do Provedor de Justiça + queixas arquivadas por motivos administrativos)].

---

## CAPÍTULO 4

# Caracterização dos reclamantes e avaliação do Provedor de Justiça

---

### **1. Caracterização sociológica dos reclamantes**

Começamos esta abordagem pela comparação entre as distribuições dos cidadãos que apresentavam queixas ao Provedor de Justiça e as da população, segundo as variáveis já definidas. Continuaremos com o estudo das estruturas que explicam a propensão para apresentar queixas à Provedoria.

#### ***1.1. Reclamantes e População***

Como seria de esperar, tendo em conta os efeitos, em geral, da cultura dominante e, em particular, os níveis de participação cívica dos homens e das mulheres, também no que se refere à apresentação de queixas ao Provedor de Justiça existe uma clara maioria de reclamantes do sexo masculino. Efectivamente, enquanto que os homens representam metade da população portuguesa com mais de 18 anos, o sexo masculino atinge o valor de quase dois em cada três reclamantes.

Aliás, o valor do índice correspondente ao cociente entre as duas proporções, revela que a dos homens reclamantes é superior, em 30%, à proporção dos homens na população residente.

*Quadro 1.*

**Reclamantes e População (variação por género)**

<b>Género</b>	<b>% Reclamantes</b>	<b>% População (≥ 18 anos)</b>	<b>Índice (recl./pop.)</b>
Homens	64,5	49,7	1,30
Mulheres	35,5	50,3	0,71

Quanto à idade, verifica-se, igualmente, uma grande desproporção entre a estrutura etária dos reclamantes e a da população em geral, sendo a média de idades dos reclamantes bastante superior à da população.

*Quadro 2.*

**Reclamantes e População (variação por idade)**

<b>Idade</b>	<b>% Reclamantes</b>	<b>% População</b>	<b>Índice (recl./pop.)</b>
18 a 39 anos	25,4	41,5	0,61
40 a 49 anos	22,0	17,5	1,26
50 a 59 anos	22,8	15,4	1,48
60 a 75 anos	17,8	16,9	1,05
Mais de 75 anos	11,9	8,7	1,37

O nível de instrução dos reclamantes é, também, em média, claramente superior ao da população em geral.

*Quadro 3.*

**Reclamantes e População (variação pela instrução)**

<b>Instrução</b>	<b>% Reclamantes</b>	<b>% População</b>	<b>Índice (recl./pop.)</b>
Sem habilitação	12,5	21,2	0,59
Básico (1.º)	16,3	34,9	0,47
Básico (2.º)	12,3	12,3	1,00
Secundário (+B3)	24,9	19,4	1,28
Superior (+ Médio)	34,1	12,2	2,80

É facilmente perceptível o peso relativo considerável dos reclamantes com escolaridade completa ao nível médio ou superior, que representam um em cada três cidadãos que se dirigem ao Provedor de Justiça, enquanto que na população os cidadãos com iguais habilitações literárias não atingem a proporção de um em cada oito portugueses. Este facto deverá estar intimamente associado ao maior grau de participação social e cívica por parte dos cidadãos que conseguiram obter níveis maiores de escolaridade.

Quanto à situação profissional dos reclamantes, o modo como a informação foi recolhida dificulta a comparação com a população em geral.

*Quadro 4.*

**Reclamantes e População (variação pela situação profissional)**

<b>Situação profissional</b>	<b>% Reclamantes</b>	<b>% População (≥ 15 anos)</b>	<b>Índice (recl./pop)</b>
Activos	61,2	52,6	1,16
Inactivos	38,8	47,4	0,82

A proporção de activos é maior entre os reclamantes do que na população, o que não deverá deixar de ser lido em relação à estrutura

etária dos reclamantes, que vimos ser mais velha que a da população em geral. Esta constatação indica que, entre os reclamantes, estarão sobre representados, entre os activos, os grupos etários que possuem um maior grau de participação cívica (indivíduos entre os 45 anos e os 60 anos). Em relação à região, existe uma clara sobre representação da Grande Lisboa entre os reclamantes que se dirigiram ao Provedor de Justiça.

*Quadro 5.*

**Reclamantes e População (variação pela região)**

<b>Região</b>	<b>% Reclamantes</b>	<b>% População</b>	<b>Índice (recl./pop.)</b>
Litoral Norte	5,7	13,7	0,42
Grande Porto	12,2	12,2	1,00
Interior Norte	11,6	16,3	0,71
Litoral Centro Sul	10,3	13,7	0,75
A. M. Lisboa	41,6	25,9	1,61
Interior Sul	12,6	13,5	0,93
Regiões Autónomas	6,0	4,7	1,28

A par da área metropolitana de Lisboa, também nas regiões autónomas (com especial incidência nos Açores) existe um nível de apelo ao Provedor de Justiça que está acima do “peso” destas regiões no conjunto do país. Aliás, é nas regiões do norte do País (no interior e, particularmente, no litoral) e na região do Litoral Centro-Sul que existe um “défice” de reclamantes relativamente à população que aí reside.

Uma vez mais, encontramos uma maior intensidade de queixas ao Provedor de Justiça (A. M. Lisboa), onde, de um modo geral, é maior o nível de participação cívica (homens, idade madura, instruídos, urbanos, Lisboa). O caso da Região Autónoma dos Açores, que se destaca claramente da Região Autónoma da Madeira, poderá estar associado a fenómenos particulares de carácter endógeno à região, em que a situação periférica das ilhas e a presença próxima das autoridades poderá conduzir a uma relativa maior propensão em apresentar a sua queixa a uma entidade exterior e de carácter protector.

## 2. Experiência dos reclamantes no recurso ao Provedor de Justiça

O contacto com o Provedor de Justiça nos casos analisados, foi o primeiro para cerca de 79,4% dos reclamantes. Dos restantes 20,6%, quase metade tinha recorrido anteriormente ao Provedor de Justiça uma única vez (10,0% do total), um número um pouco inferior entre duas e cinco vezes (8,6% do total) e os restantes, já tinham apresentado queixas mais de cinco vezes (2,0% do total). No quadro seguinte dá-se conta da distribuição dos contactos de acordo com as variáveis de segmentação utilizadas.

*Quadro 6.*

### Experiência dos reclamantes no recurso ao Provedor de Justiça (em %)

	Total	1. <sup>a</sup> vez	Já tinha reclamado
		79	21
Género	Homens	78	22
	Mulheres	89	11
Idade	18/39 anos	90	10
	40/49 anos	81	19
	50/59 anos	77	23
	60/75 anos	78	22
	Mais de 75	82	18
Habilitações	Sem habilitações	63	37
	Básico (1.º)	85	15
	Básico (2.º)	88	16
	Secundário	82	18
	Médio e Superior	78	22
Actividade	Activos	78	22
	Inactivos	81	19
Região	Litoral Norte	84	16
	Grande Porto	81	19
	Interior Norte	80	20
	Litoral Centro Sul	77	23
	A. M. Lisboa	80	20
	Interior Sul	79	21
	Regiões Autónomas	82	18

Os resultados dos testes de hipóteses de independência entre a experiência de recurso dos reclamantes e as variáveis de segmentação constituem o objecto do quadro seguinte.

*Quadro 7.*

**Hipótese de independência da experiência de recurso**

Variável	Graus de liberdade	Qui quadrado	Conclusão
Sexo	1	102,60	Rejeitada
Idade	4	103,86	Rejeitada
Instrução	4	168,68	Rejeitada
Actividade	1	9,79	Rejeitada
Região	6	7,38	Não rejeitada

*Nota:* A conclusão assentou num erro de 1.<sup>a</sup> espécie de 0,01, ou seja uma probabilidade de 99%.

Como se conclui da leitura dos dois quadros anteriores, o recurso pela primeira vez ao Provedor de Justiça é maior por parte das mulheres, simultaneamente pelos mais novos e pelos mais velhos, pelos que possuem uma escolaridade intermédia (4.<sup>a</sup> classe ao 12.<sup>o</sup> ano) e pelos inactivos.

O sexo e a idade dos reclamantes dirige-os no mesmo sentido: em qualquer dos escalões etários as mulheres são sempre mais inexperientes no recurso ao Provedor de Justiça, atingindo a categoria “1.<sup>a</sup> vez” 95% no caso das mulheres que já completaram os 60 anos. O comportamento dos homens e mulheres que reclamaram também se apresenta indistinto quando analisado em conjunto com o grau de instrução.

*Quadro 8.*

**Experiência, Sexo e Instrução (em %)**

	Sem habilitações	Básico 1. <sup>o</sup>	Básico 2. <sup>o</sup>	Secundário	Superior
Homens	80	80	80	79	73
Mulheres	84	94	92	87	86

*Nota:* Percentagem da 1.<sup>a</sup> vez.

Com efeito, a experiência de recurso ao Provedor de Justiça pela 1.<sup>a</sup> vez é mais elevada, tanto nos homens, como nas mulheres, quando o seu grau de escolaridade não ultrapassou o ensino obrigatório actual.

A menor experiência relativa dos mais velhos no recurso ao Provedor de Justiça não é uniforme segundo o grau de instrução que possuem.

Efectivamente, no caso dos mais idosos que possuem um grau de escolaridade médio ou superior atinge 32% a proporção dos que já possuíam experiência de reclamar junto do Provedor de Justiça.

No entanto, a proporção dos “experientes” entre os outros mais velhos, praticamente não varia com os diferentes graus de instrução. Já em relação aos mais novos, o seu grau de experiência sobe, consistentemente, à medida que aumenta o seu grau de instrução, apresentando os valores mais baixos mesmo entre os “sem habilitações”.

A relação entre a actividade profissional e a escolaridade também permite encontrar diferenças sensíveis: a maior experiência dos activos fica a dever-se, principalmente, aos que não ultrapassaram o 1.º ciclo do nível básico (ex.: 4.<sup>a</sup> classe), situação que é inversa no caso dos inactivos com idêntico grau de instrução.

### **3. Estrutura sociológica dos reclamantes**

Vimos anteriormente as distribuições dos reclamantes segundo o género e a idade, mas de forma independente uma da outra.

O quadro seguinte revela que as mulheres reclamantes são, em média, mais jovens que os homens. No que concerne aos reclamantes mais velhos (após os 60 anos), o seu peso relativo é superior ao que este grupo etário tem na estrutura da população portuguesa maior de idade.

As diferenças pouco significativas de estrutura encontradas são, no entanto, suficientes para afirmar que o género e a idade são independentes, apesar da acentuada menor participação global das mulheres. Para este facto poderão, eventualmente, contribuir, no caso das mulheres mais novas, os avanços consideráveis, em termos de participação social, que as mulheres portuguesas têm vindo a conquistar nos últimos trinta anos.

*Quadro 9.*

**Variação dos reclamantes segundo o género e a idade (em %)**

Idade	Género		
	Total	Homens	Mulheres
18 a 39 anos	25	24	28
40 a 49 anos	22	20	25
50 a 59 anos	23	24	22
60 a 75 anos	18	20	13
Mais de 75 anos	12	12	12

Quanto às mais idosas, isto é, após os 75 anos, o seu peso relativo entre os reclamantes (igual ao dos homens como se vê no quadro anterior) poderá justificar-se por um eventual maior apoio por parte de familiares e amigos, com maior conhecimento das funções da instituição Provedor de Justiça, mas a introdução, na análise, do nível de instrução não deixará de ser reveladora da sua motivação à queixa.

Precisamente, do estudo do nível de instrução dos reclamantes pode constatar-se que o seu maior nível de escolaridade em relação à população deve-se um pouco mais às mulheres do que aos homens.

*Quadro 10.*

**Variação dos reclamantes segundo o género e a instrução (em %)**

Instrução	Género		
	Total(*)	Homens	Mulheres
Sem habilitações	9	10	9
Básico (1.º)	17	18	14
Básico (2.º)	13	13	12
Secundários (+ B3)	26	25	27
Superior (+ Médio)	35	34	38

(\*) Os valores percentuais da coluna total apresentam ligeiras diferenças com os que foram apresentados anteriormente. Este facto deve-se à eliminação, na tabulação, dos reclamantes que não indicaram o seu género sexual e que, como se vê, possuem, em média, um grau de instrução mais baixo do que os restantes.

Efectivamente, entre os reclamantes, as mulheres possuem uma relativa maior escolaridade que os homens, tanto a nível do ensino secundário, como ao nível do ensino médio e superior, o que permite concluir pela existência de uma associação entre o género e o grau de escolaridade dos reclamantes, no sentido acima referido.

A actividade profissional dos reclamantes não se diferencia segundo o género sexual, o que tende a confirmar as conclusões anteriores sobre o maior nível de escolaridade das mulheres entre todos aqueles que se dirigiram ao Provedor de Justiça.

*Quadro 11.*

**Variação dos reclamantes segundo o género e actividade (em %)**

Actividade	Género		
	Total (*)	Homens	Mulheres
Activos	60	60	60
Inactivos	40	40	40

(\*) A eliminação, nesta tabulação, dos reclamantes que não indicaram o género originou diferenças entre os valores percentuais da coluna total e os já anteriormente apresentados para a variável actividade.

Na população maior de 18 anos a presença dos homens na população activa continua a ser significativamente superior à das mulheres, o que, entre os reclamantes, não se verifica. Este facto pode dever-se a uma relativa maior propensão das mulheres profissionalmente activas para a apresentação de queixas, o que não surpreende devido ao maior grau de participação social que a actividade profissional potencia, em reforço do facto de as mulheres reclamantes possuírem, como vimos, um relativo maior grau de escolaridade. Na distribuição regional dos reclamantes, as diferenças quanto ao género não são significativas.

*Quadro 12.*

**Variação dos reclamantes segundo o género e a região (em %)**

Região	Género		
	Total	Homens	Mulheres
Litoral Norte	6	6	6
Grande Porto	12	13	12
Interior Norte	9	12	11
Litoral Centro-Sul	12	10	10
A. M. Lisboa	42	40	44
Interior Sul	10	13	12
Região Autónomas	7	6	5

A única diferença mais visível respeita à principal área urbana portuguesa: a área Metropolitana de Lisboa, onde as mulheres estão um pouco acima da média de reclamantes. Aliás, as diferenças encontradas não são suficientes para rejeitar a hipótese de independência entre a região de residência dos reclamantes e o seu género sexual.

As sociedades dos países da OCDE conhecem desde há longos anos um aumento sensível da escolaridade média dos cidadãos. As exigências do nosso tempo transformaram o conhecimento num “activo” decisivo para o desenvolvimento socio-económico, na medida em que a própria ciência se tornou uma força produtiva directa. Apesar do seu atraso estrutural, nomeadamente em matéria de escolaridade e de níveis conseguidos de instrução, Portugal não deixa de estar incluído neste largo movimento característico dos países considerados mais desenvolvidos.

Ainda há quarenta anos a maioria da população entrava aos dez anos no mercado de trabalho, quando hoje uma proporção mais elevada se mantém, obrigatoriamente, até aos quinze anos no sistema de ensino, ao mesmo tempo que as portas do ensino superior se abriram consideravelmente a camadas sociais menos favorecidas, com o conseqüente prolongamento da adolescência social que chega a ultrapassar os 24 ou 25 anos de idade. Não será portanto, surpreendente encontrar uma associação forte entre a idade e o nível de escolaridade dos cidadãos que procuraram o Provedor de Justiça.

*Quadro 13.*

**Variação dos reclamantes segundo a idade e a instrução (em %)**

Instrução	Idade					
	Total(*)	18/39 anos	40/49 anos	50/59 anos	60/75 anos	+ 75
Sem habilitações	9	4	6	10	16	15
Básico (1.º)	17	9	13	19	26	22
Básico (2.º)	13	15	11	11	13	15
Secundário (+ B3)	26	23	26	27	21	35
Superior (+ Médio)	35	49	43	33	24	13

(\*) Ver nota relativa ao quadro anterior (cruzamento da instrução e género).

As diferenças visíveis neste quadro são largamente suficientes para que se rejeite a hipótese de independência entre a idade e a escolaridade ( $\text{qui}^2 = 618,89$ ). Mas a associação entre o nível de instrução e a idade dos reclamantes não se fica a dever exclusivamente ao fenómeno geral de aumento global da escolaridade. Haverá igualmente que considerar as associações existentes entre o sexo, a idade e a escolaridade dos reclamantes, que, como se viu, existe em todas as situações em que se considerem estas variáveis duas a duas.

Com efeito, o facto de 48% dos reclamantes com mais de 75 anos terem completado o ensino secundário ilustra claramente as considerações produzidas: há cinquenta anos a proporção de portugueses com tais habilitações literárias era, certamente, bastante inferior à taxa de cidadãos que possuem hoje um grau académico do ensino superior.

Basta, aliás, ter em conta que actualmente só 22% dos portugueses concluíram o ensino secundário, facto que nos coloca, neste aspecto, no penúltimo lugar da União Europeia, apenas à frente de Malta.

Só assim se compreende a presença significativa de reclamantes com idade tão avançada: o nível de instrução compensa, como “alavanca” da participação cívica, a resignação e a passividade que a idade avançada (particularmente entre as mulheres) provoca<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Entre as mulheres com mais de 75 anos que apresentaram queixa, 58% concluíram o secundário *versus* 46% dos homens deste mesmo grupo etário.

As más condições de existência, nomeadamente a nível socio-económico, que atinge os nossos idosos ajudará, provavelmente, à motivação para a não resignação e a queixa activa dos mais velhos, mas o nível de instrução constitui, sem dúvida, o catalisador maior desta participação cívica que o recurso ao Provedor de Justiça ilustra.

A associação entre a actividade profissional e a idade decorre da própria definição da primeira, sendo, consequentemente, evidente. O facto de 90% dos reclamantes profissionalmente activos ter menos de 60 anos e de 67% dos inactivos já ter alcançado esta idade justifica a associação encontrada entre o nível de instrução e a situação profissional.

*Quadro 14.*

**Variação dos reclamantes segundo o género e as habilitações (em %)**

Instrução	Homens		Mulheres	
	Activo	Inactivo	Activa	Inactiva
Sem habilitações	6	14	3	17
Básico (1.º)	14	25	8	22
Básico (2.º)	12	15	11	13
Secundário (+ B3)	25	26	23	33
Superior (+ Médio)	43	20	55	15

Os valores deste quadro, para além da óbvia associação global entre a escolaridade e a actividade profissional dos reclamantes (em que a idade constitui o elemento explícito decisivo), revelam que, no caso das mulheres que apelaram ao Provedor de Justiça, a associação entre instrução e actividade é ainda mais forte que para os homens.

Este facto sugere que, no caso das mulheres que ainda não atingiram os sessenta anos, a sua capacidade de participação cívica, ilustrada, neste caso, pela apresentação de queixas ao Provedor de Justiça, tem na sua actividade profissional um poderoso catalisador positivo dessa mesma capacidade, provavelmente associado ao seu grau de instrução.

A segmentação das variáveis do quadro anterior, segundo o limite etário dos 60 anos, confirma esta conclusão. Com efeito, os 43% de reclamantes do sexo masculino e profissionalmente activos que possuem um grau de instrução médio ou superior resultam de valores muito próximos: 43% se têm menos de 60 anos e 44% se já atingiram esta idade.

Já o mesmo não se passa quando analisamos a situação das mulheres. Efectivamente, os 55% de reclamantes profissionalmente activas que completaram o ensino médio ou superior “escondem” uma realidade bastante diferente: têm este grau de instrução 58% das mulheres activas com menos de 60 anos *versus* 28% no caso das sexagenárias profissionalmente activas.

Quanto às reclamantes que atingiram os 60 anos, mas que são profissionalmente inactivas, deve realçar-se que 38% completaram o secundário (contra 25% das inactivas que ainda não chegaram aos 60 anos), o que explica o valor de 33% da última coluna do quadro anterior.

Este facto revela que no caso das reclamantes sexagenárias profissionalmente inactivas, se não é um grau do ensino superior que as “empurra” (como no caso das activas) à maior participação cívica (queixa ao Provedor de Justiça), é a conclusão do ensino secundário que as impulsiona na defesa do que entendem ser os seus direitos como cidadãs.

Como se verificou anteriormente a região de residência dos reclamantes apresenta uma distribuição consideravelmente diferente do modo como a população residente ocupa o espaço nacional. Concretamente, constatou-se a primazia da maior área metropolitana nacional, a de Lisboa, que, tendo 25,9% da população, apresenta 41,6% dos reclamantes. A esta região juntam-se as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (com especial destaque para este arquipélago), cujos habitantes representam 4,7% da população residente no país, enquanto que nessas Regiões Autónomas se encontram 6,0% dos reclamantes.

Anteriormente, também se analisou, para o conjunto dos reclamantes, a associação entre o género e a região, concluindo-se pela sua não existência. Conclui-se de igual modo quanto a uma hipotética associação entre a região de residência e a idade dos reclamantes.

*Quadro 15.*

**Associação entre a idade e a região (em %)**

Região	Idade		
	18/39 anos	40/59 anos	60 anos e mais
Litoral Norte	6	6	5
Grande Porto	11	13	12
Interior Norte	12	12	11
Litoral Centro-Sul	9	11	11
A. M. Lisboa	42	41	42
Interior Sul	12	12	14
Regiões Autónomas	7	6	5

Já no que diz respeito à associação entre as variáveis grau de escolaridade e região conclui-se facilmente que não existe independência entre estas duas variáveis.

*Quadro 16.*

**Associação entre o grau de escolaridade e a região (em %)**

Região	Escolaridade		
	Até à 4. <sup>a</sup> classe	Do básico ao 12. <sup>o</sup> ano	Médio ou superior
Litoral Norte	9	4	5
Grande Porto	11	12	14
Interior Norte	13	11	11
Litoral Centro-Sul	11	10	10
A.M. Lisboa	34	44	45
Interior Sul	15	13	11
Regiões Autónomas	8	6	4

A associação entre a região e escolaridade resulta, no fundamental, do maior grau médio de instrução dos reclamantes residentes na área

metropolitana de Lisboa e de um nível de escolaridade inferior à média por parte dos residentes fora das duas principais metrópoles portuguesas.

Temos assim, quanto aos maiores níveis de recurso ao Provedor de Justiça de Justiça, que este apelo se desenvolve em termos regionais onde é maior o índice de urbanização do espaço, em associação com o nível de instrução que, como já vimos, constitui a “poderosa alavanca” do recurso às queixas.

Quanto ao relativamente elevado índice de reclamantes com residência nas regiões autónomas não se constata a “ajuda” do nível de escolaridade, mas a maior “juventude” da estrutura etária dos seus reclamantes (a par da percentagem de activos que é um pouco maior entre os cidadãos das ilhas que recorrem ao Provedor de Justiça) poderá constituir o catalizador que explica a sua maior capacidade de concretização activa da sua insatisfação.

Esta análise fica mais clara quando se procede à segmentação das variáveis região e escolaridade pela idade dos reclamantes. Na área metropolitana de Lisboa, à medida que aumenta a idade dos reclamantes sobe o seu nível de escolaridade superior (respectivamente 40%, 47% e 59% dos reclamantes dos 18 aos 39 anos, dos 40 aos 59 anos e dos sexagenários) e desce o ensino básico (4.<sup>a</sup> classe): 42% dos reclamantes mais jovens, 31% dos do escalão etário seguinte e 30% dos que já chegaram ou ultrapassaram os 60 anos.

Dir-se-ia que um maior grau de escolaridade vai compensando o vigor que se perde com a idade, no que respeita aos impulsionadores da motivação de queixa dos lisboetas.

Nas Regiões Autónomas não encontramos esta estrutura: a proporção de reclamantes com grau de ensino superior desce sensivelmente com a idade, tal como para o conjunto da população aí residente, como que a sugerir que nestas regiões é necessário reunir as duas condições (maior juventude e maior instrução) para apresentar uma maior probabilidade de recurso ao Provedor de Justiça.

O Grande Porto apresenta uma situação mais próxima da área metropolitana de Lisboa no que respeita ao aumento do grau de instrução com a idade dos reclamantes, embora concentre ainda um elevado número de bacharéis e de licenciados entre os reclamantes mais jovens, à semelhança do que se verifica nas Regiões Autónomas.

## 4. Razões do recurso ao Provedor de Justiça

Como já se referiu, a propósito das tarefas metodológicas, o tratamento da questão relativamente às razões com que os reclamantes justificaram o seu recurso ao Provedor de Justiça iniciou-se com o levantamento das respostas obtidas a uma única pergunta aberta em cerca de 800 questionários escolhidos ao acaso.

### 4.1. *Codificação das razões de recurso*

Ao levantamento integral das respostas destes questionários seguiu-se a aplicação de técnicas de análise de conteúdo à informação recolhida. No caso presente, optou-se por uma análise temática com identificação de palavras, reportando-se a dimensões conceptuais e destas a conceitos. A principal dificuldade resultou da diferença de discurso provocado por níveis de escolaridade muito diversos entre os reclamantes.

A análise cruzada e simultânea entre os construtores de indicadores (palavras-chave), dimensões e conceitos, permitiu o estabelecimento da melhor correspondência entre o léxico mais utilizado pelos diversos grupos sociais e os seus significados.

Sem entrar na análise simbólica dos discursos produzidos pelos inquiridos, o trabalho prosseguiu mesmo assim, utilizando marginalmente, aqui e ali, a contextualização discursiva das respostas no espaço linguístico simbólico determinado pelas pertenças ou referências a grupos sociais dominantes e dominados. De todo este trabalho, que contou com um considerável empenhamento directo e exclusivo dos autores, resultou uma grelha destinada à codificação das respostas produzidas por mais de quatro mil inquiridos.

O trabalho de codificação foi totalmente efectuado com identificação, em cada questionário, da razão principal de recurso ao Provedor de Justiça, de forma a atribuir a cada reclamante uma única razão – a principal – justificativa do seu apelo ao Provedor de Justiça.

A grelha de codificação teve vinte e uma categorias numeradas de 1 a 21 como se pode ver no quadro seguinte.

*Quadro 17.*

**Grelha de codificação das categorias**

<b>Código</b>	<b>Categoria</b>	<b>Código</b>	<b>Categoria</b>
1	Independente da Política	12	O Provedor de Justiça está
2	Igual no tratamento dos cidadãos		consagrado na lei
3	Fiscal das entidades oficiais	13	Imparcialidade
4	Competência de actuação	14	Defensor dos desprotegidos
5	Confiança no Provedor de Justiça	15	Não saber mais a quem recorrer
6	Capaz de fazer cumprir a lei	16	Eficaz no tratamento das queixas
7	Reparador de injustiças	17	Conselho de amigos/conhecidos
8	Facilidade de acesso ao Poder	18	Última alternativa
9	Capacidade de pressionar o Poder	19	Honesto/idóneo
10	Prestígio da instituição	20	Não indica a razão mas o motivo
11	Isenção face ao Poder		da queixa
		21	Lentidão dos tribunais

Destes diferentes tipos de razões com que os inquiridos justificaram o seu recurso ao Provedor de Justiça, o que tem o código 20 não corresponde a uma razão efectiva de tal recurso. Na realidade, um número significativo de reclamantes, em vez de aproveitar o espaço disponível para responder ao que lhes era solicitado (razão por que considerava o Provedor de Justiça como a entidade mais adequada para apresentação da sua queixa), optou por descrever sumariamente não a razão que o levou a apresentar uma determinada queixa, mas um resumo da queixa propriamente dita.

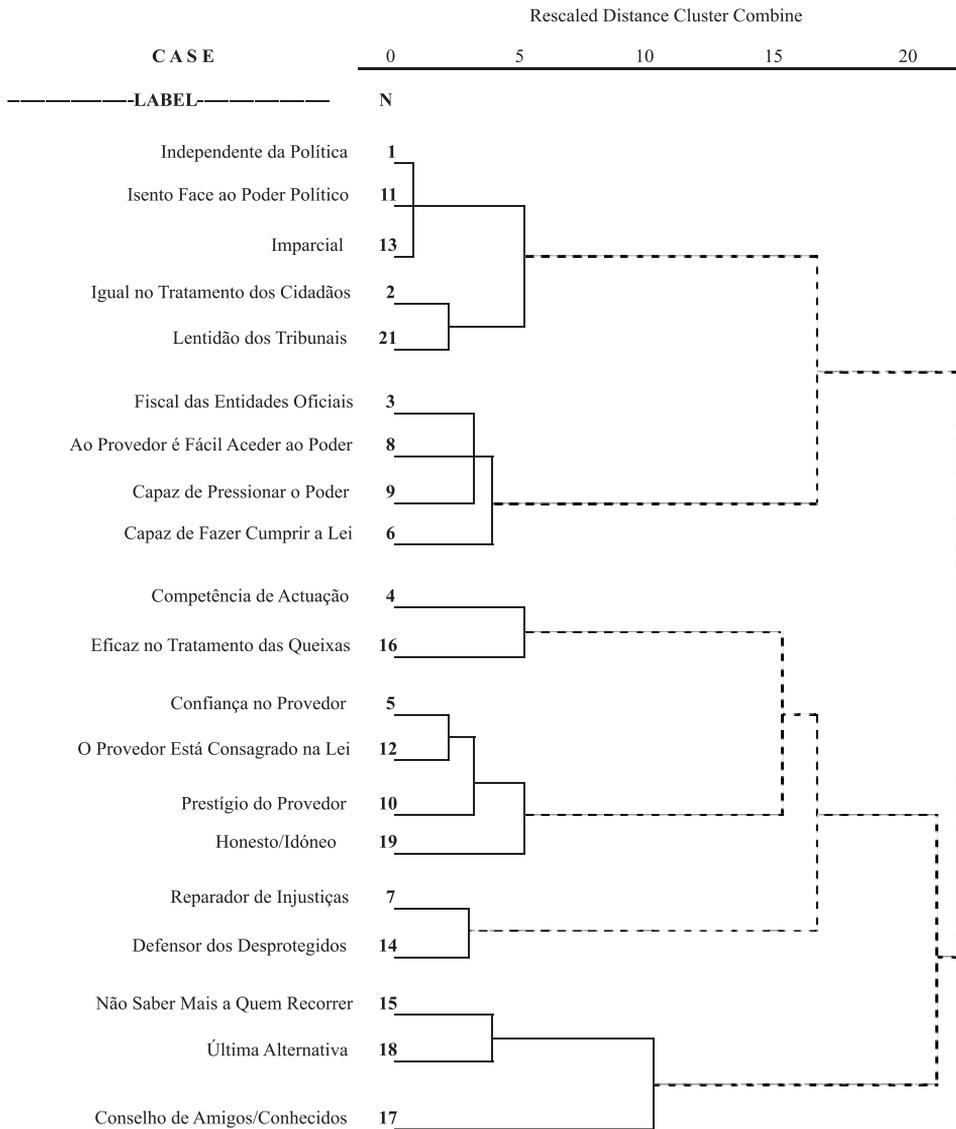
Apesar de não se tratar, obviamente, do objecto deste estudo, optámos pela sua codificação de modo a permitir, no futuro, o estudo do perfil sócio-demográfico dos reclamantes que optaram por este tipo de resposta. Quanto às restantes vinte verdadeiras categorias de codificação, sujeitámo-las a uma análise hierárquica, de forma a criar um menor grupo de razões, facilitando a sua análise.

O resultado desta análise (gráfico seguinte) permite a identificação de sete novas categorias obtidas por junção das vinte anteriores.

## O exercício do direito de queixa como forma de participação política

\*\*\*\*\* HIERARCHICAL CLUSTER ANALYSIS \*\*\*\*\*

Dendrogram Using Average Linkage (Between Groups)



A denominação destas novas categorias e a sua origem em função das anteriores é apresentada no quadro seguinte.

*Quadro 18.*

**Novas categorias – razões de recurso ao Provedor de Justiça**

<b>Novas categorias</b>	<b>Categorias iniciais</b>
Imparcialidade	Imparcial + independente da política + isento face ao poder político + igual no tratamento dos cidadãos + lentidão dos tribunais
Capacidade de pressão	Capaz de pressionar o poder + Fiscal das entidades oficiais + Facilidade de acesso ao Poder + Capaz de fazer cumprir a lei
Competência de actuação	Competência de actuação + Eficaz no tratamento das queixas
Reparação de injustiças	Reparador de injustiças + Defensor dos desprotegidos
Conselho	Conselho de amigos/conhecidos
Última alternativa	Última alternativa + Não saber mais a quem recorrer
Confiança/Prestígio	Confiança no Provedor de Justiça + Prestígio da instituição + O Provedor de Justiça está consagrado na lei + Honesto/ /idóneo

Destas sete razões, o recurso ao Provedor de Justiça como reparador de injustiças ou defensor dos desprotegidos lidera, destacadamente, conforme se pode ver no quadro seguinte.

*Quadro 19.*

**Hierarquia das razões de recurso ao Provedor de Justiça (em %)**

Imparcialidade	15,0
Capacidade de pressão	13,9
Competência de actuação	12,9
Reparação de injustiças	24,3
Aconselhamento	9,1
Última alternativa	14,9
Confiança/Prestígio	9,9

## 5. Análise sociológica das razões de recurso ao Provedor de Justiça

A análise detalhada das razões de recurso ao Provedor de Justiça permite, de algum modo, compreender a imagem que este tem junto dos cidadãos que a ele recorrem. Efectivamente, o Provedor de Justiça é, nalguns casos, visto como a última oportunidade dos reclamantes defenderem o que entendem ser os seus direitos e, neste sentido, as expectativas que a figura do Provedor de Justiça gera são bastante elevadas.

Para outros, o recurso ao Provedor de Justiça assume um carácter instrumental, desencadeado, ou não, pelo aconselhamento de amigos ou conhecidos, assente na ideia que o Provedor de Justiça tem uma grande capacidade de pressão sobre as autoridades, que o cidadão, isoladamente ou mesmo através de associações profissionais, não consegue atingir.

Mas a imagem de reparador de injustiças eleva de novo os níveis de expectativas relativamente a alguém que, deste modo, também pode ser visto acima do sistema: imparcial, competente e de confiança.

A segmentação destas razões revela que ela não é homogénea segundo algumas das variáveis definidas anteriormente. Para esta análise, optámos por iniciá-la segundo a região de residência dos reclamantes.

*Quadro 20.*

### Variação das razões de recurso ao Provedor de Justiça pela região (em %)

Razões	Região						
	Lit. Norte	G. Porto	Int. Norte	Lit. Centro Sul	A.M. Lisboa	Int. Sul	Regiões Autón.
Imparcialidade	16	16	16	14	13	11	14
Capacidade de Pressão	9	13	15	14	14	17	14
Competência	8	14	13	11	13	13	17
Reparação de Injustiças	33	26	25	25	23	28	16
Aconselhamento	7	6	7	8	13	7	6
Última Alternativa	16	15	14	16	14	15	23
Confiança/Prestígio	11	10	10	13	10	9	11

O teste de independência relativo à matriz original desta tabela permite concluir ( $\text{qui}^2 = 112,49$ ) que a distribuição das razões evocadas pelos reclamantes não é independente da região em que residem.

Na área metropolitana de Lisboa, região onde, como vimos, residem 42% dos reclamantes, a estrutura de razões não se diferencia sensivelmente da média nacional, a não ser pela situação de uma relativa maior incidência do aconselhamento de contacto com o Provedor de Justiça por parte de amigos ou conhecidos.

A estrutura de razões referidas pelos reclamantes residentes no Grande Porto é diferente da que corresponde à região de Lisboa: na área da “Cidade Invicta” o aconselhamento pesa menos e a ideia de reparação de injustiças pelo Provedor de Justiça está um pouco mais presente no espírito dos reclamantes.

A questão do aconselhamento ao recurso ao Provedor de Justiça é, também, relativamente menos referida pelos reclamantes das Regiões Autónomas, área onde vimos que o recurso à Provedoria é significativo, especialmente no caso dos Açores. Mas as principais diferenças dos reclamantes das Regiões Autónomas assentam, comparativamente mais, na imagem do Provedor de Justiça como o último recurso e, comparativamente menos, no conceito de reparação de injustiças.

Note-se que em Lisboa e nas Ilhas, as duas regiões onde é relativamente maior o recurso ao Provedor de Justiça, os destaques nas causas de tal recurso vão exactamente em sentido contrário, tanto a propósito do aconselhamento como no do último recurso.

Nas restantes regiões do litoral e do interior, onde o recurso ao Provedor de Justiça é menos intenso, verificam-se, no entanto, algumas diferenças sensíveis: o Provedor de Justiça é bastante mais visto no Litoral Norte como um “reparador de injustiças” e relativamente menos pela atribuição de “competência”; no Interior Sul o “quixotismo” (reparação de injustiças) é comparativamente mais referido, enquanto que a imparcialidade o é bastante menos. Os do Litoral Centro Sul destacam-se pela relativa maior valorização da confiança no Provedor de Justiça e menor no que respeita à competência que lhe é atribuída como razão principal do recurso apresentado. Os reclamantes do Interior Norte apresentam um perfil de razões bastante próximo da média nacional.

O aprofundamento das principais características relativas à associação entre as razões de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça e a região de residência, permite esclarecer que a relativa maior referência ao “aconselhamento” por parte dos reclamantes da Grande Lisboa resulta mais das mulheres do que dos homens, mais dos mais jovens do que dos restantes, mais dos activos do que dos inactivos e bastante mais dos menos instruídos, como aliás se pode ver no quadro junto que resume os resultados desta análise mais detalhada, nas diversas regiões, em relação às razões que aí mais se destacam.

*Quadro 21.*

**Razões de recurso em destaque**

Região e razões que aí mais se distinguem (*)	Quem mais contribui para a diferença nas razões			
	Sexo	Idade	Instrução	Actividade
<b>Litoral Norte</b>				
+ Reparação de Injustiças	Mulheres	60 e +	Até 12.º	Inactivos
- Competência	Homens	60 e +	4.ª classe	Inactivos
<b>Grande Porto</b>				
+ Reparação de Injustiças	Todos	60 e +	Até 12.º	Inactivos
- Aconselhamento	Homens	60 e +	Todos	Inactivos
<b>Litoral Centro Sul</b>				
+ Confiança	Todos	Até 60	Todos	Activos
- Competência	Homens	60 e +	Até 12.º	Inactivos
<b>A. M. Lisboa</b>				
+ Aconselhamento	Mulheres	Até 39	4.ª classe	Activos
- Última alternativa	Todos	Até 39	12.º e +	Activos
<b>Interior Sul</b>				
+ Reparação de Injustiças	Todos	60 e +	4.ª classe	Inactivos
- Imparcialidade	Mulheres	40 e +	4.ª classe	Todos
<b>Regiões Autónomas</b>				
+ Última Alternativa	Mulheres	40 a 59	4.ª classe	Activos
- Reparação de Injustiças	Todos	60 e +	4.ª classe	Inactivos

(\*) As razões indicadas com “+” e com “-” em cada região resultam das maiores diferenciações de cada item relativamente à sua média nacional; na região interior norte nenhum item se diferenciou.

Ainda a título de exemplo, note-se que a maior referência à “última alternativa” pelos reclamantes insulares teve uma relativa maior contribuição por parte das mulheres, dos que possuem idades compreendidas entre os 40 e 59 anos, daqueles que não ultrapassam a 4.<sup>a</sup> classe e, finalmente, dos activos.

Ao nível nacional, o género sexual dos reclamantes origina pequenas diferenças na estrutura das razões de recurso ao Provedor de Justiça, que, mesmo assim, colocam a hipótese de independência entre “razões” e “género” no limiar da sua rejeição ( $\chi^2 = 17,15$ , o que corresponde a um valor significativo a 95% de probabilidade, mas não significativo a 99%). Mantendo o mesmo critério já usado, conclui-se que há independência entre a estrutura de razões de recurso ao Provedor de Justiça e o género sexual dos reclamantes. Esta conclusão traduz-se na aceitação de que, a nível global, não existem diferenças sensíveis no modo como homens e mulheres justificam o seu recurso ao Provedor de Justiça.

*Quadro 22.*

**Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação por género – em %)**

Razões	Sexo	
	Homens	Mulheres
Imparcialidade	16	14
Capacidade de Pressão	14	14
Competência	13	12
Reparação de Injustiças	24	25
Aconselhamento	8	11
Última Alternativa	15	14
Confiança/Prestígio	10	10

No entanto, dado que a conclusão contrária também seria aceitável, devem ser assinaladas as diferenças de relevo. Estas dizem respeito a uma maior referência feminina ao aconselhamento por amigos ou conhecidos e a uma ligeiramente maior sensibilidade à imparcialidade do Provedor de Justiça por parte dos homens.

Quanto à idade constata-se uma diferenciação mais acentuada das causas que motivam o recurso ao Provedor de Justiça.

*Quadro 23.*

**Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação por idade – em %)**

Razões	Idade		
	18/39 anos	40/59 anos	60 anos e mais
Imparcialidade	16	17	11
Capacidade de Pressão	15	13	14
Competência	13	13	13
Reparação de Injustiças	21	24	28
Aconselhamento	11	7	10
Última Alternativa	13	16	14
Confiança/Prestígio	10	10	10

Rejeita-se a hipótese de independência entre a idade dos reclamantes e as razões pelas quais apresentam a queixa ao Provedor de Justiça ( $\chi^2 = 57,91$ ). A associação entre “idade” e “razões” fica a dever-se, no fundamental, ao facto que a “imparcialidade” é bastante menos referida pelos mais velhos (60 anos e mais), cuja imagem do Provedor de Justiça assenta relativamente mais na “reparação de injustiças”.

A análise das razões que justificam a apresentação das queixas entregues na Provedoria de Justiça segundo a situação profissional dos reclamantes confirma as conclusões obtidas pela análise segundo a idade que acabámos de produzir.

*Quadro 24.*

**Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação pela actividade – em %)**

Razões	Actividade	
	Activo	Inactivo
Imparcialidade	17	12
Capacidade de Pressão	15	13
Competência	13	12
Reparação de Injustiças	22	28
Aconselhamento	7	12
Última Alternativa	15	14
Confiança/Prestígio	11	9

Actividade profissional e razões de recurso ao Provedor de Justiça não são independentes ( $\text{qui}^2 = 73,98$ ).

Efectivamente, os reclamantes que são profissionalmente activos privilegiam relativamente mais as razões que se prendem com a imparcialidade do Provedor de Justiça e menos as que dizem respeito à reparação de injustiças e ao aconselhamento de amigos ou de conhecidos.

A escolaridade é das variáveis consideradas aquela que mais diferenciação provoca na estrutura de razões apresentadas pelos reclamantes para justificarem o seu recurso ao Provedor de Justiça.

*Quadro 25.*

**Razões de recurso ao Provedor de Justiça (variação pela escolaridade – em %)**

Razões	Escolaridade		
	Até à 4. <sup>a</sup> classe	Do básico ao 12. <sup>o</sup> ano	Médio ou superior
Imparcialidade	13	14	17
Capacidade de Pressão	10	13	18
Competência	13	13	13
Reparação de Injustiças	25	26	22
Aconselhamento	11	10	6
Última Alternativa	18	15	13
Confiança/Prestígio	10	9	11

Dadas as diferenças observadas no quadro anterior, é óbvio que a hipótese de independência entre estas duas variáveis é rejeitada, constando-se um elevado nível de associação entre elas ( $\text{qui}^2 = 95,66$ ).

Os reclamantes que completaram um grau de ensino médio ou superior dão maior importância relativa à imparcialidade e à capacidade do Provedor de Justiça em poder pressionar as autoridades. Ao contrário, quem, entre os reclamantes, não ultrapassa a 4.<sup>a</sup> classe (hoje, 1.<sup>o</sup> ciclo do ensino básico) vê mais o Provedor de Justiça como a sua última alternativa para poder fazer valer o que entende ser os seus direitos.

A um grau de ensino médio ou superior corresponde, igualmente, uma menor referência ao aconselhamento como via de chegada ao Provedor de Justiça.

A imparcialidade é uma razão que é menos evocada, como vimos, pelos mais velhos e é-o praticamente qualquer que seja o género sexual dos reclamantes. Já a imagem do Provedor de Justiça como reparador de injustiças (que, como vimos, aumenta sensivelmente com a idade dos reclamantes) resulta relativamente mais da opinião das mulheres do que da dos homens.

Aparentemente não deveria ser assim, já que esta razão é, como vimos, evocada por 24% dos homens e 25% das mulheres.

Mas, de facto, quando se passa do grupo etário dos 18 anos aos 39 anos, deste para o que vai até aos 59 anos e depois para o que é constituído pelos reclamantes que já chegaram aos 60, entre os homens, a proporção dos que se referem ao Provedor de Justiça como reparador de injustiças, passa, respectivamente, de 21% para 23% e para 26%, enquanto que nas mulheres o mesmo percurso vai de 19% para 24% e desta proporção sobe a 33% entre as mulheres com 60 anos ou mais.

A capacidade de pressão atribuída ao Provedor de Justiça tem, aparentemente, de acordo com a idade dos reclamantes, igual expressão entre os mais novos e os mais velhos. Na realidade, nada é mais enganador, já que tal capacidade é, simultaneamente mais referida pelos homens mais velhos (13%, 13% e 16% quando a idade sobe) e pelas mulheres mais novas (18%, 12% e 12% à medida que a sua idade aumenta).

As referências à competência não se diferenciam nem pela idade nem pelo sexo, mantendo-se homogéneas quando se cruzam estas duas variáveis. O mesmo se passa relativamente à confiança e prestígio do Provedor de Justiça como causa do recurso dos reclamantes.

Mas, em relação à visão do Provedor de Justiça como derradeira esperança (aparentemente não associada, como vimos, à idade dos reclamantes), verifica-se que, no caso dos homens, ela sobe com a idade, enquanto que desce sensivelmente quando aumenta a idade das mulheres.

Quando o recurso ao Provedor de Justiça teve como principal razão o aconselhamento de amigos ou conhecidos, a estabilidade que parece

estar associada com a idade é também aparente: os homens mais jovens indicaram-no mais (12%) que os restantes reclamantes (7%), enquanto que as mulheres mais velhas (60 anos e mais) o referem (17%) bastante mais do que as restantes.

A associação encontrada entre o nível de escolaridade e a estrutura das razões com que os reclamantes justificaram o seu recurso ao Provedor de Justiça ganha em ser simultaneamente analisada, segundo o género sexual e a idade dos mesmos.

Como se viu, a imparcialidade e a capacidade de pressão atribuídas ao Provedor de Justiça aumentam sensivelmente com o nível de escolaridade.

Se o género sexual não interfere na associação entre a idade e a capacidade de pressão, já o mesmo não se verifica com a imagem de imparcialidade do Provedor de Justiça que resulta bastante mais dos homens mais instruídos do que das mulheres com graus de ensino equivalentes.

A imagem quixotesca do Provedor de Justiça, assente na ideia de defensor dos desprotegidos, que vimos ser menor entre os mais escolarizados, é menos manifesta neste grupo de instrução, mais pelos homens do que pelas mulheres, passando-se o mesmo em relação à consideração do Provedor de Justiça como última alternativa. Por seu lado, o aconselhamento é bastante mais referido pelas mulheres que não ultrapassam o ensino secundário.

Quanto à conjugação da instrução com a estrutura etária, verifica-se que o aumento, com a idade, da referência à imparcialidade é mais fruto dos mais novos (até ao 39 anos) que dos restantes reclamantes, sendo neutra a idade na associação entre a escolaridade e a capacidade de pressão atribuída ao Provedor de Justiça.

A diminuição, à medida que sobe a instrução, das referências às razões aconselhamento e última alternativa deve-se mais ao grupo dos 40 a 59 anos, no caso desta última categoria, e mais aos mais velhos (60+) quando se trata do aconselhamento.



---

# Conclusões

---

## **1. Uso do direito de queixa**

Globalmente, os dados disponíveis reflectem um recurso crescente e já significativo por parte dos cidadãos a esta forma de intervenção pública, nomeadamente a partir de 1995. Este facto alerta, por um lado, para a necessidade de abordar a forma como os cidadãos se relacionam com o sistema político numa perspectiva multidimensional que considere não só os modos de intervenção política mas, também, os modos de intervenção social.

Por outro lado, alerta ainda para a necessidade de relativizar a ideia instalada de “crise de participação política”, no sentido em que podemos assistir a uma diminuição do interesse dos cidadãos por questões políticas, entendidas em sentido restrito e, simultaneamente, a um aumento da sua intervenção em áreas sociais, de âmbito mais específico e mais directamente relacionadas com os interesses e as expectativas individuais.

Não surpreende que os indicadores relativos ao uso desta forma de participação expressem claramente níveis elevados de intervenção individual dos cidadãos na defesa dos seus direitos e interesses em detrimento da defesa de interesses gerais.

Com efeito, o direito de queixa é essencialmente utilizado por cidadãos com o objectivo de resolver questões laborais no âmbito da Função Pública (concursos, carreiras, remunerações e admissões) ao nível da administração central, regional e local e questões relacionadas com a justiça (atrasos nos tribunais, nas conservatórias e nos serviços de notariado) e com a segurança social, quer do sector privado, quer da Função Pública.

Nestes termos, e ressalvando o facto de não se poder estabelecer uma relação directa entre a entidade destinatária da queixa e a matéria concreta a que ela se reporta, também não é inesperado constatar-se que, de entre as entidades visadas, se destaque a Administração Central, que concentra 60% das queixas e que, no âmbito desta, o direito de queixa se concentre, por ordem de importância, em três segmentos de matérias: i) educação e economia (em particular os assuntos de natureza fiscal); ii) justiça e segurança social; iii) saúde e administração interna.

Referência ainda para o claro predomínio das queixas apresentadas por homens (facto que também se verifica em outras formas de participação política e que também é comprovado pela expressão do índice de participação social referido).

A expressão dos indicadores que atestam o sucesso da acção do Provedor de Justiça revela o elevado grau de eficácia da instituição e confirma uma das características desta forma de participação política, especificamente a que se relaciona com o facto de o recurso a instituições intermediárias especializadas que actuam em nome dos cidadãos na defesa dos seus interesses ser mais eficaz. Com efeito, o recurso à intervenção do mediador social – Provedor de Justiça – é mais eficaz do que a acção directa dos reclamantes junto dos destinatários das queixas.

Tendo em conta as características do direito de queixa e o modo do seu uso por parte dos cidadãos, a eficácia da acção do Provedor de Justiça pode levar à sua crescente utilização.

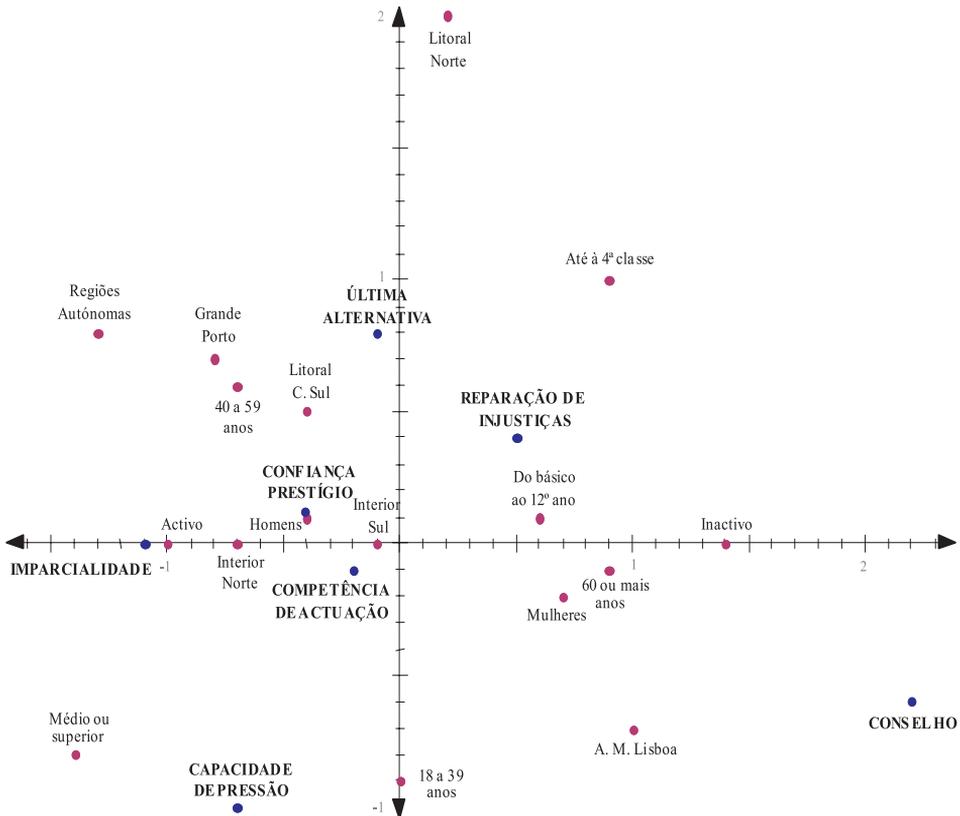
## **2. Traços principais de imagem do Provedor de Justiça**

A conclusão da análise efectuada relativamente à caracterização dos traços principais de imagem do Provedor de Justiça junto dos cidadãos

que lhe apresentaram as suas queixas pode efectuar-se a partir dos resultados de uma Análise de Correspondências que se apresentam de seguida.

Da matriz formada pelo cruzamento das razões usadas pelos reclamantes para justificarem o seu recurso ao Provedor com as variáveis de caracterização sócio-demográfica utilizadas, resulta um primeiro plano factorial que resume cerca de três quartos da informação global dessa matriz. O gráfico junto permite visualizar o posicionamento das sete razões evocadas e das variáveis que caracterizam os reclamantes.

### Análise de Correspondências: Imagem do Provedor de Justiça



### **2.1. Oposição entre a “imparcialidade” e o “conselho de amigos”**

O primeiro factor (eixo horizontal) resume, por si, só 55% da informação, enquanto que ao segundo factor (eixo vertical) cabe 20% da variância total. No primeiro factor opõe-se, claramente, duas razões: a **imparcialidade** e o **conselho de amigos** ou de conhecidos<sup>1</sup>.

Quanto às variáveis sócio-demográficas, do lado da imparcialidade destacam-se o ensino superior e a actividade profissional, enquanto que do lado do aconselhamento se evidenciam a idade mais avançada (mais de 75 anos) e a inactividade profissional.

No seu conjunto, estas quatro categorias contribuem em 65% para o primeiro factor. Esta situação, aliada ao facto de as variáveis região e sexo quase não interferirem na definição de primeiro factor (só 13% de contribuição absoluta do conjunto das regiões consideradas e 5% do género sexual), conduz-nos a interpretar este factor como um eixo relativo ao *Status Social*, em que se opõem, por um lado, os integrados e, por outro, os desprotegidos.

### **2.2. Oposição entre “último recurso” e “imparcialidade” e “capacidade de pressão”**

Quanto ao segundo factor, nele estão em clara oposição a razão que se prende com a imagem do Provedor de Justiça como a última alternativa dos reclamantes *versus* duas razões, intelectualmente mais sofisticadas, relativas à imparcialidade e à capacidade de pressão do Provedor junto das autoridades<sup>2</sup>.

As variáveis que mais contribuem para este segundo factor são os diferentes graus de instrução e a idade mais elevada (mais de 75 anos). Já do lado do “último recurso”, em oposição ao ensino superior, estão as catego-

---

<sup>1</sup> Estas duas razões justificam 85% do primeiro factor (contribuição absoluta). A *imparcialidade* e o *conselho* “dão” a este factor, respectivamente 74% e 88% da informação que possuem (contribuições relativas).

<sup>2</sup> Estas três razões contribuem em 87% para o segundo factor (contribuição absoluta), sendo que, sozinha, a última alternativa “colabora” em 53%. A contribuição relativa desta razão é de 73%.

rias sem habilitações e primeiro ciclo do ensino básico (ex.: 4.<sup>a</sup> classe). Globalmente estes três graus de ensino explicam 53% do segundo factor, sendo que, a par destes, a categoria etária mais de 75 anos acresce mais 18%.

A variável região não intervém na definição deste factor, à excepção da Madeira e dos Açores, cuja contribuição absoluta é de 10%, contra 2% do conjunto das restantes seis regiões. O género sexual e a dicotomia activo/não activo não interferem com a construção do segundo factor, que, claramente se relaciona com a *Escolaridade*, onde se opõem a confiança no sistema (assente em razões conceptualmente mais elitistas: imparcialidade e capacidade de pressão) ao desespero daqueles que têm dificuldades de relacionamento com a opacidade do sistema social.

### ***2.3. Oposições no terceiro factor***

Acrescente-se, ainda, que num terceiro factor (12% da informação global), cuja análise não desenvolvemos, se constata uma oposição entre, por um lado, os mais velhos (mais de 75 anos) e os residentes no Litoral Norte e, por outro lado, os mais novos (18 a 39 anos) e os habitantes da área metropolitana de Lisboa. Neste factor, os mais velhos estão associados a uma ideia quixotesca (protecção dos desprotegidos) do Provedor de Justiça, enquanto que os mais novos se movem mais, nesta oposição, pelo conselho de amigos ou conhecidos.

## **3. Síntese da imagem do Provedor de Justiça**

Em resumo, a representação social do Provedor de Justiça projecta a imagem de imparcialidade e de capacidade de actuação.

Trata-se, para os cidadãos que a ela recorrem, de uma instituição que vêem de forma diferenciada conforme a sua própria situação social.

Se os reclamantes são socialmente mais integrados é a confiança institucional que é eleita como alicerce da imagem que guardam do Provedor. Já no caso dos socialmente mais desprotegidos o Provedor de Justiça é relativamente mais visto como um recurso instrumental, sendo

que os idosos desprotegidos tenderiam a valorizar mais a componente “justiceira”, enquanto que os desprotegidos mais novos procurariam mais a oportunidade de fazerem valer, através do Provedor, aquilo que, por outra via, lhes seria difícil ou mesmo impossível de obter.

Resta ainda uma terceira componente de imagem do Provedor, assente na razão mais evocada pelos reclamantes para justificar o seu recurso, que privilegia a dimensão da “última alternativa”, após a qual só poderia restar o desespero.

Em qualquer destas situações, o Provedor é visto como um elemento fundamental da coesão social, seja por parte dos que confiam no sistema, seja como recurso dos desprotegidos e dos desesperados, para quem a instituição constituiria a “porta estreita” por onde teriam ainda a esperança de fazer vingar os seus direitos, num sistema social com o qual convivem mal.

Às expectativas elevadas que os cidadãos que recorrem ao Provedor de Justiça manifestam, tem esta instituição que responder com eficácia, cabendo ao Estado a responsabilidade de salvaguardar a capacidade e a operacionalidade de intervenção do Provedor, sob pena de, não o fazendo, poder contribuir para alimentar a desintegração, ou mesmo, a desagregação social.

---

# Bibliografia

---

- ALMOND Gabriel, *et al.*, *Comparative Politics – A Theoretical Framework*, Nova Iorque, Harper Collin College Publishers, 1993.
- e Bingham Powell, *Comparative Politics Today – A World View*, 6.<sup>a</sup> ed., Nova Iorque, Addison Wesley Longman, 1996.
- e Bingham Powell, *Comparative Politics, System, Process and Policy*, 2.<sup>a</sup> ed., Boston, Little Brown and Company, 1978.
- e James Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Nova Jérсия, Princeton University Press, 1960.
- BARNES, Samuel e KAASE, Max, *Political Action – Mass Participation in Five Nations*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.
- BOA BAPTISTA, Filipe, “O modelo de unidade e a criação de instituições afins do Ombudsman: uma tensão recorrente na experiência parlamentar”, in *O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*, Lisboa, Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, 2002.
- CABRAL, Manuel Villaverde, “Confiança, mobilização e representação política em Portugal”, in FREIRE, André, LOBO, Marina Costa e MAGALHÃES, Pedro, (orgs.) *Portugal a Votos – As eleições legislativas de 2002*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2004.
- CANAS, Vitalino, *Constituição da República Portuguesa (após a sexta revisão constitucional – 2004)*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2004.
- DAHL, Robert, *Análise Política Moderna*, 4.<sup>a</sup> ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

- DALTON, Russel, *Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, Nova Jérnia, Chatham House Publishers, 1988.
- EASTON, David, *A Framework for Political Analysis*, Nova Jérnia, Prentice Hall, 1965.  
— *A System Analysis of Political Life*, 2.<sup>a</sup> ed., Chicago, The University of Chicago Press, 1979.
- FREIRE, André e MAGALHÃES, Pedro, *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2002.
- FREIRE, André, LOBO, Marina Costa e MAGALHÃES, Pedro, (orgs.) *Portugal a Votos – As eleições legislativas de 2002*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel e Joan Nelson, *No Easy Choice – Political Participation in Developing Countries*, Harvard, Harvard University Press, 1976.
- INGLEHART, Ronald, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- KAASE, Max e MARSH Alan, “Background of Political Action”, in Samuel H. Barnes e Max Kaase (eds.), *Political Action: Mass participation in five Western Democracies*, Beverly Hills (Calif.), Sage Publications, 1979.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter e FUCHS, Dieter (eds.), *Citizens and the State*, Oxford University Press, 1998.
- LANE, Robert, *Political Life – Why People Get Involved in Politics*, The Free Press of Glencoe, 1959.
- MAGALHÃES, Pedro, “Democratas, descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político”, in FREIRE, André, LOBO, Marina Costa e MAGALHÃES, Pedro, (orgs.) *Portugal a Votos – As eleições legislativas de 2002*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2004.
- MEIRINHO MARTINS, Manuel, *Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004.
- “Participação política e estabilidade das democracias”, in Cultura, Revista de História e Teoria das Ideias (número temático dedicado à Ciência Política), n.º 16, Lisboa, Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, Março de 2004.
- (coord), TEIXEIRA, Conceição Pequito, SÁ, Jorge, *O Modo de Funcionamento dos Partidos e o seu reflexo na participação das mulheres na vida partidária*, Lisboa, Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, 2004, polic.
- e TEIXEIRA, Conceição Pequito, *O Funcionamento dos Partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal*, Lisboa, Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, 2005.
- Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores – um contributo para o estudo da democracia portuguesa*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

- MILBRATH, Lester e M. Goel, *Political Participation – How and Why Do People Get Involved in Politics*, Nova Iorque, University Press of America, 1976.
- NASCIMENTO RODRIGUES, Henrique, Introdução ao *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2001*, Lisboa, Provedoria de Justiça, 2003.
- Introdução ao *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 2002*, Lisboa, Provedoria de Justiça, 2004.
- NORRIS, Pippa, *Democratic Phoenix: Political Activism Worldwide*, Nova Iorque, Cambridge University Press, 2002, (polic.).
- PARRY, Geraint, *et al.*, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- PASQUINO, Gianfranco, “Partecipazione politica, gruppi e movimenti”, in Gianfranco Pasquino, *et al.*, *Manuale di scienza della politica*, Bolonha, Il Mulino, 1986.
- PETERS, Guy, “Political Institutions, Old and New”, in Robert Goodin e Hans-Dieter Klingemann, (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000.
- PIMENTEL, Menéres, “Do Ombudsman ao Provedor de Justiça”, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1993*.
- “O Provedor de Justiça e a Administração Pública”, intervenção no seminário sobre o Código do Processo Administrativo, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1992*.
- “Ombudsman: suas origens e competências”, in *Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República – 1997*.
- ROTHSTEIN, Bo, “Political Institutions: An Overview”, in Robert Goodin e Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Nova Iorque, Oxford University Press, 2000.
- SANI, Giacomo, “The Political Culture of Italy: Continuity and Change”, in Gabriel Almond e Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park (California), Sage Publications, 1989.
- SCHEWERIN, Eduard, *Meditation, Citizen Empowerment and Transformation Politics*, Westport, Praeger Publishers, 1995.
- TOPF, Richard, “Beyond Electoral Participation”, in Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1998.
- VERBA, Sidney, *et al.*, *Participation and Political Equality – A Seven Nation Comparison*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- VIEGAS, José Manuel Leite e FARIA, Sérgio, “A abstenção nas eleições legislativas de 2002”, in FREIRE, André, LOBO, Marina Costa e MAGALHÃES, Pedro, (orgs.) *Portugal a Votos – As eleições legislativas de 2002*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2004.

### **Outras fontes de documentação**

Constituição da República Portuguesa, 1976, in Jorge Miranda, *As Constituições Portuguesas – De 1882 ao texto da actual Constituição*, Lisboa, Livraria Petrony, 1993.

*Democracia e Direitos Humanos no Sec. XXI*, Lisboa, Provedoria de Justiça – Divisão de Informática, 2003.

*Diário da Assembleia da República*, I Série-A, Número 82, de 9 de Abril de 1991.

Estatuto do Provedor de Justiça, *Provedor de Justiça – Estatuto e Lei Orgânica*, Lisboa, Provedoria de Justiça, Divisão de Documentação, 2001.

*O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*, Lisboa, Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, 2002.

Ordem de Serviço n.º 1/PJ/2002, Lisboa, Provedoria de Justiça, 2002.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1992.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1993.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1994.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1995.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1996.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1997.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1998.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 1999.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2000.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2001.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2002.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2003.

Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República, 2004.