

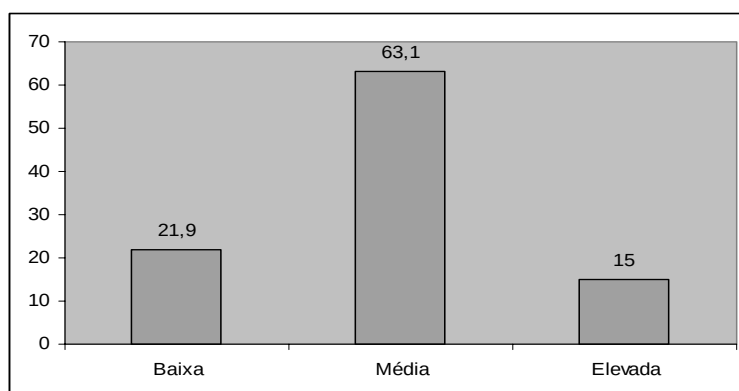
4.2.5 – Influências e tomada das decisões

4.2.5.1 - As influências nas decisões

4.2.5.1.1 - Influência das organizações

As organizações procuram influenciar as decisões, como é da sua natureza. Ora, procurou-se identificar a medida dessa influência por parte das organizações mais participativas, na sequência das perguntas 7 e 8, combinadas. Procurou-se saber se esta influência é baixa, média ou elevada (Figura 4.24).

Figura 4.24 - Influência das organizações mais participativas nas decisões municipais (%)
(Pergunta 8)



A grande parte dos inquiridos (Figura 4.22) considera que a influência das organizações mais participativas nas decisões municipais (ver 4.2.3.2.2) é média (63,1%) ou baixa (21,9%). Uma percentagem de 15,0% diz que esta influência é elevada. Os resultados são, portanto, mitigados mas com tendência geral a destacar para uma influência média-baixa.

O reconhecimento da influência das organizações sociais na tomada de decisões a nível local ainda está, portanto, por ser demonstrado. De facto, os partidos políticos, as associações desportivas e as de solidariedade (para citar aquelas que são mais referidas pelos inquiridos) são as estruturas mais participativas, mas que, de todo, não exercem uma influência de tal forma contundente que possa ser notada pelos inquiridos. A

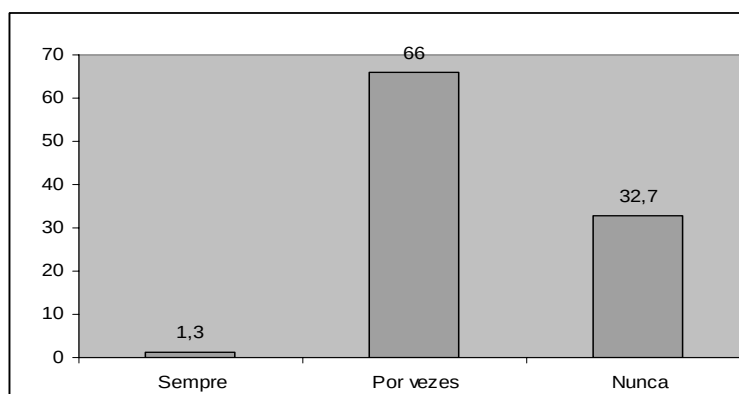
instrução da tomada de decisão não contara, afinal, com as organizações representativas dos cidadãos ou de parte destes.

4.2.5.1.2 - Influência dos cidadãos sobre os funcionários

Perguntar-se-á então se os cidadãos conseguem, por seu turno, influenciar as decisões que são tomadas sobre os assuntos de interesse para o colectivo comunitário. A máquina burocrática e, especialmente dentro desta, o corpo de funcionários, intervém no processo decisório, quer a montante, na preparação das peças para a informação junto do decisor, ou durante o processo decisório, alterando as mesmas peças dos dossiers; quer a jusante, na execução e no controlo da decisão. Porquanto, os funcionários são elementos imprescindíveis a todo o processo decisório. Convém, pois, verificar se, na opinião dos respondentes, os cidadãos conseguem alcançar alguma influência na decisão, quando estes contactam os funcionários. Isto é, se conseguem alterá-las. A pergunta15 (Figura 4.25) permite satisfazer esta interrogação. Os contactos com os funcionários são, por vezes, alternativos (ou complementares) à campanha e ao próprio voto (Verba e Nie, 1972). Ora, verifica-se que a maioria dos inquiridos considera que quando os cidadãos contactam os funcionários, estes, por vezes (66%), conseguem influenciar as decisões. Mas quase um terço dos respondentes diz que estes nunca (32,7%) o alcançam.

Provavelmente, os inquiridos terão querido sancionar as intervenções dos cidadãos que junto dos funcionários procuram aliá-los às suas causas na obtenção de favores ou de serviços.

Figura 4.25 - A influência dos funcionários nas decisões (%)
(Pergunta15)

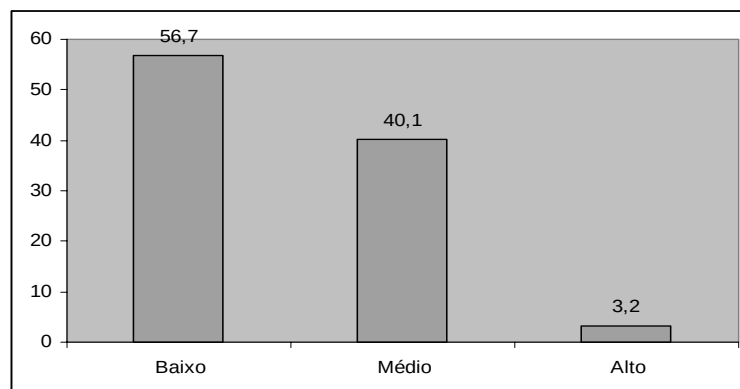


4.2.5.1.3 - Influência dos cidadãos sobre as decisões

Procurou-se apurar o volume de decisões alterado em função das diversas participações dos cidadãos e, especificamente, se este é baixo, médio ou alto (Figura 4.26). Em síntese, o inquérito revela que pouco mais de metade dos respondentes consideram que o volume de decisões alterado é baixo (56,7 %). E 40,1 % dizem que na sua opinião o volume de alteração é médio. A correspondência dos projectos iniciais com os finais será, portanto, elevada ou muito elevada, a confiar nas respostas dos inquiridos. Situação que, aliás, não desmente a literatura quando esta relativiza a influência da participação dos cidadãos na elaboração das decisões (Verba e Nie,1972), sendo certo que o incremento dessa participação interfere (mesmo que com baixa ou média intromissão) nas decisões finais. O papel dos cidadãos na tomada de decisões ainda faz defeito.

Figura 4.26 - Decisões alteradas devido à participação dos cidadãos (%)

(Pergunta 19)

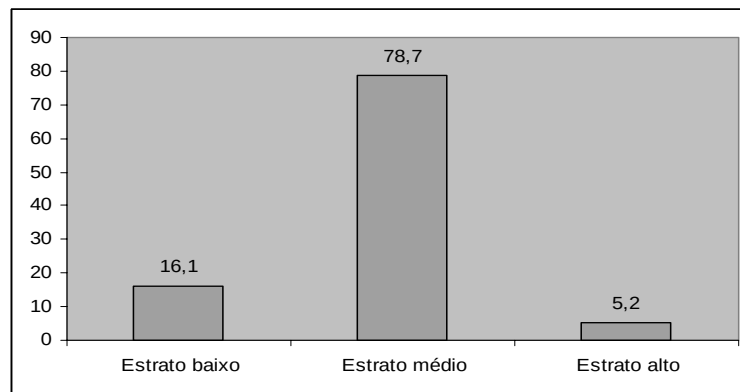


4.2.5.1.4 - Influência dos estratos sociais

4.2.5.1.4.1 - Estrato social mais participativo

A tipificação da maior participação, por estratos sociais, permite identificar qual destes exerce, porventura, maior influência na tomada de decisões a nível local (vide 4.2.5.1.4.2). O tratamento das respostas à pergunta 10 revela, porquanto, alguma tendência (Figura 4.27).

Figura 4.27 - Estrato social mais participativo (%)
(Pergunta10)



Os inquiridos que responderam a esta pergunta (96,3% do universo de respondentes) declaram (78,7%) que é o estrato médio que mais participa, sendo que outros dizem que é o estrato baixo (16,1 %) e o estrato alto (5,2%). Esta conclusão contraria em parte a literatura científica que demonstrou serem, de facto, as classes mais abastadas, as mais participativas. Referimos, atrás, que são estas que revelam maior intrusão nas associações de voluntariado, nos partidos políticos, nas actividades comunitárias e nas campanhas eleitorais (Verba e Nie, 1972: 263).

De facto, como vimos atrás, para se poder participar é necessário, a montante, dispor de recursos (financeiros e intelectuais) que permitam essa participação cívica. Isto é, que permitam a abdicação de períodos de trabalho ou de lazer, para os dedicar à participação e à tomada de decisões. Naturalmente que desta participação, os estratos sociais retiram as suas vantagens directas ou indirectas, em termos de ocupação de lugares elegíveis, de cargos públicos, maiores remunerações, privilégios, etc. Demonstrou-se, mais atrás, que são estas classes também que melhor se organizam para defender os seus interesses de grupo e influenciar as decisões. Ora, os inquiridos, da presente investigação, indicam o estrato social médio como o mais participativo nos municípios portugueses (Figura 4.28). Note-se, igualmente, algo de surpreendente, porque contraria a literatura, a participação do estrato social baixo que, na opinião de 16,1% dos respondentes, é a classe mais participativa, antecedendo, inclusive, o estrato social alto, com uma opinião de (5,2%).

Faltará relacionar esta questão com a dimensão dos municípios respondentes, que a Figura (4.26) vai plasmar. Assim, nos municípios até 100 000 eleitores, encontramos os estratos médios como mais participantes, sendo que pensam desta forma, em média, 79,9 % dos respondentes.

Mas depara-se com duas situações: nos de menor dimensão, isto é, entre 10 000 e 50 000 eleitores, o estrato baixo mantém os mesmos valores representativos.

Na categoria de municípios entre 50 001 e 100 000 eleitores, verifica-se um aumento da participação do estrato social alto (14,3%), o maior desempenho deste estrato, nas três categorias.

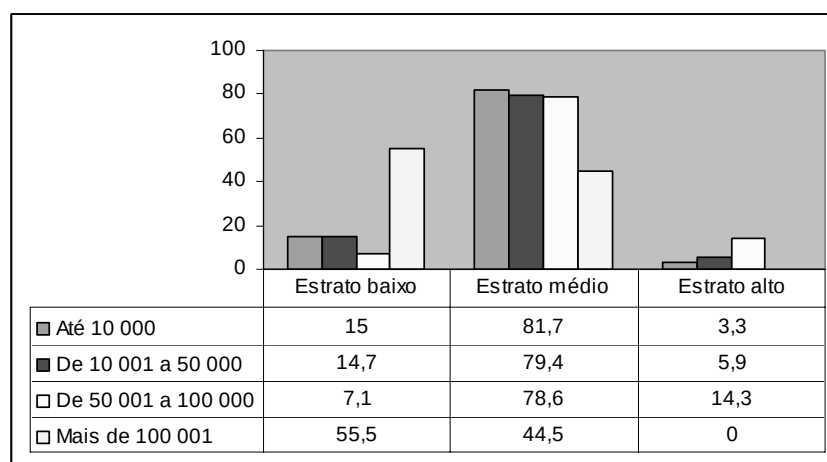
Nos municípios de mais de 100 001 eleitores, apura-se que o estrato mais alto não é referido pelos respondentes mas, quebrando com a tendência apresentada anteriormente, sobressai o estrato social baixo (55,5%) e o médio (44,5%) como os mais participativos. Assim, o estrato social baixo conhece, tendencialmente, uma participação decrescente até aos 100 000 eleitores (passando de 15,0 % para 7,1 %). O estrato médio de 81,7 % para 78,6 %. O estrato alto de 3,3 % até os 14,3 %.

Na categoria de mais de 100 001 eleitores, esta tendência inverte-se e o estrato baixo suplanta os outros dois, fazendo desaparecer a participação do estrato alto, nesta categoria de municípios.

Em conclusão, pode afirmar-se que, paralelamente ao aumento do número de eleitores, nos municípios até 100 000, existe a tendência de deslocação de uma maioria participativa constituída pelos estratos médio-baixo para médio-alto. Nos municípios de mais de 100 001 eleitores, esta tendência desaparece para deixar lugar a outra de sentido baixo-médio.

Porventura, esta realidade, plasmada no tratamento dos dados recolhidos, consubstancia a composição social das grandes cidades portuguesas dos nossos dias, constituídas por camadas sociais baixas e médias, em oposição às cidades pequenas e médias onde predomina a participação dos estratos diversificados, diminuindo tendencialmente com a dimensão das mesmas.

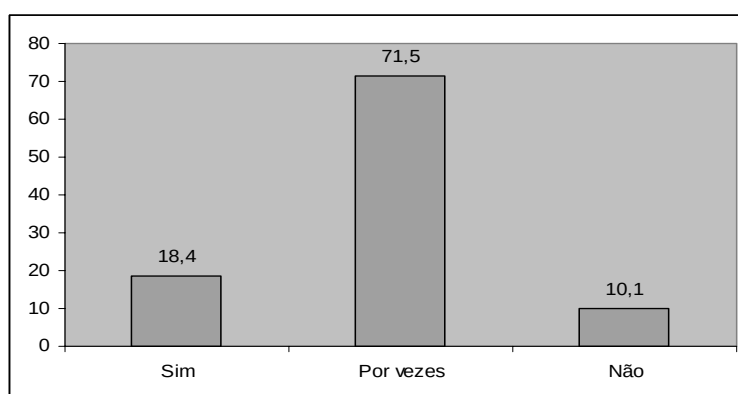
Figura 4.28 - Estrato social mais participativo e dimensão dos municípios (%)
(Relacionamento das perguntas nº 10 e 35)



4.2.5.1.4.2 - Influência efectiva nas decisões

Se um estrato social se destaca na participação cívica ou política não quererá dizer, necessariamente, que influencie as decisões tomadas. Ora, é precisamente esta vertente que reflecte a Figura (4.29).

Figura 4.29 - Influência do estrato social mais participativo (%)
(Pergunta 11)



A pergunta 11 é complementar da imediatamente anterior, na medida em que permite avaliar a influência do estrato social médio na tomada de decisão. Na realidade, os respondentes, na sua maioria, consideram que esta influência acontece *por vezes*

(71,5%), isto é, que o estrato médio (vide 4.2.5.1.4.1) consegue influenciar, mas nem sempre, os decisores e as decisões. Mais à frente, aborda-se a influência dos funcionários (vide 4.2.5.1.2) e de outras pessoas que o líder consulta (ver 4.2.5.1.5.1).

A influência do estrato social médio e o tipo de pessoas que o líder ausculta são duas questões que podem ser relacionadas (vide a seguir, Quadro 4.16), no sentido de apurar uma correspondência, e verificar o tipo de influência sobre o líder e o grau de contribuição esperada (Verba de Nie, 1972) expressa pelos respondentes.

Esta fase do estudo permite tratar de uma vertente das hipóteses colocadas (ver 1.2), ou seja, a verificação da influência dos cidadãos nas decisões nas câmaras municipais e, complementarmente, quem influencia o líder na assunção das decisões. O Quadro (4.18) responde, em parte, à primeira premissa. Assim, nos municípios onde a maioria dos respondentes considera que o estrato social médio tem influência nas decisões, ou somente por vezes, o líder declara, por seu lado, consultar vereadores, cidadãos, funcionários e organizações. Mas, nos municípios onde os inquiridos dizem que o estrato social médio não influencia as decisões, os mesmos dizem que não consultam funcionários nem organizações.

Os respondentes terão, assim, a percepção de que o estrato social médio, influenciando de facto ou em parte as suas decisões, procuram auscultar, para além dos vereadores e cidadãos, outros intervenientes (no caso, funcionários e organizações). No caso inverso, isto é, quando o estrato social médio não é percepcionado como influenciador das decisões, os respondentes não consultam outros intervenientes, para além dos internos à câmara.

Em síntese, a participação do estrato social, que influencia as decisões dos líderes, condiciona o comportamento dos mesmos quanto à auscultação de outros intervenientes, para além dos que habitualmente sempre consulta, vereadores e cidadãos. Provavelmente, os decisores procuram desta forma sustentar as decisões, alargando o leque de consultados, quando verificam que um estrato social influencia as decisões.

Conclui-se que a participação efectiva dos estratos sociais na tomada de decisões é tanto mais importante quanto obriga os decisores a associar à decisão outros parceiros

que sem essa influência, não seriam consultados. Uma sociedade civil mais interveniente e responsável concorre, naturalmente, para o aperfeiçoamento das decisões políticas.

Quadro 4.18 - Influência do estrato social mais participativo e auscultação por parte do líder (Relacionamento das perguntas 11 e13)

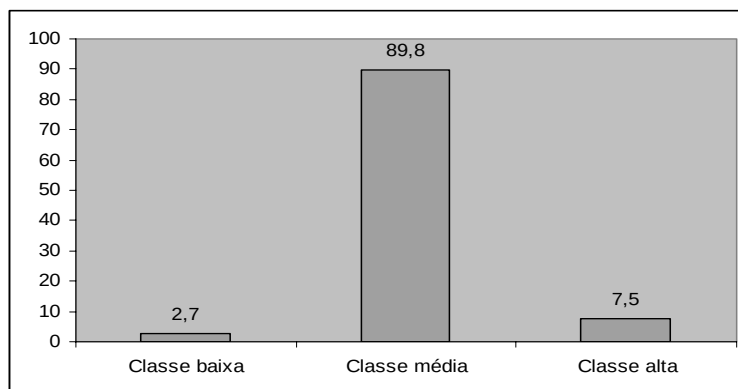
		Na discussão dos projectos o líder do município consulta mais (%)					
		Vereadores	Cidadãos	Funcionários	Organizações	Outros	Total
O estrato social médio tem efectiva influência nas decisões	Sim	76,2	14,2	4,8	4,8	-	100
	Por vezes	77,9	11,6	5,8	3,5	1,2	100
	Não	75,0	16,7	-	-	8,3	100

Questionados sobre qual a classe social das pessoas mais influentes junto dos decisores, os inquiridos dizem (89,8%) que estas são pertencentes da classe média (Figura 4.30). Não se sabe, na verdade, quais as interpretações agremiadas nesta resposta. Mas o conceito de classe média é demasiado abstracto ou amplo para poder tirar ilações mais específicas quanto ao número muito elevado de respondentes que a seleccionaram. Um facto ainda se pode aferir é a ausência, na realidade, das classes pobres, nos processos de tomadas de decisões. Uns míseros 2,7% dos inquiridos consideram que são desta categoria social as pessoas que mais os influenciam. Ora, estudos recentes revelam, de facto, este afastamento, ou exclusão, das categorias mais pobres da sociedade, da tomada de decisões a nível dos governos, situação crítica que engendra “uma percepção demasiado distante, inacessível e corrupta, das instituições em geral e as do Estado em particular” (Gaventa, 2001: 2). Fica a interrogação se as autarquias locais responderão ao desafio inclusivo destas classes ou participarão, também elas, na sua exclusão, aumentando o fosso interclassista e o afastamento destas em relação às instituições democráticas.

A confluência da informação relativa à classe social mais influente com a do estrato social mais participativo permite confirmar (Quadro 4.19) que, efectivamente, a classe média sobressai como estrato social que mais participa, na opinião dos respondentes (79,1%), e mais influi nas decisões (89,6%). Mas pode-se estranhar que a classe baixa, que na opinião de 16,1% dos inquiridos é a classe mais participativa (vide

4.2.5.1.4.1), apresenta um desempenho menor quanto à sua influência nas decisões (2,7%).

Figura 4.30 - Classe social das pessoas mais influentes (%)
(Pergunta 23)



Significaria que a classe dos mais pobres, apesar de participar bastante mais do que a classe alta, tem menos influência do que esta nas decisões. Uma desproporcionalidade que mereceria ser investigada.

Quadro 4.19 - Classe social mais influente e mais participativa
(Cruzamento das perguntas 23 e 10)

		Que estrato social é mais participativo? (Casos)			Total
		Estrato baixo	Estrato médio	Estrato alto	
De que classe social são as pessoas mais influentes?	Classe baixa	3	1	0	4
	Classe média	19	109	1	129
	Classe alta	1	4	6	11
Total		23	114	7	144

Uma relação que é possível estabelecer diz respeito à classe social mais influente (pergunta 23) e às pessoas que o líder mais consulta (pergunta 13). Pois, este cruzamento (Quadro 4.20) reforça a classe média (88,9%) como a principal influência nas decisões.

Quadro 4.20 - Classe social mais influente e consulta por parte do líder
(Cruzamento das perguntas 23 e 13)

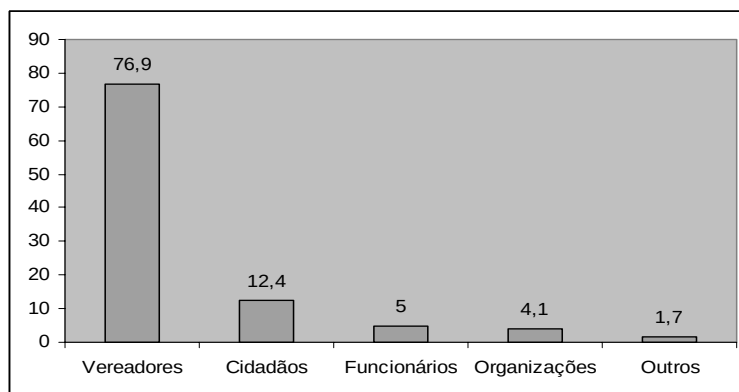
		Na discussão dos projectos municipais, o líder do município consulta mais (Casos)					
		Vereadores	Cidadãos	Funcionários	Organizações	Outros	Total
De que classe social são as pessoas mais influentes?	Classe baixa	2	1	0	0	0	3
	Classe média	76	12	4	3	2	97
	Classe alta	5	2	2	0	0	9
Total		83	15	6	3	2	109

4.2.5.1.5 - As consultas por parte do líder

O líder do município consulta, porventura, outros intervenientes no processo de decisão. Propõe-se que os inquiridos escolham de uma série de opções (vereadores, cidadãos, funcionários, organizações ou outro) aquela que coincida com a sua opinião quanto ao facto de saber quem consulta mais, na realidade, quando se trata de discutir os projectos municipais (Figura 4.31). Procura-se, nesta questão, medir a existência eventual de sub-líderes, ou organizações-âncora, que estabeleçam um elo de ligação com o decisor principal municipal, no momento ou ocasiões em que este procura obter opiniões, a montante da tomada de decisão.

São os vereadores (76,9%) que os inquiridos dizem que consultam mais para a discussão dos projectos municipais. Os vereadores, na qualidade de membros do executivo municipal, surgem como as pessoas que o líder mais consulta. Na qualidade, naturalmente, de pares do órgão colegial mais activo, e local onde os projectos estratégicos são apresentados e discutidos, confirmando o funcionamento democrático municipal e a instituição onde se encontrarão, provavelmente, os sub-líderes do sistema.

Figura 4.31 - Quem é que o líder consulta mais (%)
(Pergunta 13)



De salientar que a segunda categoria mais consultada são os cidadãos (12,4%). Trata-se da verificação, provável, de que na escada de participação dos cidadãos, de Arnstein (Swindel, 1998), e como se focou acima (ver 3.2.2), esta “consulta” aos cidadãos situar-se-á no que é descrito como o quarto nível, de um total de oito.

De salientar que, a seguir aos cidadãos, são os funcionários (5,0%) que aparecem em terceiro lugar, apesar de estes serem remunerados para prestar serviço aos órgãos e autarcas municipais, nomeadamente na tomada de decisão. Finalmente, as organizações (4,1%) ocupam o pouco invejável quarto lugar. Convirá notar que as organizações, apesar de defensoras de interesses colectivos, não são consultadas com a intensidade com que o são os cidadãos (pressupõe-se que estes o são a título individual). É uma referência que reforça a noção da existência de uma relação interpessoal que se estabelece entre os detentores do poder decisório e os eleitores *in persona* e não enquanto organizações.

4.2.5.2 - A tomada das decisões

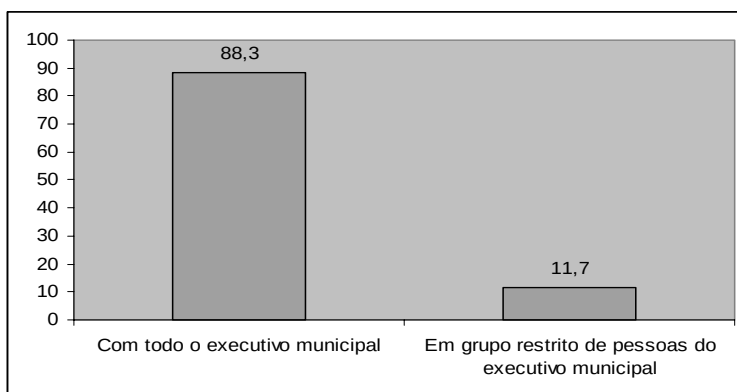
4.2.5.2.1 - Intervenientes na tomada de decisões

Um conjunto de respostas analisadas é referente aos momentos “on going” da tomada de decisão. Procura-se avaliar as etapas da intervenção ou da interferência dos cidadãos na decisão ou pelo menos, como aliás fora adiantado, nas hipóteses académicas deste trabalho, se as decisões são tomadas tendo em conta as observações dos munícipes ou ao arrepio destes. As observações anteriores introduziram já este nível

da pesquisa. A pergunta 20 objectiva verificar como é que as decisões importantes do município são tomadas e com que tipo de intervenientes.

Na opinião dos respondentes, as decisões sobre assuntos importantes do município são tomadas com todo o executivo autárquico (88,3 %). Apenas 11,7 % dos inquiridos dizem que é em grupo restrito de pessoas do executivo que estas são tomadas. Não houve respostas algumas para o item b) “a solo – pelo presidente. Também não houve respostas ao item d) “em grupo de pessoas externas ao executivo municipal”. A assunção das decisões mais importantes, nas câmaras municipais, será, assim, o resultado de um trabalho interno, no órgão colegial que, legalmente, tem esta competência. Apenas um em cada dez presidentes decidirá em grupo mais restrito deste universo orgânico.

Figura 4.32 - Tomada das decisões políticas importantes (%)
(Pergunta 20)



A relação das perguntas 20 e 13 vai permitir a confirmação das conclusões atrás apresentadas. Assim (ver Quadro 4.21), a maioria dos respondentes (74,5%), de facto, diz que consultam os vereadores quando procuram discutir os projectos municipais, situação que se apurou acima quando se tratou deste tema. Os presidentes de câmara limitam as suas consultas ao círculo restrito dos seus pares, pressupondo-se com idêntica sensibilidade política. Na realidade esta última aceção não fora colocada no inquérito, porquanto trata-se de uma simples conjectura.

Quadro 4.21 - Tomada das decisões e consultas pessoais
(Perguntas 20 e 13)

		Na discussão dos projectos municipais, o líder do município consulta mais (Casos, %)					
		Vereadores	Cidadãos	Funcionários	Organizações	Outros	Total
Como é que as decisões políticas importantes são tomadas?	Com todo o executivo municipal	76 (74,5)	13 (12,7)	6 (5,8)	5 (4,9)	2 (1,9)	102 (85,7)
	Em grupo restrito de pessoas do executivo municipal	15 (88,2)	2 (1,9)	0	0	0	17 (14,3)

4.2.5.2.2 - Grupos mais influentes

O presidente da câmara municipal, na qualidade de principal decisor, é objecto de influências múltiplas, provenientes de diversas origens, do interior da estrutura municipal e do exterior social e económico. Analisado na perspectiva sistémica, esta situação parece exequível mas não será demais procurar situar os grupos de maior influência nas decisões. Assim sendo, a pergunta 21 tem esse particular escopo (ver Quadro 4.22), sendo que a escala de medição exige dos respondentes uma ordenação numérica das respostas alternativas, da mais importante (5) à menos importante (1).

Verifica-se que são os políticos que mais influenciam as decisões (nível 5 da escala de medição), na opinião de 81,3% dos inquiridos. Esta categoria de intervenientes encerra os membros do executivo municipal (vereadores) que, com o presidente da câmara, perfazem o colégio decisório por excelência. Esta dedução carece, todavia, de controlo pois na pergunta não se submetia ao inquirido a hipótese de explicitar com mais pormenor a sua resposta, isto é, não se pedia o tipo de políticos, pelo que pressupõe-se que estes referem os de maior proximidade da gestão municipal. Todavia, relembra-se que, no espectro local, são vários os tipos de políticos, nos níveis autárquicos e nas próprias estruturas municipais. Mas outra pergunta colocada permitiu concluir que, efectivamente, são os vereadores que dois terços dos inquiridos dizem consultar mais para a discussão dos projectos municipais (vide 4.2.5.1.5.1).

A segunda categoria mais influente nas decisões (nível 4 na escala de medição) é a dos técnicos municipais, 60,3% dos inquiridos, colocando-a imediatamente a seguir à dos políticos. Resultado que contraria uma conclusão anterior e que relegava para um papel residual a consulta, por parte do líder, aos funcionários. Relembra-se (na pergunta 13) que estes se posicionam (5,0%) atrás dos cidadãos (12,4%) no ranking dos mais consultados pelo líder. Uma contradição que subsiste, portanto, a merecer uma explicitação, que o presente estudo não permite, pois carece de aprofundamento. Podia-se adiantar uma razão para esta dessintonia quanto ao momento em que esta pergunta é feita na estrutura do questionário. Se a pergunta 13 se referia à discussão dos projectos, aquela que agora se analisa (pergunta 21), refere-se à maior influência nas decisões, isto é, na formatação ou na tomada das decisões. Dois momentos diferentes e sequenciais que poderão, em parte, desculpar as respostas aparentemente divergentes dos respondentes. Se, no Estado Novo, “o chefe da secretaria exercia um acentuado ascendente funcional sobre os membros da câmara municipal” (Montalvo, 2003: 167) isto nos nossos dias não se poderá verificar mais, atendendo a que os técnicos municipais se assumem, por vezes, como mediadores entre eleitos e cidadãos. No entanto, com a politização dos altos funcionários municipais, verifica-se que o “spoils system” local (idem supra: 175), conduz a situações muito semelhantes à situação referida.

A terceira categoria mais influente é a dos dirigentes associativos (46,5%), muito próxima da dos empresários (40,0%), esta como quarta categoria. Por fim, os cidadãos indiferenciados fecham o círculo com o nível menor de importância na influência das decisões (40,0% dos inquiridos atribuem-lhe o nível 1). Este último estágio, ocupado pelos cidadãos, indicia, na realidade, a influência praticamente nula que os inquiridos dizem que estes têm quanto às decisões, situação que, aliás, fora já adiantada quando mais atrás (vide 4.2.4.1.1), pouco mais de dois terços dos respondentes afirmaram que os projectos estratégicos eram, “por vezes”, objecto de discussão pública. A fragilidade da sociedade civil está aqui bem patente e testemunhada pelos respondentes, situação que, aliás, estudos recentes também identificam em outros países, favorecendo a “fraqueza ou a falta de compromisso com a democracia local”(Clarke e Stewart citado em Gaventa, 2001: 2).

Quadro 4.22 - Grupos de maior influência nas decisões
(Pergunta 21)

Grupos com mais influência (*)	5	4	3	2	1	(**)
Políticos	81,3	10,1	4,3	0,7	3,6	(86,3) 139
Técnicos municipais	16,2	60,3	14,7	5,9	2,9	(84,5) 136
Dirigentes associativos	0,9	20,2	46,5	26,3	6,1	(70,8) 114
Cidadãos indiferenciados	4,4	9,6	15,8	29,8	40,4	(70,8) 114
Empresários	1,8	14,5	40,0	25,5	18,2	(68,3) 110

(*) Ordenação numérica das categorias, sendo 5 o item mais importante,
4 de importância seguinte, etc.

(**) Percentagem e número de inquiridos respondentes/161

Quadro 4.23 - Grupos de maior influência nas decisões
(síntese da pergunta 21)

Nível de importância	Grupos de maior influência nas decisões
5 +	Políticos
4	Técnicos municipais
3	Dirigentes associativos
2	Empresários
1 -	Cidadãos indiferenciados

4.2.5.2.3 - Frequência desta influência

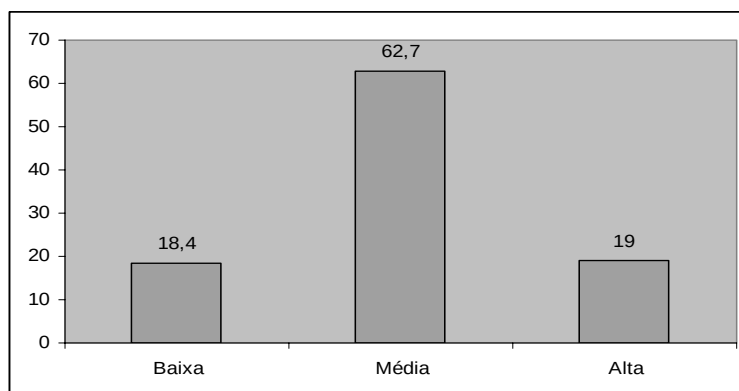
No seguimento da inquirição anterior, a pergunta 22 (Figura 4.33) permite avaliar a frequência da participação dos grupos sociais adiantados anteriormente. Assim, questionados se essa frequência é baixa, média ou elevada, a maioria dos respondentes (62,7%) diz que esta é média e 18,4% destes qualificam-na de baixa e quase um quinto (19,0%) acham que esta é alta.

Em síntese, pode afirmar-se que a participação dos políticos, técnicos municipais e dirigentes associativos, para referir apenas os mais importantes, essa participação não é alta, situação que contraria o esperado, pois se a câmara municipal é um órgão colegial, parece desadequado os inquiridos declararem que a participação de políticos e técnicos municipais não acompanha de forma aturada as decisões. Haverá aqui algum defeito processual ou uma intenção de não associação de parceiros no processo de co-decisão.

Deve considerar-se, mesmo assim, que estas deduções não podem, em rigor, ser estabelecidas pois a pergunta é demasiadamente abrangente no que concerne ao número

dos “grupos” visados pelo que exigiria uma reformulação da mesma, porventura, mais eficaz na objectivação.

Figura 4.33 - Frequência da participação das pessoas mais influentes (%)
(Pergunta 22)



4.2.6 - Execução das decisões

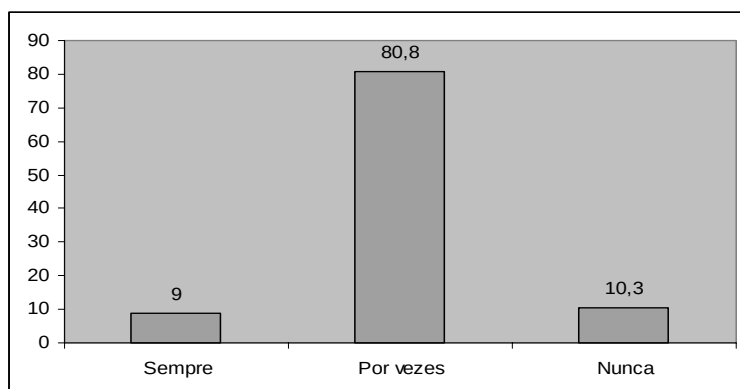
4.2.6.1 - A associação dos cidadãos

4.2.6.1.1. – Associação dos cidadãos a título individual

Nesta parte, aborda-se a participação dos cidadãos a jusante da tomada da decisão. Na pergunta 25 questiona-se a associação dos cidadãos no acompanhamento da implementação das decisões municipais. Dos 156 respondentes, 80,8% consideram que, por vezes, os cidadãos são associados na fase de implementação das decisões. Mas 10,2% dizem que tal nunca acontece e somente 9,0% declaram que esta situação acontece sempre (Figura 4.34).

Ora, pode-se considerar que os respondentes, na sua maioria, mostram-se muito cautelosos nas suas respostas. Se, de todo, não aceitam (91%) que os cidadãos sejam sempre associados à implementação das decisões, a realidade é que somente acontece, por vezes, que estes sejam integrados nesta fase. Os cidadãos, pouco ou não escutados a montante da tomada de decisão, conservam este mesmo estatuto de menoridade, a jusante da decisão.

Figura 4.34 – Associação dos cidadãos à execução das políticas (%)
(Pergunta 25)

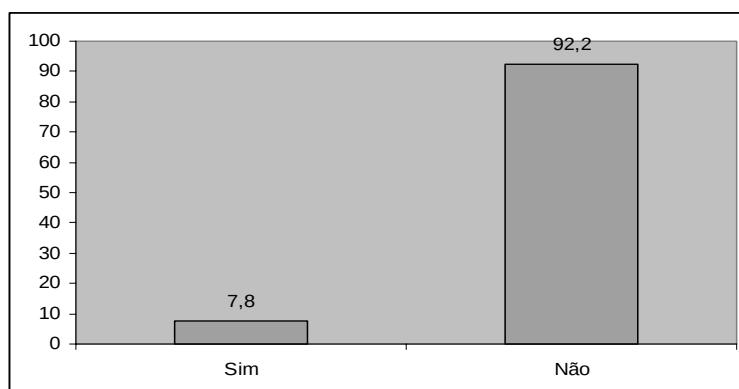


4.2.6.1.2 – Associação dos cidadãos a título colectivo

A participação dos cidadãos na implementação das decisões pode ser encarada a título pessoal ou colectivo, sendo que na opinião de 92,2% dos respondentes (Figura 4.35) não há organizações de munícipes que avaliem as políticas postas em prática. Não haverá, portanto, na opinião dos inquiridos, formas organizadas de alguma espécie que actuem a este nível.

Verifica-se, portanto, que, se por um lado, os inquiridos consideram não haver associação dos cidadãos na implementação das decisões, por outro, eles próprios, entenda-se os presidentes de câmara e os vereadores, apenas procuram por vezes associá-los, situação que, naturalmente, não favorece a emergência de comportamentos associativos pós-decisionais.

Figura 4.35 - Organizações de munícipes para avaliar as políticas praticadas (%)
(Pergunta 26)



Diga-se, em boa verdade, que parece que todos concorrem para que os cidadãos fiquem de fora na fase da implementação das políticas municipais. Os poucos inquiridos, que responderam favoravelmente a esta questão, deixaram registados os nomes das estruturas existentes, para o exercício deste controlo (Quadro 4.24). Os conselhos consultivos e os movimentos cívicos obtêm maior número de citações.

Quadro 4.24 - Nomes de estruturas de munícipes para avaliar a implementação das decisões (Pergunta 26)

Denominações (número de citações)	
Conselhos consultivos (4)	Comissões de inquérito
Movimentos cívicos, ambientais (2)	Políticos da oposição
Comissões de moradores	Associações de pais
Associações empresariais	Total citações: (11)

4.2.6.1.3 - O provedor dos munícipes

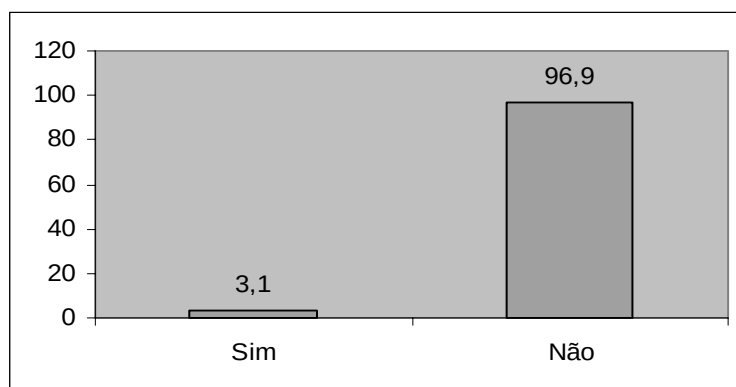
A personificação do receptor de petições ou reclamações na figura do provedor do munícipe é o desiderato da pergunta 32 à qual responderam 159 dos 161 inquiridos (Figura 4.36).

Em conclusão, e tal como afirmam 96,9% dos respondentes, os municípios não possuem tal figura. De facto, este figurino intermediário independente entre os cidadãos e os órgãos autárquicos não merece muito interesse por parte dos respondentes, quiçá uma interferência, livre de tutela, que poderia apresentar uma série de inconvenientes para os edis, muitos dos quais habituados a decidir e a responder perante os eleitores, apenas em períodos eleitorais, situação aliás registada no questionário pelo pulso de um dos respondentes. Mas, se é verdade que nos países membros da OCDE, se verifica um grande incremento das políticas de governância, em que modelos de políticas inclusivas e participativas estão substituindo os sistemas tradicionais “de cima para baixo” (OCDE, 2002), em Portugal, tais propósitos ainda são incipientes, ao nível da administração local, pelo menos, como aqui se comprova.

A ausência do provedor dos munícipes é exemplo desta incipiência, um indicador da muito diminuta preocupação dos autarcas, no que concerne à participação

dos seus administrados, através deste figurino, que assegura uma das formas dessa participação, pelo menos no tocante a reclamações (vide 4.1.2.2).

Figura 4.36 - Existência de provedor dos munícipes (%)
(Pergunta 32)



Dos 5 respondentes (3,1%), que dizem possuir provedor dos munícipes, apenas dois referem, concretamente, o nome da instituição (provedor do deficiente) ou da pessoa que materializa esta missão (“M.C.” iniciais registadas no próprio questionário). São, portanto, dois casos nos 161 questionários devolvidos. Os municípios portugueses ainda não auguram uma acessibilidade à participação que permita a intersecção de uma pessoa ou instituição, independentes, nos assuntos municipais. A relação dos munícipes ainda é realizada pelo crivo político do presidente da câmara ou dos vereadores, ou dos seus gabinetes de apoio, ou o filtro técnico, exercido pelos funcionários e os serviços.

4.2.6.2 - A estrutura municipal

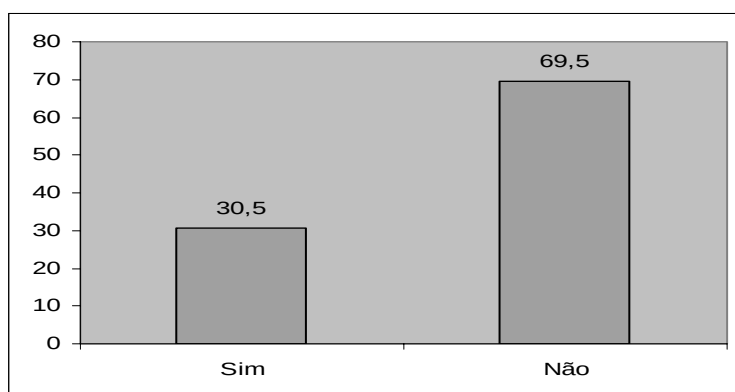
4.2.6.2.1 - Estrutura de avaliação da implementação das decisões

Na opinião dos inquiridos, a avaliação externa das decisões municipais é fraca ou inexistente. Como será, então, a avaliação do ponto de vista interno e, nomeadamente, existirão dentro das câmaras municipais estruturas de acompanhamento e avaliação da implementação das decisões? A pergunta 27 procura uma resposta a esta questão (ver Figura 4.37).

Fica-se a saber que, na opinião de 69,5% dos inquiridos, não existe uma estrutura de avaliação da implementação das decisões. Esta existirá apenas em pouco mais de um terço (30,5%) dos municípios respondentes.

Os municípios não dispõem, portanto, de uma estrutura própria de avaliação mas, porventura, conseguiu-la-ão de forma *sui generis*. Questiona-se, efectivamente, como será exercida a reincorporação da informação decorrente da avaliação da execução das decisões, na ausência de estrutura competente. Supõe-se que os autarcas remetam esta competência para os dirigentes dos serviços, ou que eles próprios procedam a esta tarefa. Esta conclusão resulta da leitura e tratamento dos dados recolhidos por questionário o que, naturalmente, tem de ser relativizado quanto à realidade verificável nas câmaras, trabalho de investigação por desenvolver para poder objectivar-se melhor neste domínio.

Figura 4.37 - Existência de uma estrutura interna ao município que avalia a implementação das decisões (%)
(Pergunta 27)



Quanto aos inquiridos que dizem (pouco menos de um terço dos respondentes) possuir uma estrutura de avaliação da implementação das decisões, as denominações registadas por estes nos questionários são as indicadas no Quadro (4.25). Devem-se salientar, por ordem do número de citações, os gabinetes de apoio à presidência, os dirigentes municipais, as assembleias municipais, os executivos camarários, e os vereadores com pelouros. Ora repare-se na função essencialmente política da avaliação da implementação das decisões, executada por pessoas ou órgãos de direcção

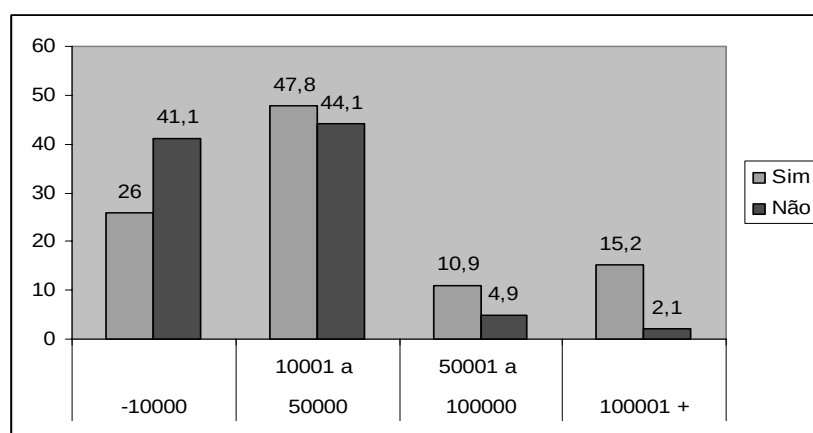
essencialmente política. Os directores de departamento ou de divisão (cargos providos por nomeação do presidente da câmara) surgem em segundo lugar. Confirma-se, portanto, o carácter essencialmente político e, sobremaneira, interno desta avaliação.

Quadro 4.25 - Estruturas municipais de avaliação da implementação das decisões
(pergunta 27)

Denominações (número de citações)	Denominações (número de citações)
Gabinete da presidência (9)	Vereadores e técnicos (2)
Chefes de departamento ou divisão (8)	Assessor municipal
Assembleia municipal (6)	Controlo de qualidade
Executivo camarário (4)	Gabinete do plano estratégico
Vereadores com pelouros (4)	Gabinete de apoio à vereação
Sector da organização e auditoria (3)	Técnicos da área de intervenção
Serviço de estudos e planeamento (2)	Total citações (43)

A relação entre a existência de uma estrutura de avaliação da implementação das decisões e a dimensão dos municípios, cruzados os dados das perguntas 27 e 35 (Figura 4.38), permite salientar que os grandes municípios (mais de 100 000 eleitores) serão os que mais dizem possuir uma estrutura de avaliação, pois a sua representação na resposta sim é superior em mais duas vezes à sua representatividade dimensional. Quanto mais pequenos os municípios, mais os respondentes dizem não possuir essa estrutura.

Figura 4.38 - Estrutura municipal de avaliação da implementação das decisões
e dimensão dos municípios (%)
(Cruzamento das perguntas 27 e 35)



4.2.6.2.2 - A publicitação das decisões

4.2.6.2.2.1 - A afixação das actas

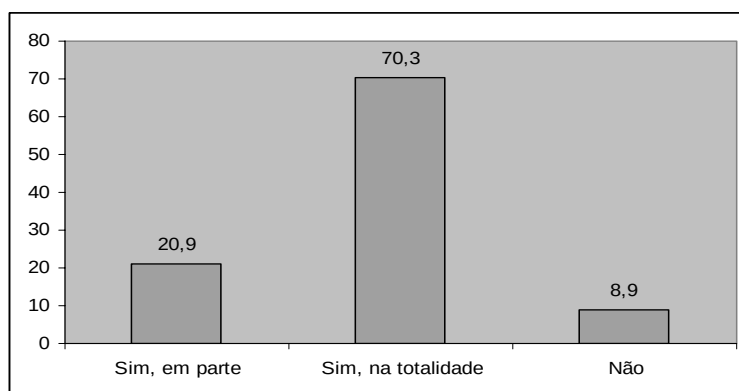
Relativamente à publicidade das actas da câmara municipal (Figura 4.39), 158 respondentes disseram que estas são afixadas para conhecimento público, na totalidade (70,3%) ou em parte (20,9%). Mas registe-se que 8,9% não o fazem apesar da lei obrigar. Portanto, em síntese, as câmaras informam os munícipes sobre as suas decisões colegiais, o que, diga-se, respeita uma das funções sociais e legais dos órgãos políticos democráticos: a exteriorização das decisões.

A cedência da informação ao público, no poder local, condiz com o modo consultivo de governo da democracia local (vide 2.2.1) de Assens e Phanuel (2001), mas também complementa outro dos componentes, relativo ao carácter passivo e fragmentado da cidadania (portuguesa) que se verificou acima (ver 4.2.6.1.2) A afixação *de per si*, das actas do executivo, não isentará os presidentes de câmara de procurarem ir mais além no desempenho da democracia local.

A Comissão Europeia estimula, aliás, a divulgação da informação mas também, em paralelo, a facilitação do acesso à mesma (CE, 2001), ambas as metas para uma governância responsável. Por outro lado, a informação é um dos patamares que Arnstein considera como sendo de não-participação (vide 3.2.2) porque, quando a câmara informa, está a executar um acto unívoco em direcção aos cidadãos, sem aguardar destes uma resposta ou uma intervenção.

Figura 4.39 - Afixação das actas das câmaras municipais (%)

(Pergunta 28)

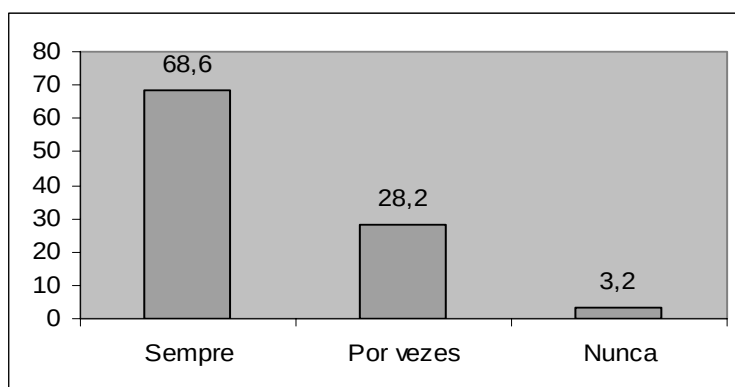


4.2.6.2.2.2 - A divulgação pública

A divulgação das decisões camarárias, viu-se acima, representa, ainda, um desafio a nível europeu, mas como será no universo dos municípios portugueses? A pergunta 29 foi idealizada com esse propósito. Mais de dois terços dos respondentes (68,65%) dizem que as decisões da câmara são impressas e divulgadas aos cidadãos (Figura 4.40), o que não se verifica nas restantes, onde 28,2% dizem fazê-lo por vezes e 3,2% afirmam nunca o realizar.

Ora, se uma em cada três câmaras municipais não dispõe de um sistema rotineiro de impressão e divulgação das suas decisões, a democracia local fica tanto mais estropiada quanto mais esta situação perdurar.

Figura 4.40 - Decisões impressas e divulgadas aos cidadãos (%)
(Pergunta 29)

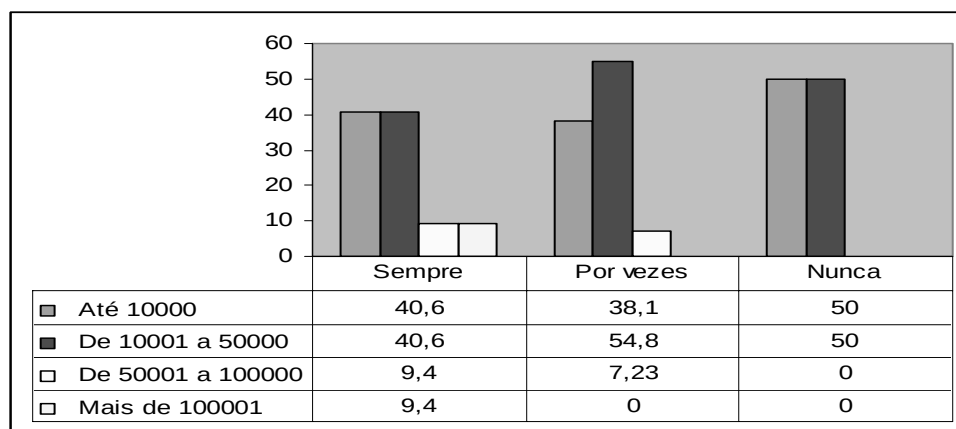


No que concerne ao relacionamento entre a impressão e divulgação das decisões e a dimensão dos municípios, efectuou-se o cruzamento das perguntas 29 e 35 (vide Figura 4.41) e concluiu-se que é nas câmaras municipais mais pequenas que poderá verificar-se a tendência para haver menos preocupação com a impressão e a afixação das decisões do órgão executivo, no sentido da sua divulgação junto dos cidadãos. Nos municípios maiores, esta situação não se verificará, pois as taxas de respostas positivas (imprimem e divulgam sempre) ultrapassam a representatividade das respectivas categorias estabelecidas, com o número de eleitores como factor de ponderação.

Em resumo, na opinião dos respondentes, as câmaras municipais maiores serão mais assíduas na difusão das suas decisões junto dos cidadãos. Um universo muito

pequeno em face do número de municípios que dizem fazê-lo “por vezes” ou “nunca”, com maior evidência (54,8%) nos respondentes dos municípios com 10 001 até 50 000 eleitores.

Figura 4.41 - Impressão e divulgação das decisões e dimensão dos municípios (%)
(Cruzamento das perguntas 29 e 35)



4.2.6.2.2.3 - O órgão de informação municipal

A pergunta 30 foi concebida como de controlo da 18 b). Recorda-se que, nesta última, solicitava-se esclarecimento quanto à utilização de um meio de comunicação próprio para contactar com os cidadãos, sendo que mais de 40% dos respondentes afirmaram utilizar este meio para este fim.

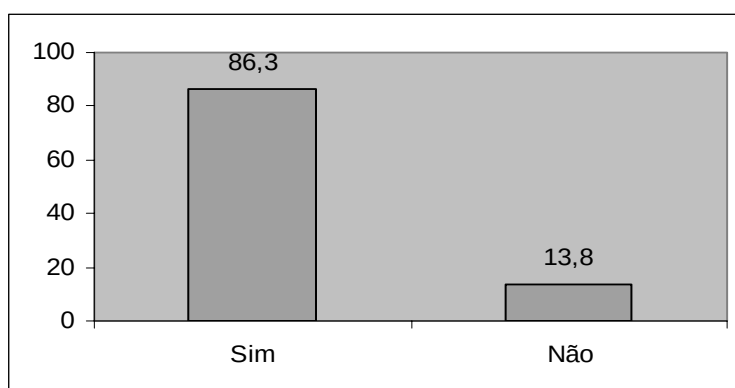
Na pergunta 30 solicita-se, igualmente, a periodicidade deste órgão próprio. Para dois terços dos respondentes, a informação é disponibilizada mensalmente (24,4%) ou bimensalmente (8,5%), isto é, de quinze em quinze dias de espaçamento. Um outro grupo de inquiridos (20,7%) disse fazê-lo de forma bimestral. Os restantes afirmam que os periódicos têm saída muito mais espaçada, entre 3 e 12 meses. As discrepâncias verificadas entre as declarações às perguntas 18 b) e 30 (Figura 4.43) revelam porventura um descuido dos respondentes na resposta à pergunta 18b, sendo certo que esta continha uma orientação bem específica, pois tratava-se de inferir sobre o estabelecimento de contactos com os cidadãos, em uma pergunta de escala ordinal, contexto que poderá ter perturbado os respondentes. Provavelmente uma deficiência dos inquéritos, realizados à distância, em que não se proporciona um contacto directo com os inquiridos.

Os municípios na sua grande maioria (86,3%) renderam-se à publicação de um boletim municipal de informação (vide Figura 4.42) e os que ainda não dispõem deste meio representam 13,8% do universo em estudo.

A informação é o primeiro grau de participação dos cidadãos mas não é suficiente. Há, por exemplo, “o acolhimento mais cidadão e menos burocratizado” (Pontier, 1997: 444) e os instrumentos de consulta ao cidadão são meros dispositivos de consulta e não de tomada de decisão, sendo certo que esta pertence ao político, eleito para este efeito. O nível local é o mais adequado para aprofundar a participação, existindo, todavia, o risco de os autarcas se servirem da participação para os seus programas em vez de democratizá-la.

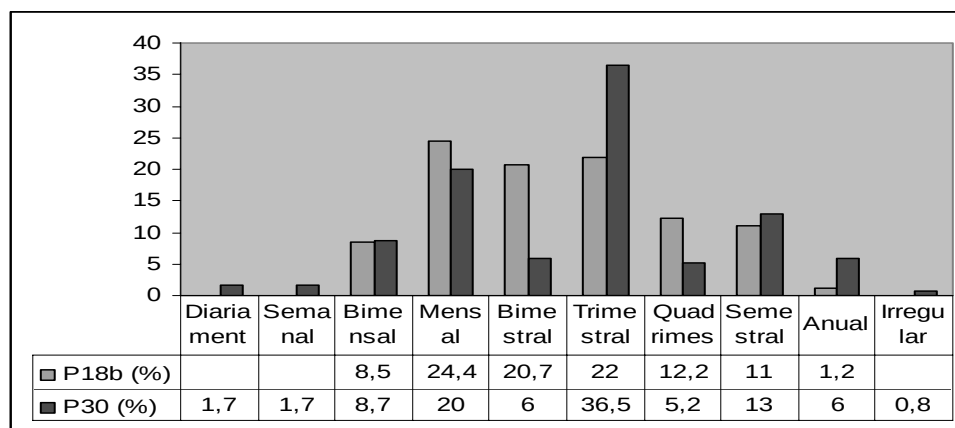
Podem-se relembrar os diversos tipos de participação dos cidadãos (vide 2.3.1) e, especificamente, a política de legitimação, que muitos dos municípios procuram neste investimento, sendo que maior espaçamento da periodicidade de um órgão de informação autárquico pode ser considerado como uma resultante dessa atitude.

Figura 4.42 - Existência de um órgão informativo municipal (%)
(Pergunta 30)



A pergunta 30 contém uma alínea para especificação da periodicidade do boletim municipal. Na sua maioria, os respondentes (36,6%) afirmam que a periodicidade é trimestral e 20,0% que é mensal.

Figura 4.43 - Periodicidade dos órgãos de informação próprios (%)
(Comparação das respostas às perguntas 18 b) e 30)



Verifica-se que 61,5% dos respondentes declaram que a periodicidade dos seus boletins municipais é de um trimestre até um ano, ou seja, períodos possivelmente demasiado longos para a eficácia da informação. Uma vez mais, a convicção de que se trata de uma situação de participação simbólica, segundo a escada de Arstein (ver 3.2.2.1).

Capítulo 5 – Conclusões

A participação dos cidadãos cedo apareceu na teoria política e da ciência administrativa como uma prerrogativa essencial ao fortalecimento dos sistemas democráticos e da renovação dos paradigmas da gestão dos assuntos públicos.

A incorporação dos administrados nos assuntos que lhes dizem respeito surgiu, portanto, como estratégia para os sistemas políticos encontrarem as soluções mais adaptadas às reivindicações das populações.

Paulatinamente, e por vezes promovida pelas organizações sociais mais participativas, e portadoras de aspirações democráticas e comunitárias, a cooperação da sociedade civil assume um desafio novo nos anos noventa, com o surgimento de inovadoras formas de governo, quer em termos internacionais, como nacionais e, sobretudo, a nível da administração local.