

Capítulo 6 – Perspectivas de desenvolvimento do tema

6.1 – Considerações preliminares

O debate societário, no seio da teoria da administração pública, tem-se estabelecido entre liberais e comunitários, em que os primeiros defendem uma sociedade assente nos indivíduos e nos seus direitos em prol do bem social e os segundos insistem que o indivíduo assenta numa identidade e numa tradição colectiva, como crítica ao individualismo democrático. Possivelmente o espaço democrático moderno poderá assentar nestes dois pólos (Gagnon, citado em Labelle, 1997)

Alguns defendem que a reinvenção da democracia local poderá forçar a desinstitucionalização e a privatização das autarquias locais, a exemplo do que ocorreu na Grã-Bretanha nos finais dos anos setenta (John, 2001: 161) mas as redes de cooperação público/privado obrigam à existência de instituições duradouras, com a participação do Estado central.

A nível do poder local, encontramos líderes fortes que querem distanciar-se das máquinas burocráticas e partidárias locais, redes locais difusas, um maior prognóstico, desafios políticos complexos e uma estrutura decisional em rede, que constituem realidades que caracterizam o sistema de governança local, que merece ser acompanhado.

Neste contexto de complexização das relações entre os diversos níveis de administração, a instituição, em concreto, das regiões administrativas no Continente, tal como consignado, aliás, na Constituição Portuguesa, poderá clarificar estes mesmos poderes e facilitar ganhos de competitividade territorial.

Sendo a descentralização inseparável de democracia, a regionalização, com a criação de mais um nível de administração territorial, permitirá uma verdadeira oportunidade para os municípios, sobretudo os de menor dimensão, poderem participar na tomada de decisão e reforçar o poder local (Ruivo, 2000).

Historicamente, em Portugal, sobretudo com o reforço da organização do regime fascista de quarenta e oito anos, 1926 – 1974, os autarcas nunca dispuseram de uma autonomia política e administrativa total, no sentido de poder exercer, sem controlo por parte do Estado Central, as atribuições orgânicas mais consentâneas com os interesses locais (Fernandes, 1997). O Estado estabeleceu regras, as mais elementares, para exercer a sua tutela sobre o poder local, com constrangimentos de vária ordem, raiando a subserviência. Os pequenos municípios ficam sujeitos, provavelmente, a maior dependência, sendo certo que as suas receitas próprias são limitadas.

A Constituição da República atribui às Regiões Administrativas, uma função, entre outras, de coordenação e de apoio aos municípios, possivelmente uma das grandes necessidades das autarquias municipais, actualmente. Uma coordenação e apoios que as mais pequenas anseiam receber.

Inúmeras experiências de gestão pública local apontam para uma interpenetração entre as esferas local e central. O ambiente do excesso de centralização da administração pública e os elevados custos que esta representa justificam de *per si* a criação das regiões administrativas, o terceiro nível da administração territorial depois dos municípios e das freguesias (Costa e Ribeiro, 1995). Quando, nos anos 70 e 80, os

países desenvolvidos recomendavam aos que estavam em desenvolvimento, para implementar estratégias de descentralização do planejamento e da gestão do desenvolvimento, estavam convencidos que, desta forma, se contrariava a tendência para o atraso e a miséria da maioria dos cidadãos, aproximando governantes e governados, afinal, as instituições, dos cidadãos.

6.2 - As vantagens e os riscos da democracia participativa

Se por um lado, a cidadania arrasta à integração social, à consciência de pertença a uma comunidade com cultura e história próprias, contra o exterior, aliados em vigia ou inimigos (Touraine, 1996: 45), por outro lado, a inquietação democrática que resulta dos conflitos sociais e dos protestos constantes (Labelle, 1997) não é de desprezar. Os defensores da *democracia deliberativa* afirmam que esta oferece um método justo, eficaz e criativo na tomada de decisões colectivas. Todavia, na prática, todos os grupos, inclusive aqueles que são consultados na via pública sobre as decisões deliberativas, são, em parte, caracterizados por *dinâmicas emocionais* que ameaçam comprometer essa mesma deliberação. Estas dinâmicas podem falsear o processo de deliberação, levar a resultados medíocres, destruindo, inclusivamente os próprios espaços de deliberação. (Thompson e Hoggett: 2000:355).

A *teoria das emoções* e dinâmicas de grupo (Bion, citado por Thompson e Hoggett: 2000) apresenta três interessantes configurações emocionais fundamentais:

- 1- a “assunção básica da dependência” correspondendo a uma cultura de subordinação. Esperam-se sentimentos de amor, gratidão ou obediência ao “pai” líder;
- 2- a “assunção básica da luta-voo” é descrita como uma atitude de confronto, paranóia e solidariedade agressiva em que o grupo se mobiliza para derrotar um inimigo imaginário interno ou externo. Verificam-se sentimentos de medo, suspeição rejeição do outro e luta. Vozes contrárias que questionem a actualidade da luta não serão ouvidas.
- 3- A “assunção básica do emparelhamento” que consiste numa cultura de salvação (cultura messiânica) em que um futuro promissor é prometido e aguardado com intensa expectativa, em contraste com um presente insuportável. Aparecem sentimentos de optimismo e de certeza no futuro. Vozes dissidentes são rejeitadas.

Todas estas assunções são, nesta perspectiva, formas de tirania emocional que condicionam os grupos e portanto as suas decisões grupais. É “a democracia das emoções” de Giddens (2000).

Mas as emoções podem igualmente servir os interesses das deliberações e dos grupos desde que sejam conhecidas e aproveitadas as suas potencialidades e energias, com a intervenção de profissionais moderadores e facilitadores da comunicação. Quanto à *governança*, um dos seus riscos é o enfraquecimento da democracia (John, 2001: 155) com a diminuição da importância dos partidos, sendo que estes são fundamentais à essência do regime democrático. Se a governança é o governo em redes, como podemos avaliar a responsabilidade e a quem a atribuir?

Na governança há muitas relações informais, decorrentes inclusive da desregulação do Estado em favor de entidades autónomas e de regulação. A questão poderá portanto colocar-se na perenização deste sistema que não “retribui” o esforço

específico de um grupos social ou de outro, todos advogando para si as mais valias conseguidas pelo todo.

Quem naturalmente sai reforçado desta inovação gerencial é o sector privado que conquista terreno ao sector público. O modelo de governança sócio-política de Kooiman (1993) sublinha que as interacções público-privado mudaram de uma relação unilateral para uma relação a dois sentidos.

Por analogia com os estudos recentes sobre a emergência identitária europeia, isto na psicossociologia política, podemos suspeitar se desta nova relação bilateral público-privado não surgirá uma terceira relação ancorada em uma identidade nova, relacional, que configure uma inovação, um novo compromisso social entre estes dois sectores, de compromissos flexíveis, salvaguardando interesses respectivos, eventualmente.

Um outro risco da democracia participativa poderá residir no privilégio de uma estratégia de comunicação baseada na sedução e no clientelismo. Quer-se atingir o cidadão eleitor/votante: deste modo pode esconder uma prática autocrática (Assens, 2001: 59).

Os cidadãos desconfiam dos políticos e do poder por estes ocupado. Considera-se que faltam instrumentos jurídicos de controlo do exercício do poder, isto para contrariar o sentido único (governantes – governados) das orientações e actuações das políticas locais (Costa e Ribeiro, 1995). Propõem-se fases transparentes de informação e de consulta: casos de acção popular, de referendo e de intervenção em Assembleias deliberativas. Faltará instituir nas Câmaras Municipais, os “tribunais arbitrais” para amenizar os abusos de poder contra a cidadania.

A cidadania e a participação do cidadão são pedras angulares de uma estratégia de desenvolvimento harmonioso, em sintonia com as orientações dos mais importantes organismos mundiais (OCDE, 1995). E, se a participação dos cidadãos não se esgota no voto, o princípio do totalitarismo da maioria deve ser evitado.

A dimensão do município influi pouco sobre a forma de gestão das actividades municipais, apenas variará a escala ou os níveis de personalização do poder.

A descentralização dos serviços estatais conferida às autarquias locais não é acompanhada das contrapartidas financeiras. Sobrecarregam as finanças locais e transferem para o erário municipal o que até então era do governo central. As autarquias, e de sobremaneira, as de pequena dimensão, um universo de 61,1 %, isto é 188 dos 308 municípios portugueses, recebem do Estado estes constrangimentos que amputam ou pelo menos condicionam a sua liberdade de gestão e nomeadamente de inovação. Podemos portanto afirmar que o Estado dispõe em função de interesses nacionais, de duvidosa democraticidade e manipula, portanto, o devir municipal.

A ausência de um poder autárquico intermediário entre o Estado Central e os municípios enfraquece a relação interinstitucional. Existe uma desproporção flagrante entre estes dois parceiros, sendo que o primeiro subjuga o segundo que, por sua vez, apela ocasionalmente à intervenção do Presidente da República, qual patriarca, zelador dos interesses nacionais/locais. Este supremo magistrado da nação, por sua vez, muito excepcionalmente intervém para diminuir este conflito, pois a Constituição confia-lhe a garantia da unidade nacional e o regular funcionamento das instituições democráticas.

No contexto de gestão municipal demasiadamente ancorada na figura do presidente da Câmara Municipal, o poder local torna-se personalizado, em contradição com o *devir societário colectivo* e a governança local como espaço de mediação,

chamada a combinar com maior ou menor sucesso, os objectivos e interesses mais divergentes do que convergentes.

Em Portugal, e sobretudo nos municípios de pequena dimensão, com reduzidas estruturas de representação das vontades colectivas (receio, portanto, de participação grupal, iliteracia endémica, ausência de organizações democráticas locais, forte presença de organismos confessionais conservadores, etc.) o poder municipal centralizado subjuga, por seu turno, o das freguesias sendo que estas estão estruturalmente dependentes das benesses que pessoalmente o presidente da Câmara queira inscrever no orçamento municipal, isentando a lei qualquer obrigação.

Em paralelo à divergência Estado/Município, podemos salientar a dicotomia local/micro-local ou município/freguesias. As condições organizacionais das instituições democráticas locais – assembleia municipal especificamente – não auguram o desenvolvimento de uma partilha de poder que seria saudável reforçar em democracia. Finalmente, resta um longo caminho a percorrer no posicionamento da participação do cidadão no devir societal.

Afugentados das lides políticas, ocupadas estas por profissionais (~~do lugar~~), os cidadãos sabem que o Estado-providência está em crise (não somente de contornos financeiros mas também de identidade) podendo anunciar o início de uma nova era, ou quiçá a continuidade da mesma, de carácter informal, em que prevalecem as relações personalizadas e a distribuição selectiva de benefícios em resultado dessas mesmas relações.

6.3 - Tentativa de formulação de um índice de aferição da participação dos cidadãos

Adaptando **a medida do índice compósito** de Verba e Nie (1972: 353) e relativamente à participação dos cidadãos na tomada de decisão a nível local, esta poderia resultar da soma das vezes que a população inquirida (o universo das câmaras municipais portuguesas) responde favoravelmente a um conjunto de perguntas de aferição, bem como relativamente ao grau de participação do cidadão, na escala de Arnstein. Algumas das questões colocadas são as seguintes:

- 1 – Se há participação dos cidadãos na tomada de decisão municipal
- 2 - Se esta participação é individual ou colectiva?
- 3 – A sua regularidade
- 4 – O número de instituições e a frequência com que estas intervêm ou são chamadas a intervir
- 5 – O volume de decisões alteradas resultantes desta participação
- 6 – O volume de decisões não alteradas apesar da participação dos cidadãos e/ou das suas instituições representativas; isto é, a correspondência dos projectos iniciais com os finais.
- 7 – O grau de poder delegado
- 8 - O exercício do controlo por parte dos cidadãos

É possível conceptualizar a medida dos quatro modos de participação e dos tipos de influência dos mesmos. Relembramos estas acepções apresentadas acima (vide, supra 2.2.2) sendo que se procede ao cruzamento dos dados recolhidos com a finalidade de apurar o grau de participação (política) dos cidadãos. O quadro seguinte poderia reflectir esta tentativa.

Quadro 6.1 – Medição dos modos de participação dos cidadãos

Modos de participação	Medição das quatros dimensões da influência			
	a) Tipo de influência sobre o líder	b) Grau de contribuição do acto	c) Volume de conflito envolvente	d) Quantidade de esforço para o acto
1 – O voto				
2 – A campanha eleitoral				
3 – Os contactos com funcionários				
4 – A actividade das organizações				

(Adaptado de Verba e Nie, 1972: 46)

Verba e Nie recorrem à técnica da construção de uma **Escala de Factores** (“Factor Scale”, 1972: 355) com a seguinte fórmula (adaptada):

$$FS_i = \sum_{i=1}^n (ZX_i \times L_i)$$

Onde

FS_i = o factor de escala i (por exemplo, o quarto grau de factor)

ZX_i = a contagem estandardizada relativa a um inquirido, para o item i, incluído no somatório do factor de escala

L_i = o peso do factor para o item i

Esta Escala de Factores parece apresentar diversas dificuldades na sua concretização para o presente estudo, desde logo na medição das inúmeras perguntas que traduzam a realidade da prática democrática por parte das câmaras municipais, na identificação dos diversos factores de escala, os pesos dos mesmos, etc.

De uma maneira mais acessível e sobretudo de aplicação mais simplificada, Santos (2003: 15) propõe (vide supra 2.2.2) a identificação de quatro estádios essenciais para avaliar a maturidade do “e-government” por parte do poder local. Com a devida adaptação à temática do nosso trabalho, poderíamos identificar essa graduação da seguinte forma.

Grau 1 – Publicação da informação sobre decisões tomadas

Grau 2 – Interacção unilateral da câmara municipal para o cidadão: acesso às actas e outros documentos de suporte das decisões

Grau 3 – Interacção bilateral: o cidadão e a organização trocam informação e procedimentos de informação entre si

Grau 4 – Transacção/Integração do sistema de relação: participação integrada do cidadão na tomada de decisão

Este modelo permite apurar a qualidade da interacção da câmara municipal com o cidadão, aferindo o tipo de recolha de informação junto do cidadão e a resposta que esta despoleta junto da estrutura municipal, com do tipo de envio da resposta ao cidadão. Os resultados traduzem a maturidade e a qualidade dos serviços municipais e quiçá, uma das componentes da maturidade da democracia local.

Por fim, Putnam (1993) mostra como a gestação de confiança entre os parceiros está associada a uma densa “*rede de intercâmbio social*” (“social exchange network”) que vai condicionar o desenvolvimento ou o atrofamento do capital social. Para medir o grau de civismo (civicness) Putnam e a sua equipa italiana integraram quatro elementos no seu índice de síntese: a intensidade da vida associativa, a leitura da imprensa, a participação nas eleições e o voto preferencial. Como vimos antes, um forte desempenho institucional está a par de uma forte comunidade cívica e um fraco desempenho induz um fraco civismo (Sauvage, 2003: 18).

Estas são algumas das propostas de eventuais desenvolvimentos de temas que, de certa forma, permitiriam um aprofundamento dos mesmos.