

Capítulo 1 – Introdução

Estamos em democracia moderna quando o poder muda de mãos segundo o resultado de eleições regulares. Nada de melhor que uma sociedade aberta, que seja por inteiro a sua historicidade. O que define a sociedade anti-democrática é a sua imobilidade, o seu carácter anti-histórico (Alain Touraine).

“Os debates sobre a democracia¹ são sempre, de certa maneira, debates que participam da democracia, que a nutrem” (Labelle, 1997), podendo utilizar idêntico axioma a propósito da nova governação, e é nesta acepção que nos determinámos a investigar um tema relacionado com a prática democrática, nomeadamente ao nível do governo local, aquando do questionamento sobre a integração dos cidadãos no processo de tomada de decisão.

1.1 - Enquadramento geral e justificação do tema

1.1.1 – Enquadramento geral

A participação do cidadão nas decisões públicas poderá consubstanciar um dos pilares das democracias modernas (Schmitter e Karl, 1991). Todavia, esta participação sempre esteve condicionada aos desideratos institucionais e funcionais das organizações do Estado enquanto sumo administrador, no contexto das teorias da “public choice”².

Há quase trinta anos que os constituintes portugueses estabeleceram como princípio fundamental do Estado de direito democrático “o aprofundamento da democracia participativa” (Constituição da República Portuguesa, 2001: Artº 2º) e entenderam consignar o estímulo à “participação directa e activa de homens e mulheres na vida política, o que constitui instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático” (idem supra, 2001: Artº 109º).

Nos Estados Unidos, Sherry Arnstein (1969) propõe uma escada da participação dos cidadãos sistematizada, instrumento facilitador na identificação dos níveis de democratização dos poderes, nomeadamente os locais. Ainda neste país, e mais tarde, o movimento do “Reinventing Government” (Osborne e Gaebler, 1993) insiste na

¹ Democracia é a penetração do maior número de actores sociais, individuais e colectivos, no campo da decisão, de tal modo que “o lugar do poder se torne um lugar vazio” (Claude Lefort citado por Touraine, 1996:41).

² Teoria da escolha pública, nos anos 80, paradigma da reforma administrativa que quer repor a legalidade do poder no político e não no administrativo que só defende os seus interesses. É o restauro da primazia do governo representativo sobre a burocracia. (Rocha, 2001:43).

necessidade imperiosa dos cidadãos controlarem a acção do governo, por forma a serem, simultaneamente, os donos e os consumidores de serviços públicos. Defende-se que deve recriar-se “um ambiente de quase mercado em que os cidadãos sejam tratados como consumidores e não como objectos de decisões por parte de poderes autoritários e imperativos” (Rocha, 1995). O novo governo será, assim, reinventado (Bilhim, 2000).

No Reino Unido, as “Citizen Charter” que materializaram, nos anos noventa do século passado, uma das políticas de reforma do sector público britânico, representam um contrato objectivo entre cada serviço estatal e os seus utilizadores (Pirie, 1993), tendo-se verificado a sua expansão a vários países europeus.

Em Portugal, os direitos do cidadão, face à administração pública, ficaram consagrados no Código de Procedimento Administrativo de 1991, alterado em 1996, código que consigna essencialmente os princípios gerais da administração de um moderno Estado de direito e as relações desta com os administrados.

No campo do “New Public Management”, o movimento da “boa governação”, associado ao Banco Mundial, diz respeito à forma como estão organizadas as actividades de governo dos agentes políticos, administrativos e sociais, mas esta, tal como é apresentada por esta organização mundial, apresenta várias acepções, por exemplo, em função quer dos destinatários beneficiadores, quer das entidades emitentes, na ajuda ao desenvolvimento.

A prioridade ao cidadão aparece igualmente objectivada em diversos trabalhos e orientações de organizações internacionais (OCDE, 1996 e 2001 e ONU, 2002). Assim, “aprofundar a democracia num mundo fragmentado”, eis o desafio da ONU em direcção aos Estados membros, no Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano (ONU, 2002).

Se, de todo, este desafio é colocado a nível dos Estados subscritores da maior organização mundial, é pertinente reflectir sobre a sua materialização a nível infranacional e especificamente a nível da administração local municipal.

1.1.2 – Justificação do tema

Um tema aliás pouco estudado em Portugal ao contrário dos países europeus onde explodiram estudos sobre os novos tipos de cidadania (Reis, 1999). Algumas investigações, mais recentes, propiciam uma literatura sobretudo assente na interpretação dos fenómenos eleitorais europeus e portugueses (Cruz, 1998 e Revista

“Análise Social” (2003). O tema da participação dos cidadãos, enquanto matéria específica propriamente dita, não tem merecido, ultimamente, muito interesse por parte dos investigadores portugueses, com algumas excepções. Santos (2002) tem contribuído para o estudo e a divulgação do caso do orçamento participativo e Montalvo (1988, 2000 e 2003), o da cidadania na administração local. Na esfera da administração local portuguesa, a temática da participação dos cidadãos e especialmente a propósito da incidência desta nas tomadas de decisões tem surgido, ora na comunicação social, ora nas revistas especializadas, com esporádicas referências, mas não surgiu, salvo melhor opinião, uma iniciativa que mereça destaque. Portanto, fruto de um interesse particular, porventura relacionado com as funções que o autor desempenha na sua vida profissional mas igualmente pelo desafio de realizar uma investigação nesta temática, a aferição desta investigação apareceu com grande pertinência, quer em termos pessoais, quer académicos.

1.1.3 – Terminologia

No presente trabalho, optou-se por usar o termo “governância” (OCDE, 2002) quando este encerra a definição apresentada pela maioria dos especialistas da noção de “governance”, na perspectiva da associação dos sectores sociais e privados na gestão dos assuntos públicos. “Governance” tem origem anglo-saxónica e provém do campo lexical da economia, mas a “policy” apropriou-se do termo, transferindo-o para o campo da regulação política, sofrendo uma distorção de significação (Sorbets, 2001). Refere-se portanto às formas assumidas pelas entidades de governo, agora partilhadas por um maior número de actores do que no passado, sem que nenhum em particular possa controlar os resultados. Portanto, a governância implica um processo de coordenação e de conciliação de múltiplos actores (Pierre, 2000). Mais adiante (vide 2.3), procede-se às diversas distinções terminológicas que a literatura apresenta, no sentido de plasmar as demais evoluções que esta sofreu até aos nossos dias.

Indistintamente utiliza-se os termos “governo” ou “governação” para designar a gestão tradicional dos assuntos públicos, gestão naturalmente isenta total ou parcialmente da componente participativa da rede social que diferencia estes termos da governância propriamente dita.

1.2– Estrutura da tese

Procurou-se incidir o estudo na caracterização da participação dos cidadãos em termos de ciência política em geral e na ciência da administração em particular.

A tese segue uma apresentação lógica com o Capítulo 1 (“Introdução”) a efectuar um enquadramento geral e a justificação da escolha do tema e a apresentar as hipóteses levantadas e a metodologia seguidas bem como as limitações do presente trabalho. O Capítulo 2, com o título “Da governação à governância,” introduz (2.1) um enquadramento conceptual teórico, os diversos tipos de democracia e de governação e a governância, esta como paradigma da nova gestão dos assuntos públicos. Em (2.2) é estudada a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, com a distinção entre cidadania e participação e a cultura política, como fenómeno de integração dos cidadãos na vida política e social. No terceiro e último ponto deste capítulo (2.3) apresenta-se o tema da governância como novo paradigma democrático, com recurso às diversas acepções e diversas práticas na governação local e por último, à convergência entre o Estado e os cidadãos, realidade verificada nos países mais desenvolvidos, sobretudo actualmente.

O Capítulo 3 “A administração municipal e o processo de tomada de decisão” é orientado no sentido de apresentar, em (3.1) um estudo da administração local autárquica, com uma descrição das funções e organização estrutural, assim como alguns dos seus constrangimentos. Em (3.2) observa-se o processo de tomada de decisão e, especificamente, uma descrição e análise dos diversos intervenientes e uma avaliação dos resultados alcançados. O ponto (3.3) convoca o papel dos cidadãos nas decisões autárquicas e, especialmente, o relacionamento entre câmara municipal e os cidadãos, a participação do cidadão individualizado e a sua intervenção colectiva.

O Capítulo 4 integra o estudo empírico propriamente dito, relativo aos “Municípios portugueses e a participação dos cidadãos.” O ponto (4.1) caracteriza o estudo empírico, que consistiu na elaboração, envio, recolha e tratamento de um inquérito aos municípios portugueses sobre o tema do trabalho. Em (4.2) apresenta-se os resultados apurados e a discussão dos mesmos, relativamente aos principais temas levantados na investigação, tais como a importância e a tipificação da participação, os estímulos à participação, as influências e a tomada de decisões e finalmente, sobre a

execução das decisões. Neste último tema refere-se à efectiva associação dos cidadãos e à estrutura municipal e à sua postura perante o paradigma da governância.

O Capítulo 5 apresenta as conclusões extraídas do capítulo anterior e à luz da literatura entretanto apresentada e discutida nos capítulos anteriores.

O Capítulo 6, e último, introduz algumas reflexões sobre as áreas de investigação relacionadas com o tema, mas que não se considerou útil ou possível, aprofundar neste estudo, sendo certo que servirão para futuros momentos. A Bibliografia e o Anexo, que inclui o texto do inquérito, completam este estudo.

1.3- Hipóteses

Os objectivos a que nos propomos consistem na identificação dos tipos de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos municipais e na verificação da interferência destes no processo de tomada de decisão.

Por outras palavras, pretende-se, em primeiro lugar, investigar as formas de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão nas câmaras municipais e, em segundo lugar, verificar se estas promovem a adopção de decisões mais adequadas ou se são adoptadas medidas de recalçamento.

Procuraremos verificar se, nas câmaras municipais, existe ou não uma preocupação com a participação dos cidadãos, se estes participam efectivamente e de que forma, ou, *a contrario*, se as decisões são tomadas ao arrepio destes. A identificação das formas de participação dos cidadãos exigirá, com certeza, que sejam clarificadas as relações entre as estruturas municipais e os próprios cidadãos, quer através dos canais formais, quer através dos canais informais, fenómenos consignados em lei ou detectáveis ou inclusive, exprimidos pelos respondentes, através de inquérito.

A consideração sobre a influência destas formas de associação relativamente às decisões finais é a segunda vertente da investigação. Esta dúvida subsiste porque podem existir formas de participação mas sem uma real incidência nas decisões, como também é provável que não se verifiquem formas, identificadas, de participação mas que haja interferência dos cidadãos nas decisões municipais. O interesse da investigação consiste em permitir algumas respostas a estes desideratos teóricos e práticos.

1.4 - Metodologia seguida

O tema proposto exigirá, por um lado, um enquadramento teórico com base na literatura específica e, por outro lado, um estudo de carácter empírico com recurso a um inquérito dirigido aos 308 edis municipais relativamente às práticas e ao estímulo da governância nos seus municípios.

O tema proposto exige um enquadramento teórico com base na literatura especializada da área da Ciência Política e da Administração Pública. O estudo é orientado na valorização e aprofundamento da segunda, a de Administração Pública, porque interessa referenciar investigações que se desenvolveram em torno da identificação, estudo e avaliação do aparelho da governação e da materialização, *de facto*, do processo de tomada de decisão e da integração dos cidadãos.

A realização de um inquérito, a nível nacional, junto das 308 câmaras municipais, permitirá identificar as diversas estruturas ou disposições que materializam a participação dos cidadãos e, porventura, medir qual o grau de incidência destas no processo de tomada de decisões, por parte dos órgãos camarários ou dos intervenientes neste processo. Sobre o inquérito propriamente dito, refere-se mais adiante (ver 4.1) aos pormenores da sua realização em concreto.

Desta maneira, responde-se aos propósitos pretendidos: adquirir conhecimentos sobre o tema em estudo; construir um quadro de referência apoiado e enriquecido com os elementos recolhidos; verificar se existe, de facto, um modelo de nova governância nos municípios portugueses e, por último, identificar algumas experiências externas que tenham recorrido a formas avançadas de governância, com referência às estruturas em funcionamento, aos objectivos colocados e aos resultados alcançados.

Em conclusão, evidenciam-se as respostas às hipóteses colocadas.

1.5– Limitações ao estudo

O estudo circunscreve-se, convém reforçar, a uma análise teórica à literatura científica relativamente ao tema da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões ao nível dos governos locais. Complementando esta parte investigatória, enquadra-se o tema na realidade portuguesa, à luz da legislação em vigor e das práticas recenseadas através de um inquérito, efectuado junto dos autarcas municipais.

Naturalmente que se registam limitações ao trabalho, que, mercê de alguma inovação temática, em primeiro lugar, não dispõe de estudos anteriores similares que possam predispor uma comparação útil. Em segundo lugar, a realização de uma análise ao enquadramento legislativo apresenta algumas limitações de exaustividade pois uma demorada recolha seria possível, com mais tempo disponível, e, sobretudo, mais liberdade de investigação, que o exercício da profissão não permite ou restringe poderosamente. Assim, procura-se apurar as condicionantes legais mais pertinentes e actuais, sem o devido espaço de comparação que o estudo mereceria.

Em terceiro lugar, a realização do inquérito, feito à distância, não permite uma maior possibilidade por parte dos respondentes, no que toca à comunicação de comentários e outras observações que, de certa maneira, poderiam enriquecer a recolha das suas opiniões.

Em quarto lugar, contrariando o que se adiantou na apresentação da proposta do estudo, não foi possível recolher registos das experiências de governância nos municípios portugueses. Por razões materiais e temporais, este objectivo afigurou-se muito interessante mas de todo impraticável, a menos que se dispusesse de uma equipa de trabalho e de tempo suficiente para esta recolha, o seu tratamento e a análise destes documentos.

Por fim, deve-se sublinhar a ausência de opiniões dos cidadãos propriamente dito. Isto é, inapropriadamente, não foi concebido uma forma de auscultação aos destinatários das políticas públicas. Para além da democrática oportunidade de participação no tema do estudo, seria uma justa contribuição na confirmação, ou rejeição, de muitas das afirmações dos respondentes ao inquérito, citado em apreço, e que, naturalmente, não sofre de contraditório.

Portanto, a análise aos dados recolhidos no inquérito, limita-se ao tratamento possível, tendo em consideração aos objectivos traçados e à verificação das hipóteses colocadas. São estas algumas das limitações do presente estudo que não isenta de culpas quem o dirigiu mas alivia a sua responsabilidade. No capítulo 6, são adiantados outros temas que mereceriam aprofundamento para este estudo, mas que se deixa para mais tarde.

Capítulo 2 – Da governação à governância³

Aquele que sempre defendeu valores partilhados, normalmente comporta-se eficientemente no futuro (Claus Loffe).

O sucesso ou o fracasso das organizações dependem, segundo Miles e Snow (1984), do ajustamento entre três grandes sectores internos: estratégia, estrutura e processo de gestão. Kooiman (1994) reforçará este paradigma sublinhando que há ineficácia organizacional quando a sequência é estrutura–estratégia, isto é, quando os funcionários dirigem os destinos da organização, o que, convenhamos, se verifica em inúmeras situações. Em resposta a estas preocupações, Osborne e Gaebler (1993) admitem a reinvenção do governo (versão americana do New Public Management) assente em três tópicos:

- A organização dos serviços públicos;
- A nova gestão (descentralização, resultados, metas, mecanismos de mercado);
- O “empowerment”⁴ dos clientes dos serviços públicos.

Para estes autores, as organizações do sector privado procuram o lucro e as do público, a reeleição (dos seus dirigentes máximos), sendo que a concorrência do privado contrasta com o monopólio do público.

Quais são portanto os instrumentos de gestão para melhorar a administração pública? Essencialmente os seguintes:

- Os cidadãos devem controlar a acção do governo (afinal, estes são donos e consumidores da administração pública);
- Injectar concorrência e competição nos serviços públicos;
- Definir objectivos e resultados.

O novo tipo de management público surge através da Escola Managerial⁵ (Rocha: 2001: 44) e da Escola da Escolha Pública (Public Choice) que referimos acima, em que ambas procuram idênticos objectivos: a resolução dos problemas gerados pelo excesso de burocracia e o poder dos funcionários, estes mais interessados na sua sobrevivência do que no bem da colectividade.

³ Título de capítulo em Albrow (2002: 194).

⁴ Empowerment : acto de atribuir poder aos cidadãos para decidirem as melhores soluções aos problemas.

⁵ Managerialismo: teoria da “managerialist school” que insiste na necessidade de restabelecer a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia (Aucoin, 1990, citado por Rocha, 2001: 44).

A questão da gestão pública eficaz tem preocupado inúmeros investigadores, muitos dos quais defenderam, bem cedo, a intromissão do sector privado no público, com a prevalência do privado. Peters e Waterman (1982) propõem uma organização de sucesso orientada para a acção, uma aproximação ao cliente público, uma autonomia e espírito empreendedor, trabalhadores motivados, uma cultura organizacional e flexibilidade. Handy (1989) insiste na mudança como factor organizacional de maior importância. E a mudança, realizada através da reforma administrativa, facilita o ajuste das estruturas em sintonia com o ambiente político e social, para ultrapassar clivagens e a falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (Araújo, 1993).

2.1 - Enquadramento teórico: Ciência da Administração e Governação

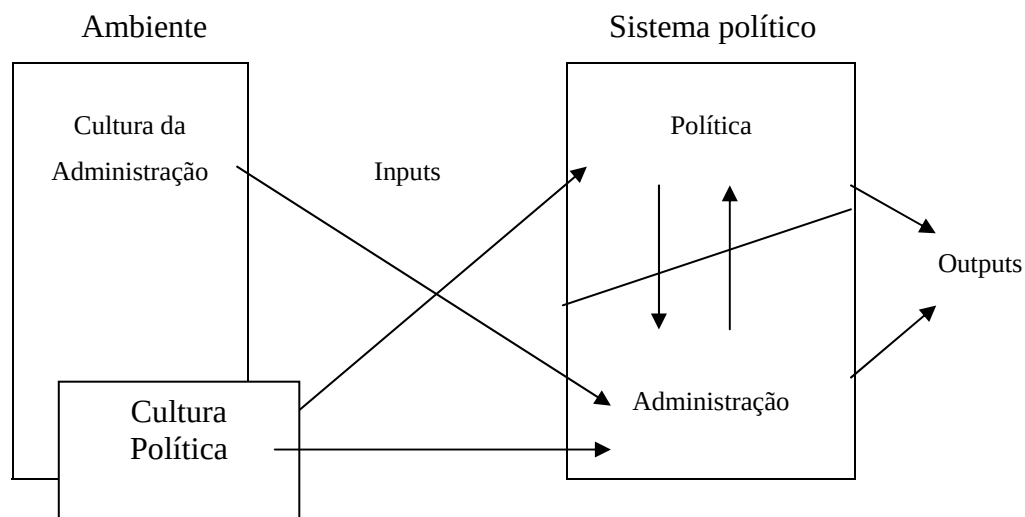
2.1.1 - Enquadramento geral teórico

2.1.1.1 - Teoria Geral da Administração

Dentro do novo modelo de Estado dos anos sessenta e setenta, do século passado, a administração integra-se no sistema político, verificando-se uma aproximação de ambos. Numa perspectiva sistémica (Figura 2.1), a administração pública aparece como interface entre a sociedade e o sistema político em geral (Rocha, 2001: 25).

Figura 2.1 - Administração Pública numa Perspectiva Sistémica

(Peters (1978) em Rocha, 2001: 25)



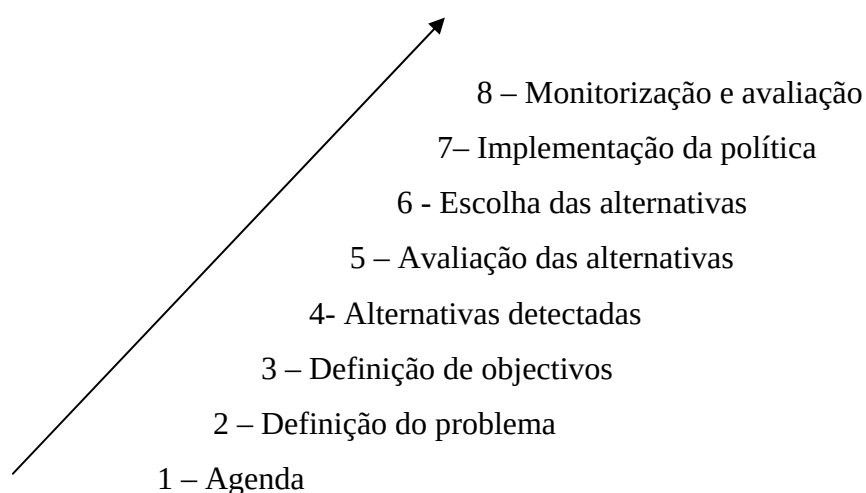
O modelo sistémico implica (Rocha, 1995: 144) os elementos seguintes:

- 1 - Um ambiente que estimula os administradores e recebe o produto do seu trabalho;
- 2 – Os inputs, como estímulos do ambiente para os administradores;
- 3 – Os outputs que correspondem aos resultados da acção administrativa;
- 4 – O processo de conversão que transforma inputs em outputs.

Convém referir aqui que a Cultura Política condiciona os inputs de que são portadores os cidadãos e as suas organizações reivindicativas, assunto que se aprofunda mais adiante (vide 2.2.3).

Peters (1978), citando Easton (1965), diz-nos que o cidadão acode à administração pública para beneficiar de uma determinada política. Ora, a política pública assenta em oito estádios nos quais o cidadão interfere, precisamente, para benefício próprio ou colectivo (vide Figura 2.2)

Figura 2.2 – Os oito estádios da política pública
(Johnson, 1992:155)



Claro está que o cidadão disporá de maior intervenção nestes estádios quanto maior for a garantia deste direito (Busson-Villa, 2001), considerando Reis (1999) que as noções de participação e associação são cruciais à noção de cidadania.

2.1.2 - Democracia e Governação

A democracia terá tido origem na Grécia antiga, como caracterização do regime com o mesmo nome: *Dêmo* (povo) e *Krat* (força) sendo a soberania do povo, o governo do povo. Entendia-se este regime como aquele que promovia a igualdade perante a lei (a isonomia), residindo o poder deliberativo nas mãos do povo, que decidia em colectivo, em assembleia, vingando o princípio da maioria (Ferreira, 1990:12)

2.1.2.1 - Tipos de Democracia

Na Grécia Antiga, a democracia era directa e plebiscitária. A polis, plenário dos cidadãos, reunia e não aceitava a sua representação por outrem (Ferreira, 1990:69), sendo que o sistema representativo se afigurava como diminuidor da liberdade.

Nas democracias modernas podemos distinguir a democracia directa, da representativa e o apuramento das características de um e de outro tipo poderão ajudar à compreensão dos fenómenos de associação dos indivíduos aos processos de decisão, sobretudo a nível da administração local, sendo que as democracias contemporâneas são, essencialmente, de tipo representativo (Lijphart, 1984). Lijphart propõe uma comparação das democracias, em dois modelos fundamentais: as democracias maioritárias (nas quais governa a maioria) e as democracias de consenso (nas quais as profundas divisões sociais impuseram a que se restringisse a regra da maioria). O governo democrático ideal seria aquele que estivesse sempre em sintonia com as preferências de todos os cidadãos. Utopia democrática, pois não se afigura possível, em absoluto, que tal aconteça jamais. O tangível será portanto uma democracia que satisfaça o maior número possível de cidadãos, por um período mais longo quanto possível. A democracia de consenso permite a realização de um sistema de partidos multidimensional, direccionado para largas áreas de entendimento entre as forças políticas e os cidadãos. Mas a democracia local estaria a passar de um modo autocrático para o consultivo e, inclusive, para um modo de gestão em rede (Assens e Phanel, 2001) (ver em 2.3.1.1).

Robert Putnam, por sua vez, em “Beliefs of politicians” (1973), introduz cinco modelos de democracia: o autoritário, o poliárquico, o liberal, o clássico e o socioeconómico. Mais tarde, este autor introduzirá o tema do capital social, assunto que se aborda mais adiante (2.3.1).

Eisenstadt (2000:5), por seu turno, distingue duas concepções mais importantes de democracia, inerentes aos regimes democráticos constitucionais. A democracia constitucional é a primeira concepção, que se caracteriza por uma competição entre diferentes líderes políticos movidos pela possibilidade de derrubar maus governantes. Há, portanto, uma competição pelo poder com mudanças sucessivas de governo (John Plamenatz) com adesão às regras constitucionais, sendo que o elemento central de perenidade destes regimes são a representatividade, a separação dos poderes e a responsabilidade dos governantes. De notar que, nesta acepção, a participação dos cidadãos não é vista como fulcral ao regime democrático constitucional mas, sim, necessária para o normal funcionamento constitucional.

A democracia participativa⁶ é a segunda concepção, com origem no grego “governo por muitos” e não na acepção de “governantes únicos.” Nesta concepção, a democracia só pode ser realizada através da participação activa e contínua de grandes sectores da população no processo político, em que os “muitos” são todos os cidadãos. Esta concepção apresenta duas versões:

- a) A democracia republicana realça uma cidadania e participação responsáveis dos cidadãos como tradição civil da comunidade;
- b) A democracia comunitária considera que a democracia republicana é um direito básico de todos os cidadãos. Os democratas comunitários defendem que os cidadãos devem controlar as condições que governam as suas vidas, na deliberação e na implementação das políticas (Pateman, 1970)⁷. Considera-se que esta participação é mais importante que o regular funcionamento das instituições.

Para os republicanos, a sociedade civil é autónoma em relação ao Estado. Para os comunitários deve haver uma combinação da sociedade civil com o Estado, com predominância deste último. Liberdade e legitimação dos interesses múltiplos conseguem juntar estas duas concepções, sendo que a comunitária premeia a igualdade.

Enfim, Touraine (1996:43) apresenta três dimensões da democracia: o respeito pelos direitos fundamentais, a cidadania e a representatividade dos dirigentes, sendo que estas três vertentes completam-se. É a sua interdependência que constitui a democracia,

⁶ Ideia segundo a qual os cidadãos manifestam hoje o desejo de ser mais associados à tomada de decisão (Busson-Villa, 2001)

⁷ Carole Pateman, em 1971, fez tese de doutoramento sobre “Participation and Recent Theories of Democracy” Oxford Univ. Press, que não foi, de todo, possível consultar.

a representatividade dos governantes, significando a existência de actores sociais, pluralismo político e social e os eleitores devendo ser cidadãos e como tal considerar-se.

O direito de cidadania deve ser reivindicado continuamente e quando os cidadãos se tornam mais nacionais (nacionalistas?) do que eleitores podem opor-se à democracia... Por fim, a limitação dos poderes dos governantes deve estar consignada em lei, para instauração de uma igualdade salutar.

Touraine (1996: 46) deixa-nos a sua tipificação de democracia:

- a) A democracia liberal, em que se dá importância central à limitação do poder do Estado e respeito pelos direitos fundamentais (exemplo da democracia britânica);
- b) A democracia constitucionalista, em que se assume uma maior importância da cidadania e uma maior igualdade social (exemplo da democracia dos Estados Unidos);
- c) A democracia conflitual, que insiste na representatividade social dos governantes, privilegiando a democracia à oligarquia (modelo francês pós revolução de 1789).

2.1.2.1.1 - Características e evolução

Nas premissas fundamentais e nas características básicas do processo político, que se desenvolve nas democracias, poderá residir a fragilidade das mesmas (Eisenstadt, 2000:2), sendo que a participação dos cidadãos e os seus contornos poderão condicionar o desenvolvimento do regime democrático. Note-se que haverá tanto mais reforço e continuidade quanto maior for a participação. E o inverso fragiliza a democracia, abrindo portas aos totalitarismos.

Eisenstadt defende que os movimentos de protesto, que aparentemente comprometem as democracias modernas, são na realidade um desafio constante à continuidade dos regimes e à sua regeneração. Considera que a abertura do processo político pode garantir a continuidade, com a incorporação dos temas e exigências dos protestos, nos enquadramentos constitucionais e institucionais democráticos. Por fim, a confiança entre os diversos sectores da sociedade deve desenvolver-se para permitir a construção de diversas identidades colectivas.

Todavia, a fractura cívica entrou no vocabulário político e administrativo. Fractura cívica refere-se ao isolamento a que são votados os cidadãos discriminados e sem direitos de cidadania (Pontier, 1997: 440). O sentimento de pertença a uma comunidade é tanto mais esvaziado quanto mais os seus membros ficam mais afastados da gestão democrática da colectividade e das suas instituições políticas, não favorecendo este aspecto a profissionalização dos edis locais.

Estas características são de tal forma essenciais que a OCDE debruça-se sobre as mudanças na administração pública do ponto de vista, precisamente, da aproximação aos cidadãos. Concretamente, o grupo de trabalho PUMA desenvolve um estudo intensivo sobre o reforço das conexões entre governo e cidadãos (OCDE, 2001). Ultimamente ainda, esta organização investiga o envolvimento dos cidadãos na formulação das políticas públicas (OCDE, 2002).

2.1.2.2 - Da governação, a caminho da “governância”

A governação das cidades e dos países cedo ocupou o interesse dos investigadores da ciência política e da ciência da administração. Deparamo-nos com vários modelos de políticas públicas sintetizados no Quadro (2.1), quer como processo, quer como resultado.

Quadro 2.1. Modelos das Políticas Públicas

Modelos de políticas públicas como processo		Modelos de políticas públicas como output	
Elite/Massas	Decisões vendidas às massas	Incrementalista	Poucas alternativas
Dos grupos	Forças e pressões	Racionalista	Percurso, razão
Sistémico	Feedback, input, output, ciclo	De “public choice”	Bem geral, interrelação
Institucionalista	Forma, lei	Do planeamento estratégico	Racional e incremental

(Adaptado de Rocha, 1995: 7)

Referente ao processo, podemos distinguir o modelo de elite/massas, em que as elites tomam as decisões e depois as vendem às massas através do aparelho administrativo (ver infra, 3.2.2 sobre esta matéria a nível local). Os modelos seguintes são os dos grupos (sistema de forças e pressões), o modelo sistémico (conceitos de

feedback, input⁸, output e um processo cíclico) e o institucionalista (a formalização e a lei). O segundo grupo de modelos toma em atenção os outputs do processo de decisão. São eles: o modelo incrementalista (um número limitado de alternativas ao dispor dos políticos), o racionalista (percurso decisório ordenado), o de “public choice” (defesa do bem público e interrelação de parceiros sociais e políticos) e o de planeamento estratégico (conjugação do racionalista e incrementalista).

Mas todo o processo político deve seguir os passos descritos (Rocha, 1995: 16):

- a) Formação das políticas públicas. Entrada na agenda política;
- b) Formulação das políticas públicas e tomada de decisão;
- c) Adopção e legitimação dos instrumentos da prática;
- d) Gestão e implementação das políticas públicas;
- e) Avaliação e impacto.

A teoria do ciclo político-económico (Rocha, 2001:23) enunciado por Downs (1957), estabelece a relação entre o mercado político e a administração no sentido em que os políticos, para assegurarem a sua reeleição, vão gerar novos serviços para satisfação dos eleitores. Em suma, o aumento da despesa pública, em crescendo contínuo. Nesta teoria, o modelo de representação política não é posto em causa, sendo mesmo um dado adquirido do próprio ciclo.

Robert Dahl (1961:6), que se interroga sobre quem governa afinal a cidade e se as desigualdades nas condições sociais condicionam uma desigual cidadania, considera que os partidos sendo moléculas políticas, os grupos de interesses são os seus átomos e que o seu estudo poderia explicar tudo. Conclui, finalmente, que uma elite controla o governo da cidade, auferindo poder, rendimentos, estatuto social, conhecimento, sociabilidade e posição central. Verifica ainda a divergência entre os “real decision-makers” e os “official decision-makers” com diferentes estatutos sociais também.

A Nova Governação será uma nova gestão pública reinventada, dos meados da década de noventa, em resultado das censuras ao New Public Management⁹, das críticas

⁸ “Inputs” são todos os recursos utilizados por um governo para produzir bens ou serviços; “outputs” são os bens e os serviços produzidos por um governo. Estes são específicos e medíveis; “outcomes” são os impactos sobre, ou as consequências, para a comunidade, resultantes dos outputs do governo (O’Quinn, 1996)

⁹ New Public Management: movimento dos neoconservadores da nova direita que, nos anos 70, queriam refundir o Estado-providência através da privatização dos serviços públicos, redução dos gastos, descentralização, redução dos níveis hierárquicos, dispersão do poder para mais envolver os cidadãos nos processos de governação e organização (Rocha, 2001).

feitas à prática do managerialismo no sector público e, por fim, à subsistência do problema da “accountability”, ainda por resolver (Rocha, 2001).

Os princípios da National Performance Review apresentados no relatório Al Gore (1996:45) sobre o estado da administração pública norte-americana e as opções fundamentais para a sua reforma, clareiam os propósitos de uma nova gestão dos assuntos públicos: cortando despesas desnecessárias, servindo os clientes, reforçando a capacidade de decisão dos seus funcionários, ajudando as comunidades a resolverem os seus próprios problemas e estimulando a qualidade.

Afinal, “a introdução na esfera pública de alguns dos temas do privado para uma melhor reinvenção da burocracia federal, não chega a ser um novo paradigma mas antes a reelaboração da teoria da escolha pública e do modelo do managerialismo” (Rocha, 1995: 119).

Neste sub-capítulo 2.1, efectuou-se um enquadramento geral teórico do tema da governação e da democracia, com as suas características essenciais e evolução. Introduce-se, agora, o tema da participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

2.2 - Participação dos cidadãos nos assuntos públicos

A participação dos cidadãos cedo apareceu como um desígnio necessário e útil ao melhor desempenho da administração pública e, complementarmente, com o intuito de diminuir o papel preponderante dos responsáveis no alto da pirâmide orgânica.

Defende-se que não haverá autoritarismo que resista à abertura social nas decisões. Isto é, a abertura democrática do processo de tomada de decisões diminui a influência dos autoritarismos. A título de exemplo, as comissões de inquérito são formas públicas abertas e inovadoras que devem inflectir decisões públicas (Scala, citada em Labelle, 1997). Naturalmente que a participação dos cidadãos, como se expôs atrás, não pode ser desvinculada da associação destes à gestão dos assuntos de interesse geral e especialmente, nas estruturas que materializam esta associação. Em termos estritamente portugueses, o Código do Procedimento Administrativo, de 1991, revisto em 1996, estabelece o princípio do direito dos particulares, bem como das associações que defendem os interesses dos cidadãos, intervirem no processo de formação das decisões e no controlo das mesmas. Isto é, um modelo de administração participada, como está consignado na Constituição da República Portuguesa (art.º 267-1). O princípio da

eficácia soma-se assim ao princípio da justiça. Ouvir a outra parte não será suficiente visto que deverá assegurar-se também a paridade da administração e do administrado, ao nível do processo. O mais estranho é que, quando este procedimento não é cumprido, o Código não prevê sanção. Estamos, todavia, perante a possibilidade do contraditório do cidadão a intrometer-se nas decisões públicas, assegurando algum controlo numa democracia representativa (Veiga, 2000: 37). Esta participação tem revestido diversas formas, pelo menos do ponto de vista normativo, mesmo se, em alguns casos, as regras não foram objecto de regulamentação. Referem-se ao estatuto da oposição (Lei 24/98 de 26 de Maio), ao livro de reclamações, a carta deontológica do serviço público, o portal Infocid (a administração na ponta dos dedos), o direito de petição (DL 43/90 de 10 de Agosto), o direito de audiência prévia, o direito de informação, para citar os principais.

Neste desiderato, a OCDE (2001) procura imprimir uma vocação para a cidadania e, pode-se afirmar, para uma verdadeira governância nos governos locais.

2.2.1 - Caracterização da participação

A participação é um conceito moderno, provavelmente surgido por volta de 1770 no “Roman de Troie”, de Benoît de Sainte Maure (Le Robert, 1993) como sendo “a acção de participar a alguma coisa; o seu resultado.” Lamartine afirmará, mais tarde, que “La démocratie est la participation à droit égal, à titre égal, à la délibération des lois et au gouvernement de la nation”.

A perspectiva interaccionista das organizações e, nomeadamente, a dinâmica administrativa de Follet (anos trinta) introduz o preceito de “constructive conflict”, sobre a necessidade de integração pela resolução dos conflitos: quer pela dominação, quer pelo compromisso, ou pela integração, sendo que esta última acepção aparece como a preferida na resolução de conflituosidade social, organizacional. Considera que o indivíduo é um ser social que se realiza através do grupo e a fricção entre ambos deve ser utilizada positivamente.

Nos anos sessenta do século XX, a palavra participação é sobretudo aproveitada para referir o direito de controlo, a livre discussão e intervenção dos membros de uma comunidade e o seu contrário, a abstenção.

O conceito de participação está intimamente relacionado com os direitos da cidadania nomeadamente nos regimes democráticos modernos (Bobbio, 1984) mas, infelizmente, este conceito ainda não estará contemplado nos direitos básicos da cidadania, na acepção de Espada (1997). Conceitos de participação e de democracia estão intimamente aliados (Lima, 1992) sendo que os de cidadania e de direitos de intervenção, numa comunidade, dão origem a diferentes formas de exercício democrático dos indivíduos (Barbalet, 1989).

Lima (1992) analisa o percurso das diversas teorias oriundas da industrialização de massas e considera que a contribuição de Elton Mayo resulta, provavelmente, no reconhecimento do valor sinérgico da participação dos trabalhadores: os problemas humanos devem ser considerados com rigor para melhorar a produção. É sugerido a cooperação em vez da coacção. Defende-se, desta feita, a construção de sistemas de decisão mais participativos (Lima, 1992:110). Todavia, este paralelismo do modelo participativo político e industrial pode levantar algumas divergências. Pois no primeiro caso trata-se da participação nos assuntos *de todos*, no segundo, poderá circunscrever-se aos assuntos particulares dos detentores do capital que procuram aumentar os seus lucros e apenas isto. A participação dos cidadãos, no contexto do trabalho, não deve ser descurada. Pode situar-se numa tendência global, aliás as organizações internacionais (como a OIT) também assim o indicam.

Diversos trabalhos em torno da organização e das empresas permitiram uma profusão de outras investigações assentes na participação no processo produtivo e de gestão. A esse título, os trabalhos de Mc. Gregor e Rensis Likert conferem à participação um tratamento próprio, isto nos primeiros anos da década de sessenta (Lima, 1992: 111) – com a Teoria Y a representar a “integração entre os objectivos individuais e organizacionais” por oposição aos da direcção e controle através do exercício da autoridade, isto é, um oportunismo empresarial. Na França gaulista dos anos sessenta, a implementação da “*participation*” nas empresas com mais de cem assalariados, associava-os à tomada de decisões na empresa e à partilha dos ganhos resultantes dos seus esforços (Echaudemaison, 1989: 216). As necessidades da organização e dos indivíduos cruzam-se, assim, para o sucesso da organização com partilha dos benefícios produzidos. A participação surge, portanto, como um instrumento ao serviço deste princípio da integração. Choveram as críticas a esta teoria e a outras relacionadas ou derivadas, nomeadamente na perspectiva em que este tipo de

participação “dócil” e “controlada” não corta com o *status quo* da supremacia da direcção e da autoridade superior.

Mas, provavelmente, foi a partir deste movimento que se deu início à discussão do tema da participação nos estudos organizacionais. Este recuo à participação no meio empresarial não pode ser descurado mas não deve ser confundido com a figura central do tema do presente estudo, sobre a participação política.

A célebre e mais importante tipologia da participação pública (Dukes, 1996: 65) refere-se à “Escada de participação do cidadão”, de Arnstein (1969), faz a distinção entre a participação que oferece uma influência real na decisão e processos que são apenas rituais de participação. Mais adiante (3.2.2.1) volta-se a este modelo em pormenor.

Por seu lado, Patopchuk (1988)¹⁰ descreve três tipos de participação dos cidadãos, categorizados conforme o grau de participação:

- a) O “Blue Ribbon Panel” constituído pelos responsáveis de várias organizações. Muitas das vezes, as organizações que querem abortar as controvérsias, adiam as oportunidades das populações, enquanto a estas não lhes resta outro remédio senão o protesto (Dukes, 1996: 133);
- b) O “Public Hearing Model” no qual as autoridades governamentais consultam os residentes e seus porta-vozes, e apresentam recomendações, é um baluarte da participação democrática. Este modelo não está livre de problemas. Pode haver problemas de distorção da comunicação e legitimar acções de grupos de interesse (Kemp, 1985, citado por Dukes, 1996: 133). Os cidadãos desconfiam de que estas “audições” são organizadas para lhes transmitir o que vai acontecer e não o que gostariam que acontecesse.
- c) O “Community-Based Working group” tem existência na participação directa dos cidadãos (Duke, 1996: 64 e 133).

A participação das populações tem vindo a afirmar-se como tema central em várias áreas das ciências sociais sendo que Ruivo (1999: 174) classifica-a em três tipos:

- a) A participação dos eleitores;
- b) A participação em mecanismos institucionais e,

¹⁰ Não foi, de todo, possível consultar esta obra essencial para este tema.

c) A participação no desenvolvimento local.

A participação para a representação política poderá depender do nível de recursos educacionais ou do isolamento ou exclusão. A participação em mecanismos institucionais pode resultar em falência, decorrente de défices de comunicação ou de desconfiança entre agentes envolvidos (cidadãos, técnicos, decisores), se considerarmos que participação está ligada a fenómenos locais por inerência e a sua contribuição para o desenvolvimento local é inegável.

As novas formas de governação assentam em vertentes da participação que se revestem, ora de um carácter influenciador, ora legitimador, ora inspirador. A participação de influência acontece quando o cidadão se envolve nas instituições públicas e nos processos de decisão a fim de os influenciar. A participação de legitimação refere-se aos processos de consulta e às organizações que, normalmente, surgem sob o patrocínio das autoridades e dos poderes públicos, com o objectivo de obter a anuência e o empenho das populações nas decisões que lhes dizem respeito (CNADS, 2003: 17).

A interdependência entre ambas as partes é crescente, quiçá uma fusão será possível, com o apoio das novas tecnologias, assunto abordado mais adiante (OCDE, 1991: 63). Mas a participação do cidadão deve ser analisada no contexto do processo da tomada de decisão pública, o que se fará mais adiante.

A Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública descreve o Estado servidor, fomentador da relação administração/cidadão caracterizada pela cultura do cidadão e pela melhoria do serviço e da qualidade. Uma utopia se considerar os inúmeros cenários em que esta relação não é exactamente a descrita (CQRAP, 1994: 123).

2.2.2 - Cidadania e Participação

Com a autonomização do homem em relação ao religioso, sobretudo na cultura política europeia, com os movimentos da reforma e da contra-reforma, destaca-se uma visão ctónica, global, do mundo: o homem é naturalizado (Eisenstadt, 2000:21), assim como a sociedade e a natureza. A soberania é transferida para o homem e para o povo, obrigando a lei, estes e as suas instituições.

Prevalecem os conceitos de representação, cidadania e responsabilidade dos governantes. É a transformação de uma cidadania outrora aclamadora ou homologadora para uma outra, de cariz participativo, com os mecanismos de controlo e de sanção como os garantes da exigência da responsabilidade dos governantes. Verba e Nie (1972:46) distinguem quatro modos de participação na actividade política:

- a) O voto que é o mais generalizado acto de cidadania e de impacto na performance do governo;
- b) A actividade de campanha (eleitoral) que é outro acto;
- c) Os contactos dos cidadãos com os funcionários do governo, um contacto a nível individual;
- d) As Organizações ou grupos que actuam para lidar com os problemas sociais ou políticos (denominada “communal activity”).

É possível medir estes modos, nomeadamente através de quatro dimensões:

- 1. O tipo de influência sobre o líder;
- 2. O grau de contribuição que podemos esperar do acto;
- 3. O volume de conflito, em que os actos envolvem o participante;
- 4. A quantidade de esforço de iniciativa, necessária para envolver o participante.

Naturalmente que as características pessoais do cidadão interessam nesta fase de medição da sua participação, tais como o seu estatuto social, a raça, a sua posição no ciclo de vida e certas atitudes suas, se o indivíduo actua no contexto organizacional; por fim, a natureza da comunidade, os partidos políticos, a dimensão da cidade.

Verba e Nie (1972:263) confirmam a sobre-representação das classes mais abastadas na participação política (maior intrusão nas associações de voluntariado, nos partidos políticos, nas actividades comunitárias e nas campanhas eleitorais) e a diminuição da participação consoante o aumento da cidade – isto é, a actividade comunitária é mais elevada e intensa nas pequenas aldeias e vilas. Notam igualmente o crescimento da população participante, resultante do aumento da educação, do nível de vida, de melhores empregos.

Estes investigadores identificaram os vários tipos de influência no aparelho político, em função dos modos de participação (ver Quadro 2.2).

Quadro 2.2 - Modos de participação e tipos de influência

Modos de participação	Tipos de influência
Voto	Pouca informação/alta pressão
Actividade de campanha	Moderada a alta informação/alta pressão
Actividade comunal	Alta informação/baixa a alta pressão
Os contactos com funcionários	Alta informação/baixa pressão

(Adaptação e tradução a partir de Verba e Nie, 1972:323)

O tipo de influência envolvida tem um efeito maior na forma como os líderes respondem às actividades dos cidadãos.

Para os políticos poderá existir, em síntese, duas estratégias relativamente à intervenção dos cidadãos:

1 – Consultam todos os cidadãos (“polling strategy” – estratégia da sondagem). Nesta acepção, desenha-se uma estratégia de igualdade de oportunidades, com auscultação geral a todos os cidadãos;

2 – Aguardam que os cidadãos os contactem (“participation strategy” – estratégia de participação). Aqui, verifica-se uma desigualdade, sendo que uma parte da população participa e outra mantém-se invisível (Verba e Nie, 1972: 268).

Nos nossos dias, a realidade dos “Digital Citizens” (Cidadãos Digitais) não está relacionada somente com a questão da comunicação ou informação, de tão importantes que estas são. As novas tecnologias são colaboradoras, imediatas, envolventes e empoderadoras (“empowering”). Novas tecnologias criam também novas redes. Na era digital, modelos de governo participado oferecem mais do que a eleição de quatro em quatro anos. Os cidadãos deverão insistir em deixar de ser passivos para se tornarem parceiros activos no processo de governo (Tapscott e Agnew, 1999). Um estudo recente da Universidade do Minho identificou a dimensão da utilização da internet por parte das câmaras municipais nas relações com os munícipes. Se uma grande maioria de municípios dispõe de páginas web, apenas uma minoria consegue interagir com os internautas (Jornal “Público”: 10.10.03).

Santos (2003) apresentou um estudo recente, relativo à presença das câmaras municipais na Internet em 2002 e, nomeadamente, a respectiva oferta de serviços. O “e-government” e a “e-democracia” (La Coste, 2003) são a utilização, por parte de

organismos públicos, das tecnologias da informação e da comunicação, tais como redes locais de computador, internet e computação móvel, que transformam as relações da administração pública com os cidadãos. Aumentam a informação e a sua qualidade, aumenta a transparência, reduzindo os custos, levando a menor corrupção e maior comodidade e crescimento das receitas (Santos, 2003: 15).

Afinal, trata-se de promover a “e-democracia” participativa e interactiva com o cidadão (La Coste, 2003: 65), podendo ser este um novo paradigma da gestão dos assuntos públicos. Verifica-se, em Portugal, que todas as câmaras possuem uma ligação à Internet, quer através de uma página própria, quer de um endereço electrónico (99%). Na essência, as autarquias municipais facultam informação “on line” e permitem a recepção e envio de “e-mails”.

Mas, ainda existem alguns entraves à expansão deste serviço. Assim, depois de Santos (2003) ter enviado uma pergunta simples, via e-mail, apenas responderam 37 % destas, 45 % não responderam e 18 % foram devolvidas por erro. Em síntese, os autores concluem que as câmaras municipais portuguesas preenchem apenas o primeiro dos quatro estádios desta avaliação, isto é, a publicação on-line de informação acerca do organismo público. Os seguintes estádios não são atingidos pela maioria das autarquias investigadas – estádio 2: interacção do organismo público para o cidadão, com descarregamento de formulários; estádio 3: interacção nos dois sentidos, com processamento de formulários, incluindo autenticação; e, por fim, estádio 4: transacção, com tratamento, decisão e entrega do pagamento de serviços.

O caminho por percorrer ainda é longo para o poder local aproximar-se dos cidadãos através deste meio de comunicação.

O movimento de aproximação dos cidadãos à gestão pública dá origem a conflitos e tensões entre os diversos actores envolvidos. Tensão é aliás uma constante nas organizações. Quando algumas se dissolvem, surgem outras para tomar o seu lugar - um processo dinâmico e conflituoso (Lima, 1992). Aliás, em Portugal, cidadania é um espaço de contradições e desencontros, sem a interiorização dos direitos sociais por parte do poder. A esta prepotência do Estado soma-se o conformismo dos cidadãos (Benavente, 1997: 73)

De forma notável, Santos (2002:62) denuncia com virulência os “novos fascismos dos Estados e dos capitalismos.” Sustenta que a democracia redistributiva (apanágio da democracia representativa) tem de ser democracia participativa e a

participação democrática tem de incidir tanto na actuação estatal de coordenação como na actuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais, cujos interesses e desempenho o Estado coordena.

Santos considera ainda que, para se ultrapassar a crise societal actual, o único desígnio é um Estado experimental, que seja democrático, redistributivo, que garanta a igualdade de oportunidades mas que deva também garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível a cidadania activa necessária a monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho de projectos alternativos. O novo Estado de bem-estar é um Estado experimental e é a experimentação contínua, com participação activa dos cidadãos, que garante a sustentabilidade do bem-estar.

Mozzicafredo (2000:198), por sua vez, sustenta que a expansão dos direitos e a lógica do processo de cidadania aumentaram a capacidade de poder dos indivíduos, isto no que se refere, particularmente, à escolha pública das orientações da colectividade a à influência dos indivíduos e dos grupos na implementação das políticas de compensação das desigualdades de poder e da condição social. Neste contexto, convirá relembrar a tripla dimensão do conceito de cidadania de Marshall (1975): a civil, a política e a social. Os direitos civis, na definição clássica, incluem: o direito à liberdade individual, de pensamento e de expressão, à prática da religião e de reunião e associação, direitos de propriedade e de contrato. São estes os direitos permissivos da acção humana. Nestes, o cidadão é “agente” e defende-os, por vezes, contra o próprio Estado. São uma forma de poder do cidadão que tem direitos e liberdades que o Estado não pode invadir. Esta dimensão poderá ter origem nos ideais do século XVIII (Montalvo, 2003: 41).

Os direitos políticos dizem respeito à participação dos cidadãos no exercício do poder político, seja através do voto, do direito à greve e da possibilidade de negociação laboral, ou ainda pela capacidade de intervenção nos destinos da nação” (Benavente, 1997: 72) e terão emergido com a instauração do sufrágio universal nos inícios do século XIX (Montalvo, 2003: 41).

Os direitos sociais não se destinam ao exercício do poder, mas, sim, a usufruto de benefícios garantidos pela administração pública. Neles, o cidadão assume o papel de “consumidor” dos serviços sociais e educativos – em suma, do património da sociedade – que o Estado é obrigado a proporcionar. Esta dimensão poderá ter principiado no século XX e na figura do Estado-providência (Montalvo, 2003: 41). E

nas últimas décadas houve o surgimento de novos direitos dos cidadãos, nomeadamente os referentes à participação nos procedimentos da administração. Será o conceito de cidadania activa, quer para pessoas singulares, quer para as colectivas: organizações sociais, sindicais, económicas ou políticas.

Mozzicafredo considera, ainda, que, se por um lado o poder político procura legitimar as suas escolhas através dos actos eleitorais e da concertação social (colectiva), por outro, assiste-se a uma diminuição dos direitos de cidadania em Portugal e, portanto, a uma autonomização do poder político face à escolha pública e ao cidadão (Mozzicafredo, 2000:199). A defesa, por parte dos maiores partidos políticos portugueses, de executivos camarários unicolores pode ser um sintoma desta autonomização política, da redução dos direitos da oposição, instituto com três décadas em Portugal.

Também para contrariar esta tendência, a Convenção de Aarhus, assinada no seio da ONU, por 36 países em 1998, incluindo Portugal, e que entrou em vigor em Novembro 2001, assenta nos três pilares do acesso à informação, do direito à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e da acessibilidade à informação no domínio do ambiente (CNADS: 2003).

Participação traduz-se numa acção de co-gestão que requer a partilha de responsabilidades entre instituições governamentais e os cidadãos. Enfatiza um processo participativo, de “baixo para cima”, implicando grupos utilizadores e agindo activamente no processo decisório.

O “Livro Branco sobre Governança” (CE, 2001), proposto pela Comissão Europeia em 25 Julho 2001, reforça a necessidade da participação e do melhor acesso e divulgação da informação como vias essenciais para alcançar uma “governança responsável”. Mas valerá a pena registar os cinco princípios em que se baseia a boa governança para esta organização internacional. São *a abertura, a participação, a responsabilização, a eficácia e a coerência*. “Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança democrática” (CE, 2001: 11). São eles que constituem a base da democracia e do Estado de direito nos Estados-membros, e aplicam-se a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local.

A *abertura* prende-se com a transparência em que as instituições devem trabalhar, com uma comunicação activa, uma linguagem acessível ao grande público e compreensível. Este princípio permite reforçar a confiança nas instituições.

A *participação* diz respeito à qualidade, à pertinência e eficácia das políticas da União, que dependem de uma ampla participação desde a concepção até à execução. O reforço da participação criará uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas.

A *responsabilização* exige a definição clara das atribuições de cada instituição e como elas assumem as suas responsabilidades correspondentes.

A *eficácia* é um objectivo, bem como a oportunidade, para dar resposta às necessidades com base em objectivação clara e avaliação dos impactos no futuro e na experiência anterior, sempre que possível. A eficácia implica que as políticas europeias sejam aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado.

Finalmente, a necessidade de *coerência* aumentou na União: o leque de tarefas ampliou, o alargamento engrandeceu a diversidade, a associação das entidades regionais e locais é maior. Estas situações exigem políticas coerentes e responsáveis, sobretudo por parte das instituições, num sistema cada vez mais complexo.

O Livro Branco sobre a Governança chama ainda a atenção para a necessidade de envolver a sociedade civil, uma vez que esta expressa as preocupações dos cidadãos “e proporciona serviços que vêm ao encontro das suas necessidades” (CE, 2001: 16). As organizações não governamentais, os sindicatos, as organizações de empregadores têm um papel e uma influência específicos. No âmbito do denominado “diálogo social” a Comissão empreende um conjunto de consultas aos cidadãos e às suas organizações, em particular, para promover a mudança nas políticas europeias. E a própria sociedade civil deve, também ela, seguir os mesmos princípios da boa governança.

2.2.2.1 - Participação Individual

Cidadão é um termo que aparece no século XII, num texto francês da Picardia (*citeien*), com o sentido de oposto a servo. Foi apelação revolucionária em 1789. (Dictionnaire, 1989)

“Citizen” é uma pessoa devendo lealdade e com este título, por nascimento ou naturalização, tem direito à protecção de um determinado Estado. É um residente de uma cidade, especialmente autorizado a votar e a gozar outros privilégios, aqui.

Cidadania (“Citizenship”) é o estatuto do cidadão (The American Heritage Dictionary of the English, 1981) na sua identidade autónoma, mas associada ao burgo, à cidade.

Mouzinho da Silveira (1832) entende que o bem comum exige que os cidadãos regulem por si os interesses locais. As funções deliberativas, em matéria de interesse local, são conferidas pela escolha dos cidadãos, sendo naturalmente revogáveis e temporárias. A deliberação é, portanto, dos cidadãos e a acção, essa, é atribuída aos magistrados administrativos. (Santos, 1987: 14).

Para L. Vale, o municipalismo é, na realidade, a escola primária da cidadania, a nossa terra. Barreto (Análise Social, 1984) entende que opinião pública e controlo autárquico das decisões podem ter, em muitos casos, maior eficácia do que os processos formais (Santos, 1987: 197).)

A participação individualizada verifica-se a diversos níveis e em todos os regimes políticos. Dahl (1961: 155) refere aos adeptos do decisor político que são gerados por este para servir os seus intentos. Na incapacidade de poder satisfazer todas as vontades individuais, o líder político vai criar sub-líderes para amenizar a pressão social grupal.

A gestão de estruturas representativas de interesses sociais, culturais ou sectoriais, permite a detecção da pessoa da comunidade que vai canalizar os pedidos/protestos junto do líder: esta pessoa integrará o número reduzido que influencia directamente as decisões, isto é, poderá propor ou vetar propostas de política.

Nos Estados Unidos, a participação individual na política exige rendimentos acima da média que suportem os custos derivados. São, assim, os mais ricos que influenciam as políticas, participam nas organizações voluntárias, adquirem competências cívicas, oportunidades de recrutamento, proximidade aos detentores de informação com capacidade para influenciar os decisores (Verba et al, citado por Campbell: 2002).

2.2.2.2 Participação Colectiva

A outra forma de participação evidencia-se na intervenção colectiva. Esta é um mecanismo poderoso de controlo por parte dos cidadãos, sendo que quanto maior for a participação mais os líderes concordarão com as opiniões dos cidadãos participantes sobre as prioridades da comunidade, certo que altas taxas de participação comunitária potenciam líderes e decisões mais responsáveis. (Verba e Nie, 1972: 318).

Touraine concorda com John Rawls de que a democracia deve combinar liberdade e igualdade mas não entre indivíduos senão grupos sociais/actores sociais (Touraine, 1996: 53) pelo que a montante da decisão política, a intervenção cidadã deveria reflectir esta actividade colectiva, despida do individualismo anterior. A inquietação democrática (Labelle, 1997) não cessa (com as reivindicações sempre mais fortes) podendo levar ao niilismo político, isto é, a uma certa forma de negação do próprio Estado, sobre o indivíduo.

A contribuição dos movimentos sociais nas transformações da sociedade favorece ou trava a redefinição da comunidade política? A esta importante questão, Hamel, Maheu e Vaillancourt (2000) respondem cautelosamente. A contestação dos anos sessenta terá perdido algum potencial subversivo de origem. Mas, nos primórdios dos protestos colectivos, nota-se o seu carácter complexo e imprevisível: formas organizacionais reticuladas (em rede), partilha de crenças e solidariedades dos actores, conflitos em favor ou contra a mudança e recurso a diversas formas de contestação.

O papel essencial na definição e na transformação da modernidade vai ocorrer, ao longo dos anos de 1980 até 2000, com uma luta contra o poder do Estado e uma recentragem sobre os direitos dos indivíduos. É a politização da sociedade civil e o alargamento do conceito de política. Sociedade civil e Estado reavaliam os seus conflitos, mas defendem ambos o interesse público. A institucionalização dos movimentos sociais não lhes diminui a força reivindicativa, antes favorece a sua projecção social junto dos cidadãos, porta-vozes alternativos destes junto do poder político eleito.

Historicamente, estes movimentos defenderam, em primeira mão, interesses particularizados antes de se lançarem na defesa do interesse geral, substituindo, porventura, os partidos políticos, que estão em perda rápida de legitimidade representativa (Hamel, 2000).

A ideia de transferir para os cidadãos o poder de controlar as actividades dos serviços públicos é uma sugestão do movimento de reivindicação do governo, de Osborne e Gaebler (Araújo, 2002:91), mas, para alguns, é muito difícil dar um salto de tamanha dimensão e impacto.

Os grupos de pressão (do inglês “pressure group”) travam as lutas necessárias à satisfação dos seus interesses junto das decisões dos poderes públicos. Maynaud (1960) suaviza a teoria americana (A. Bentley, 1920) de que o grupo é a base da vida política e que a marcha da política depende, a todo o momento, do embate das diversas forças que entram em luta e tentam impor as suas concepções por todos os meios concebíveis. Aos decisores públicos assiste a legitimidade do uso da força de coerção para impor as políticas públicas, se necessário (Maynaud, 1960: 44).

Mas os grupos de pressão intervêm das formas mais diversas, quer através dos partidos, das organizações sindicais ou dos grupos sociais. Esta intervenção é feita por intermédio de três posições alternativas: a defensiva (resistência à mudança e preservação de direitos adquiridos), a ofensiva (a insaciável procura de novas vantagens para o grupo) e a ofensiva-defensiva (acções levadas a cabo por um grupo para obter o regresso à situação anterior ou renunciar às consequências de uma derrota precedente). Os anglo-saxónicos integram os grupos de pressão no processo da tomada de decisão, com a regulamentação da actuação dos lobbies. Os europeus, ainda renitentes a este tipo de gestão, confrontam-se cada vez mais com o desenvolvimento deste movimento (Maynaud, 1960: 88)

2.2.3 - A Cultura Política

Os inputs do modelo sistémico (vide supra, 2.1.1.2.2), por exemplo, os requerimentos dos cidadãos ou as manifestações de reprovação de políticas, são condicionados pela cultura cívica, a “Civic Culture” de Almond e Verba (1963). Isto é,

um conjunto de crenças, sentimentos e valores que ligam os indivíduos ao sistema político. O processo de cultura política de uma nação incluirá dois tipos de atitudes por parte dos cidadãos (Almond e Verba, 1989: 28):

- a) Atitudes de si próprio na política, como por exemplo,
 - i. A cultura paroquial em que os cidadãos (parochial activists) não têm conhecimento dos outputs e carecem de qualquer participação positiva ou interesse em relação à vida pública (Verba e Nie, 1972: 69, 73 e 77) (Países como México e Itália);
 - ii. A cultura de sujeição em que cidadãos conhecem os outputs mas não se envolvem (Países como a Alemanha);
 - iii. A cultura participativa, quando os cidadãos têm consciência do sistema e envolvem-se. Os portadores de inputs são os cidadãos, os partidos políticos e os grupos de interesses (Países como os Estados Unidos e a Inglaterra).
- b) Atitudes em relação a outros actores políticos, como por exemplo:
 - i. A confiança, em que os cidadãos acreditam nas boas intenções;
 - ii. A capacidade de cooperação, para a participação;
 - iii. A hostilidade e recusa de associação nas políticas.

A cultura política consistirá portanto, na distribuição de preferências tendo em conta os outputs e os outcomes da política, o ordenamento nos diferentes grupos sociais da população, dos valores políticos tais como o bem-estar, a segurança e a liberdade. Almond e Verba estudaram cinco países e detectaram 5 culturas cívicas diferentes (Lijphart, 1989: 41) mas não terão promovido um índice compósito sobre o grau de cultura cívica. Defende que a maior estabilidade democrática está relacionada com a maior envolvência dos cidadãos nos assuntos públicos. Ora a relação entre estes dois vectores ainda estará por demonstrar (Pateman, 1989: 62) mas o que parece adquirido é o necessário controlo popular no que diz respeito aos representantes políticos. A maior participação dos cidadãos é o preço a pagar para uma melhor democracia, com a associação destes à tomada de decisões.

Rocha (1991: 40) considera que Portugal sofre de uma cultura política de tipo de sujeição e paroquial. A maior parte dos portugueses, neste campo, situa-se entre dois parâmetros: o do conhecimento do sistema e os seus outputs, mas sem se envolver, e,

por outro, o seu desconhecimento por completo e a sujeição sem questionamento. Infelizmente, não se poderá colocar a existência de uma cultura política generalizada, nem de protesto organizado.

Eis um retrato violento mas realista do cidadão português “demissionário da conquista de mais poder ao poder” (Benavente, 1997: 108).

Ora, a incorporação do protesto na agenda política permite a transformação dos regimes sem abandonar as estruturas constitucionais e as premissas básicas da democracia. Desta incorporação pode resultar, para alguns agentes, a perda de algum poder, sem pôr em causa a sua sobrevivência enquanto elementos do poder e do centro. A multiplicidade de centros e de poderes sem que nenhum, em particular, possa dominar os recursos, eis o desafio das democracias modernas, no pensamento de Eisenstadt (2000:73)

Da cultura política pós-industrial (John, 2001: 143) surge um líder local como coordenador de esforços inter-institucionais para a mudança: reforma administrativa, competitividade intermunicipal, autoridade financeira, internacionalização económica e pluralidade cultural. Tudo isto exige das elites uma pessoa que lidere o processo de mudança, reunindo as melhores oportunidades para competir. Se na Europa ocidental aumenta o fenómeno do líder coordenador, na Noruega crescem as formas colectivas de tomada de decisão.

Quais serão, então, as consequências da participação na tomada de decisão (vide 3.2)? Eis uma pergunta fulcral mas cujas respostas são difíceis, senão impossíveis. Relembrem-se os trabalhos de Verba e Nie (1972) que, em síntese, a este propósito, referem os dez principais aspectos desta questão.

- 1 - Os participantes diferem dos não participantes na hierarquização dos problemas e das soluções para os problemas sociais;
- 2 – Os líderes concordam mais com as prioridades definidas pelos participantes do que com os não participantes, isto como efeito (independente) da participação;
- 3 – A participação marca, de facto, a diferença na política da comunidade. Há tendência para os líderes serem reactivos nas comunidades com maior participação;

- 4 – A relação entre o rácio de participação e a reacção dos líderes comunitários não é linear. Os participantes não são um grupo representativo da população. Onde se verifica um número moderado de participação, os líderes têm cuidado com os grupos não representativos de participantes e reagem menos à comunidade no seu conjunto;
- 5 – Distingue-se entre o nível e a igualdade da reacção do líder. Onde a participação é a mais baixa, o nível de reacção do líder é mais fraco, mas os cidadãos activos não recebem maior reacção do que os outros;
- 6 – Nas comunidades mais activas, os cidadãos menos activos recebem mais reacção do líder do que nas comunidades menos participativas. Parece, assim, que os inactivos tiram proveito dos benefícios da actividade dos seus concidadãos;
- 7 – A existência de um certo consenso social entre participantes activos e não activos faz despoletar mais reacções do líder;
- 8 – Onde este consenso da comunidade é baixo (isto é, onde cidadãos activos e inactivos têm preferências diferentes) rácios elevados de participação podem resultar em um nível diminuído de reacção. Isto acontece quando o modo de participação transfere muita informação aos líderes sobre as preferências dos cidadãos;
- 9 – Os dados clarificam certas diferenças entre modos de participação eleitoral e não eleitoral. As eleições são instrumentos relativamente pobres no controlo, por parte dos cidadãos, porque comunicam muito pouco sobre as preferências dos mesmos. A participação tenderá a aumentar, nos actos eleitorais, se verificar que estes influem sobre as reacções do líder;
- 10 – A importância do voto como uma força. O voto intervém conjuntamente com outros modos de participação. Estes asseguram uma pressão no líder e comunicam mais informação.

Mas também é certo que “os movimentos e grupos sociais voltados para as novas causas se tornam polarizadores de acções determinantes para o fortalecimento e alargamento dessa orientação para a modernidade” (Reis, 1999: 90) criando orientações para novas práticas de cidadania. A cidadania será, somente, um exercício para aqueles que saibam exercê-la e para aqueles que acreditam na sua autenticidade (Marshall citado por Benavente, 1997: 74)

Para Opello Jr. (1985: 175) a questão mais importante no governo local, em Portugal, poderá situar-se na relação entre a cultura política e a estrutura política. Isto é, saber como uma determina a outra. Almond (1989), vulgarizador da teoria da cultura política, não concorda com esta interferência: há a ideologia da cultura política, há a estrutura da cultura política e há a realidade da cultura política. Verba e Nie (1972: 79) sobre a participação na América, propõem uma categorização dos cidadãos em função das capacidades demonstradas de intervenção na vida pública:

- 1 – Os inactivos (22%) que não tomam parte na vida política, não participam nas campanhas, nem na vida comunitária. Não tomam a iniciativa de contactos pessoais com os funcionários da administração, nem sequer votam e, naturalmente, não contribuem para os inputs do sistema;
- 2 – Os especialistas no voto (21%) que se assemelham aos inactivos com a ressalva de que intervêm nos actos eleitorais com regularidade. Mas estes não participam nas campanhas nem na vida comunitária, nem contactam os funcionários. Votam mas não interferem em nada de outra forma;
- 3 – Os “parochial participants” (4%) não participam nas campanhas, nem nas actividades comunitárias, mas votam regularmente. Mas desenvolvem contactos pessoais directamente com os funcionários e os membros do governo por interesse pessoal directo;
- 4 – Os “Communalists” (20%) definem-se pela sua alta participação na vida comunitária e fraca intervenção nas actividades de campanha. Um em cada cinco cidadãos intervêm assim na sua comunidade mas não quer participar nos conflitos associados à campanha;
- 5 – Os “Campaigners” (15%) representam os cidadãos que não se envolvendo, por sistema nas actividades da comunidade, são muito activos nas campanhas políticas. Preferem a conflituosidade destas à das actividades mais domésticas;
- 6 – Os activistas completos (11%) caracterizam-se pela sua envolvimento em todas as formas de intervenção política, com grande frequência. Suplantam inclusive, os Communalists e os Campaigners no seu desempenho próprio.

Para Opello, autor norteamericano, especialista da democracia portuguesa, Portugal é um laboratório interessante em termos de convivência entre estrutura e cultura política. Do Estado Novo, o poder local português herdou uma “hierarquia de comando em pirâmide”: Freguesia, Concelho e Administração Central. O processo de

tomada de decisão é altamente centralizado e o fluxo decisório é de cima para baixo, via legislação emanada do centro. Os intervenientes locais, o presidente da junta, uma estrutura política, e o regedor, uma estrutura administrativa, obedecem de facto à estrutura burocrática centralizada (Norman Blume, citado por Opello, 1985: 177).

Na democracia local, pós-25 de Abril, os presidentes de câmara e os presidentes de junta são os responsáveis chave nas suas circunscrições administrativas. Opello chama a atenção para a realidade distorcida no que concerne à participação dos cidadãos. Poderá parecer que esta está assegurada, ora, verifica-se em concreto que nada disto acontece.

A legislação cria “camisas de força” ao poder local, incapaz de se subtrair às obrigações de ordem financeira que condicionam a actividade da administração local. Considera que os planos de actividades são meros repositórios de necessidades e não de estratégias de desenvolvimento dos concelhos. Assim, o poder central, através da tutela, veta qualquer iniciativa que contrarie o Código Administrativo (acrescente-se, como aliás hoje acontece com a violação dos Planos Directores Municipais, que apesar de emanarem do poder local, são vinculativos, somente depois de aprovados pelo Governo).

Opello (1985) sustenta, inclusive, que os presidentes de câmara são responsáveis dos seus actos (e decisões), em primeira-mão, perante o governador civil, representante do Governo nacional, antes sequer de sê-lo perante os órgãos autárquicos de que faz parte. Aliás, a remuneração dos autarcas é vista, por este investigador americano, como, em parte, responsável pelo condicionamento da liberdade política destes, que se vêem a si próprios como meros administradores e a governância local como uma questão de somenos importância, facilitadora de uma gestão eficiente que se poderá projectar a nível nacional, como inovação política, sem sê-lo verdadeiramente. Os presidentes actuariam nos seus feudos, como os governantes no país, procurando trazer o pão para os seus territórios. Em suma, com a excessiva burocratização da administração local, criou-se uma nova barreira ao desenvolvimento de uma cultura política que incluía os cidadãos na transformação local. Assim, os valores atávicos do Estado Novo perdurariam, na opinião deste investigador (Opello, 1985: 191).

No que concerne à participação política dos cidadãos na tomada de decisões, e neste contexto de adversidade gerado pelas estruturas administrativas e políticas locais, a realidade (em 1985) era desesperante. Opello regista quatro tensões que prejudicam o regime democrático português: o excessivo personalismo político dos presidentes de

câmara, as facções políticas e ideológicas, os conflitos sobre a posse da terra em diferentes regiões e, finalmente, os conflitos entre Lisboa e as províncias (Wheller, 1983 citado por Opello, 1985). As severas desigualdades e assimetrias, entre as infraestruturas administrativas e políticas e a excessiva institucionalização administrativa do Estado, fragilizam ou coarctam a participação dos cidadãos. Estes são confrontados com um aparelho burocrático que se relaciona com eles em termos administrativos e nunca em termos políticos. Considera, inclusive, que se, por um lado, o divórcio entre o poder fascista e os cidadãos precipitou a queda do regime ditatorial e a emergência da democracia, por outro, foram grupos, e não os cidadãos, a agirem para essa mudança. E será em torno desses grupos que o poder gravita e continua a condicionar a participação dos demais cidadãos. A estabilidade democrática passará pela redução da assimetria política, pela diminuição do poder e da autoridade administrativa e o aumento da infraestrutura política. Em suma, um sistema político capaz de assegurar a participação da sociedade civil no controlo da infraestrutura política. A atitude passiva dos cidadãos é, precisamente, a atitude contrária que a governância procura combater.

O sub-capítulo 2.2 permitiu caracterizar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Verificaram-se os dois tipos dessa participação, o de cariz individual e o colectivo, e introduziu-se o fenómeno da cultura política, ou a ausência desta, como elemento constrangedor desta participação. No sub-capítulo seguinte, passa-se ao estudo da governância como paradigma democrático.

2.3 - A Governância como novo paradigma democrático

Nos anos trinta do século XX, o termo inglês “governance” terá surgido na análise das políticas públicas a propósito da direcção das organizações e, em particular, das empresas (Gaudin, 2002). Sociólogos das organizações dos Estados Unidos e dos países escandinavos (March e Olsen, 1976) debruçam-se sobre a “University governance” e a tomada de decisão nas suas estruturas. Mais tarde, estes autores (1989) sublinham que há na “governance” uma relação necessária entre a adaptação pragmática às evoluções dos contextos políticos e a renovação dos valores de acção colectiva e dos rituais de decisão.

John (2001: 3) reforça a ideia de proximidade que o nível do governo local apresenta para o exercício da liberdade dos cidadãos e a expressão das suas identidades. A “governância”,¹¹ como conceito mais abrangente do que a palavra “governação” (OCDE, 2002: 5), introduz uma noção de reinvenção das políticas (locais), de novidades quanto às formas alternativas de associação dos cidadãos à tomada de decisão, que não somente pela representação, esta, mais tradicional. De facto, operou-se uma mudança em diversos Estados europeus, quanto a esta matéria resultante do estado de pré-falência dos “governos-providência” (Santos, 1994). A nova governância exige uma capacidade de gestão em rede e de coordenação da tomada de decisão num contexto complexo de conciliação contínua. Tratar-se-á da “corporate governance” no novo management público que passou para a “public governance” (Pierre, 2000), a que se denomina, neste estudo, de governância pública.

Os principais elementos da boa governância serão os seguintes (OCDE, 2001):

- a) A obrigação de dar conta: as administrações públicas são capazes e desejosas de mostrar a relação entre as acções que empreendem e os objectivos precisos e convencionados previamente;
- b) A transparência: a acção, as decisões e a tomada de decisões são abertas ao exame dos sectores da administração, do parlamento, da sociedade civil e, por vezes, de autoridades externas;
- c) A eficiência e a eficácia: as administrações públicas comprometem-se a uma produção de qualidade, nomeadamente nos serviços aos cidadãos, e procuram adequar as suas prestações à intenção dos responsáveis da acção pública;
- d) A receptividade: as autoridades públicas têm os meios e a flexibilidade necessárias para responder rapidamente à evolução da sociedade, tomam em consideração as expectativas da sociedade civil quando definem o interesse geral, e estão disponíveis a fazer o exame crítico do papel do Estado;
- e) A prospectiva: as autoridades públicas estão disponíveis para antecipar os problemas que se colocarão por base em dados disponíveis e na realidade observada, bem como a estabelecer políticas que tenham em consideração a evolução dos custos e das mudanças previsíveis (demográficas, económicas, ambientais, por exemplo);

¹¹ Na tradução (para português) do termo original “*governance*” optou-se pelo neologismo “governância” (OCDE, 2002)

f) A primazia do direito: as autoridades públicas fazem aplicar as leis, a regulamentação e os códigos, em total igualdade e transparência.

Por seu turno, a Comissão das Comunidades Europeias prefere utilizar o termo “governança”, no seu Livro Branco (CCE, 2001), para significar “o processo de abertura na tomada de decisões no seio dos seus organismos, associando mais pessoas e mais organizações, envolvidas na concepção e realização das políticas.” Registe-se a maior abertura processual, mas igualmente a responsabilização de todos os envolvidos. Afinal, uma preocupação em integrar os cidadãos, pessoalmente ou através de organizações do conjunto dos Estados-membros, para dar uma resposta mais eficaz às suas preocupações (vide supra, 2.2.2).

Deve-se referir, novamente, ao analogismo com a gestão privada e a “*corporate governance*”, a governância empresarial. Os accionistas são os detentores da propriedade, como o são os cidadãos relativamente aos assuntos públicos. A governância privada vai recentrar a decisão nos accionistas em detrimento dos gestores, muitos deles, aliás, nomeados, assim como a governância pública inclui os cidadãos no processo da tomada de decisão, em detrimento do poder (excessivo) dos políticos que, afinal, detêm um poder delegado pelos próprios cidadãos (Branson, 2001).

A outra via intermédia querará determinar que na acepção da governância privada há lugar, também, à prossecução do interesse público, sendo que, a este nível, o público também pode conceber a associação do privado à governação dos assuntos públicos, as entidades reguladoras independentes intervindo na orientação sectorial. O vocábulo “Governance”, como vimos antes, provém da economia e a “policy” integrou-o, transferindo-o para o campo da regulação política, com adaptação do significado (Sorbets, 2001).

Bailey (2003) refere-se à “liberdade positiva” como aquela que concorre para a tomada de decisão, isto a propósito da contribuição das empresas multinacionais para um mundo mais livre. Aqui, a “*corporate governance*” exige empresas mais responsáveis e que promovam a participação democrática das diferentes comunidades envolvidas no processo de internacionalização empresarial. Este tipo de actuação reduz a “liberdade negativa” de muitas outras empresas transnacionais. A este nível convirá relembrar a legislação europeia sobre os comités de empresas transnacionais.

2.3.1 - Acepções e práticas da governância

Com a emergência da globalização e os seus reflexos em todos os cenários da gestão pública, os governos centrais sofrem mudanças radicais e os governos locais confrontam-se com uma concorrência acrescida entre cidades e territórios, obrigando a integrar os parceiros sociais nas decisões, para prevenir e acautelar custos de impacto e gerir o futuro. É o “new localism”, o novo localismo. O recuo do Estado revela o local e um conjunto de atractivos até então diminuídos pelo poder central. Os próprios cidadãos também são mais exigentes e reivindicativos em relação aos resultados do governo local, com incidência nas metas e no desempenho financeiro.

A análise das redes de políticas públicas vai adaptar o método homónimo, da psicologia, dos anos de 1930, que procura caracterizar fluxos, nós e relações entre indivíduos num grupo social. Assim, nos anos de 1990, considera-se que o conjunto de redes de políticas públicas de cooperação, de concorrência e de intercâmbio, constitui um dispositivo novo de monitorização da acção pública (Rhodes, citado por Gaudin, 2002: 42).

A nova governância pode operar-se sem o recurso às prerrogativas de governo. É a acção pública em rede, uma prática relacional de cooperações não predefinidas e sempre reinventadas, sem hierarquias e sem rotinas. É um processo de negociação contínua e bem sucedida em direcção a uma cidadania activa (Albrow, 2002: 201). Neste sentido, registem-se as diferenças entre o governo local tradicional e o de governância (John, 2001), recapituladas no Quadro (2.3).

Governância sugere, portanto, uma diferenciação entre o modelo de governo centralizado e tradicional, e um modelo mais aberto em que autoridade e o poder são mais distribuídos, sem marginalizar a responsabilidade dos membros participantes.

No estudo das interacções entre os governos locais e a sociedade, em termos de governância e de governação, Kickert (citado em Kooiman, 1994) considera (ver Quadro 2.4) a evolução das ideias, sobre o tema, desde a confiança nas propostas de governância à sua implementação no terreno.

Quadro 2.3 – Governo e governância contrastados

	Governo (“Government”, no original)	Governância (“Governance”, no original)
1 – Número de instituições	Poucas	Muitas
2 – Estrutura burocrática	Hierárquica	Descentrada
	Consolidada	Fragmentada
3 – Redes horizontais	Fechado	Extensivo
4 – Redes internacionais	Mínimo	Extensivo
5 – Relações democráticas	Representativo	Representativo e novas experiências
6 – Políticas	De rotina	Inovadora Aprendizagem
7 – Governo central	Controlo directo	Descentralizado e micro intervenção
8 – Liderança	Colegial e clientelista	Presidencial e Carismático

(Adaptado, de John, 2001: 17)

Quadro 2.4. Evolução das ideias sobre o tema da governância, no século XX

Anos 60 e 70	Início de 80	Fim de 80	Anos de 90
Crença na governância	Aversão à governância	Possibilidades de governância	Auto-governância

(Adaptado , de Kooiman, 1994: 203)

Trata-se de um tema, objecto de lenta evolução, em que as noções de participação e de “*capital social*” afiguram-se essenciais para a eficácia do sistema institucional (Bevort, 2002: 82) através da “*performance institucional*”, sendo que esta será alcançada quando existir uma “*comunidade cívica*” verdadeira com um grau de civismo apurado (“*civiness*”) (Sauvage, 2003). Foi sobre estes pontos que Putnam (1993) elaborou a teoria do capital social, também para denunciar o seu declínio na América e que pode arrastar consigo a falência da sua democracia. Em seu tempo, Maquiavel também fizera depender o sucesso institucional do empenho e da virtude cívica. Mas a democracia será quando cada cidadão dispuser de um bilhete de acesso a todo o local onde são tomadas as decisões públicas. Isto é, todos terem o direito de entrar no discurso público. Aliás, Robert Putnam descreve o mal-estar, o célebre

“*Bowling Alone*¹²” (citado por De Leon, 2002: 230), como um estado de desconforto do cidadão afastado da decisão pública.

Na sequência das reformas da administração regionalizada italiana, nos anos setenta do século passado, Robert Putnam (1993) interroga-se sobre os motivos do sucesso inegável das instituições políticas regionais da Itália. Concebe a ideia de que o “desempenho institucional”, definido como a acção das instituições representativas eficazes, sólidas e próximas dos cidadãos, está ligado à presença de uma “comunidade” ou de um “espírito cívico”, forma particular do que ele denomina de “*capital social*” de uma determinada sociedade (Sauvage, 2003: 8; Bevort, 2002: 84).

De Leon (2002) refere duas literaturas relativamente a esta questão da participação. A primeira (Forrester, 1999) defende um limite permeável para a participação dos cidadãos, clientes, políticos e representantes de agências governamentais, bem como organismos privados sem fins lucrativos. A outra literatura, da análise da participação política, propõe dar ao cidadão uma voz distinta para o estabelecimento de programas públicos durante a formulação das políticas (De Leon, 1992). Haverá, porventura, uma terceira via possível (De Leon, 2002) que passaria pela melhoria de um sistema de valores dentro das organizações públicas, assentes na democracia da administração. Giddens vem reforçar este entendimento a propósito da “*modernização reflexiva*” e da “*sociedade do risco*” e a urgência de uma auto-confrontação societal para o encontro de novas saídas. Em síntese, considera que a participação da sociedade civil é o sentido único do consenso interinstitucional. Para tal, “é necessário abolir o modelo de racionalidade instrumental não ambígua: diminuir o poder dos peritos, abrir os grupos de participação, abrir as estruturas decisórias, criar fóruns públicos de discussão e autoregulação destas novas formas de diálogo. A civilização do risco exige estas novas confrontações para daí resultarem novas pontuações, mais universalmente aceites e condicentes com a vontade geral” (Giddens, 2000).

Para o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a governância apresenta-se como um processo baseado em compromissos, envolvendo tantos actores privados como os públicos e a participação dos cidadãos.

¹² “*Bowling Alone*” é título de um artigo de Robert Putnam, no *Journal of Democracy*, de Janeiro de 1995 e que notabilizará este politólogo americano. Analisa os riscos de falência da democracia americana decorrente da baixa de participação dos cidadãos nas estruturas democráticas.

No Conselho Europeu de Laeken (Dezembro, 2001), os Estados membros da União Europeia apelam aos convencionalistas da futura Constituição Europeia a apresentar propostas de aprofundamento da democracia nas instituições comunitárias, de forma a torná-la mais eficaz, mais transparente, mais sã e com maior sensibilidade social, de modo a que “os cidadãos adiram plenamente ao processo de construção europeia”, uma resposta, portanto, ao divórcio da Europa com os cidadãos. A Declaração de Laeken é muito peremptória a este propósito. A “boa governança” é a governança responsável na qual os cidadãos detêm um papel fulcral. Diz ainda que “os cidadãos só serão os actores e operadores das políticas contribuindo para um desenvolvimento sustentável se participarem conscientemente e forem envolvidos no processo decisório” (CNADS, 2003: 14).

Foucault (Beresford, 2003: 82) considera que a distinção entre a acção governamental tradicional e a “governance” envolve a forma, ou os métodos, de dirigir a condução individual ou grupal. O governo tradicional dirige o comportamento da população através de instituições e leis enquanto que a governância dá atenção às mudanças de tática e de estratégia, às técnicas de micro poder e aos movimentos vários do poder “que voa debaixo do radar da soberania e da lei.” Governância integra, assim, uma rede, pode dizer-se, “uma teia” de relações entre governantes e governados em vez de uma relação hierárquica entre uns e outros.

O Programa MOST da UNESCO (www.unesco.org/most/wsf), no quadro dos seus trabalhos relativos ao fórum social mundial, organiza um conjunto de workshops sobre a governância democrática, a participação dos cidadãos, as multilateralidades e transdisciplinaridades necessárias a esta nova abordagem da cultura da cidadania.

2.3.1.1 - Algumas experiências de sucesso de governância local

Missoula é uma cidade média do Estado de Montana, no Norte agreste dos Estados Unidos. Em Junho de 1996, através de um referendo local, aprovou a Carta da Cidadania, com o objectivo principal de fomentar a participação dos cidadãos na produção de recomendações ao governo da cidade sobre as soluções para os problemas dos bairros. Esta nova filosofia foi entregue a duas instâncias novas: os Conselhos de Vizinhos (“Neighbourhood Councils”) e o Fórum da Comunidade (“Community Fórum”) (www.missoula.mt.us). A cidade reconhece que a democracia é enriquecida

através da participação activa de cidadãos informados, sendo portanto propósito desta Carta o reforço da governância na cidade, onde esta exista, e encorajar esta onde não exista ainda, fazendo aumentar a participação e desenvolver cooperação e comunicação entre os cidadãos e os funcionários municipais. Os Conselhos de vizinhos, um por cada bairro, são formados por todos os residentes e um representante dos sectores dos negócios, igrejas, associações e outras organizações fisicamente sedeadas em um dos distritos de vizinhos. O Fórum da comunidade integra um representante de cada Conselho de vizinhos e propicia uma arena especial para os Conselhos de vizinhos se encontrarem, trocarem informação e produzirem recomendações ao governo municipal. Estes dois órgãos consultivos devem reunir regularmente, por forma a incidir directamente nas diversas fases do processo da tomada de decisões no governo local. A montante desta participação, os membros dos Conselhos devem promover a circulação atempada da informação junto de todos, sobre os assuntos em agenda e os trabalhos conduzidos por um moderador eleito pelo Conselho. Um Coordenador do Conselho fará o interface com o director de serviços municipais que facilitará as relações entre o governo da cidade e estes dois órgãos de consulta.

A cidade assume, através desta Carta da Cidadania, a sua responsabilidade quanto ao reforço da participação na governância da cidade e o apoio ao Coordenador do Conselho.

Durante os anos 80, numerosos *County Councils* da Inglaterra apostaram na melhoria dos serviços prestados, a par da melhoria da descentralização, através de:

- Democratização do processo da tomada de decisão;
- Criação de representações a nível dos Bairros urbanos;
- Do “open government”;
- Do direito dos cidadãos às reuniões;
- Do melhor apoio aos vereadores.

A extensão da democracia representativa consistiu na implementação das comissões locais dos vereadores, no incremento de maior participação dos excluídos e das associações e movimentos populares (Burns, 1996: 35). Implementa-se, com início no Reino Unido, uma multiplicidade de redes (networks) interorganizacionais.

Cita-se o exemplo (John, 2001: 53) da cidade de Leeds, na Inglaterra, que se antecipou na associação dos sectores privados (associativo e empresarial) para

implementar uma cooperação na gestão das políticas públicas, que conseguiu atrair financiamentos e investimentos e alcançar maior competitividade, isto face às mais próximas cidades concorrentes. Conclui-se que, também, o privado investiu nesta mudança organizacional porque também tem benefícios directos com este novo procedimento. As mais valias financeiras e de coesão social são geradoras de desenvolvimento, num círculo virtuoso, de que também o sector privado tira benefícios.

A “Semana da Democracia Local”, que as colectividades locais inglesas levaram a termo em finais de Outubro de 2003 (www.localdemocracyweek.info), procura informar os cidadãos sobre a organização da administração local no Reino Unido, as formas de participação e de interferência nos assuntos públicos. Uma iniciativa que pretende também “listening to tomorrow’s voters today”. A experiência europeia tem propiciado um conjunto de actividades de incremento da participação dos cidadãos, mesmo que estas não tenham obtido, da imprensa, o devido relevo e análise. Assim, é pertinente sublinhar a preocupação da Comissão Europeia em alargar a participação dos cidadãos desde a concepção à implementação das políticas. Segundo esta instituição, este procedimento faz aumentar a confiança no resultado e, também, nas instituições que produzem as políticas (CCE, 2001: 12) e todos sabemos quanto é relevante o fosso entre cidadãos e União europeia. A Comissão propõe uma maior transparência da participação dos actores envolvidos e o necessário envolvimento das instituições regionais e locais na elaboração das políticas, na maior flexibilidade quanto às identidades regionais e, por fim, a coerência geral da política e a intensificação da participação da sociedade civil (CCE, 2001). Num trabalho rigoroso, a propósito do governo local em França, Assens e Phanuel (2001) identificam três modos de management da cidadania local: a) O modo autocrático (democracia representativa ou de maioria); b) O modo consultivo (democracia participativa) e c) O modo em rede (democracia activa), o mais avançado e contemporâneo (Quadro 2.5).

Por fim, a prática da governância partilhada visa adaptar as intervenções públicas às particularidades sectoriais e locais, associando, directamente, à sua elaboração os actores da comunidade, mais sensíveis às realidades do meio e portanto mais cientes das necessidades reais das populações (Juillet, 2001).

Quadro 2.5. Os modos de governo da democracia local

	O modo autocrático	O modo consultivo	O modo reticular
Democracia	De maioria ou representativa	De consulta ou participativa	Activa ou de mediação
Management e regulação	Hierarquizado Centralizado	Consultivo Centralizado	Informal Descentralizado
Natureza Da cidadania	Passiva, jurídica, fragmentada	Passiva, “comercial”, fragmentada	Activa, Social, Federada
Ligações entre os cidadãos e o presidente da câmara	Ausência Descendentes	Descendentes Ascendentes	Transversais
Ligações entre os indivíduos	Não solicitadas	Pouco solicitadas	Solicitadas
Papel do presidente da câmara	Decide	Decide, informa, escuta, consulta	Decide, consulta, facilita, anima, coordena
Exemplo	Cidade “A” de 50 000 habitantes do Noroeste da França	Meylan	Parthenay

(Tradução a partir de Assens e Phaniel, 2001: 51)

Esta distinção entre os três modos de governo permite destacar as suas diferenças essenciais. Assim o modo reticular corresponderá, possivelmente, à governância tal como ora se apresenta, isto é, uma gestão democrática e cidadania activas, relações transversais entre os cidadãos e o presidente de câmara, com fortes e repetidas ligações entre os parceiros sociais e, naturalmente, entre as pessoas que materializam estas parcerias, e, por fim, o papel do presidente da câmara como um animador, um coordenador de vontades e de projectos.

Ainda, em França, deve-se salientar a recente implantação dos “*Conseils de quartiers*” ou Conselhos de bairros, obrigatórios, por lei de 2002, nas cidades de mais de 80 000 habitantes. Uma norma anterior, a Lei da democracia local de 6 Fevereiro de 1992, tinha permitido algumas, poucas, experiências em cidades que implementaram esta figura de concertação, para aproximar os políticos dos cidadãos, e estes dos territórios e das instituições republicanas e representativas. Mas se esta experiência francesa merece destaque pela sua obrigatoriedade legal, deve-se recordar que instâncias deste tipo foram implementadas, por exemplo, nos Países Baixos, desde 1973, com a particularidade de terem origem “*bottom-up*” no país dos polders em contraste com a origem “*top-down*” em França (Sauvage, 2003: 130). Esta figura consultiva e de fomento da participação das populações locais poderá, em certo sentido, conter algumas das características das comissões de moradores em Portugal, instituídas

pela Constituinte de 1976, sendo que a ausência de regulamentação adequada e de tradição democrática poderá ter ditado a sua ineficácia.

Se em França os resultados aparecem mitigados, pois o sistema representativo não partilha a sua ascendência decisória e estas estruturas consultivas revelam-se bastante fechadas e pouco participadas, já nos Países Baixos conseguiu-se uma administração compartida entre eleitos e populações, relativamente a certos assuntos das comunidades, nomeadamente com a obrigação legal, por parte dos órgãos municipais, de fundamentarem o acatamento ou a recusa das propostas dos conselhos de bairro. Esta possibilidade não existe em França, pois a Lei pretendeu preservar a total liberdade decisória dos autarcas e limitar a interferência dos cidadãos nesta.

2.3.2 - A convergência Estado/Cidadãos

Historicamente, o Estado ignora em boa medida um dos seus elementos estruturais, a interiorização dos direitos como direitos inerentes aos cidadãos de uma comunidade e não como produto de um Estado outorgador desse direito. Nesta senda, o Estado não procura aproximar-se do cidadão, historicamente, senão exigir-lhe o cumprimento de regras processuais que produz. Será portanto o sector privado a contagiar e a abalar este estado de coisas, como refere Naisbitt (1988) sobre o alastramento da tendência para a participação das bases para o topo. Considera-se que as pessoas afectadas por uma decisão têm de fazer parte do processo que conduz à tomada dessa decisão. Seria, segundo este autor, a morte anunciada da democracia representativa e a emergência da participação cidadã directa.

O alargamento da cidadania pode ser verificado, ao longo dos tempos, com uma incidência maior no período mais recente, sobretudo depois da segunda guerra mundial, na contemporização dos direitos sociais e cívicos no Reino Unido e nos Estados Unidos, alguns dos quais integravam já os da cidadania na França e na Alemanha (Etienne, 1998: 62). Todavia, as recentes e sucessivas crises (na economia, no social, nas finanças públicas) dos Estados-providência colocam alguns e sérios entraves a esta assunção e induzem na marginalização dos direitos de cidadania (Espada, 1997). Com a governância passa-se de uma lógica de acção pública, baseada no fornecimento de serviços, a uma lógica de construção da acção pública, definida pela procura da coerência das intervenções públicas (Hamel e outros, 2000: 10). Isto é, o Estado chama

a si a intervenção do privado para atingir fins públicos. A decisão está aberta à acção colectiva, a par de mecanismos descentralizados. Com a governância, introduz-se maior justiça e solidariedade nos assuntos públicos, verifica-se que o Estado não promove, só por si, a “virtude cívica” ou a “competência cidadã”, também porque estas levantam o problema da legitimidade política das decisões tomadas em colectivo quando os actores presentes não foram eleitos, no quadro eleitoral político.

O capítulo 2, que ora se encerra, permitiu um enquadramento teórico do tema da governação na ciência da administração, uma análise à participação dos cidadãos nos assuntos públicos e ao surgimento da governância como novo paradigma democrático. O capítulo, que segue, circunscreve-se ao estudo da administração municipal e ao processo da tomada de decisão, na perspectiva da associação dos cidadãos a este mesmo processo.

Capítulo 3 – A administração municipal e o processo de tomada de decisão

In most cases where power has come to be shared it was taken by the citizens, not given by the city (Sherry Arnstein).

3.1 - A Administração Local Autárquica

3.1.1 Enquadramento Institucional

O sistema de administração português, classificado como clássico (Rocha, 1996:126) é, praticamente desde sempre, tradicional, hierárquico, legalista, com o reforço destas características durante o Estado Novo. O sistema português tem as características do que Riggs atribui aos sistemas político administrativos dos países em vias de desenvolvimento (ibidem: 138)

O Estado Novo condicionou o desenvolvimento da administração pública ao seu controlo directo e, da mesma forma, os governos posteriores à revolução de Abril de 1974, ciosos das suas prerrogativas dirigistas, engordaram o corpo de funcionários da administração central em detrimento da local. Verifica-se, de facto, uma enorme discrepância entre estes dois níveis administrativos.

Recorda-se que, em 1968, a distribuição dos efectivos da função pública era de 26,4% na administração local e de 73,6% na central (Rocha, 1991: 49). Em 1994, em Portugal, 86 % do total do pessoal era afecto à administração central e apenas 14% à administração local. A Finlândia, por exemplo, distribui 75% dos seus funcionários na administração local e somente 25% a nível central (ver Quadro 3.1). A discrepância entre o norte e o sul da Europa é bem patente. Em 1999, esta situação confirma-se: A administração central Portuguesa representa 78,3% (560 823 efectivos) do emprego público, enquanto a administração regional 4,7% (33 804) e a local 16,2% (116 066) (MREAP, 2001:09). Portugal surge, na Europa, como o país mais centralizado.

Quadro 3.1– Distribuição dos funcionários por nível de governo

País	Norte/Sul da Europa	Nível de governo	%
Dinamarca	N	Central Local	27,1 70,8
França	S	Central Sub-nacional	74,4 18,4
Grécia	S	Central Local	85,3 14,7
Noruega	N	Central Local	26,0 74,0
Portugal	S	Central Local	86,0 14,0
Reino Unido	N	Central Local	47,7 52,3
Média	N S	Local Local	52,1 32,3

(Fonte: OCDE, *Managing Across Levels of Government* (1997) em John, 2001: 38)

Assim, Portugal, no período pós-revolucionário, de 1974, investirá no reforço do papel do Estado, isto para socorrer a população vinda das ex-colónias e a do país, com exigências de mais serviços. Um procedimento em contra-ciclo em relação ao que se passava então nos países mais desenvolvidos que iniciavam processos de emagrecimento administrativo.

Considera-se, nos países mais avançados, que a promoção do desenvolvimento e da coesão social passará cada vez menos por estruturas centrais do Estado e mais por unidades descentralizadas, a nível local. A regionalização do território português, somente em 2003, poderá ter dado alguns passos, bem tímidos, através da instituição das áreas e comunidades urbanas que receberam prerrogativas mas sem os necessários

financiamentos centrais, sublinhe-se, para desempenhar funções de âmbito territorial supra-municipal. Para trás poderão ter ficado as assembleias distritais, o processo da regionalização e a criação de novos municípios.

A existência de autoridades locais autónomas está consignada em sede de Constituição da República Portuguesa. Diz no seu Artigo 235º n.º 1 que “a organização do Estado compreende a existência de autarquias locais,” poder local a que é dedicado todo o Título VIIIº, dos dez que constituem a Parte III do texto supremo. Esta hierarquização das disposições constitucionais relativas ao poder local consubstancia um valor e praça relevantes no sistema jurídico nacional, sendo que, portanto, “as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (Artº 235º-2). As autarquias locais portuguesas, no continente, compreendem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. As duas primeiras sucedem, no tempo e no espaço, respectivamente, às freguesias e aos concelhos que provinham da divisão administrativa do regime ditatorial cessante.

O presente trabalho dedica-se especialmente aos municípios e, dentro destes, às câmaras municipais. Estas são o resultado da divisão social do trabalho político entre o Estado central e local, na sua base social territorial, e a sua especificidade vai problematizar o seu desenvolvimento em “projecto político local” (Guerra, 1985: 65).

Na perspectiva sociológica, o poder autárquico engloba, não apenas, as instituições políticas e administrativas dos municípios, mas também as funções e responsabilidades sociais/políticas das associações locais, bem como a dinâmica das relações sociais subjacentes (Lopes, 1991: 253). Mas não será esta a aceção do presente trabalho, quando se refere ao “poder autárquico,” sendo, sim, as instituições eleitas que concorrem para a tomada de decisão política e institucional democrática: as assembleias e executivos dos municípios e das freguesias.

A Constituição da República determina, ainda, que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como as competências dos seus órgãos são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”, isto é, as atribuições das autarquias locais já não têm, em si, natureza política mas administrativa (Art.º 237º-1). Os órgãos das autarquias locais são colocados, constitucionalmente, a par dos órgãos

de soberania (Art.º 111º-2) relativamente à separação e interdependência da organização do poder político. Se a Constituição, na sua unicidade, se aplica, de forma imparcial, a todos os corpos administrativos nela instituídos, não haverá diferenciação entre municípios, sendo que a todos são atribuídas iguais competências e responsabilidades.

Os municípios portugueses cobrem um conjunto heterogéneo de autarquias locais. A diferenciação administrativa entre estes ficou consagrada no código administrativo de 1886¹³ e, até ao presente, conheceu flutuações diversas, quer no referente aos critérios e categorias classificativas, quer quanto às implicações na estrutura orgânica municipal. Antes dessa data, vigorava no país um sistema que se pode qualificar de uniforme, excepção feita às disposições para os municípios de Lisboa e Porto. Nestes dois últimos, as câmaras municipais eram compostas, respectivamente, por treze e onze vereadores. Nos restantes, a composição reduzia-se a sete ou estava dependente da dimensão populacional.

O Código de 1886 estabelece, de forma inovadora, uma classificação dos municípios em três categorias, atendendo-se aos limiares demográficos de quarenta mil (primeira categoria), quinze mil (segunda categoria) e menos de quinze mil habitantes (terceira categoria), sendo que os concelhos sede de distrito são integrados na categoria mais importante.

De sublinhar que os principais aspectos decorrentes desta classificação relacionavam-se com o número de vereadores e com a remuneração do pessoal das câmaras e das administrações dos municípios. Isto é, os funcionários municipais recebiam ordenados consoante a dimensão do respectivo município.

Em 1895, o código de João Franco altera o anterior e introduz uma seriação em três ordens. Na primeira, os municípios sediados em capital de distrito ou com uma importante população aglomerada e um desenvolvimento industrial e comercial; na segunda, os de sede de comarca e na terceira, os restantes. De referir, uma inovação introduzida que diz respeito ao regime de “tutela” exercida pelos municípios sede de comarca sobre os graduados de terceira ordem: os primeiros exerciam determinadas atribuições no território dos segundos que estivessem geograficamente compreendidos na respectiva circunscrição comarcal. Estamos perante um embrião do intermunicipalismo dos nossos dias.

¹³ As referências aos diversos códigos administrativos podem ser consultadas em (MAI, 1979).

Por outro lado, os municípios de terceira ordem estavam, ainda, subalternizados quanto a receitas e despesas, não dispunham, tão pouco, de administração própria e recebiam atribuições mais modestas.

Os administradores dos municípios de primeira categoria deveriam ser bacharéis em direito ou possuir curso superior e, nestes concelhos, os empréstimos e os aumentos do quadro de pessoal municipal deviam ser sufragados pelos grandes contribuintes domiciliados no território concelhio.

O código de 1896 reduz a classificação a duas categorias, sendo que o Governo ficou autorizado a suprimir os Concelhos da terceira categoria do Código anterior.

O código seguinte, de 1936, agora sob o regime ditatorial, sistematiza os municípios em urbanos e rurais, uns e outros divididos em três ordens. Obrigava, ainda, à criação de federações para os municípios urbanos e para os de Lisboa e Porto e estabelecia uma igualdade entre os municípios no que respeita às atribuições e regime tutelar.

Mais recentemente, o decreto-lei (DL) 77/84, de 8 de Março, procedeu à classificação dos municípios entre urbanos e rurais.

Assim, no continente e nas ilhas, esta lei estabelece quatro ordens de classificação dos municípios (Urbanos de 1ª ordem, e rurais de 1ª, 2ª e 3ª ordens) com base no apuramento do XIIº censo de 1981 e os valores dos impostos directos cobrados pelo Tesouro no triénio de 1979, 1980 e 1981.

Tipos de municípios	N em 301	Descrição
Urbanos ¹⁴ de primeira ordem	31	- População de sede superior a 25 000 habitantes ou de 20 000 sendo capital de distrito, - Quando essa população corresponda a, pelo menos, 25% da população total do município.
Rurais de 1ª ordem	86	- Sede capital de distrito ou com 5 500 ou mais habitantes ou com contribuições directas para o Estado iguais ou superiores a 8/10 000 do total das receitas do Estado.
Rurais de 2ª ordem	100	- Com 30 000 ou mais habitantes e menos de 55 000 - Ou menos de 30 000 habitantes, em que o montante das contribuições directas, anualmente liquidadas, para o Estado, seja igual ou superior a 3/10 000 do total das receitas arrecadadas pelo tesouro ou nos termos do Artigo 2º do decreto-lei atrás referido.
Rurais de 3ª ordem	84	- Municípios não compreendidos nas anteriores

¹⁴ Os municípios de Lisboa e Porto não têm classificação.

Em jeito de síntese, pode-se considerar que os municípios urbanos (10.2%) e os rurais de primeira ordem (28.6%) constituem o grupo que se caracteriza por valores de dimensão populacional superior à média nacional. Em 1990, por exemplo, a população média municipal, em Portugal, atingia 32 300 habitantes (CCRN, 1998:17). Em 2004, os 308 municípios ainda estão categorizados com recurso à Lei de 1984. A nova lei de finanças locais de 1998, ainda em vigor (Lei 42/98, de 6 de Agosto), introduziu dois fundos municipais: o Fundo Geral Municipal e o Fundo de Coesão Municipal, instituídos com critérios de repartição que reflectem a dimensão populacional, geográfica, administrativa e económica do município (Antunes, 2001: 65).

3.1.2 - Funções e Organização estrutural

3.1.2.1 – Funções e modelos de gestão

Um dos aspectos mais inovadores e interessantes da Constituição Portuguesa de 1976 encontra-se na definição da nossa democracia como democracia descentralizada, particularmente em termos de descentralização territorial (Miranda, 1986). Com efeito, ela proclama, como “princípios fundamentais”, a subsidiariedade, a autonomia das autarquias locais (note-se que é um dos limites materiais da revisão constitucional (Artigo 288º, alínea h) e a descentralização democrática da administração pública (Artigo 6º-1), sem embargo de ser unitário.

O princípio da subsidiariedade é um instituto de cariz germânico segundo o qual a execução de uma determinada política deve ser realizada pela autoridade política mais adequada aos objectivos de eficácia na utilização dos meios públicos e do interesse geral. Por outro lado, “a divisão social do trabalho político traduz-se na distribuição de competências entre as diversas instâncias” (Mozzicafredo, 1991), entre o poder central e o poder local. É a gestão pública em duas escalas, sendo que os contornos destas competências e as limitações à autonomia financeira dos Municípios influenciam a capacidade de intervenção dos órgãos autárquicos.

Normalmente, nos países de poder centralizado, há forte dependência legislativa e financeira dos órgãos da administração central. Os poderes locais dependem da boa vontade destes no que diz respeito à delegação de competências e à atribuição das verbas adequadas. Não raras as vezes, os municípios recebem atribuições, por vezes

inesperadamente, e aguardam, *ad eterno*, as verbas que as acompanham. Herdam, inclusive, por vezes, alguns funcionários excedentários dos serviços transferidos.

Em Portugal, no período pós 25 de Abril de 1974, e apesar da intenção de reforçar o poder local, o governo central é demasiado avarento neste domínio. Possivelmente, a crise financeira estatal, incapaz de suportar as despesas do Estado-providência, terá precipitado uma delegação de atribuições até então na mão centralizadora (Ruivo, 2000).

Alguns investigadores defendem que o Estado, quando transfere competências, efectua uma espécie de “descentralização da crise,” e a escala de responsabilização, assim aumentada, pode não significar uma autêntica descentralização.

Deve-se sublinhar que a ausência de um poder autárquico intermediário entre o Estado central e os municípios enfraquece a relação interinstitucional. Existe uma disparidade flagrante entre estes dois parceiros, sendo que o primeiro subjuga o segundo. Esta desproporção contratual institucional configura um artifício estatutário para privilegiar o centro em detrimento da periferia, favorecendo, inclusive, a ausência de “*partilha da governância*” da coisa pública e do interesse geral.

As atribuições dos municípios configuram uma organização política e administrativa tanto complexa quanto a categoria do município. A dicotomia wilsoniana (Woodrow Wilson, 1896) entre política e administração tem sido interpretada no sentido de que os líderes políticos sejam simultaneamente gestores das políticas e executivos administrativos (Rocha, 1995: 117) com a sanção dos eleitores e dos contribuintes às políticas entretanto desenvolvidas. Este acometimento também reside, a nível local, na administração autárquica. Se, nos primórdios da regulação administrativa, as atribuições do presidente da câmara municipal abarcavam a execução das deliberações municipais, publicação de posturas, propostas dos orçamentos, representação em sede judicial e inspecção dos estabelecimentos e serviços municipais, hoje as exigências modernas consubstanciam uma plêiade de atribuições.

Desde os anos posteriores à Revolução de Abril de 1974, as tarefas e atribuições dos municípios aumentaram drasticamente sem os meios financeiros associados e os autarcas consideram que não detêm as competências suficientes para planear, programar e executar todas as acções de âmbito concelhio. Defraudam, portanto, as expectativas de uma melhor qualidade de vida da população, ficando as câmaras com o ónus político de não satisfazer as necessidades dos munícipes. As autarquias locais continuam, portanto,

dependentes da administração central quanto a inúmeras questões relativas ao urbanismo, ao ambiente, financiamentos, por exemplo. Uma das últimas insatisfações, quanto às competências, prende-se com a concorrência que se verifica existir entre diversos departamentos estatais (Gago e Pereira, 1990) quando estes actuam desconcertadamente no território municipal e, por vezes, à revelia das próprias competências autárquicas.

Por fim, no que concerne à problemática financeira dos municípios, estes sempre se manifestaram insatisfeitos com o incumprimento da lei de finanças locais e a insuficiência dos meios financeiros para os seus projectos de desenvolvimento. Neste domínio, os municípios rurais consideram-se discriminados relativamente aos demais, devido à uniformização dos critérios de atribuição dos fundos estatais. Os programas de actividades são elaborados, por vezes, sem a aprovação final do orçamento do Estado, não sendo raras as situações em que os mandatos governamentais, quando cessam antecipadamente, implicam que as verbas para as autarquias sejam transferidas em duodécimos.

Na França, a situação descrita é muito parecida, estando as “communes” francesas muito dependentes das receitas do Estado e dos empréstimos. É conhecido que elas não possuem todos os instrumentos necessários à sua afirmação descentralizada. Neste país, também se assiste à transferência de competências sem as devidas compensações financeiras (Lachaume, 1999).

Nos Estados Unidos, Feldman e Khademian (2002), que analisam a forma como as preferências se transformam em políticas, consideram que são os eleitos que influenciam, a título individual, as estruturas administrativas num modelo hierarquizado e que da interacção com a sociedade civil surgem estruturas participativas, provavelmente mais democráticas. Outra investigação recente (French, 2001) conclui que a organização dos municípios relaciona-se com a sua dimensão. A capacitação dos serviços municipais vai depender deste factor e favorecer ou dificultar a realização do objectivo político de qualquer governo local: um governo eficaz, assegurando o bem público.

Em Portugal, num estudo sobre os dez anos de democracia local (1976-1986), Mozzicafredo (1991) oferece uma tipologia dos modelos de gestão camarária, em três grupos. O primeiro diz respeito a mecanismos jurídico-institucionais, para dar resposta às solicitações imediatas dos cidadãos. Está-se na sequência da revolução de Abril de

1974 e as populações são exigentes quanto a soluções rápidas que respondam às suas carências. Estes mecanismos jurídicos e institucionais predominam nas autarquias locais entre 1976 e 1986, favorecendo a reeleição dos autarcas. O segundo tipo resulta de acordos com partidos que, normalmente, desembocam em actividades de rotina. Por fim, o terceiro tipo de gestão resulta da negociação com parceiros sociais e permite a emergência de projectos de inovação.

Podemos pensar que a dimensão do município influi, com certeza, no assento de uma tipologia ou de outra, em função da dimensão e do nível de desenvolvimento do mesmo município. Em Portugal, legislação de 1984 (DL 100/84, de 29 de Março) complementada pela lei das finanças locais (DL 42/98, de 6 de Agosto) estabeleceram as denominadas leis das autarquias locais. Finalmente, os DL 159/99 de 14 de Setembro e 169/99 de 18 de Setembro (nova lei das autarquias locais) configuram um novo quadro de competências e funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. A organização do município é tratada no Capítulo IVº (Artº 41º a Artº 74º) e, particularmente, no Capítulo Vº (Artº 75º a Artº 98º) em termos de disposições comuns a todos os órgãos autárquicos: assembleia de freguesia, junta de freguesia, assembleia municipal e câmara municipal. A seguir, apresentam-se estas disposições.

3.1.2.2 – Organização do poder local

3.1.2.2.1 - Breve referência histórica

Nas palavras de Cândido de Figueiredo, “o município é o coração do organismo social: dele partem as artérias que levam actividade e movimento a todo o corpo da sociedade.” Para António Sardinha, “sem localismo, não há cidadãos, mas simples administrados”. Lucena e Vale defende que, na realidade, “a vida administrativa local é como que a escola primária da cidadania, a nossa terra, a antecâmara e miniatura da Nação, e o sentimento regionalista o próprio substituto do amor da pátria”. (Santos, 1987: 170).

O concelho é, na velha tradição ocidental, a reunião, a associação de vizinhos, a união ou irmandade dos homens bons, criado por acto revolucionário e livre, legalizado pela autoridade senhorial (Coelho[1], 1986: 164). Por isso, os concelhos preexistem aos forais (Coelho[2], 1986: 1). O povo, como salientaria Alexandre Herculano, terá providenciado à sua libertação da servidão com o advento do municipalismo,

conquistando a sua emancipação, em resultado das revoltas dos servos contra os senhores. O concelho nasce, portanto, da luta pela liberdade, nomeadamente e entre outras, a liberdade de se reunir em assembleia e, através desta, procurar dirigir em boa parte o seu destino (Coelho[1], 1986: 170). Herculano demonstrou, aliás, que os “*concelhos ou comunas*” converteram “*associações de homens do trabalho*” em entidade política. Esta relação milenar entre o homem e a instituição local perdura até aos nossos dias.

As freguesias e os municípios, como os conhecemos na actualidade, entraram em funcionamento pleno após as primeiras eleições autárquicas de 12 de Dezembro de 1976, com a verificação da participação adequada das populações. Sufragadas pelo voto popular, as autarquias têm autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dispondo de poder regulamentar próprio, dentro dos limites legais. Estão sujeitas à tutela administrativa por parte dos órgãos do Estado que verificam o cumprimento da legalidade (Gaio, 1994: 13).

3.1.2.2.2 - Princípios gerais e atribuições dos municípios

Neste capítulo é feita a caracterização e análise da organização e funcionamento do governo local nas suas principais vertentes, com o objectivo de melhor poder cernar os condicionamentos do exercício da governância local.

Os municípios detêm poder próprio atribuído pela Constituição da República e estão organizados em conformidade com a lei, dispondo de financiamento com respeito ao preceituado legalmente. Considera-se que são organizações do poder político que intervêm na escolha pública local, de que resulta o fornecimento de um conjunto de bens e serviços públicos aos cidadãos (Marta, 2000: 158).

A Lei-quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (DL 159/99, de 14 de Setembro) lista as suas atribuições, a natureza, a competência dos órgãos municipais e as modalidades e o prazo de transferência dessas competências para os municípios estabelecendo ainda mecanismos de aferição do processo de descentralização administrativa. Este diploma faz referência às competências-poderes, como veremos seguidamente, e não às competências-orgânicas (Costa, 1995: 18), regulamentadas, estas, pelo DL 169/99, de 18 de Setembro.

3.1.2.2.1-Competências-poderes dos municípios

Os municípios dispõem de atribuições nos domínios seguintes, segundo a Decreto-lei 159/99, de 14 de Setembro (Artº13º a 31º):

a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Acção Social; i) Habitação; j) Protecção civil; l) Ambiente e saneamento básico; m) Defesa do consumidor; n) Promoção do desenvolvimento; o) Ordenamento do território e urbanismo; p) Polícia municipal; q) Cooperação externa.

São múltiplas as áreas de actuação sendo que, em princípio, os municípios implementam a escolha pública local no espaço concelhio. Este novo corpo legislativo apresenta algumas inovações, das quais salientamos as mais importantes: protecção civil, ambiente e saneamento básico e cooperação externa. Até então, nesta última matéria, as geminações e a cooperação externa praticadas eram feitas sem enquadramento legal. Uma situação que ficou, desde então, resolvida.

3.1.2.2.2 - Competências-orgânicas dos municípios

Recorda-se que as atribuições das autarquias estão elencadas na lei-quadro das autarquias locais, o decreto-lei nº 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

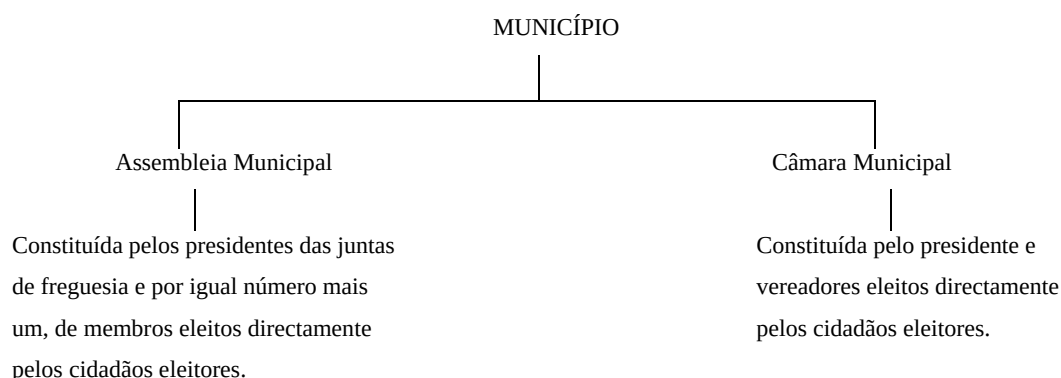
Apresenta-se, seguidamente, os pontos que a legislação contempla para os órgãos do município, isto é, a assembleia municipal e a câmara municipal, órgão deliberativo e um órgão executivo, respectivamente, com uma maior atenção para o segundo órgão, objecto do presente estudo (ver Quadro 3.2).

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município (DL 169/99, Artº 41º) e as suas atribuições são inúmeras (Artº 53º) sendo de sublinhar que todas as decisões do Município têm de ser aprovadas pela Assembleia mas a fiscalização da actividade da Câmara e dos serviços municipalizados faz-se casuisticamente e a

posteriori (idem supra, Artº 53-5). Tendo em consideração as balizas do nosso estudo, avançaremos de imediato para a Câmara Municipal, órgão “*executivo colegial do município*” (idem supra, Artº 56º) a quem compete (idem supra, Artº 64º) a definição e execução das políticas.

Quadro 3.2 - Os órgãos do Município

(Adaptado de Gaio, 1994:13)



A câmara municipal, enquanto órgão de funcionamento permanente, tem desempenhado um papel central na escolha pública municipal (Marta, 2000: 172), uma vez que lhe compete tomar decisões no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e da gestão corrente (DL 169/99, Artº64º-1º); decide no âmbito do planeamento e do desenvolvimento (Artº 64º-2º); no âmbito consultivo (Artº 64º-3º); no apoio às actividades de interesse municipal (Artº 64º-4º); em matéria de licenciamento e fiscalização (Artº 64º- 5º) e no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (Artº 64º- 6º).

3.1.2.2.3 - Relações câmara municipal/ assembleia municipal na tomada de decisão

Como sublinha Marta (2000: 171), “nos seus aspectos mais essenciais, a relação da assembleia municipal com o executivo municipal está contemplada no “princípio de separação de poderes”. O DL 159/99, de 14 de Setembro consagra os princípios constitucionais da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. A

preocupação primeira do legislador é assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados (DL 159/99: Artº 2º), a subsidiariedade e a coordenação de interesses entre a administração central e a administração local.

A lei das autarquias locais (DL n.º 169/99 de 18 de Setembro) lista dois princípios fundamentais no que concerne às relações inter-orgânicas:

- O princípio da independência (Artº 81º): os órgãos das autarquias locais são independentes no âmbito da sua competência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na Lei;
- O princípio da especialidade (Artº 82º): os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais.

Mas o processo político municipal é constituído por um sistema de conjugação de esforços no sentido de uma cooperação institucional entre os dois órgãos. Desta forma, a participação dos membros da Câmara na Assembleia Municipal está regulamentada pelo Artº 48º da lei das autarquias locais.

- 1 - A câmara municipal faz-se representar, obrigatoriamente, nas sessões da assembleia pelo presidente que pode intervir nos debates, sem direito a voto.
- 2- Os vereadores devem assistir às sessões da assembleia municipal, desde que solicitados pelo plenário ou com a anuência do presidente da câmara, podendo intervir, sem direito a voto.

Esta participação, consignada na lei, é uma orientação clara do legislador no sentido de forçar a criação de oportunidades de cooperação inter-institucional para a escolha pública local.

Quem assiste a uma sessão da assembleia municipal poderá notar o desequilíbrio apreciável entre a presença de uma pessoa (o presidente da câmara, na verdade em representação do executivo municipal) e o peso institucional de um plenário, com um elevado número de membros, sendo que, por outro lado, é uma oportunidade excepcional para o presidente da câmara expor e defender a sua política, os seus argumentos, convencer a maioria e facilitar a aprovação da agenda.

Todavia, como nota Marta (2000:171), “a assembleia municipal detém alguma supremacia,” não na concepção das políticas, uma vez que quem define o conteúdo é a câmara, mas, sim, nas deliberações que conduzem à aprovação dos seus aspectos mais gerais, sem os quais estes não podem ser executados.

A assembleia municipal tem o poder, somente, de rejeição ou de aceitação, obrigando a câmara municipal, na primeira situação, a rever a sua proposta e a moldá-la à vontade dos deputados municipais. Uma prerrogativa relevante, mas que, de certa forma, é prejudicada pela presença do presidente da câmara nas suas sessões. Esta transforma-se, assim, em mais um palco onde as escolhas públicas são discutidas, porventura o *forum municipalis* de Aristóteles.

O protagonismo de que usufrui o presidente da câmara assenta na tendência verificada na administração pública de reforçar os poderes do dirigente máximo do serviço ou do órgão. A Lei contempla, *de jure*, o acréscimo de competências depositadas no presidente da câmara e a sua preponderância na escolha pública sai reforçada, quiçá polarizada em excesso. A participação dos vereadores nas sessões da assembleia municipal (a pedido desta ou dos próprios, neste caso condicionada à anuência do presidente da câmara, note-se) representa uma inovação do DL 169/99. Deve ser salientada, porquanto permite que outras vozes do executivo municipal possam intervir no debate e atenuar a preponderância do presidente da câmara.

A assembleia municipal goza do poder discricionário de usar esta prerrogativa, as vezes que entender. Esta subalternização dos vereadores contradiz as raízes históricas do municipalismo, sendo que, no passado, esta função pública era de grande primazia social (Coelho[2], 1986: 42). Atendendo às relações de “subordinação” dos vereadores em relação ao presidente da câmara, não devemos esperar grandes eloquências dos mesmos numa sessão da assembleia municipal, a menos que sejam da oposição, claro está. Situação análoga verifica-se na lei das autarquias locais no que concerne à participação do presidente da junta e dos vogais da junta de freguesia nas sessões da assembleia de freguesia (Artº 12º - n.º4).

O desentendimento político pode desembocar no desequilíbrio institucional. A assembleia municipal pode rejeitar o orçamento (os relatórios das contas) apresentado pela câmara e inviabilizar o funcionamento da mesma, porque, sem orçamento, a câmara municipal não pode, teoricamente, efectuar pagamentos (aos funcionários, aos fornecedores) nem cobrar taxas e receber transferências da administração central. Esta contrariedade pode também desembocar na votação de moções de censura à câmara municipal (Artº 53º - 1i). O exercício de leitura e recenseamento dos verbos utilizados no texto do DL 169/99 de 18 de Setembro, permite destacar a assertividade dos que são empregues para as funções do órgão executivo (Quadro 3.3). Nota-se que a câmara municipal detém, de jure, as capacidades de empreendedorismo e de iniciativa activa, estatuto próprio, transmitido pela natureza dos verbos empregues.

Quadro 3.3 – Verbos usados na descrição das competências dos órgãos do município
(DL 169/99: Artº 53º e 64º)

Assembleia municipal	(Termos comuns)	Câmara municipal
Eleger, Acompanhar, Apreciar, Solicitar, Conhecer, Votar, Discutir, Tomar posição, Pronunciar-se, Estabelecer, Autorizar, Determinar, Municipalizar, Fiscalizar.	Elaborar, Deliberar, Aprovar, Fixar.	Executar, Proceder, Alienar, Adquirir, Aceitar, Exonerar, Apoiar, Organizar, Resolver, Dar cumprimento, Promover, Estabelecer, Declarar, Remeter, Participar, Criar, Construir, Ouvir, Colaborar, Designar, Assegurar, Emitir parecer, Conceder, Realizar, Ordenar, Emitir licença, Apresentar, Propor, Administrar, Nomear.

3.1.3 Alguns constrangimentos do poder local

Um conjunto de limitações dos governos locais condiciona a sua actividade local. Ruivo (2000) refere a discricionariiedade financeira das autoridades locais. Esta está ligada à possibilidade de uma institucionalização local de serviços menos regulados pelo centro, questão desdobrada em três: o tipo de sistema de impostos locais, o tipo de transferências financeiras e, por fim, as disponibilidades financeiras gerais.

Quanto aos tipos de transferências, há os que se materializam em transferências gerais e em bloco e aqueles em que as transferências são pré-definidamente dirigidas ao financiamento de um determinado serviço específico.

Portugal optou pelo primeiro modelo, sendo que este não veio aumentar a discricionariedade da oferta e da gestão dos serviços locais.

Ruivo (2000) considera, igualmente, que outra das influências negativas do centro sobre o local é por via dos saberes profissionais. As burocracias centrais continuam a monopolizar as perícias profissionais, no que se refere, por exemplo, a conhecimentos superiores de ordem técnica. Hoje, em Portugal, o poder local está (nem todo, na verdade), sobremaneira, condicionado pelo governo central, quer em matéria financeira, quer técnica. Porventura, a integração europeia veio acelerar esta degradação, porquanto as exigências dos programas comunitários, em termos de tecnicismo e de perícia, quer no planeamento, quer na avaliação da implementação, subalternizaram, durante longos anos, as câmaras municipais (Costa, 1996: 91). Por arrastamento, verifica-se uma integração a diversos ritmos. Pode mesmo aventar-se a opinião de que grande número das intervenções comunitárias terão sido “telecomandadas” do centro para o local, sem auscultação deste a montante, e a sua associação muito direccionada, a jusante.

Boaventura de Sousa Santos invoca, inclusive, a situação do “fascismo do Estado paralelo” (Santos, 2002) que se caracteriza pela forma de acção estatal com grande discrepância entre o direito escrito e a prática. Santos caracteriza esta forma de Estado na não aplicação ou aplicação selectiva das leis, no adiamento da entrada em vigor de medidas já aprovadas por lei, na não punição da violação das leis, nos cortes nos orçamentos de funcionamento das instituições, etc. Trata-se, em suma, de uma distanciação do Estado em relação às próprias leis e instituições.

Depois de se ter apresentado (no sub-capítulo 3.1) a administração local autárquica, numa perspectiva institucional e organizacional, distinguiram-se os princípios gerais e atribuições dos municípios e identificaram-se alguns constrangimentos do poder local. No sub-capítulo seguinte, aborda-se o processo da tomada de decisão.

3.2 - O Processo da Tomada de decisão

3.2.1 Enquadramento

A tomada de decisão é parte integrante da gestão de qualquer tipo de organização pública ou privada e a competência, nesta área, diferencia os gestores quanto à sua eficácia. “A boa ou a má gestão encontra-se portanto ligada à boa ou má tomada de decisão” (Bilhim, 2000: 175). Este é pois um processo genérico, exercido a todos os níveis hierárquicos da organização. Todavia, cinge-se este trabalho ao estudo da tomada de decisão estratégica, ou não programada, na acepção de Herbert Simon (1960). Trata-se daquelas decisões que fogem à rotina, sendo tão importantes que não podem ser tratadas como algo de standardizado. As decisões estratégicas dizem respeito ao todo organizacional, à sua missão, isto porque delas depende a sobrevivência e o sucesso futuro.

O processo de decisão reveste-se, portanto, de relevante interesse na medida em que interfere no devir organizacional. Para Harrison (1999) há, fundamentalmente, seis funções no processo de tomada de decisão:

- 1) A fixação de objectivos organizacionais;
- 2) A busca de alternativas;
- 3) A comparação e a avaliação das alternativas;
- 4) O acto de escolha;
- 5) A implementação da escolha feita;
- 6) A avaliação e controlo da implementação.

Estas funções (citadas em Bilhim, 2000: 178) desenvolvem-se, sequencialmente, de forma lógica. Note-se que, em permanência, o decisor, desde o início deste processo, confronta-se com a informação interna e externa à organização, para poder assumir uma decisão que vinculará a organização. Provavelmente, nesta confrontação residirá o fenómeno da participação do cidadão.

As organizações apresentam-se sob três tipos, sistemicamente como sistemas racionais, como sistemas naturais ou como sistemas abertos. Por outro lado, o processo de decisão tem sido explicado, fundamentalmente, por três modelos: o racional, o pluralista (ou político ou de negociação) e o organizacional ou de rotinas. (Rocha, 1991: 143). Quanto ao processo de decisão, o modelo racional é considerado o modelo paradigma ideal. Verificado o problema, identificam-se e classificam-se os objectivos; listam-se os meios disponíveis; avaliam-se as consequências de cada alternativa e, finalmente, faz-se a escolha e toma-se a decisão. Este modelo é objecto de críticas porque não tem em conta as inúmeras interferências que condicionam a tomada de decisão, nomeadamente provenientes de políticos, grupos de pressão, burocratas, falta de informação, incerteza.

O modelo pluralista é o modelo de negociação ou burocrático-político, definido por Lindblom como essencialmente incrementalista: o decisor considera apenas um número limitado de alternativas, as quais são modificações incrementais das políticas anteriores. As negociações, com todos os intervenientes na decisão, são de resolução fácil e de aceitação política e a incerteza é resolvida através do consenso. Na senda deste modelo estão inúmeras iniciativas de formação das decisões, de concertação das políticas e formas não eleitorais de participação.

O modelo organizacional ou de rotina distingue as decisões programadas das não programadas. As organizações desenvolvem rotinas para lidar com os problemas e os elementos da organização enfrentam-nos no sentido da harmonização. Este modelo ocupa uma posição intermédia entre o racional e o pluralista, não é inovador mas resistente à mudança. A inovação, neste sistema, apenas será possível se os líderes políticos tiverem carisma, influência suficiente sobre as organizações para as moldar aos novos desafios e implementar mudanças. Os políticos portugueses, na sua grande maioria, poderão estar interessados em processos de ritualismo administrativo em vez do modelo racional que implicaria uma actuação inovadora e prometedora.

Neste cenário, as diversas organizações, representativas de interesses próprios, actuam para conseguir satisfazer as suas pretensões. Desta procura organizacional múltipla resulta um modelo consensual possível.

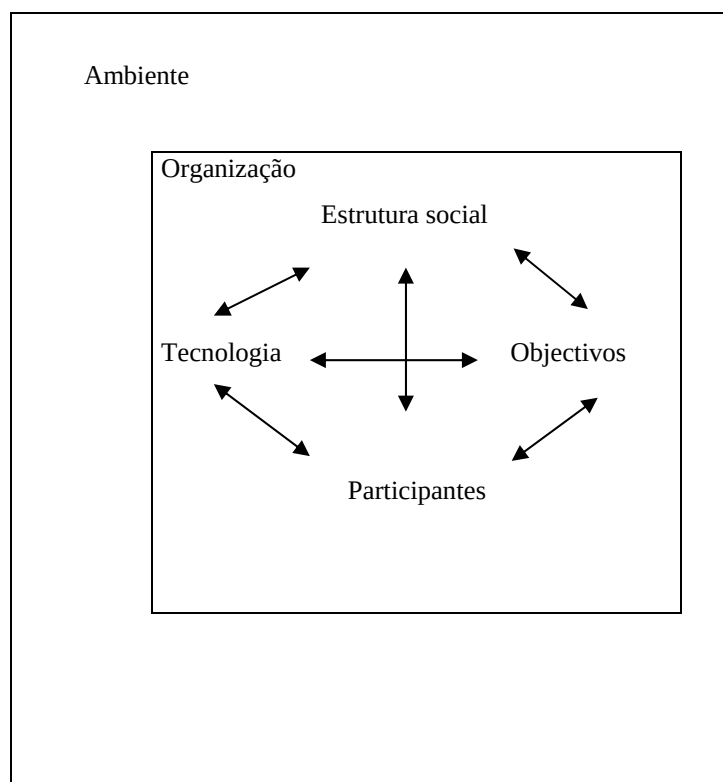
O processo de decisão na administração pública portuguesa (e as autarquias locais são parte deste sistema) apresenta, essencialmente, um processo rotineiro, em que é difícil a inovação e a introdução de novos programas, sendo necessária a negociação com os diferentes interesses, incluindo os da própria administração.

Como refere Rocha (1991: 148), há a tendência para descrever o processo político de tomada de decisão de forma racional, mas tal não é realista. De facto, o decisor está envolto num ambiente de multicentros de decisão que, segundo Whiteley (1986), estão interligados entre si. Dessa interligação resultará a tomada de decisão. Os políticos são parte deste cenário ambiental por razões eleitorais e de controlo dos *outputs* mas não conseguem determinar o processo político, apenas o influenciam.

O modelo de organização de Griffith (1965) insere a organização num ambiente mais amplo com interferências mútuas. Na própria organização, a estrutura social, a tecnologia, os participantes e os objectivos interagem na sobrevivência da mesma (Figura 3.1).

Figura 3.1 - Modelo de organização segundo Griffith

(Rocha, 1995: 48)



O interesse desta acepção organizacional reside no facto de considerar-se que os actores da decisão política não são meros seres racionais, senão que estão inseridos em organizações e sofrem as pressões das suas clientelas com as quais têm de negociar e transigir (Rocha, 1995: 48).

Quando Habermas analisa o conceito de política deliberativa (Silva, 2001) salienta que o procedimento formal da tomada de decisão política pode ser caracterizado através dos seguintes postulados:

- A forma argumentativa dos processos de deliberação assume-se como a troca de informação e argumentação entre as partes;
- Ninguém pode ser excluído legitimamente no sentido de assegurar o carácter público e transparente ao processo;
- Não há coerções externas mas uma igualdade de oportunidades de intervenção de todos os agentes envolvidos;
- De mesmo modo não há qualquer coerção interna, prevalecendo a igualdade de contribuição e crítica às propostas.

Habermas (citado por Silva, 2001) entende que estes processos deliberativos incluem a interpretação de necessidades e desejos, bem como a transformação de atitudes e preferências pré-políticas. Refere-se, inclusive, ao uso de uma mesma linguagem. Aos processos formais da tomada de decisão juntam-se os procedimentos informais, numa conjugação da qual emerge a “esfera pública” que constitui o veículo da opinião pública.

3.2.2 - Intervenientes em acção

3.2.2.1 - Escada da participação dos cidadãos (um tributo a Arnstein)

Considera-se que o Estado é pressionado por diversos elementos societários para uma actuação negociada, para além do quadro legal formal (Ruivo, 1993). Este Estado negociado e labiríntico abre os seus caminhos aos municípios (e outros actores sociais institucionais) de sua escolha e preferência. Verifica-se, no entanto, um distanciamento muito importante entre o que está regulado, legalmente, e o praticado na realidade, chegando-se, para cúmulo, de o Estado, por falta de sanção, estimular comportamentos informais, paralelos à legalidade. Por necessidade e para enfrentar os meandros técnico-

administrativos complexos e confusos, os autarcas portugueses socorrem-se de redes de conhecimentos e influências que ultrapassam o formalismo interinstitucional centro/periferia, para conseguirem a realização de projectos.

A personalização do poder e das formas de liderança na figura do presidente da câmara, assenta numa multiplicidade de factores. Neste sentido, ressalta a própria delimitação legal desse poder, por parte do Estado central. Trata-se, aqui, do papel local na sustentação do enraizamento dos presidentes e nas expectativas sobre as suas formas de comportamento e de acção (Mozzicafredo, 1991). O jogo do poder sugere, ainda, um conjunto de inter-relações mais complexas e mais íntimas do que o termo genérico “política” ou o simples “inter-relacionamento” (Lindblom, 1980: 39).

Aliás, a Lei 18/91, de 12 de Junho, atribui ao presidente da câmara funções orgânicas ou pseudo-orgânicas a nível municipal com o reforço dos seus poderes próprios, o que, em abono da verdade, poderá ser inconstitucional (Costa, 1995).

Por fim, o poder autárquico responde aos interesses dos grupos locais mais dinâmicos, uma espécie de corporativismo que dificulta a racionalização de uma estratégia de antecipação a médio prazo. A especificidade do sistema político local assenta em três aspectos significantes. Em primeiro lugar, a abertura política e a institucionalização do funcionamento democrático; em segundo lugar, as realizações locais e, por fim, a formação de compromissos sociais. Verifica-se, assim, um défice de poder, um desfasamento entre as potencialidades e as capacidades de poder dos governos locais, havendo também a necessidade de maior inovação no exercício do poder. Entende-se que os destinatários da acção política são os que sentem os problemas ou necessidades a que se quer dar respostas e, consequentemente, quem melhor pode ajudar a encontrar as melhores soluções (Neves, 2002: 165). Ora os cidadãos, quando votam, escolhem os “formuladores de políticas” mas não lhes é dada uma influência significativa no processo decisório (Lindblom, 1980: 95).

Neves (2002: 63) apresenta um esquema de implicação das pessoas que pressupõe a partilha de informação e a alimentação da comunicação a todo o momento, independentemente da distância física, com o recurso às novas tecnologias da informação. Num quadro de referência, esta autora valoriza a articulação sistémica de objectivos e meios, de componentes estruturais e comportamentais. Registe-se a descentralização de responsabilidades na dimensão da participação, no ciclo de gestão (Ver quadro 3.4).

Quadro 3.4 - Dimensões estrutural e comportamental da gestão

Dimensões	Ciclo de Gestão		
	Missão	Acompanhamento/ Controlo	Avaliação
Estrutural/Formal	- Referências orgânicas	- Sistemas formais de coordenação - Indicadores de gestão	- Relatórios
Políticas de recursos	- Normas - Orientações	- Sistemas formais de aquisição; afectação e manutenção	- Relatório e Contas
Comportamental	- Concertação de interesses/expectativas	- Implicação e partilha de responsabilidades	- Balanço social - Partilha nos resultados
Tomada de decisão	- Análise prospectiva	- Reuniões de ponto de situação	- Análise de resultados e de impacto
Participação	- Visões - Opiniões - Concertação	- Descentralização de responsabilidades	- Recompensas
Comunicação	- Trocas de informação	- Conjugação e partilha de informação de situação - Coordenação	- Níveis de avaliação

(Neves, 2002: 70)

Num célebre artigo, Sherry Arnstein¹⁵ (1969: 217) estabeleceu uma Escada de Participação do Cidadão (ver Figura 3.2) nos programas de governo (Swindell, 1998: 228). No fundo desta escada estão os degraus da “Manipulação” (1) e da “Terapia” (2). Estes descrevem níveis de não participação, situações criadas para substituir a participação genuína. Os poderes procuram “educar” ou “tomar conta” dos participantes. Aliás, em nome da participação, os poderes “convidam alguns cidadãos a representar os demais e constituir instâncias de consulta que permitirão obter o aval para planos de renovação urbana, sendo que nestes órgãos consultivos, são os técnicos que “ensinam” os cidadãos e não o inverso” (idem, 1969: 218) não havendo sequer uma auscultação efectiva mas uma apresentação das propostas que os poderes querem ver aprovadas, divulgando-se depois a adesão das bases populares aos programas propostos.

Na realidade, os cidadãos não foram ouvidos. Os próprios membros destes organismos consultivos não terão acesso a toda a informação disponível sobre as propostas como, por exemplo, os custos envolvidos, as receitas previstas, o tipo de gestão adoptada para executar a proposta, os directores e concessionários das obras, etc. Arnstein sublinha, inclusive, as consequências deste procedimento, muito em voga nos Estados Unidos dos anos 60 e 70. Depois de cortarem a fita dos novos empreendimentos

¹⁵ Médica, activista dos direitos cívicos e especialista em planificação, Sherry Arnstein elaborou um dos artigos mais importantes na temática da participação dos cidadãos, isto em 1969, época conturbada e de afirmação dos direitos cívicos nos Estados Unidos e na Europa. O artigo reproduz, na primeira página, um famoso poster dos estudantes franceses de Maio 68: “Je participe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez, ils profitent” (Arnstein, 1969: 216).

e depois de terem aceite a sua associação “orgulhosa” na renovação urbana, ou no programa em favor dos pobres, “os membros consultivos verificam que não colocaram as perguntas adequadas, que não exerceram o espírito crítico, que não criaram as condições de associação dos demais cidadãos, afinal, que foram manipulados pelos poderes.”

Os cidadãos, aqueles outros que ficaram de fora deste processo, esses tiraram as ilações devidas, exigindo níveis mais sérios de participação e de associação efectiva ao planeamento, a montante, e à tomada de decisão, a jusante, com as garantias de satisfação das suas necessidades.

O degrau “Terapia” (2) deve ser colocado no fundo desta escada, porquanto disfarça-se de participação dos cidadãos, sendo “desonesto e arrogante” (ibidem). Neste patamar, de não-participação, os cidadãos são considerados como doentes, que não percebem os desideratos da programação e do planeamento e que, portanto, são expostos a trabalhos árduos de conversão às boas intenções, quer dos peritos quer dos políticos, para melhoramento das suas vidas.

Os pobres dos cidadãos são submetidos a terapias que os transformarão em bons cidadãos, colaboradores das entidades oficiais, situações que podem ser encontradas quando gabinetes de atendimento aos cidadãos são meras correias de amortecimento de queixas ou “gate-keepers” do poder para relativizar as reclamações dos cidadãos. Ou quando grupos são associados a campanhas de limpeza dos espaços públicos ou de criação de grupos de vigilância.

Os degraus “Informação” (3) e “Consulta” (4), como níveis de participação simbólica, apresentam oportunidades de diálogo entre o poder e os cidadãos mas estes apenas contribuem para a informação dos poderes sem assumir um papel relevante na mudança do *status quo*. O degrau “Pacificação” (5) proporciona, entre os detentores dos poderes de decisão e os cidadãos, um patamar de elevado nível simbólico, pois os detentores do poder de decisão continuam a detê-lo apesar das contribuições dos cidadãos.

Na situação de “Informação” (3) assiste-se, essencialmente, a uma transmissão, em sentido único, de dados detidos pelos poderes em direcção aos cidadãos, sem o contributo destes para a melhoria da informação. Muitas reuniões e sessões de esclarecimento têm este objectivo muito limitado de “despejo” de informação sem o

“feedback” dos cidadãos. O detentor do poder apresenta-se com uma longa exposição, fundamentada, ilustrada, com linguagem tecnocrática. Perante este aparato e intimidados pela exposição, porventura agradecidos ao poder por informá-los, muitos dos cidadãos não a terão entendido, aceitam a proposta, para a qual não contribuíram efectivamente.

A “Consulta” (degrau 4 da escada) ocupa nível similar ao da informação. Neste degrau, o poder desenvolve uma estratégia de recolha de opiniões dos cidadãos, opiniões que vai procurar contrariar, ora com argumentos legais, ora de ordem técnica, e porventura integrar alguns destes no projecto terminal. Afinal, o poder também é flexível. Mas, na essência, os projectos estão muito parecidos com os originalmente apresentados. Arnstein classifica-os mesmo de “ritual de consulta” (Idem supra: 219). Inúmeros inquéritos são elaborados, os cidadãos auscultados mas, efectivamente, a integração desta auscultação é muito deficiente e por vezes trata-se de um simulacro de consulta, sem qualquer interferência nos propósitos dos poderes.

O degrau de “Pacificação” (5) consiste no primeiro patamar de influência dos cidadãos nas decisões. Trata-se, de facto, de apaziguamento pela integração de alguns representantes (sempre em minoria) das camadas sociais mais afectadas pela planificação. O poder e as elites, esses, nunca perdem a capacidade de decisão sobre as opções que lhes interessam.

O nível de pacificação estará dependente da qualidade do apoio técnico prestado e da capacidade destes membros da comunidade em priorizar as suas necessidades. Estas são exigências técnicas que diminuem a liberdade de participação dos cidadãos, quando estes se vêem confrontados com os demais grupos, mais organizados e oriundos das elites, que constituem os órgãos de pacificação.

Os cidadãos perdem-se no labirinto da administração e a complexificação dos problemas estimula a “desaderência” dos processos de pacificação, tornando-os mais pobres porque menos participados. Aliás, refira-se, os poderes instituídos utilizam estratégias de afastamento das camadas mais pobres da sociedade (ibidem: 221) organizando reuniões, por exemplo, a horas impossíveis para os cidadãos (neste aspecto as mulheres são demasiadamente penalizadas), ou em locais de acesso constrangedor (hotéis de luxo, por exemplo) ou que geram despesas insuportáveis para os pobres.

A assunção da cidadania participativa é maior com a subida da escada. Atingir os níveis da “Parceria” (6), “Poder delegado” (7) e “Controlo” (8), por parte dos cidadãos, permite augurar situações de tomada de decisão nas mãos dos cidadãos, assumindo efectivamente o “managerial power” (Arnstein, 1969: 217).

O nível de “Parceria” (6), como primeiro patamar de poder dos cidadãos, consiste na negociação entre os cidadãos e os detentores do poder, no seio de estruturas nas quais as responsabilidades são partilhadas e assumidas entre ambos. Esta situação é possível quando a comunidade dispõe de recursos suficientes (humanos, técnicos e financeiros) e de organizações da sociedade civil capazes de sustentar a participação dos seus representantes. “Trata-se de ir à Câmara com o chapéu na cabeça e não na mão” (ibidem: 222). No Programa de Cidades Modelo, nos Estados Unidos dos anos sessenta, apenas 15 das 75 cidades envolvidas dispuseram-se a criar este tipo de estruturas de parceria. Em algumas destas cidades, quando os projectos foram apresentados pelos “county councils” nas comissões de parceria, estes foram rejeitados liminarmente porque não foram encomendados e participados por estas estruturas. Algumas destas organizaram-se, inclusive, com recursos humanos e técnicos próprios que exigiram, aos poderes instituídos, os meios financeiros e infraestruturais imprescindíveis ao seu desempenho.

O degrau (7) da Delegação de poder é resultante de um compromisso entre decisores públicos e os cidadãos, no sentido de estes assumirem parte da decisão, respeitante a um determinado plano ou programa. Neste caso e nas estruturas de decisão, os cidadãos devem dispor da maioria dos votos. Neste limiar, os cidadãos podem assumir a responsabilidade da decisão, mas uma responsabilidade partilhada.

Esta postura de cidadania pode desembocar na criação de organizações de cidadãos, associativas ou cooperativas que realizem o planeamento, em acordo com os detentores do poder político, mas onde pode ser exercido o veto por parte dos cidadãos ou da autoridade política local. Finalmente, a assunção do último degrau desta escada (o oitavo) é conseguida quando ocorre o controlo por parte dos cidadãos.

Este último patamar (8) da escada de Arnstein diz, portanto, respeito às situações, pouco vulgares, nas quais os cidadãos assumem grande índice de controlo das decisões que lhes dizem respeito. Mas, chama-se a atenção de que não se trata naturalmente de uma realidade absoluta, pois o controlo sobre as decisões é uma função

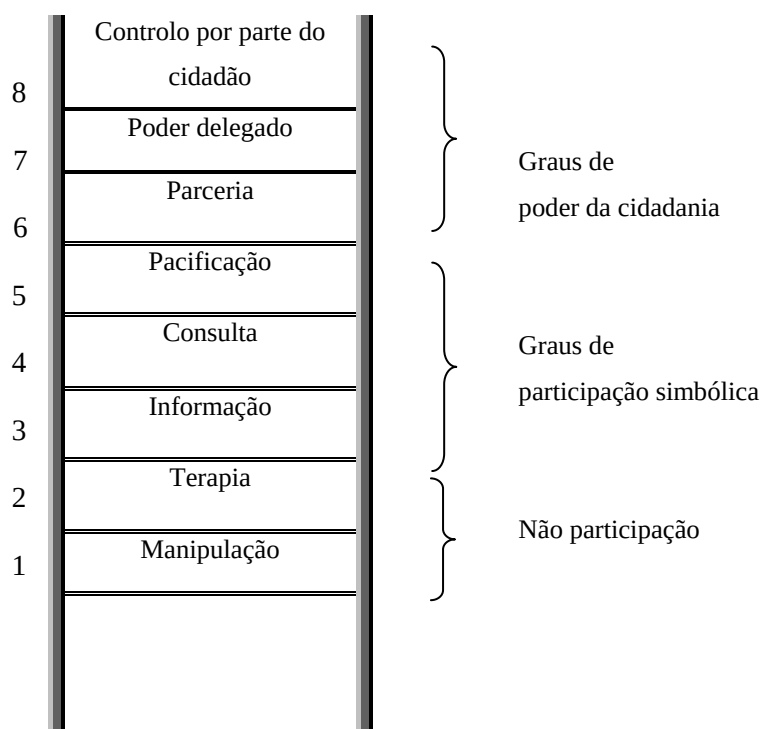
complexa que envolve, muitas das vezes, um sem número de agentes, momentos e condições de decisão que de todo não pode ser reservado em exclusivo aos cidadãos.

Mesmo assim, pode-se considerar que existem processos nos quais os cidadãos detêm o controlo das decisões. Tal acontece quando, por exemplo, não há intermediários entre as entidades financiadoras dos programas de intervenção e os cidadãos decisores, gerando a responsabilidade directa das organizações de cidadãos. Estas assumem o poder da negociação com as comunidades que representam e, igualmente, junto daquelas que contestam este protagonismo dos cidadãos, sobretudo quando nos Estados Unidos estes são sobretudo negros. Os contestatários do controlo por parte dos cidadãos advogam o incentivo ao separatismo, à balcanização dos serviços públicos e à ineficiência dos serviços prestados sob esta base.

Finalmente, Arnstein considera que este patamar último da participação dos cidadãos, muito invulgar diga-se, vem demonstrar quanto falharam os outros degraus de participação, em face dos resultados alcançados na luta contra as desigualdades sociais, na luta contra a exclusão dos cidadãos.

Figura 3.2 - Escada da participação do cidadão

(Tradução, segundo Arnstein, 1969: 217)



Naturalmente que esta escada apresenta algumas deficiências, nomeadamente de escala, de conteúdos em cada nível apresentado, e de passagem de um para outro nível. Alguns estatutos institucionais misturam vários destes níveis, “baralhando” a análise. Mas, como sublinha a autora, “é um instrumento de partida” para as instituições, preocupadas com a participação dos cidadãos, poderem avaliar rapidamente e sem grandes e apuradas preocupações metodológicas se, na realidade, estão a progredir bem.

Seria muito interessante e inovador, para uma análise mais apurada ao estado da democracia local em Portugal, poder investigar a tipologia da associação dos cidadãos à luz desta escada.

Dos estudos de casos que sustentam esta escada, sobressai um quadro recapitulativo dos factores que contribuem para avaliar o grau de envolvimento dos cidadãos na decisão (ver Quadro 3.5).

A preocupação com a participação dos cidadãos na tomada de decisão assumiu forte interesse de alguns investigadores norte americanos, desde 1980. Uma conferência organizada por Frederickson, em Nova Iorque, sobre Cidadania e Serviço Público, foi bastante concorrida com várias contribuições. Gaunthorp, Hart, Cooper e Chandler denunciaram o papel diminuído do cidadão na vida da administração pública americana e a obrigação em reavivar, eticamente, este sector da vida nacional.

Em síntese, conclui-se que os cidadãos participarão tanto mais quanto mais estiverem convencidos que os benefícios da participação são superiores aos custos e que o governo local está empenhado na tomada de decisões em comum, apesar das resistências à consulta aos cidadãos (Jones, 1983).

Outros autores sustentam que, para além dos cidadãos, do governo local e do governo central, também concorrem para a tomada de decisão os prestadores de serviços associativos e as fundações privadas, partes potenciais na negociação das decisões. Mas também se sabe que “o interesse do poder autárquico relativamente às associações reside no interesse dos presidentes de câmara em obter a aceitação das orientações e das acções dos executivos camarários. Os mais úteis não serão necessariamente os mais influentes na tomada de decisões” (Mozzicafredo, 1989: 61).

Quadro 3.5 - Ensinaamentos da investigação sobre o grau de envolvimento dos cidadãos na decisão

Tipo de ensinamentos	Ensinaamentos
Avaliar o “Citizen empowerment”	1. Avaliar o “Citizen empowerment” pelo exame da autoridade do cidadão.
Regras de participação	1. Estabelecer regras que requerem que os cidadãos aprovelem as propostas; 2. Assegurar que os cidadãos conhecem as regras que requerem a sua aprovação
Factores do cidadão	1. Reduzir os custos da participação do cidadão; 2. Evidenciar benefícios tangíveis; 3. Favorecer compromissos normativos de participação do cidadão; 4. Desenvolver mecanismos para aderirem mais cidadãos ao processo 5. Facultar recursos aos residentes para obter assistência técnica.
Factores do Governo Local	1. Reduzir a pressão nas chefias intermédias para fixar prazos rígidos; 2. Comunicar, com clareza, os parâmetros da promessas fundamentais
Efeitos da participação do cidadão	1. A participação do cidadão pode ter efeito positivo mesmo com um pequeno aumento da autoridade.

(Adaptação, Swindell, 1998: 229)

Swindell (1998) apresenta o caso da participação do cidadão no “Near Westside of Indianapolis.” Trata-se de um trabalho de investigação que permitiu verificar que a vontade explícita de um novo “Mayor” pode canalizar esforços para associar os cidadãos à gestão da cidade e à criação de melhores condições de exercício de uma cidadania directa. O caso sugere a relevância do exame mais explícito aos recursos que todos os residentes, técnicos governamentais e prestadores de serviços sociais, trazem para esta iniciativa, bem como para os múltiplos jogos/ papéis dos participantes.

Um outro interveniente no processo de decisão, que detém um papel relevante, é o “civil servant”; o “civil officer”, isto é, o funcionário administrativo. Depositário da autoridade pública e da conformidade dos actos administrativos com a lei, o funcionário desempenha uma tarefa importante no processo de decisão, imprimindo dinamismo ou amorfismo processual, conseguindo a leveza ou a ditadura da burocracia.

Burke (1986) retoma a relação da teoria democrática e da estrutura organizacional e defende uma relação entre a moral e as responsabilidades políticas dos dirigentes. Thompson (1992) afirma que os funcionários administrativos têm uma responsabilidade educativa na ajuda aos dirigentes, sobre as suas obrigações para o processo democrático do governo. O próprio funcionário concorre para a implicação, quer do cidadão, quer do político. O “power with” de Cooper exige uma integração colaborante dos desejos entre os participantes no processo de decisão, em vez do domínio de um grupo, informação, julgamento e conselho, andando em torno do círculo da autoridade política (Cooper, 1994: 444).

Stivers (1994) sugere que os valores da cidadania desafiam os dirigentes a usar a sua reserva, em consonância com a aplicação das leis e dos regulamentos, para delegar autoridade discricionária aos cidadãos, na condução dos assuntos do serviço público. Mas a perpetuação no poder, como objectivo dos dirigentes, é antagónica à avaliação que podem fazer os cidadãos, chamados a participar. Por vezes também, a sua estrutura hierárquica será mesmo reforçada por novas bases de legitimação (Lima, 1988:49).

Os modelos de políticas públicas registam vários intervenientes. O de elite/massas (ver supra 2.1.1.2.2) no que ao nível da administração local diz respeito, é defendido por Wright Mills (1956) quando considera que as elites são aquelas que detêm o poder económico. Ora Dahl (1961) contesta considerando que, nem sempre, as elites coincidem na política e na economia. Para Rocha (1994), uma elite tecnoburocrata controla o processo de decisão a nível local, subsistindo a dúvida quanto ao papel do líder.

Na gestão da liderança, Kurt Lewin distingue três grupos diferentes – o autocrático (chefe), o laissez-faire (o caos) e o democrático (responsabilidade), com o entendimento de que neste último grupo se desenvolve a participação.

3.2.2.2 – Personalização do poder

Em paralelo a um processo de poder associa-se outro processo de participação e, num regime político democrático, os líderes dos partidos assumem uma relevância mediática, primeiro, e carismática, depois, sendo que esta personificação do poder transforma-se lentamente (em alguns casos é-lo por sistema) em poder pessoalizado. Em Portugal, Gallagher (1985) regista “o excessivo personalismo, no “spoils system,” entendido aqui como a lealdade a pessoas e não a instituições, situação que afasta as pessoas da política.” Este autor norte-americano afirma ainda que uma das características do espectro político português, no século XX, é precisamente a “responsabilidade dos partidos no défice da participação e a sua aposta no personalismo, na perpetuação de “caudilhos” (idem supra, 1985: 209). Aliás, já António José Saraiva opina no mesmo sentido quando afirma que “a mesma mentalidade e concepção do poder dos (fascistas) existe nos democratas de Lisboa” (Saraiva, 1980: 80).

Refere-se, aqui, ao propósito do excesso de personalização do poder tendo em consideração aos entraves gerados, nomeadamente nos municípios de menor dimensão. Parte-se do pressuposto de que a existência de um processo de participação efectiva dos agentes políticos e dos cidadãos vai gerar uma troca de informação, sendo esta uma premissa teórica.

A informação aparece como a questão fulcral a nível local, em especial nos municípios das zonas rurais com carências de vária ordem e o isolamento a que estes estão sujeitos (Gago, 1990: 23). Assim, o relacionamento estabelecido pelo executivo municipal com a sociedade local pode ser descrito de duas formas, sendo que uma delas vai prevalecer nos municípios de pequena dimensão.

A primeira dessas formas prende-se com o relacionamento de base formal, que vai utilizar os canais institucionais apoiados em órgãos autárquicos – assembleia municipal e câmara municipal, com associação dos serviços camarários. Subjacente a este modo de comunicação está, obviamente, a maior ou menor organização dos circuitos internos do município e, nomeadamente, o da própria câmara municipal.

Podem-se verificar duas situações:

a) Uma maior centralização de informação na câmara municipal e, especialmente, na figura do presidente do executivo;

- b) Uma descentralização dos circuitos de informação, apoiados nos serviços camarários, mais ligados à população, veiculando informações junto desta e inteirando-se dos seus problemas.

Nos municípios, verifica-se sobretudo a primeira situação, isto é, a centralização da comunicação formal no presidente do executivo. A centralização da informação municipal, numa só pessoa, diminui a participação do corpo técnico e administrativo no relacionamento com os munícipes, no acolhimento e transformação da informação recolhida em decisões organizacionais de alcance municipal. A entropia cultural, daí decorrente, diminui a própria criatividade municipal. Aliás, os técnicos municipais, que são fonte importante de informação sobre os problemas e que apoiam os executivos nas suas acções, são, em Portugal, “figuras marginalizadas na auscultação dos líderes municipais e as reuniões com os partidos e os grupos sociais representativos são muito reduzidas” (Mozzicafredo, 1989: 72). O que pode levar a concluir que existirá no poder local, uma certa forma de “mendicidade democrática” quando a informação é recolhida fora dos canais instituídos normais aos quais se substituem os presidentes de câmara, avaros das suas próprias fontes de informação.

O relacionamento de base informal é menos rigoroso, ou sem rigor algum, quanto ao registo institucional das ocorrências diversas a que os políticos e agentes administrativos estão sujeitos. Todavia, um sem número de influências podem ser detectadas, diariamente, nas decisões, quer a montante, quer a jusante destas, por inúmeros agentes interessados. A personalização excessiva do poder permite, inclusive, um aumento das formas informais de relacionamento e o consequente sobredimensionamento de uma pessoa em relação ao órgão que dirige. No capítulo (3.3) aprofunda-se este tema.

3.2.3 Avaliação dos resultados

A avaliação dos resultados faz-se através de canais formais de participação da população nos órgãos administrativos municipais:

- Pelos representantes da oposição nos órgãos locais,
- Pelos agentes locais, através da auscultação directa ou nas sessões públicas da câmara municipal.

Os principais entraves à resolução dos problemas sociais são, sobretudo, o aspecto financeiro, o organizacional e a capacidade técnica. Mas outros existem, sob diversas formas.

A nível do governo local, Mozzicafredo analisou algumas das situações que caracterizam o autofechamento da estrutura política e institucional do poder local.

Verifica que há diminuição das zonas de mediação (intermediação das estruturas associativas e dos grupos) no processo de decisão e de aplicabilidade de medidas institucionais e sociais. Tal situação expõe o indivíduo ao poder normalizador das decisões técnicas e administrativas e abre caminho para o enraizamento de uma cultura assistencial (Mozzicafredo, 2000:200) que configura uma demissão da participação cidadã na decisão que lhe diz respeito. Assiste-se, portanto, a uma redução do debate sobre o devir colectivo.

Os governos (nacional e local) constrangidos nas suas orgânicas orçamentais influem decididamente sobre a liberdade social das instituições em que intervêm. Condicionam a escolha pública e restringem a liberdade e a participação. Por fim, o divórcio dos indivíduos em relação às suas colectividades sociais tem consequências políticas negativas e estimula o poder político a agir por sua iniciativa, legitima as políticas, mesmo as mais controversas.

Poderá parecer que a crise de representação política dos cidadãos no processo da tomada de decisões exige uma reformulação do contrato social. Todavia, Mozzicafredo não acredita nesta hipótese, sendo que as instituições democráticas e de concertação social nacional beneficiam do *status quo*.

A “accountability” – a obrigação de responder pelos actos – não está a ser respeitada pela classe política. A autoridade administrativa (o poder) deve justificar-se perante o cidadão, não sendo suficiente a sanção eleitoral, quer esta seja positiva ou negativa (Mozzicafredo, 2002: 15). Aparece, portanto, que a criminalização política e administrativa é uma nova sensibilidade política, uma reivindicação política, entendida como uma exigência dos cidadãos face à elite política e administrativa (idem supra: 17).

Analisado o processo da tomada de decisão (3.2), com um enquadramento geral e a identificação dos principais intervenientes, procede-se, a seguir, à apreciação dos cidadãos nas decisões autárquicas em particular.

3.3– Os Cidadãos nas decisões autárquicas

3.3.1 - Relacionamento entre câmara municipal e cidadãos

Analisa-se agora as normas e as práticas do relacionamento entre as câmaras municipais e os cidadãos e que tipo de canais de comunicação existem para estes intervirem a título individual ou colectivo na tomada de decisão político-administrativa. Procuram-se identificar os canais formais (3.3.1.1) e os canais informais (3.3.1.2) desse relacionamento.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estimula “a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política, que constitui condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático” (CRP, 2001: Art.º 109º).

Isto significa que, “para além dos actos, eleição e nomeação, que indigitaram as personalidades para os cargos, aos homens e mulheres compete o dever indeclinável de acompanhar o exercício daquelas funções, de informar quando necessário, para que os actos que pratiquem estejam de acordo com a sua vontade colectiva” (Coelho, 1999: 195). Este desafio da nossa Constituição condiz com a preocupação crescente das organizações em associar o cidadão à tomada das decisões e à escolha pública. Tradicionalmente, a relação entre o Estado e os cidadãos vai reger-se exclusivamente pelo direito (Rocha, 1995: 112), mas o relacionamento dos concelhos com as suas populações é muito antigo e profundo.

Cita-se o exemplo de Viseu, onde, “em 1534, como em toda a parte, ainda era comum reunirem-se assembleias para ouvir os vizinhos, embora as decisões competissem à câmara, composta de juiz, vereadores e procurador do concelho” (Coelho[2], 1986:42). No Porto, em 1575, separam-se “nobres, cidadãos e mercadores” ou “fidalgos e cidadãos” por um lado, do povo por outro (idem supra: 43). Ora, o nível dos concelhos situa-se mais próximo dos cidadãos pelo que é natural que, similarmente, “a escolha pública e os seus beneficiários interagissem num nunca acabado processo de conflito, negociação e compromisso” (Lindbloom e Wildausky, citados por Rocha, 1995: 123).

Em simultâneo, o desejo de democratização do aparelho administrativo é assumido radicalmente e este relaciona-se, sobretudo, com os procedimentos

administrativos (Coelho, 1999: 186). Os administrados reivindicam uma melhor publicidade da acção administrativa e recusam o segredo administrativo, pedindo uma maior informação. Os cidadãos desejam participar na tomada de decisão administrativa e ser prevenidos, com antecedência, sempre que uma decisão vá ser tomada.

Os cidadãos querem conhecer os motivos de uma decisão e não admitem mais que a autoridade administrativa se dê por satisfeita, opondo-lhes uma regra geral e impessoal. Preconizam o abandono da acção unilateral, típica da soberania, em proveito de procedimentos que recorram à negociação, sendo que nesta acepção encontra-se o principal desafio da renovação do contrato social.

Como exemplo, podemos referir que os administrados impuseram à administração, na Grã-Bretanha e em França, o recurso a uma verdadeira sondagem pública antes da realização de grandes obras (Coelho, 1999). Em Portugal, com a instauração do referendo, os portugueses exigem, por parte da administração pública, outro procedimento, mais democratizado, uma forma subtil de negociação.

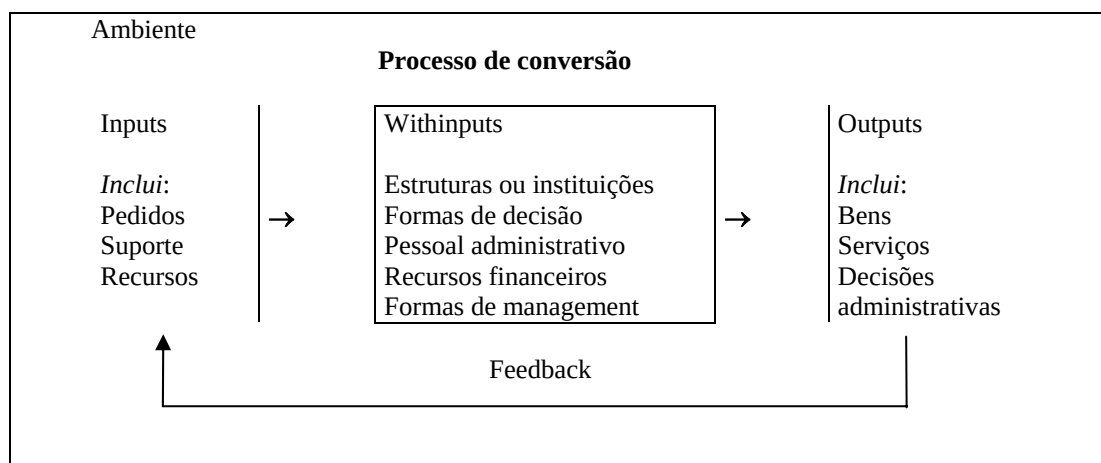
Ora, neste contexto, como é que a administração pública se relaciona com os cidadãos? Recorre-se ao modelo sistémico (Rocha, 1995: 146), fundamentado em Easton (1965), Almond e Powell (1968) e Deutsch (1963), com as devidas adaptações. Este modelo implica elementos essenciais constitutivos (ver Quadro 3.6) como o ambiente que estimula as decisões políticas e simultaneamente recebe o produto do seu trabalho, os inputs que constituem os estímulos do ambiente para as decisões políticas, os outputs que correspondem aos resultados da acção político-administrativa, o processo de conversão que transforma os inputs em outputs, o retorno, processo de transmissão dos outputs de um período, os quais, em contacto com o ambiente, funcionam como inputs do período seguinte. Todos estes elementos agem uns sobre os outros, constituindo, em conjunto, o sistema político-administrativo (Rocha, 1995: 145).

Sharkansky (1978), como refere Rocha (1995: 145), trata de forma pormenorizada apenas três elementos deste sistema, provavelmente por serem os principais: o processo de conversão, os “inputs” e os “outputs.” O processo de conversão é constituído por processos de decisão, pela estrutura administrativa, pelo pessoal administrativo, pelos recursos financeiros e pelas formas de “management” e controlo. Este mecanismo é

complexo e longe de ser racional, pelo que a previsibilidade é muito difícil, se não impossível. Deve-se acrescentar a esta situação a dependência dos políticos relativamente ao ciclo político-económico e ao ciclo político do negócio oportunístico e/ou partidário (Marta, 2000: 128).

Quadro 3.6 – O sistema político-administrativo

Ambiente



(Adaptado, de Rocha, 1995: 146)

Os inputs são condicionados pela cultura política onde são gerados, sendo que este último conceito define o conjunto de crenças, sentimentos e valores de interligação dos indivíduos ao sistema político. Dos três tipos de cultura política – paroquial, de sujeição e participativa, Rocha (1995) considera que o modelo português tem características de sujeição e paroquial. Neste sentido, os inputs ou são resolvidos sob a forma de rotina ou são rejeitados pelo sistema político. Os inputs assumem formas variadas, desde o requerimento do cidadão, até às manifestações públicas de rejeição das políticas, sendo seus portadores os cidadãos, os partidos políticos e os grupos de interesses. O sistema político-administrativo também recebe inputs de outras estruturas do Estado, como os Tribunais, a Assembleia da República, o Governo, etc. O resultado do tratamento dos inputs constitui os outputs que podem tomar a forma de decisões administrativas, bens públicos, serviços públicos e programas.

Neste quadro de leitura do modelo sistémico, a CRP (2001: artº 167º) especifica que “a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas,

organização de moradores e outras formas de representação democrática.” Assim, aos cidadãos são conferidos direitos e garantias de informação, quando, naturalmente tenham, directamente, interesse. Por outro lado, têm o direito de conhecer a resolução dos seus assuntos, de aceder aos arquivos e registos administrativos e de ser notificados das decisões que lhes dizem respeito. Os cidadãos gozam ainda das garantias da tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos e interesses, da prerrogativa da impugnação dos actos e práticas administrativas lesivas dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (Coelho, 1999: 197).

Reconhecem-se os esforços políticos por cumprir este desafio de aproximação aos cidadãos e de os considerar cada vez mais como clientes. Assim, este assunto é mencionado em 9 dos 12 programas dos governos constitucionais portugueses, isto é, “o estímulo ao encontro de consensos, a emergência dos conceitos modernos de “cliente”, “orientação para o serviço prestado”, “qualidade” (OCDE, 1996: 148).

Mas como é que as câmaras municipais estimulam a participação dos cidadãos e como é que estas se relacionam com eles?

Com a integração europeia (em 1986) “foram introduzidas novas orientações na gestão dos serviços públicos, alterando-se a visão tradicional do funcionalismo em relação aos cidadãos, em que se reforça a ideia de que a administração é um serviço e o público os seus clientes.” (Araújo (1993), citado por Rocha, 1995: 74). Distingue-se, essencialmente, canais formais e informais de relacionamento com os cidadãos.

3.3.1.1 Os canais formais do relacionamento com os cidadãos

A identificação dos canais formais de relacionamento das câmaras municipais com os cidadãos obriga-nos a referir ao enquadramento legal e normativo em vigor.

Em 1991, foi aprovado o Código do Procedimento Administrativo com 188 artigos. Centra-se, essencialmente, “nos direitos dos cidadãos durante o processo de decisão administrativa e visa salvaguardar a transparência das acções administrativas através de mecanismos de acesso à informação e da participação no processo de decisão para aqueles que são os interessados directos” (Araújo, 2002: 91).

O debate entre conceitos, como democracia representativa e directa, centra-se na preocupação em conferir aos cidadãos uma participação mais activa nas decisões políticas (Gaio, 1994: 327) e de entre as diversas formas de participação pública e de garantias dos direitos dos cidadãos, Gaio convida-nos a reter os mecanismos mais habituais:

- O acompanhamento da actividade autárquica;
- Os inquéritos públicos, sobre o planeamento municipal;
- As organizações de moradores (previstas na CRP);
- A via judicial (tribunais, provedor de justiça e a acção popular).

Este autor refere ainda as consultas directas (Lei nº 49/90, de 24 de Agosto) e recentemente, ainda, instituiu-se o referendo local.

A Lei-quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, DL 159/99 de 14 de Setembro, contempla, em duas ou três situações, o relacionamento do município com os cidadãos. Assim, a figura da parceria sucede à dos contratos-programa (Costa, 1995: 23) estimulando a emergência deste tipo de colaboração interinstitucional para melhor prossecução do interesse público (Art.º 8º). Acrescente-se também o fenómeno da cooperação (Artº 28º) quando se estimula o município a “*participar em projectos de acção social, em cooperação com instituições de solidariedade social*”. Os municípios ficam desde logo encorajados a uma atitude de colaboração íntima com entidades (associações, empresas públicas, etc) e com cidadãos no sentido da sua acção providencial.

Inclusive no domínio da saúde, os órgãos municipais devem participar no plano de comunicação e de informação aos cidadãos bem como intervir nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde (Art.º 22º). Na área da defesa do consumidor, os órgãos municipais têm competência para promover acções de informação e defesa dos direitos dos consumidores, instituir mecanismos de mediação de litígios de consumo, criar e participar em sistemas de arbitragem de conflitos de consumo e apoiar as associações de consumidores (Art.º 27º). A Lei atribui, ainda, aos municípios uma larga capacidade de intervenção nos interesses dos cidadãos, directamente. Os Centros de Informação e Apoio aos consumidores são a face pública desta competência, nos municípios onde existem.

A Lei das autarquias locais (DL n.º 169/99 de 18 de Setembro), provavelmente a norma mais relevante nesta matéria, consagra um conjunto de onze artigos que interferem, condicionam e estimulam as relações dos Municípios com os cidadãos ou as suas organizações. Não se trata, porventura, de dar uma visão instrumental (Araújo, 2000: 71) do município, tão simplesmente referencia as oportunidades que a lei promove para uma aproximação aos munícipes, todavia sem nunca usar este vocábulo. Assim procura-se resumir, no Quadro (3.7), as balizas normativas desta lei que interessam ao relacionamento com os cidadãos.

Em síntese, a participação formal dos cidadãos, nas decisões locais, obedece a um conjunto de normas que favorecem essa participação mas cujas limitações materiais a neutralizam. Poderá ser o caso da convocação, “por iniciativa popular”, de uma sessão extraordinária da assembleia municipal em cuja sessão a lei apenas aceita a presença de dois representantes dos subscritores, sem direito a voto. Por outro lado, as câmaras municipais são obrigadas a publicitar os actos convocatórios das suas reuniões ordinárias, mas não se vislumbram normas coercivas para o seu incumprimento. Deve-se anuir que o lugar reservado, formalmente, aos cidadãos é muito limitado e complexo. O sistema político-administrativo não contém mecanismos práticos de participação, apesar da existência de alguma cultura participativa (Opello, 1985). Mas o lugar reservado aos cidadãos nas decisões autárquicas foi, desde sempre, um lugar acessório. Normalmente, a gestão dos assuntos públicos é exercida pela lista vencedora das eleições municipais, sendo que esta dá contas do seu exercício nos períodos que antecedem as eleições, para angariar nova votação dos eleitores e reconduzir o líder para um mandato suplementar. Aliás, verifica-se que, na segunda metade do mandato, há um aumento da despesa pública, em ordem a ganhar as eleições (Rocha, 1991). Confirma-se a relação entre o investimento municipal mais pronunciado nos períodos pré-eleitorais. Um estudo recente mostra que a intenção dos autarcas é a de procurar impressionar os eleitores e garantir mais votos. Mas, sobre o conhecimento das políticas municipais, adianta-se que os eleitores portugueses não têm grande conhecimento sobre a eficácia das políticas adoptadas ou anunciadas, nem sobre qual a política que deveria ser seguida. O grau de incerteza quanto ao impacto económico das medidas implementadas é considerável¹⁶.

¹⁶ Diário de Notícias, 2003: 10 Março

Quadro 3.7: Principais referências na lei das autarquias locais
sobre o relacionamento dos cidadãos com os municípios.

Artigo	Conteúdo (Síntese)
50º -1 c)	Os <u>cidadãos eleitores</u> podem convocar uma sessão extraordinária da assembleia <u>municipal</u> , desde que o requerimento seja subscrito por um número de eleitores igual a 30 ou 50 vezes o número de elementos da assembleia municipal, em função do número de eleitores no concelho, respectivamente se for inferior a 10 000 ou superior.
51º	Nestas <u>sessões extraordinárias</u> não podem participar todos os subscritores do requerimento... mas sim 2 representantes destes, que podem participar sem direito a voto. Esta disposição foi introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 Janeiro. (Uma disposição similar foi adaptada às freguesias, Art.º 14º e 15º)
62º	A câmara municipal <u>publicita</u> a marcação das sua reuniões ordinárias, através de editais por exemplo (conjuga com as reuniões públicas, cfr. Art.º 84º-3).
64º - 1 r)	A câmara municipal deve dar cumprimento ao Estatuto do <u>Direito de Oposição</u> (Lei 24/98 de 26 de Maio).
64º - 2 i)	A câmara municipal designa os representantes do Município nos conselhos locais existentes. A Câmara pode decidir nomear <u>um cidadão</u> externo à sua organização (Art.º 64º 8).
64º - 4 a)	A câmara municipal delibera sobre as formas de <u>apoio às associações de cidadãos</u> , legalmente constituídas bem como “ <u>à informação e defesa dos direitos dos cidadãos</u> ”
64º - 4 b)	A câmara municipal <u>apoia ou comparticipa actividades</u> de interesse na área cultural, social, desportiva.
64º - 6 d)	A câmara municipal propõe à assembleia municipal, a realização de <u>referendos locais</u> .
65º - 6	Das decisões tomadas pelo presidente ou pelos vereadores cabe <u>recurso para o plenário</u> daquele órgão, sem prejuízo da sua impugnação contenciosa. Os contestatários podem alegar a ilegalidade, a inoportunidade ou inconveniência da decisão (Art.º 65-7).
67º	Este artigo visa criar a figura próxima da concessão ou, no mínimo, pretende incentivar a cooperação com entidades da sociedade civil que desempenhem melhor determinado tipo de competência (Costa, 1999: 136).
84º	As reuniões do órgão executivo municipal (a câmara municipal) não são públicas mas estes devem realizar, pelo menos, uma mensalmente, com esta característica. Encerrada a ordem do dia, os cidadãos presentes podem intervir dentro do período de tempo estipulado e o órgão executivo presta os devidos esclarecimentos solicitados. As actas das sessões fazem referência sumária às intervenções e às respostas dadas.

91º	As deliberações dos órgãos autárquicos e as dos titulares são publicadas durante 5 dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação ou decisão. Diz a Lei que esta publicação é feita no Diário da República, no Boletim da autarquia ou em edital. Os cidadãos tomam desta forma conhecimento das decisões político-administrativas que lhes dizem respeito. <u>São ainda obrigatoriamente publicados as decisões sobre:</u> * Os apoios financeiros às associações de funcionários (Art.º 17º-2 o) e Art.º 64º-1 alíneas o) e p)); * Os apoios concedidos às associações constituídas, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos (Art.º 34º-6, alíneas j) e l) e Art.º 64º-4, alíneas a) e b)) como vem determinado na Lei 26/94 de 19 de Agosto sobre a publicação dos actos administrativos.
------------	---

(Adaptado de DL 169/99, de 18 de Setembro)

Rocha (1991:76) defende que, em Portugal, “os cidadãos não participam no processo político a nível do governo local e que estes continuam a considerar os seus representantes locais como meros agentes administrativos e o processo de formação das políticas não será muito diferente do que acontecia no antigo regime.”

Aliás, esta atitude poderá derivar do tipo de serviços prestados pelas câmaras municipais, até meados do século XIX, “quando os nossos avós praticamente faziam tudo, pedir uma parteira, registar um filho, pagar impostos”,(Montalvo, 2000: 360) mas a participação do cidadão, essa, era inexistente. Assim, verifica-se que o longo período do fascismo edificou regras rígidas e burocratizadas da organização municipal, com a nomeação de autarcas, a representação do governo e defesa dos interesses das classes dominantes. Os cidadãos foram excluídos deste panorama e a sua participação nas decisões não constituía obrigação alguma. Este vazio será preenchido, em parte, somente com a Revolução do 25 de Abril de 1974.

O governo local acede, então, à “autodeterminação”, mesmo que incompleta, através das primeiras instâncias democráticas, quando as autarquias locais beneficiam do enquadramento legal que lhes permite tomar nas suas mãos alguns dos destinos dos seus territórios e a gestão livre da coisa pública, apenas condicionada à Lei da República (e à tutela administrativa).

Os Decreto-lei 159 e 169, de Setembro 1999, criaram as condições mais objectivas para a essência de alguma forma de cidadania, com algumas disposições, como o dever de informação sobre os actos realizados, a obrigação de produzir

relatórios de actividades e contas anualmente, a divulgação dos apoios financeiros concedidos, etc. Activou-se a possibilidade de participação efectiva dos cidadãos e das suas organizações associativas nos instrumentos de política do território, como por exemplo, os planos de urbanização, os planos directores municipais, a “agenda local 21,” os planos municipais de ambiente, planos de luta contra a pobreza, etc. Introduziu-se, também, o direito à informação (Artº 5º) e à participação pública (Artº 6º), ambos consagrados no DL nº 380/99, de 22 Setembro. Este diploma contempla ainda (Artº 7º) as garantias dos particulares (“administrados”), relativamente:

- a) Ao direito de acção popular;
- b) Ao direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça;
- c) Ao direito de apresentação de queixa ao Ministério Público.

Estes novos direitos concretizam o princípio consagrado na revisão constitucional de 1997, no artigo 65º-5, sobre a participação dos interessados nas diversas fases da produção dos instrumentos de planeamento territorial.

As câmaras municipais, por seu turno e enquanto organizações políticas e administrativas, instituíram um conjunto de funções burocratizadas a que os cidadãos recorrem para interferir ou para participar na tomada das decisões. Podem-se especificar os gabinetes de apoio à presidência da câmara, os gabinetes de apoio aos vereadores, os serviços de apoio aos cidadãos (Centros de informação autárquica ao consumidor, gabinete de apoio às empresas), os gabinetes de relações públicas, a Internet, entre outros. Mas, todos são canais formais de contacto entre os cidadãos e a estrutura municipal.

3.3.1.2 - Os canais informais do relacionamento com os cidadãos

A escola de recursos humanos defende que as organizações são compostas não só por estruturas formais, com regras e normas, mas também por práticas e processos informais (Rocha, 1995: 136). Assim, a teoria da contingência dos anos 80 favorece a reforma da administração pública ao reconhecer que as organizações dependem do ambiente, um elemento próprio, em sistema aberto. Considera-se ainda que os inputs são condicionados pela cultura política onde são gerados (Almond e Verba, 1963).

Neste contexto ambiental, o homem (ou a mulher) político circunscreve a sua actividade àquelas que de certa forma vão proporcionar ganhos de prestígio, de

ascendência, de capacitação para a reeleição. O papel dos políticos nas políticas locais é tão relevante nos nossos dias que naturalmente, em torno destas figuras gravitam um conjunto de pessoas e de instituições, representantes de outros tantos interesses.

O relacionamento de base informal caracteriza-se pelas relações de inter-conhecimento social. Os presidentes de câmara conhecem bem muitos dos seus munícipes, como se de uma família se tratasse. Dirigem-se a estes de forma directa, nos locais e momentos de partilha comunitária, exercendo aliás um poder paternal de relacionamento, representando o papel de patriarca que se preocupa com todos. No caso dos pequenos municípios, chega mesmo a existir “um contacto directo do presidente da câmara com os munícipes e as associações culturais e profissionais na resolução de problemas, que muitas das vezes estão fora da esfera da acção camarária e que resultam da tradição e das relações informais que se foram estabelecendo com o decurso do tempo” (Marta, 2000: 175).

Ainda sobre a participação dos cidadãos, quando estes intervêm em termos partidários exclusivamente (isto no campo da luta política pelo alcance do poder), as delimitações descritas acima ficam contrariadas. O ingrediente político confunde as características ao ponto de, em inúmeras situações, poder sobrepor-se aos interesses da acção política eficiente (Gago e Pereira, 1990). Os modelos de gestão camarária moldar-se-ão, porventura, ao perfil do detentor da presidência da câmara municipal.

A competição no processo político favorece de certa maneira a interferência do nível pessoal no nível colectivo municipal. Normalmente, todos os responsáveis políticos são dirigentes destacados da vida cívica local e recebem influências de carácter individual ou institucional que condicionam as suas decisões. Inclusive, algumas, se não mesmo todas as suas decisões, poderão ser concebidas/produzidas para recolher mais votos dos eleitores e perpetuar no poder, quem o detém.

Aliás, a luta pelo poder acontece desde a fase pré-eleitoral, com a elaboração das listas para as autarquias, o conflito dos líderes locais e as representações sociais nos órgãos municipais (Becquart-Leclercq, 1976: 73). Depois de eleitos, sabemos que a racionalidade dos políticos varia conforme os ciclos políticos e económicos. Parafraseando um colunista, a nossa cultura política desenvolveu-se num ambiente em

que se tende a considerar que os interesses dos políticos não estão subordinados a nenhuma lógica organizacional a não ser a sua própria lógica.¹⁷

Apesar desta realidade da análise, e tendo em conta os projectos de desenvolvimento que as autarquias locais têm protagonizado como subsistemas no quadro do sistema político global, argumenta-se que são instituições com um papel fundamental na vida das populações (Sá, 1991: 11). Na relação com a câmara municipal, os cidadãos convivem directamente com esta estrutura e, nas suas obrigações diárias, utilizam bens públicos, criados ou geridos pelo município. Todos os dias os cidadãos confrontam-se com funcionários da administração local que asseguram o interface entre a organização e os próprios cidadãos.

Nesta relação, um sem número de situações propiciam relações informais de obtenção de informação, intercedência para beneficiar de determinadas regalias ou apresentação de reclamações junto dos “street-level bureaucrats,” os funcionários que atendem os cidadãos.

3.3.2 - O Cidadão individualizado

Coulanges (1980) sustenta que, nas cidades antigas, os direitos de cidadania reconhecidos aos cidadãos advêm-lhes enquanto participantes no culto (religioso) da cidade e que desta participação resultam os direitos cívicos e políticos. Mais tarde, nos usos e costumes romanos, os cidadãos gozam direitos inalienáveis: nunca podem ser escravos, são admissíveis a todos os cargos públicos, têm direito de voto nos comícios, não podem sofrer açoites nem ser crucificados e somente o povo, convocado por centúrias, pode condená-los à morte. Um aspecto interessante é o usufruto do direito de propriedade sendo que as terras pertencem, efectivamente, ao povo romano (Carvalho, 1904: 103) sendo o cidadão individual subalternizado em relação ao colectivo.

“Dare civitateme” era, portanto, dar o direito de voto. Ora os direitos modernos não divergem muito dos descritos. Somente constata-se que o direito de propriedade terá evoluído no sentido do seu reconhecimento como direito pessoal transmissível, tendo o povo, como colectivo, perdido esta soberania.

¹⁷ Jornal “Público,” 1999: 1 de Fevereiro.

Para alguns é muito difícil dar um significado preciso à expressão “participação dos cidadãos” (Martins, 2001:54) apesar das intervenções directas (eleições, referendos, provedorias, integração nos órgãos executivos ou deliberativos das autarquias) e indirectas (tomadas de posição solitárias ou movimentos de protesto).

Relativamente aos direitos individuais do cidadão nas relações com a administração local, o DL 169/99 de 18 de Setembro refere o direito à informação, como o acesso à publicidade das deliberações da câmara municipal (Artº 91º) e o acesso aos documentos administrativos, mesmo que não se verifique um interesse directo (Lei de acesso aos documentos administrativos, Lei 65/93 de 26 de Agosto). Os cidadãos têm o direito de participar (sem direito a voto) na reunião mensal pública do executivo municipal. Na realidade, não podem manifestar-se durante os trabalhos (havendo uma coima para os infractores) mas, somente, depois de encerrada a ordem do dia (Artº 84º). Segundo esta lei, o “público” dispõe de um período de tempo (pré-definido pelo órgão colegial) no final da reunião do executivo municipal para expor o seu assunto. Haverá registo sumário deste em acta, e receberá os esclarecimentos solicitados por parte dos membros do órgão municipal.

Estas disposições incluem os cidadãos, a título individual bem como os de personalidade colectiva, isto é, as organizações representativas e as empresas. É a concepção personalista da participação, acepção “tradicional e individualista de cidadania” (Schmitter, 1993) que burocratiza a participação e enfraquece a democracia (Montalvo, 2000: 375). Aliás, a participação dos cidadãos é um elemento novo na gestão da administração (Montalvo, 1988: 478), que emergiu da democracia local de 1976.

3.3.3 - Os movimentos sociais de protesto

As formas indirectas de participação materializam-se através de movimentos e partidos políticos, grupos de interesses, etc. Martins (2001) refere um estudo de grande importância sobre este tema, levado a termo na Holanda em 1990, que conclui que os municípios de maior dimensão possuem uma gestão autárquica mais transparente e investem uma proporção mais elevada de recursos na educação cívica e na consulta da

população. Nestes municípios também se verifica uma maior concordância entre as opiniões dos cidadãos e a escolha pública.

Verifica-se que uma população organizada em grupos, ou comissões de interesses, tem mais capacidade para relacionar-se directamente com os serviços municipais ou com os diversos poderes municipais sem, necessariamente, estar sujeita ao canal de comunicação exclusivo com os presidentes da câmara, e sofrer as consequências desta relação unívoca.

Quanto à sociedade civil, esta vê os seus interesses tratados de forma discriminatória pelos políticos. Afasta-se da tomada de decisões, confrontada com interesses comparativos que não são os seus. A sua dimensão é reduzida nos municípios de pequena dimensão, tornando-se um problema para o desenvolvimento local endógeno.

Pode-se levantar a questão relativa ao aprofundamento da cidadania. Quase universalmente, diríamos que 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 das orientações (governantes – governados) e actuações das políticas locais (Costa, 1995). Propõe-se fases transparentes de informação e consulta: casos de acção popular, de referendo e de intervenção em assembleias deliberativas. Propõe-se inclusive a instituição, nas Câmaras Municipais, de “tribunais arbitrais” para amenizar os abusos de poder contra os cidadãos. Aliás, como existem já em diversos sectores da economia privada para dirimir conflitos contratuais entre consumidores e produtores no direito do consumo.

O surgimento, por exemplo, de direitos de ordem cultural pode indiciar a segmentação de determinados problemas, objectivados em movimentos de protesto (Luhmann, citado por Reis, 1999: 79). A cidadania e a participação dos cidadãos 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.

3.3.4 - A Construção democrática da participação

A reposição do regime democrático, em 1974, veio introduzir alguma esperança de maior entrosamento dos cidadãos na vida pública. Se até então estes ficaram arredados deste debate, durante algum tempo, mesmo depois da revolução, perdurou este afastamento, em resultado, inclusive, do aumento da complexidade administrativa e do aparelho burocrático. Ora, neste cenário, a departamentalização da acção municipal em pelouros acelerou a diluição do poder (quase) absoluto dos presidentes de câmara, com a instalação da figura de vereadores especializados e uma tecnoestrutura mais reforçada.

A forma de participação pessoalizada, que caracteriza a intervenção dos cidadãos na vida do poder local, afastada, portanto, de uma contestação organizada, preconiza uma gestão biunívoca entre o indivíduo e o presidente da câmara ou o vereador, este em segundo grau na hierarquia do poder autárquico. E esta posição bilateral e pessoal fragiliza a acção democrática pois coloca frente a frente interesses pessoais, de que o cidadão é, na maior parte das vezes, o promotor, e um edil, que procurará resolver a demanda deste no quadro das suas possibilidades de intervenção, dentro dos cânones municipais ou fora destes.

O desconhecimento da organização municipal e dos seus diversos modos de funcionamento penaliza ou reduz a capacidade de intervenção dos cidadãos e coloca este à mercê dos “habilitados”, como se chamavam então os intermediários que estabeleciam as relações com a administração municipal (e com a administração central igualmente) em procuradoria destes. Aliás, este instituto ainda perdura entre nós.

Já Condorcet, organizador da instrução pública, na França da revolução de 1789, entendia que a instrução é uma condição indispensável a uma verdadeira cidadania (Etienne, 1998: 62). Pois, trinta anos volvidos sobre a instituição da democracia, em Portugal, a maioria da população não dispõe, ainda, de capacidade de inteligibilidade do político. E, forte também da deficiência democrática, continua a utilizar canais informais de comunicação com o poder autárquico ou, mais comumente, através das estruturas partidárias, neste caso também, por interpostas pessoas, influentes junto dos edis. Obter um subsídio, conseguir a aprovação de um projecto, beneficiar de uma benesse municipal, passa cada vez mais, e com acuidade, pela intermediação de alguém, de uma pessoa e raramente de uma organização social ou política.

Poucos são os municípios que concorrem para a formação dos cidadãos, uma tarefa, todavia, de responsabilidade partilhada com os demais órgãos políticos e administrativos do aparelho do Estado, todo ele responsável (a par da família) pela socialização dos seus membros. Esta demissão municipal mereceria uma reflexão séria por parte do poder local, não fosse esta uma emanção do povo, sendo que, desta forma, não participa na sua própria educação para a cidadania.

Alguns municípios criaram, desde logo, na sua instalação em 1976, os primeiros gabinetes de apoio aos munícipes. Mais tarde, surgem os centros de informação autárquicos ao consumidor, que vão de encontro à sociedade, não fosse o objecto destes a defesa de interesses privados em face de abusos de empresas também elas privadas. Trata-se de uma inovadora intermediação do sector público no campo privado, quedando-se por satisfazer, a este nível, o interesse geral ou o interesse público. Alguns provedores municipais surgiram em muito poucas câmaras sendo que, cedo demais, a sua acção ficou limitada a um papel de facilitador do diálogo entre os cidadãos e a estrutura técnico-burocrática da administração local. Uma tarefa residual que deixa de fora muito do contencioso social relativo à participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, sobretudo, claro está, nos projectos municipais de maior envergadura, de estratégia e de incidência social.

Foi necessário aguardar a institucionalização do referendo local para verificar rapidamente a sua ineficácia funcional, tendo em conta que até aos nossos dias, treze anos volvidos, nas 4241 freguesias portuguesas, apenas se concretizaram, efectivamente, dois referendos a nível local, o primeiro para a construção de um pavilhão gimnodesportivo e o segundo para a demolição de uma torre de abastecimento de água.

Pode dizer-se que “a modernização universaliza-se, com mais transparência e abertura à participação dos cidadãos” (Araújo, 1994: 15) e Portugal terá optado por esta última vertente e pelo reforço das competências municipais. Mas, noutros países da União Europeia, apostou-se na redução do poder local, orientando-o para o mercado (ibidem, 1994: 25). São, portanto, caminhos diferentes para alcançar a eficácia na gestão da escolha pública local.

Capítulo 4 – Municípios portugueses e participação dos cidadãos

Uma sociedade consciente dos seus direitos e liberdades não deixa os administradores públicos ofendê-los. Estes direitos estão consignados em lei e nas decisões dos tribunais (William Johnson).

4.1 – O estudo empírico

4.1.1 - Características específicas do estudo

O estudo no terreno foi elaborado tendo em conta o universo que interessa questionar sobre o tema da dissertação, a saber, a participação dos cidadãos na tomada de decisão a nível municipal. Procurou-se recolher a opinião dos decisores principais, com o presidente de câmara em primeira-mão. Naturalmente que este estudo, realizado através de inquérito, administrado à distância, permite, tão e somente, obter uma opinião sobre a representação que fazem os respondentes individuais sobre a participação dos cidadãos, no contexto da sua própria autarquia. Não se tratou pois de obter uma opinião geral sobre o tema, senão sobre a prática no contexto local.

O plano do questionário (ver Anexo) tem origem nas dimensões e nas variáveis analíticas da investigação (Hill, 2003: 84) que são essencialmente as referidas no Quadro (4.1).

Elaborou-se um conjunto de perguntas, quantas as necessárias, para medir cada uma destas variáveis. Optou-se por identificar respostas quantitativas escolhidas pelo respondente a partir de um conjunto de respostas alternativas fornecidas. A colocação destas na parte final do questionário não implica com a cooperação do respondente, terminado o seu preenchimento. Reforçava, sim, a identidade e representatividade do respondente, sem a identificação completa deste (recorda-se a opção de manter o anonimato quanto ao nome do município do respondente).

Tal como está plasmado na parte introdutória do questionário, os dados são tratados anonimamente. Esta salvaguarda procura aumentar a confiança do respondente e favorecer o aumento do número de respostas. Esta opção poderá explicar, salvo melhor opinião, o número elevado de respostas recebidas, contrariando estudos anteriores (Hill, 2003: 91) em que a taxa de resposta, em questionários enviados pelo correio, não excede o terço.

Quadro 4.1 – Dimensões analíticas e variáveis analíticas do estudo

Dimensões	Variáveis	nº de pergunta do questionário
Formas de participação	- O voto, a campanha eleitoral - Contacto com funcionários - Estratos sociais - Participação individual - Participação colectiva - Grupos de pressão	14, 15, 10, 13, 23 1, 2, 6, 31 1, 3, 6, 16, 18, 31 7
Dimensões da participação	- Tipo de influência sobre o líder - Grau de contribuição esperada - Consulta a todos os cidadãos - Aguarda contacto dos cidadãos - Volume de conflito - Esforço para cativar cidadãos	1, 4, 8, 11, 15 19, 24 12, 18 18 9, 16 17, 30
Interferências nas decisões	- Agenda - Definição de objectivos - Alternativas detectadas - Avaliação de alternativas - Escolhas alternativas - Implementação - Monitorização/avaliação - Grau de autoridade dos cidadãos	5, 6, 31, 32 20, 21 18 20, 21 20 25 26 25
Escalas de participação dos cidadãos	- Manipulação - Terapia - Informação - Consulta - Pacificação - Parceria - Delegação - Controlo	13, 17, 18, 28, 33 17, 18, 32 17, 18, 28, 29, 30 12, 13, 17, 18 20, 24 8, 9, 19, 20, 25, 31 25 25
Outros	- Tipos de respondentes - Dimensão dos municípios	34 35

A escala de medição das respostas é de tipo nominal em 29 das 35 perguntas do questionário. “Este tipo de escala consiste num conjunto de respostas qualitativamente diferentes e mutuamente exclusivas” (Hill, 2003: 106) parecendo ser este o tipo de

pergunta mais indicado para o estudo (Hill, 2003: 110). As restantes 6 perguntas têm uma escala de mediação de tipo ordinal, isto é, “admitem uma ordenação numérica das suas categorias, ou seja, das respostas alternativas, estabelecendo uma relação de ordem entre elas”. Neste tipo de perguntas, só há uma variável – a importância atribuída – sendo que os itens não são variáveis, são, sim, características dadas ou fixas (Hill, 2003: 108, 09).

O cruzamento de dados permite conjugar dois tipos de respostas em um só por forma a verificar variáveis. Elaborou-se um quadro recapitulativo das mesmas, sendo que estas foram principalmente recolhidas na fase da consulta da literatura especializada.

4.1.2 - Verificação das hipóteses

Relembrem-se os objectivos a que nos propomos, enunciados acima (ver 1.2), que consistem na identificação dos tipos de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos municipais e na verificação da interferência destes no processo de tomada de decisão. Naturalmente que se trata de identificar práticas a nível da administração municipal, sendo este o nosso universo de interesse.

Tal como anunciado nas primeiras páginas deste estudo, procuram-se identificar as formas de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão nas câmaras municipais portuguesas e como é que estas estimulam a adopção de decisões mais adequadas ou adoptam medidas de recalamento.

Procura-se verificar se, nas câmaras municipais, existe ou não uma preocupação com a participação dos cidadãos, se estes participam efectivamente e de que forma, ou, *a contrario*, se as decisões são tomadas ao arrepio destes, se a participação é uma preocupação dos decisores ou se, de todo, esta não interfere ou, interferindo, fá-lo de que forma e com que grau de influência.

4.1.3 - Metodologia seguida

A recolha dos dados, por questionário, realizou-se em duas etapas. Em primeiro lugar, elaborou-se o questionário e o pré-teste. Uma primeira versão foi elaborada e

submetida à crítica de uma dezena de respondentes comuns, tais como pessoas informadas neste tipo de trabalho bem como junto de alguns cidadãos indiferenciados. Em segundo lugar, posteriormente, procedeu-se ao envio de uma versão definitiva do pré-inquérito junto de respondentes-tipo, isto é, presidentes de câmara, cujos municípios foram escolhidos aleatoriamente. Optou-se por enviar três casos por cada uma das cinco regiões plano do continente e em cada uma das duas regiões autónomas. Ao todo, nesta fase, enviaram-se 21 questionários em versão pré-teste.

A devolução foi muito satisfatória (60 %), sendo que esta etapa permitiu recolher algumas (infelizmente muito poucas) sugestões de melhoramento por parte dos respondentes. Permitiu, sobretudo, avaliar a qualidade do questionário em face das respostas recebidas, em função do que se pretendia medir. Assim, procedeu-se à melhoria de algumas das perguntas e à melhor identificação e hierarquização de alguns dos itens do questionário. Esta fase decorreu entre Outubro e Dezembro de 2003.

A administração do questionário teve início com o envio do questionário definitivo, no dia 05 de Janeiro de 2004, para as 308 câmaras municipais portuguesas, o universo do estudo, em envelope lacrado, contendo:

- 1 - Uma carta de apresentação, elaborada pelo Sr. Orientador da dissertação, apresentando os objectivos do inquérito e apelando ao preenchimento do questionário;
- 2 - Um exemplar do questionário (ver documento em anexo);
- 3 - Um envelope devidamente selado para permitir a devolução anónima do questionário, com a indicação do endereço pessoal do mestrando, para um apartado de correios que possui, isto com a intenção de evitar eventuais extravios de correio.

A recepção dos questionários teve lugar ao longo de um período de quarenta e cinco dias que decorreu até à data impartida para a sua devolução final, o dia 20 de Fevereiro de 2004. As respostas foram chegando com o ritmo seguinte:

- | | | |
|-------------------------|-----|---------------------------|
| a. Até 12 de Janeiro: | 22 | questionários devolvidos; |
| b. Até 19 de Janeiro: | 71 | “ |
| c. Até 26 de Janeiro: | 93 | “ |
| d. Até 02 de Fevereiro: | 125 | “ |
| e. Até 09 de Fevereiro: | 139 | “ |

- f. Até 16 de Fevereiro: 145 “
- g. Até 20 de Fevereiro: 161 “

Durante este período, houve apenas dois contactos telefónicos com o mestrando. Um, por parte de um presidente de câmara, que não entendia, claramente, a noção de participação apresentada no questionário. Depois de lhe ser explicada, bem como os objectivos do inquérito, agradeceu e, entretanto, verificou-se a posterior devolução do questionário deste respondente, dentro do prazo estabelecido. O outro pedido de informação prendeu-se com a confirmação da data última de devolução do questionário. A quase totalidade dos respondentes (156) devolveram as suas respostas nos originais dos questionários, sendo que apenas 5 remeteram fotocópias dos mesmos. Por último, apenas, receberam-se dois questionários fora do prazo impartido, que não foram considerados no cômputo geral.

Do universo dos 161 respondentes, 66 fizeram acompanhar o seu questionário de um ofício ou um cartão de identificação. Esta atitude decorre da prerrogativa anunciada na página um do questionário (ver texto em caixa, na referida página) sobre a oferta de uma cópia dos resultados, para os interessados identificados. Logo que possível, depois do estudo defendido na Universidade, será enviado a cada solicitante, uma cópia da parte relativa ao tratamento dos inquéritos.

O tratamento dos dados foi realizado a partir dos primeiros dias do mês de Março de 2004 e consistiu na introdução das respostas no programa estatístico SPSS, tratamento e leitura dos resultados à luz, naturalmente, dos objectivos do estudo.

O presente sub-capítulo sumariou as características essenciais do estudo, a verificação das hipóteses e a metodologia adoptada. Apresenta-se, em seguida, os principais resultados e a devida discussão.

4.2 - Apresentação dos resultados e discussão

Os questionários foram objecto de tratamento em SPSS versão 12. Princippia-se com a introdução dos primeiros dados, aqueles que caracterizam o estudo, decorrentes das perguntas 35 e 34 do inquérito (ver Anexo).