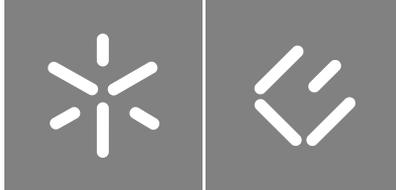


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Alexandra Maria Marinho Trincão

**Mecanismos de Participação Política e a  
Qualidade da Democracia nos Municípios  
Portugueses**





Universidade do Minho  
Escola de Economia e Gestão

Alexandra Maria Marinho Trincão

Mecanismos de Participação Política e a  
Qualidade da Democracia nos Municípios  
Portugueses

Tese de Mestrado  
Mestrado em Administração Pública

Trabalho efectuado sob a orientação do  
Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

## DECLARAÇÃO

Nome: Alexandra Maria Marinho Trincão

Endereço Eletrónico: [alexandra.trincao@gmail.com](mailto:alexandra.trincao@gmail.com) Telefone: 919289098

Número Cartão de Cidadão: 8644215

Título da Tese: Mecanismos de Participação Política e a Qualidade da Democracia nos Municípios Portugueses.

Orientador: Professor Doutor António Fernando Tavares          Ano de conclusão: 2012

Designação do Mestrado: Mestrado em Administração e Gestão Pública.

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 30 de junho de 2012.

---

Alexandra Maria Marinho Trincão

## **Agradecimentos**

Gostaria de deixar o meu agradecimento a todos aqueles que me acompanharam nesta caminhada e contribuíram para tornar este projeto possível.

As primeiras palavras de agradecimento são dirigidas ao Professor Doutor António Tavares pela sua disponibilidade, crítica, discussão e constante orientação que dedicou a este projeto. A sua presença foi uma constante desde a génese do estudo à sua conclusão, tendo por isso sido criados momentos ricos em aquisição e partilha de conhecimento.

Estendo os meus agradecimentos ao Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues pelo seu inestimável contributo na elaboração e operacionalização dos questionários de suporte a este estudo.

Uma palavra de agradecimento a todos os presidentes de câmara que acederam responder ao inquérito e a todas as pessoas que foram o apoio a este processo de recolha de informação.

À Catarina Martins, uma amiga presente neste percurso, pelos seu ânimo e partilha.

Um agradecimento muito especial ao Adriano, ao Vasco e à Cecília pelo apoio incondicional, compreensão e incentivo, fundamentais à conclusão deste projeto pessoal.

Aos meus pais por me terem ensinado o valor da educação, da perseverança e a importância da procura contínua do conhecimento.



## **Mecanismos de Participação Política e a Qualidade da Democracia nos Municípios Portugueses.**

### **Resumo da tese**

O *ethos* de um sistema político democrático é a participação dos cidadãos. A natureza dessa participação pode variar no tempo e nos diferentes contextos, ser influenciada e estimulada por fatores individuais, sociais, económicos ou políticos. Não sendo a participação nas suas diferentes dimensões um indicador *per se* da qualidade de um sistema democrático, ela assume, pela sua natureza, uma elevada importância na legitimação e funcionamento das democracias.

A necessidade de revitalizar a cidadania na sociedade contemporânea e repensar a participação política dos cidadãos nas diferentes unidades democráticas surge como o caminho que o poder político deverá fazer para tornar o processo governativo mais inclusivo, partilhado, democrático. Considerando que está ao alcance do poder executivo local a promoção de mecanismos de participação política como o referendo local, o orçamento participativo, a criação de comissões, a promoção de reuniões informais, as consultas públicas ou o contacto por carta ou *email* com os munícipes, foi objeto deste estudo aferir que fatores condicionam a oferta destes mecanismos de participação por parte do poder político aos seus munícipes.

O estudo apresentado avalia e conclui que determinados fatores pessoais e contextuais influenciam a disponibilização de mecanismos de participação política por parte dos municípios, e, conseqüentemente, a qualidade da democracia local. Foram verificadas hipóteses relacionadas com fatores biológicos do presidente do executivo camarário, com a rivalidade partidária, com os meios de comunicação social locais e com o capital social presente nos municípios.

A promoção de maior número de mecanismos de participação surge associada a contextos mais rurais, em municípios com fraca rivalidade política e naqueles marcados pela forte presença de meios de comunicação local.



# **Political Participation Mechanisms and the Quality of Democracy in Portuguese Cities.**

## **Abstract**

The ethos of a democratic political system is the participation of citizens. The nature of participation may diverge over the time and contexts; may be influenced and stimulated by individual, social, economic or political factors. Participation in its different dimensions is not an indicator *per se* of the quality of a democratic system; however, by its nature, has a high importance on the legitimacy and performance of democracies.

The need to revitalize the citizenship, in contemporary society, and to rethink political participation of citizens in the different democratic units, is considered to be the key to make the governmental process more inclusive, shared and truly democratic. Whereas the executive power may promote mechanisms of political participation as the local referendum, participatory budgeting, setting up committees, informal meetings, public inquiries or contact citizens by letter or email, this study aims to assess which are the factors affecting the provision of such participation mechanisms.

This study evaluates hypotheses related with biological factors of the City Executive Chairman, partisan rivalry, local media and social capital. It concludes that determined personal and contextual factors influence the availability of political participation mechanisms and consequently the quality of local democracy.

The promotion of a greater number of participatory mechanisms is associated to rural contexts, to a weak political rivalry and to a strong presence of local media.



## Índice Geral

Agradecimentos.....	iii
Resumo da tese.....	iv
Abstract.....	v
Índice Geral.....	vi
Abreviaturas.....	vii
Índice de Tabelas.....	vii
Capítulo 1. Introdução do Estudo.....	1
Capítulo 2. Revisão da Literatura.....	4
2.1. <i>Citizen Governance</i> - A Era da participação dos cidadãos.....	4
2.2. <i>Citizen Governance</i> : dimensões da participação.....	10
2.3. Benefícios e limites da participação.....	15
2.4. <i>Citizen Governance</i> : o que mobiliza os cidadãos?.....	18
2.5. Meios de comunicação, mobilização e participação política.....	20
2.6. Municípios e <i>Citizen Governance</i> .....	27
2.7. Participação: concentração versus fragmentação.....	29
2.8. Liderança local e participação.....	32
Capítulo 3. Contexto do Estudo.....	38
3.1. O Poder local em Portugal.....	38
3.2. Estrutura do Governo Local e Sistema Eleitoral.....	42
Capítulo 4. Hipóteses e enquadramento empírico.....	46
Capítulo 5. Metodologia de investigação.....	53
5.1. Algumas considerações metodológicas.....	53
5.2. Variáveis dependentes.....	54
5.3. Variáveis independentes.....	59
5.4. Variáveis de controlo.....	61
Capítulo 6. Análise dos resultados empíricos.....	62
Capítulo 7. Conclusões, limitações e implicações futuras.....	68
Referências Bibliográficas.....	71
Anexo.....	85



## **Abreviaturas**

APDSI - Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade de Informação

CDS PP - Centro Democrático Social – Partido Popular

CRP – Constituição da República Portuguesa

DR – Diário da República

EENP - Estudo Eleitoral Nacional Português

EUA – Estados Unidos da América

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre Transições

IMV - Imposto Municipal sobre Veículos

MPT – Movimento O Partido da Terra

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PCP – Partido Comunista Português

PIB – Produto Interno Bruto

PPM – Partido Popular Monárquico

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrático

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

EU – União Europeia

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1: Os papéis do Cidadão   Administração .....	11
Tabela 2. Estatística descritiva das variáveis.....	62
Tabela 3. Variáveis determinantes na oferta de mecanismos de participação política .....	65



## **Capítulo 1. Introdução do Estudo**

Ao longo da história da democracia, o cidadão tem sido considerado como um elemento ativo na sua relação com o Estado. Desde a Grécia Antiga até à atualidade, o seu papel tem sido percebido como componente central, participante no processo de governação da sociedade.

A realidade histórica tem demonstrado que os Estados democráticos contemporâneos se afastam, em muitos aspetos, do ambiente característico da democracia direta das Cidades-Estado gregas. Através da linha do tempo é possível observar o crescimento e desenvolvimento dos Estados, a evolução da sua organização administrativa, a crescente mobilidade de pessoas, a estratificação económica, a descrença no sistema político e governativo, o afastamento dos cidadãos da discussão dos assuntos públicos e do processo de decisão. Estes factos, que caracterizam muitas democracias contemporâneas, podem assumir uma natureza mais ou menos voluntária, mas são transversais aos diferentes níveis de governação, independentemente da dimensão da unidade política democrática. São circunstâncias que podem influenciar a participação dos cidadãos e, por consequência, a qualidade da democracia. Esta, segundo Huther e Shah (1998), pode ser aferida através de quatro dimensões: participação dos cidadãos, oferta de serviços públicos eficientes, desenvolvimento eficiente, desenvolvimento social (a promoção da saúde e bem estar dos cidadãos) e criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento económico.

Em Portugal, e apesar de se verificar um interesse crescente por parte dos cidadãos em se envolverem em atividades políticas locais (Martins, 2004), muitos são os municípios que enfrentam críticas relativas ao ambiente de divórcio com os seus cidadãos e os seus interesses, à corrupção, ao clientelismo, ao descontrolo governativo. Este cenário contradiz a substância da cidadania na sociedade moderna, comprometendo a legitimidade das instituições, a justiça e a qualidade da democracia no poder local. De acordo com Fredrickson (1997) e Box (1998), a natureza da cidadania centra-se na participação política, no envolvimento comunitário, na justiça social, no humanismo, no voluntariado e na responsabilidade partilhada dos indivíduos. Neste sentido, as ações que visam recuperar a confiança, alargar e promover a participação cívica e política, recentrar a atividade democrática nos cidadãos, ultrapassar as relações assimétricas de comunicação entre poder político e cidadãos, surgem como desafios multifacetados às instituições governativas.

A evolução da sociedade não se dissocia da evolução das normas sociais e das formas de participação. Assiste-se a um alargamento do repertório das formas de participação política e ao recurso a formatos menos convencionais de representação dos cidadãos – através do exercício de

reclamação por meios oficiais, de participação em decisões ao nível comunitário, de consultas informais - que procuram equilibrar as formas tradicionais de representação política: atos eleitorais e petições.

Em Portugal, ainda não se pode afirmar que a concentração populacional em municípios da zona litoral decorre de fenómenos migratórios ligados a questões de cidadania e oportunidades de participação política. No entanto, e apesar de não ser este o objetivo deste estudo, não deixa de ser importante equacionar o peso que estas questões poderão ter na fixação geográfica da população.

A necessidade de repensar as formas de participação dos cidadãos, direta e indiretamente, ao nível do poder local e as respostas encontradas e implementadas pelos municípios portugueses são as questões dorsais do estudo que se pretende desenvolver, com o objetivo de aferir a qualidade da democracia nos municípios de Portugal continental. Identificamos a principal questão de investigação condutora deste estudo:

*Quais os fatores que influenciam a oferta de mecanismos de participação política por parte dos municípios aos seus cidadãos?*

Em torno desta, não ignoramos outras questões que naturalmente surgem como hipóteses que sugerem caminhos explicativos de resposta. Haverá alguma ligação entre a força político-partidária no poder local e a disponibilização de instrumentos promotores de uma participação mais ativa dos cidadãos? Em particular, terá havido a preocupação de procurar que esses instrumentos permitissem envolver uma diversidade de cidadãos? Qual a correlação entre o perfil do chefe do executivo autárquico e a oferta de mecanismos para uma democracia participada? Qual a influência da imprensa local na promoção de uma governação mais aberta? Terão as instituições sem fins lucrativos influência na oferta de mecanismos de participação política?

Na sua essência, este estudo considera que um conjunto de fatores pessoais e contextuais influenciam os líderes dos executivos camarários a exercerem um estilo governativo mais aberto, procurando estimular uma maior participação dos seus munícipes nos processos de decisão, conferindo-lhes maior poder decisório, reforçando as relações entre os cidadãos e as instituições políticas e, conseqüentemente, fortalecendo a qualidade da democracia portuguesa.

O estudo apresentado é um estudo transversal, não experimental que recorreu ao método estatístico de análise dos dados recolhidos através de um questionário *online* dirigido a todos os chefes dos executivos dos municípios de Portugal continental e complementados por dados dos censos

(Instituto Nacional de Estatística, 1996), dados fornecidos pelo núcleo de estudos eleitorais do Ministério da Administração Interna e pela Entidade Reguladora da Comunicação Social. A opção de não contemplar os municípios das regiões autónomas da Madeira e dos Açores justifica-se com o facto de a insularidade poder ser um elemento diferenciador importante no contexto político e geográfico.

A organização deste estudo inicia-se com um capítulo de revisão de literatura, no qual se abordam algumas perspetivas sobre a centralidade do cidadão nos regimes políticos democráticos, as diferentes dimensões da participação e os seus limites, a mobilização e a participação política, a participação política dos cidadãos a nível municipal; o terceiro capítulo pretende ser um enquadramento da realidade do poder local em Portugal. A apresentação das hipóteses orientadoras deste estudo e o seu enquadramento empírico são feitas ao longo do capítulo quarto. O capítulo quinto é reservado a questões metodológicas sendo que a análise dos resultados é apresentada no capítulo sexto. As conclusões e limitações deste estudo são apresentadas no capítulo sétimo.

## Capítulo 2. Revisão da Literatura

### 2.1. *Citizen Governance* - A Era da participação dos cidadãos

Nos últimos anos, a democracia e o conceito de governação sofreram grandes transformações. As sociedades enfrentam desafios complexos, cuja resolução depende da articulação dos vários atores sociais e políticos. Acresce que a liberalização da informação e a democratização da educação, geradoras de conhecimento mais alargado sobre as questões públicas, não sendo forçosamente mais profundo, coloca os cidadãos com uma postura mais inquisitiva e exigente face às instituições políticas representativas. A priori, esta maior consciencialização poderia contrariar uma certa letargia social. No entanto, não tem trazido reflexos ao nível dos índices de participação dos cidadãos, sendo a situação da atuação dos cidadãos na vida política caracterizada por uma apatia generalizada. A evolução das diferentes dimensões da sociedade gera necessariamente transformações nas normas de cidadania. Dalton (2005) demonstra como a modificação destas normas afeta os padrões de participação na política. Nesse sentido, o mesmo autor defende que a melhoria do processo democrático passa por compreender as alterações que se operam nos cidadãos e no mundo.

Schattschneider (1975 [1960]) define democracia como sendo:

*“A competitive political system in which competing leaders and organizations define the alternatives of public policy in such a way that the public can participate in the decision making process. Conflict, competition, organization, leadership, and political mobilization, political participation and the vote responsibility are the ingredients of a working definition of democracy”* (1975 [1960]: 138).

O elemento de participação ativa dos cidadãos, já enraizado na democracia ateniense, é salientado por Schattschneider (1975 [1960]: 138) no seu conceito de democracia – uma democracia saudável, em funcionamento de facto, inclui não só a competição entre partidos e líderes políticos na definição de políticas públicas, mas a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão.

A democracia representativa, tal como é conhecida, é uma democracia de partidos políticos, escolhidos através de processos eleitorais para assumirem o papel de representantes dos cidadãos. No entanto, e ainda que os partidos políticos desempenhem este papel, surgem na sociedade outros tipos

de associações e de movimentos sociais que se especializam na representação de interesses específicos (Kriesi, 2008).

O conceito ideológico de representação é referido por Palus (2010) como sendo constituído por três elementos: os cidadãos devem ter voz política ou estarem dentro de um sistema no qual outros atores decidem em seu nome, os eleitos devem ter a percepção sobre o que os eleitores esperam do seu governo e os eleitos devem ter um incentivo básico para corresponder às preferências dos cidadãos. Novamente, a centralidade do papel dos cidadãos é salientada, não obstante a sua importância ganhar uma maior visibilidade em determinados períodos governativos, caracterizados pelo declínio da participação política e quebra de confiança nas instituições representativas de um sistema político democrático.

Por inerência à natureza de um sistema democrático, os governos são impelidos a agir para recuperar o apoio dos cidadãos. Assumindo que a redução dos obstáculos à participação gera maior envolvimento e aumenta o compromisso de uma sociedade democrática, várias são as medidas que se têm vindo a desenvolver no sentido de promover uma maior ligação e participação entre cidadãos e poder político. A forma de um governo agir, de se relacionar e envolver ativamente com os diferentes atores sociais no seu exercício político é designada por governação.

Segundo a OCDE (2008), a participação deve ser vista num contexto alargado onde surgem novas necessidades dos sistemas democráticos e novas formas de compromisso dos cidadãos nos serviços e na elaboração de políticas. Os problemas atuais, pela complexidade que encerram, exigem um esforço concertado dos vários atores da sociedade e de cada indivíduo.

Consideramos haver uma consciência generalizada sobre a necessidade de tornar os processos políticos mais transparentes e mais participados. Esta indispensabilidade justifica-se, segundo Elliott et al. (2005), por motivos pragmáticos e normativos. Se por um lado, estes processos participados combatem a desconfiança e as percepções de uma fraca legitimidade, que recaem sobre as instituições públicas; por outro, e de uma perspetiva normativa, a participação é necessária para tornar os processos mais democráticos. Problemas emergentes requerem o desenho de novas soluções e é desejável que um sistema democrático assegure a representação dos diferentes valores e opiniões no debate político. A multiplicidade de competências e conhecimento, sobre as diferentes questões, enriquece o debate e potencia novos caminhos de atuação.

Fung (2006) fundamenta a indispensabilidade de obter maior participação por parte dos cidadãos na área da governação contemporânea, pelo tipo de atuação dos eleitos. A ação dos representantes eleitos é, de alguma forma, considerada deficiente, revelando falta de competência,

conhecimento, objetivo público, recursos ou autoridade (respeito) para dirigir o compromisso e a cooperação previamente assumidos. Nesse sentido, a participação direta dos cidadãos, dependendo de quem participa, pode colmatar essas imperfeições de legitimidade, justiça e eficiência das instituições representativas e burocráticas.

De acordo com o relatório “O Desenvolvimento da Democracia Electrónica em Portugal”, apresentado em 2008 pela Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade de Informação (APDSI), a globalidade das democracias contemporâneas revelam um baixo índice de participação eleitoral, inferior ao que existia há três ou quatro décadas, uma redução na participação em sindicatos e na militância de partidos políticos (a este propósito ver estudos de Nye et al. 1997; Pharr e Putnam, 2000, Dalton et al., 2001, Newton 2002). Esta evidência de afastamento do processo político pode decorrer de uma certa apatia ou sentimento de impotência nos processos de resolução ou tomada de decisão. A falta de confiança dos cidadãos é também apontada por Schmitter e Trechsel (2004) como um problema da democracia europeia contemporânea:

*“It is our collective judgment that the major generic problem of contemporary European democracy concerns declining citizen trust in political institutions and participation in democratic processes.” (2004:96).*

A recuperação da confiança dos cidadãos surge, assim, como um elemento chave para o desenvolvimento (Fukuyama, 1996), a promoção da sua participação política, o seu envolvimento na comunidade e para a partilha de responsabilidades. Segundo Peters (2000), assiste-se à necessidade de uma governação, na qual é necessário haver uma maior cooperação entre os seus diferentes níveis e uma remodelação das estruturas administrativas internas. As novas formas de governação exigem que aqueles que serão submetidos a leis e políticas participem na sua elaboração (Fung, 2006). A indispensabilidade de envolver diretamente os cidadãos nos processos de decisão é uma evidência quando se fala de governação.

Não obstante a discussão atual em torno dos exemplos e esforços dos governos democráticos usados para trazer os cidadãos para os processos participativos, a centralidade do cidadão no modelo democrático é, em alguns países, há muito reconhecida nas suas Leis Fundamentais. Referimos, a título de exemplo, o texto da VII da revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa de 1976 que, na alínea c) do artigo 9º, define como uma das tarefas fundamentais do Estado o “proteger a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos

problemas nacionais” e no capítulo II sobre os direitos, liberdades e garantias de participação política, é referido no seu artigo 48º o direito de participação dos cidadãos na vida pública.

A centralidade do cidadão na vida política permanece, ao longo da história, um elemento chave de legitimação da democracia. Porém, o atual governo representativo no Estado – Nação difere em muito da estrutura de democracia vivida nas Cidades-Estado e as suas formas de participação não servem os mesmos objetivos da democracia participativa clássica de outrora.

A Democracia representativa atual afasta-se em muitos aspetos da democracia direta, característica das Cidades-Estado na Grécia Antiga. A democracia representativa, típica dos atuais Estados democráticos, caracteriza-se pela forma como os cidadãos se relacionam com o poder político, isto é, através de representantes eleitos que resultam de uma escolha imperfeita obtida por atos eleitorais. Neste modelo democrático, a representação surge como meio para maximizar a igualdade de oportunidades de controlo do governo, reduzindo as possibilidades de cada cidadão se envolver numa discussão (Dahl, 1967). Esta posição é também alvo de críticas, sendo apontada como uma estrutura ineficiente e ameaçadora da democracia. Os críticos da representatividade defendem a necessidade de haver uma participação direta, mais deliberativa, enquanto elemento central do sistema democrático, sendo esta uma forma de ultrapassar as limitações da democracia representativa e de reforçar a cidadania (Wagenaar, 2007).

Dado que esta representatividade se forma a partir de resultados dos processos de dinâmicas eleitorais, esta não espelha uma representação desinteressada, uma vez que não ignora as formas e origens de financiamento das campanhas eleitorais, as relações criadas entre grupos de interesse e candidatos (Fung, 2006).

Os diferentes argumentos enunciados a favor da necessidade de maior participação dos cidadãos podem ser agrupados em quatro perspetivas: teoria do discurso pós moderno, desilusão com a burocracia, prossecução de um ideal democrático e a necessidade de participação em países em desenvolvimento, na medida que é mais evidente a necessidade de uma melhor governação, maior transparência e justiça social, envolvendo os diferentes estratos sociais, normalmente afastados da vida política (Moynihan, 2007).

A evolução de uma governação elitista para uma governação mais aberta, de responsabilização, pressupõe a participação dos cidadãos. De acordo com Inglehart (1997), as sociedades industrializadas ocidentais vivem uma mudança cultural que privilegia valores pós-materialistas, pelo que os indivíduos tendem a dirigir as suas preocupações individuais para temas como a qualidade do seu ambiente social, físico e político. Uma das alegadas consequências é a avaliação cada vez mais

exigente da vida política, uma rejeição das instituições tradicionais de autoridade e uma insatisfação com a atuação das elites políticas. As normas de cidadania renovam-se e, atualmente, verifica-se na sociedade americana um menor respeito pela autoridade, menor confiança no governo e maior tendência para abstenção eleitoral. O desgaste das normas de cidadania baseadas no dever é compensado por uma cidadania de compromisso, especialmente entre uma população mais jovem e educada, que assume uma postura ativa em grupos da sociedade civil e em atividades políticas (Dalton, 2005).

Em Portugal, a variável pós-materialismo foi analisada por Cabral (2004) com base nos dados do primeiro Estudo Eleitoral Nacional Português (EENP 2002). Construída com base nas respostas dadas a duas questões que inquiriam quais seriam os dois principais objetivos que Portugal deveria lançar nos próximos dez anos, escolhidos entre duas prioridades “pós-materialistas”: “dar aos cidadãos maior capacidade de participação nas decisões importantes no governo” e “defender a liberdade de expressão” e duas materialistas “manter a ordem no país” e “combater o aumento dos preços”. O autor do estudo conclui que, em Portugal, tende a verificar-se um novo polo de oposição à democracia que se situa junto daqueles que advogam e partilham valores pós-materialistas. Isto é, a oposição às instituições de democracia representativa em Portugal, apesar de socialmente se refletir de forma difusa e minoritária, parece espelhar uma preferência por regimes políticos mais participados e menos elitistas.

Os níveis de educação, as alterações geracionais e sociais conduzem a sentimentos de menor respeito pela autoridade e por formas tradicionais de fidelidade, representadas nas normas de cidadania baseadas no dever. Este padrão social é comum no conceito de cidadania de compromisso e nas sociedades pós materialistas (Dalton, 2005).

Acresce que as alterações societárias resultantes do maior acesso à informação e a alteração dos valores culturais criam condições para que os cidadãos se possam relacionar de forma mais ativa e diversificada com o poder político. As características desta conjuntura societal podem ser favoráveis a uma reaproximação dos cidadãos às instituições democráticas, contribuindo para ultrapassar as acusações de pouca transparência, corrupção e do fosso existente entre a vontade dos cidadãos e a atuação das instituições. Ideais de maior proximidade entre cidadãos do governo, de cidadãos mais atentos à vida política e mais interventivos fazem parte dos valores de um sistema democrático saudável e encontram-se escritos nas Leis Fundamentais de muitos países, como é o caso de Portugal.

Os novos contextos sociais dispõem de meios e condições para estarem mais próximos do poder político; no entanto, também defrontam realidades circunstanciais e fragilidades inerentes ao modelo democrático representativo, que podem revelar novos obstáculos à participação.

A complexidade e a dimensão territorial, a heterogeneidade do meio social e a fragmentação política são mais alguns aspetos que caracterizam as democracias atuais e que contribuem para o enfraquecimento do valor da cidadania, apontado como valor central da democracia. Por um lado, a cidadania depende da memória cívica (Dagger, 1981) e é afetada pelas condições existentes no meio urbano. Por outro lado, a concentração demográfica e a dimensão das cidades são elementos que podem influenciar os níveis de participação política. Apesar de Oliver (2001) apresentar um argumento que evidencia uma correlação negativa entre a dimensão da cidade e a participação política, Stein e Dillingham (2004) defendem que as relações sociais que se estabelecem em áreas densamente povoadas, podem alterar a correlação negativa entre dimensão da cidade e participação política, evidenciada em alguns estudos.

Dagger (1981) defende que atualmente vigora uma conceção liberal de cidadania, prevalecendo uma interpretação passiva e legalista do conceito. Sendo a cidadania um direito natural, o significado de ser cidadão não se deveria limitar à possibilidade de votar e participar em assuntos públicos. A cidadania é frequentemente alvo de interpretações com um sentido restringido à participação política, não englobando ou desvalorizando o seu estatuto ético.

O conceito moderno de cidadania é abrangente e inclui os direitos civis, sociais e políticos (Marshall, 1965). Define-se em primeiro lugar pelos direitos civis que garantem aos indivíduos proteção contra abusos de poder, sendo um dos constituintes primários da legitimidade dos Estados modernos. Em segundo lugar, a cidadania inclui os direitos sociais, o garante de uma rede de segurança material e que constituem o princípio do Estado Providência. Em terceiro lugar, a cidadania envolve os direitos políticos que permitem a participação da sociedade no Governo. Este é o princípio do Estado democrático. Esta última ideia é partilhada por Habermas (1996) que considera os direitos políticos como elementos nucleares da cidadania, dado que permitem a participação dos cidadãos nos processos que o vão afetar enquanto membro da sociedade.

## **2.2. Citizen Governance: dimensões da participação**

A participação dos cidadãos decorre em variadas dimensões e projeta-se além da participação no sistema político de representação indireta e dos sistemas de cooptação, de gestão em rede de coprodução. A partilha de compromisso e de responsabilidade exige o envolvimento ativo dos cidadãos nas questões públicas e uma partilha de poder na tomada de decisão. Os cidadãos passam a ser parte integrante no processo de governação e não desempenham apenas o papel de “consumidores” finais. O foco está numa participação próxima, direta e estende-se ao envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão e consequente partilha de responsabilidade.

Atualmente os cidadãos desempenham múltiplos papéis na sociedade e a sua participação é alargada a várias áreas. Entende-se a participação como um processo através do qual se interage nas diferentes esferas da vida: política, económica, social, cultural, entre outras. Não será errado afirmar que é um mecanismo através do qual se influencia, de forma mais ou menos direta, os processos de decisão que afetam a sociedade. Neste sentido, e apesar de vivermos num sistema político democrático representativo, a participação dos cidadãos é um conceito lato e ultrapassa a mera participação política.

A participação cívica é outra dimensão da cidadania, sendo reconhecida por vários autores como uma variável influente na participação política (Wagle, 2006). Barnes Kaase *et al.* (1979) no estudo “*Political Action*” alargam a noção de participação política além da participação eleitoral, referindo-se a formas não convencionais de participação, como por exemplo diferentes tipos de protesto. No entanto, o estudo comparativo não teve em consideração os contextos políticos de cada uma das cinco nações, alvo deste estudo. A participação, além de se estender às formas não convencionais, é limitada ou incentivada por ações da elite política e influenciada por processos de grupo e da informação gerada nos diferentes contextos.

Meyer e Tarrow (1998) sugerem que os protestos políticos, atualmente mais frequentes e usados para um alargado leque de reivindicações, se tornaram parte integrante da realidade evoluindo para um instrumento de política convencional. A tendência para os cidadãos mais envolvidos participarem em protesto, boicotes ou manifestações, justifica-se pela alteração do paradigma de participação decorrente da evolução das normas sociais da cidadania (Dalton, 2005). A importância destas manifestações não convencionais diminui à medida que encontram receptividade nos sistemas políticos (Kriesi, 2008).

Quando se aborda novas formas de governação e de participação, torna-se importante questionar qual o papel que o cidadão desempenha ou deverá desempenhar, não só do ponto de vista da teoria da democracia, mas também da teoria da administração. Democracia implica os cidadãos poderem participar em igualdade de circunstâncias. Por outro lado, os novos modelos de gestão pública defendem um papel mais interventivo dos cidadãos na tomada de decisão, numa perspetiva de aumentar o compromisso e a responsabilidade entre cidadãos e Estado. Esta partilha de responsabilidade é também promovida pelos esforços desenvolvidos para uma participação ativa dos cidadãos na governação (Boyte, 2005).

Os papéis da administração e cidadão estão interligados e auto influenciam-se. Roberts (2004) apresenta uma tabela que ilustra os papéis do Cidadão | Administração, dependendo do contexto e dos modelos da teoria administrativa.

Tabela 1: Os papéis do Cidadão | Administração

Sistema	Papel do cidadão	Papel do Administrador
Autoritário	Sujeito	Substituto para a autoridade governante
Representativo	Eleitor	Implementador de legislação
Administrativo	Cliente	Especialista, profissional
Pluralista	Defensor de grupos de interesse	Árbitro, Adjudicante
Político/ Econ. Mercado	Consumidor, Cliente	Supervisor, corretor
Sociedade Civil	Voluntário, coprodutor	Elo de ligação, coprodutor
Aprendizagem social	Co-aprendiz	Co-aprendiz, facilitador

Fonte: Adaptada de Roberts (2004).

Na perspetiva da democracia representativa, o sistema político caracteriza-se pela luta dos líderes partidários pelo apoio dos cidadãos e que se expressa em momentos eleitorais. Depois de elegerem os seus representantes, os cidadãos pouco se envolvem, sendo a sua participação quase limitada ao controlo da ação dos eleitos (Lowndes, 1995). O afastamento dos cidadãos do processo político, muitas vezes refletido nas baixas taxas de participação eleitoral, é tomado como um sintoma do estado da democracia representativa. Segundo Dalton (2005), a quebra na participação eleitoral pode estar relacionada com a alteração dos padrões das normas de cidadania que ocorrem entre gerações, como por exemplo a norma de votar ser encarada como um “dever”.

No entanto, mesmo não sendo a participação política *per se* a condição única para o bom funcionamento de um sistema democrático (Ikeda *et al.*, 2008), esta revela o estado de funcionamento do sistema democrático. Um estudo realizado por Torcal e Magalhães (2009), baseado em resultados apresentados por Schmitt e Scholz (2005) e em dados de relatórios *standard* do Eurobarómetro, aponta que Portugal é um dos países onde, a partir do início dos anos 90, os cidadãos revelam um nível elevado de insatisfação com a democracia. Entre as várias dimensões da qualidade da democracia, os portugueses fazem uma avaliação negativa da justiça, do Estado de direito, e da disponibilidade que os eleitos demonstram para dar resposta às expectativas e às preferências dos cidadãos. Esta última dimensão aparece como aquela que mais influencia a insatisfação dos cidadãos com a democracia, não obstante pontuarem positivamente o exercício da liberdade de voto, de associação e de expressão, e dos atos eleitorais serem um meio para punir ou premiar a atuação dos governos (Magalhães, 2009). Freire (2003) nota que a satisfação com a democracia portuguesa corresponde a um padrão não linear, permeável a situações conjunturais, como por exemplo anos de eleições. Segundo o mesmo autor, os indicadores negativos relacionados com o funcionamento da democracia em Portugal estão ligados aos níveis de abstenção eleitoral, espelhando que os cidadãos não usam este meio de participação para fazerem chegar a sua insatisfação aos governos, dado a distância existente entre representantes e representados e ao sentimento de uma eficácia política débil.

Os mecanismos de participação ancoram-se em três dimensões: quem participa, a forma como os participantes comunicam e decidem em conjunto e qual a influência que exercem na esfera pública. Os tipos de *design* de participação política assumem diferentes formas consoante os contextos. Dependendo dos temas, pode ser mais propícia uma participação alargada ou condicionada e direcionada a determinados grupos representativos. Por outro lado, várias são as situações em que a participação é mais ativa, bidirecional, permitindo criar condições para a discussão de argumentos que contrasta com uma participação passiva, de mera receção de informação. Os diferentes modelos de participação servem de forma diferente os valores democráticos da ação pública: legitimidade, justiça e eficiência (Fung, 2006).

Smith e Huntsman (1997) propõem um modelo de relação entre governo e cidadãos, no qual os cidadãos desempenham um papel ativo na comunidade e no governo, investindo os seus recursos na perspetiva de receberem valor. Este envolvimento recupera a questão do valor do governo que normalmente é secundarizada pela questão do seu custo. A participação dos cidadãos significa a oportunidade de reunir os seus interesses e esforços para defender as suas posições em torno de objetivos coletivos.

Os argumentos apresentados pelos defensores da participação direta vão no sentido de considerar a participação no processo de tomada de decisão como um processo pedagógico, uma vez que gera oportunidades de desenvolvimento pessoal, de confronto de diferentes perspectivas e permite um percurso de aprendizagem na distinção das necessidades individuais e do interesse comum. A diversidade e a interação dos cidadãos podem revelar-se uma vantagem na resolução participada e coordenada de um problema e no processo de tomada de decisão.

Roberts (2004) enumera alguns argumentos apresentados por autores como Schumpeter, Hamilton ou Fishkin em que a participação direta é desnecessária, ineficiente, inocente, irrealista, disfuncional e perigosa. A autora sumaria um conjunto de argumentos básicos de suporte à participação direta, apresentados por diferentes autores: a participação direta é um processo de desenvolvimento, enquanto forma de crescimento das mais elevadas capacidades humanas, é educativa, dado que possibilita o desenvolvimento de atitudes e competências de cidadania, é terapêutica e integradora na medida em que contraria a alienação face à vida política, é legitimadora, é protetora da liberdade e direitos e é instrumental. Os argumentos a favor da participação direta colidem com fundamentos dos que apontam o desinteresse dos cidadãos, a sua falta de competência técnica especializada e o seu desconhecimento profundo das matérias alvo de políticas públicas.

Dados do Eurobarómetro 47 (1997), permitem concluir que, embora as democracias contemporâneas assentem em princípios da democracia representativa, a opinião pública dos países da UE expressa uma vontade de caminhar no sentido de governos democráticos mais participados. Interessante é também perceber que a maioria dos apoiantes europeus de uma democracia mais direta são indivíduos com uma menor grau de escolaridade que referem ter menor interesse em política e os que normalmente apoiam partidos de protesto (Dalton *et al.*, 2001).

Os mecanismos de participação direta apresentam-se como um complemento à representação institucional e não como substitutos desta. Idealmente, a participação pública atua em sinergia com a representação e a administração, com o objetivo de alcançar melhores práticas e resultados em processos de decisão coletiva (Fung, 2006). De acordo com Dalton (2001) quando os níveis de confiança nos elementos do sistema partidário registam valores muito baixos, a democracia direta pode estimular a legitimidade do sistema político. Exemplo deste argumento é o recurso a referendos, por parte das democracias ocidentais, quando se trata de questões polémicas, revelando a incapacidade que as democracias têm na resolução de situações contenciosas.

Não obstante em teoria ser possível misturar diferentes modelos de democracia e criar modelos complementares, na prática, esta coordenação revela-se difícil e levanta algumas questões de equilíbrio

entre os mecanismos de participação direta e as estruturas convencionais de uma democracia representativa. A democracia participada, segundo Macpherson (1977), deve ser vista como um sistema piramidal cuja base assenta na democracia direta e os níveis superiores numa democracia delegada.

Geurtz e Wijdeven (2010), a partir da análise do caso de um município holandês de média dimensão – Hoogeveen, apontam algumas dessas tensões e revelam a forma como foram ultrapassadas através do estabelecimento de elos de ligação que estreitaram a distância entre a democracia direta e a representativa, do envolvimento das pessoas em lugares chave, do apoio político, tendo em consideração a lógica de representação política e a dos cidadãos do município.

As novas formas de participação política a que se assiste nos últimos anos na Europa Ocidental, entre elas a doação de dinheiro, petições, compra de determinados objetos com fins sociais, ambientais ou políticos, participação em manifestações, são acompanhadas pelo alargamento dos canais de participação. Verifica-se uma tônica crescente na utilização dos meios de tecnologias de informação e comunicação (TIC), sendo estes considerados canais promotores de um maior envolvimento democrático. O espaço virtual assume ao lado do espaço físico uma importância no decurso da vida atual e progressivamente é ocupado pelas diferentes dimensões da vida em sociedade: política, económica e social (Bilhim, 2004).

Do ponto de vista da oferta, as TIC permitem um enriquecimento das relações que se estabelecem entre os diferentes intervenientes na governação, uma vez que se criam ambientes de partilha de ideias, opiniões, informações que promovem a pluralidade e o enriquecimento do processo democrático. A participação e o acesso à informação através de meios eletrónicos, além dos clássicos – documentos em suporte papel, reuniões plenárias, entre outros – liberalizam o acesso a dados e fomentam a transparência e a participação dos vários sectores da sociedade. Neste sentido, o governo eletrónico encerra um conjunto de objetivos/valores como a eficiência, eficácia, acessibilidade, *accountability*, equidade, participação/*empowerment*, transparência, disponibilidade de serviços, capacidade de resposta e integridade (Nour *et al.* 2008), amplamente reconhecidos como os que melhor caracterizam um sistema político democrático.

Não obstante as vantagens que as TIC encerram como meios de comunicação e aproximação dos cidadãos aos centros de decisão, a utilização deste meios não é isenta de controvérsia. As TIC, além de suporte de serviços e de divulgação de informação e maior interação entre eleitores e eleitos, podem ser usadas para uma reengenharia dos processos de participação democrática, aumentando a qualidade na tomada de decisão. Uma das questões que esta utilização levanta liga-se à exclusão

daqueles que não dominam ou desconhecem os meios digitais, como por exemplo as pessoas mais idosas. Se o nível de educação é visto por autores como estando ligado ao grau de participação, a iliteracia informática trará consequências idênticas, excluindo um conjunto de cidadãos do processo democrático. Neste sentido, a avaliação do governo eletrónico quanto ao seu sucesso, eficiência, eficácia, qualidade dos serviços ou à participação política não reúne um entendimento unânime entre os estudiosos. Se, por um lado, o governo eletrónico é tido como um instrumento promotor do processo democrático (Jaeger, 2005), dado que proporciona o conhecimento de diferentes perspetivas, opiniões, estimulando a participação dos cidadãos e combatendo a letargia política da sociedade, por outro, verifica-se que a participação via *internet* é mais popular junto das camadas mais jovens da população, que a info-exclusão não é exclusiva do lado da procura e que a taxa de participação eletrónica é mais elevada em municípios mais populosos (Saglie e Vabo, 2009). A falta de eficácia atribuída aos projetos de governo eletrónico reside em múltiplos aspetos ligados a fatores económicos, sociais, culturais e mesmo políticos. Mahrer e Krimmer (2005) adiantam que uma possível causa para falta de compromisso público com o governo eletrónico possa residir no receio de perda de poder por parte dos políticos. Os receios que as novas formas de governo eletrónico e a governação eletrónica geram nos diferentes intervenientes, são um obstáculo nem sempre ponderado nos modelos de governo eletrónico, mas que pesam no seu sucesso.

### **2.3. Benefícios e limites da participação**

A participação política, elemento essencial à Democracia, também pode, em determinados contextos, representar um obstáculo à gestão de um regime democrático. Um cenário caracterizado por um elevado nível de competitividade entre partidos de ideologias opostas, pode gerar um ambiente de conflito permanente e conseqüentemente de ingovernabilidade (Lane, 1962; Almond e Verba 1963). No entanto, e face ao cenário de afastamento que atualmente caracteriza a relação entre cidadãos e governo, Rosenstone e Hansen (1993) consideram que a fraca participação pode diminuir a legitimidade democrática.

De acordo com Ilead *et al.* (2008), a participação política dos cidadãos permite construir maior compromisso e confiança no sistema democrático, gerar maior satisfação pública e criar conhecimento sobre os mecanismos e os diferentes atores envolvidos nos distintos processos democráticos.

Alguns estudos questionam a causalidade entre confiança e participação política. Por exemplo, Norris (1999) não encontrou uma correlação significativa entre confiança na política e participação eleitoral nos EUA. No entanto, concluiu que apesar da confiança nas instituições políticas estar negativamente correlacionada com a participação em ações de protesto, está positivamente correlacionada com a confiança social. Jennings e Stoker (2004) encontram uma forte ligação causal entre a confiança e o compromisso cívico.

A satisfação gerada pela participação está relacionada com os valores pós-materialistas que caracterizam as sociedades industriais ocidentais (Inglehart, 1997). A participação do indivíduo na sociedade gera-lhe um sentimento de autorrealização, de criação de valor e, conseqüentemente, satisfação. Este sentimento pode significar coisas diferentes: oportunidade de aprender com pares que partilham ou apresentam perspectivas diferentes (McCool e Gunthrie, 2001), a possibilidade de interagir frente a frente (Blahna e Yonts-Shepard, 1989), acreditar que as opiniões enunciadas são levadas em consideração nas decisões (Lauber e Knuth, 1999) ou o facto de a participação ter um carácter deliberativo (Stanley, 1990; Ruscio, 1996). Segundo Poisner (1996), a deliberação é uma partilha de argumentos fundamentados entre os participantes sobre a iniciativa que melhor serve o interesse comum. Por sua vez, este tipo de discussão tem um papel fundamental no desenvolvimento de uma visão coletiva do bem público (Ruscio, 1996). Stivers (1990) acrescenta que uma participação de qualidade também contribui para legitimar o processo de tomada de decisão.

Ikead *et al.* (2008) reconhecem ainda, como consequência da participação, um maior conhecimento sobre democracia. O domínio da informação e a sua compreensão contribuem para que os cidadãos fiquem mais habilitados a reconhecer as diferenças que caracterizam os partidos políticos, promovendo uma escolha mais consciente, aquando de processos eleitorais. Por outro lado, e de acordo com os mesmos autores, a participação pode ajudar os cidadãos a compreenderem o significado dos resultados eleitorais, reforçando o seu compromisso com a democracia.

A participação surge, assim, como um elemento fulcral dos sistemas democráticos, mas implica custos. Informação, consultas públicas, participação ativa exigem, à semelhança de qualquer outra atividade governativa, recursos materiais, humanos, financeiros e tempo. Porém, o reforço das relações entre os cidadãos e o governo e a promoção da participação tem custos relativamente baixos quando comparados com o fracasso da implementação de políticas, a desconfiança e a falta de legitimidade política.

O estreitamento das relações entre cidadãos e governo não significa a demissão deste da sua função de liderança. Uma maior participação permite trazer à agenda política as preocupações dos

cidadãos e um debate enriquecido com as perspectivas daqueles sobre os quais recairão as políticas implementadas.

A participação política dos cidadãos permite maior comunicação e discussão das questões políticas e sociais relevantes, promovendo o conhecimento político, uma maior articulação entre escolhas políticas e uma percepção diferente sobre as escolhas políticas e a sua eficácia (Ikead *et al.*, 2008). Um estudo desenvolvido por Halvorsen (2003) já tinha concluído que a participação pública – neste caso focou a participação em reuniões públicas – influencia as convicções dos cidadãos e altera as suas percepções sobre o desempenho dos organismos e a responsabilidade destes face às preocupações públicas. A participação política requer que haja acessibilidade aos meios institucionais de participação, por parte de todos os membros da sociedade, uma vez que a acessibilidade está estreitamente ligada à representação (Moote e McClaran, 1997).

A dimensão das unidades políticas, apesar de as tecnologias reduzirem o seu peso, permanece um problema para a participação direta nos processos de tomada de decisão. Esta forma de participação foi pensada para ser implementada em grupos de pequena dimensão em espaços restritos. A dimensão territorial, mesmo a das unidades administrativas como os municípios, é extensa e pode não ser adequada a tal sistema de participação. O desenvolvimento dos meios tecnológicos surge como uma forma de diminuir as adversidades inerentes à distância geográfica, à dimensão e ao tempo. No entanto, colocam-se outras questões ligadas à igualdade de acesso e à exclusão tecnológica por parte de alguns sectores da sociedade. Além do desconhecimento tecnológico, a percepção da complexidade dos assuntos em debate e a consciência do desconhecimento sobre os temas são outras das causas que justificam algum desinteresse e consequentes baixos níveis de participação por parte dos cidadãos.

Mantêm-se as questões do acesso à participação por parte de grupos que são sistematicamente excluídos da participação, mesmo da indireta, da capacidade de discutir e julgar questões sobre o bem público e a questão relacionada com os riscos que advêm das tecnologias complexas. Os custos associados ao processo de contrariar o desconhecimento informático podem ser demasiado onerosos face às vantagens da participação direta.

Curiosamente, na Grécia Antiga, Péricles também revelou preocupação por ultrapassar os limites/imperfeições da democracia direta decorrentes da diferenciação económica entre os cidadãos. Apesar de só os homens serem considerados cidadãos e serem educados para a cidadania (defender a Cidade – Estado e com competências para tomar parte no processo político) nem todos tinham poder económico para ocupar cargos políticos. Assim, e com o objetivo de alargar a possibilidade de

participação de facto na vida política dos cidadãos menos abastados, Pericles institui as *Mistophorias*, lei que previa o pagamento/salário àqueles que desempenhassem cargos políticos.

A participação política debate-se por vezes com alguns obstáculos. Em sistemas dominados por dois partidos políticos, o eleitorado pode não se rever no espectro ideológico representado, ou não reconhecer o que os diferencia, podendo esta situação contribuir para desincentivar a participação. Em Portugal, não obstante 4 partidos políticos dominarem a escolha desde 1974, a competição pelo governo é essencialmente feita entre PS e PSD, sendo que a cooperação entre estes dois partidos representa um papel central na dinâmica e o garante da influência destes no sistema partidário. Esta cooperação, quando percebida como geradora de má atuação dos partidos, pode contribuir para alimentar o sentimento de decepção dos cidadãos com as instituições os partidos e políticos, espelhando-se nos níveis de abstenção eleitoral (Jalali, 2003).

#### **2.4. Citizen Governance: o que mobiliza os cidadãos?**

A questão da mobilização política dos indivíduos é um tema sobre o qual vários autores já se debruçaram, procurando compreender que fatores influenciam a sua atuação. A correlação positiva entre recursos individuais e a participação política convencional nos EUA já havia sido provada por Verba e Nie em 1972, assim como a influência das instituições e os processos de grupo. Estes autores concluem que as instituições podem controlar negativamente a participação política, limitando o acesso aos canais de participação e positivamente através da mobilização dos cidadãos.

A literatura menciona a existência de modelos de participação que Whiteley *et al.* (2010) consideram poderem ser agrupados em dois grandes grupos: os modelos sociológicos que enfatizam a importância das estruturas sociais e os modelos baseados na escolha que colocam o indivíduo no primeiro plano. Salientamos o modelo do voluntarismo cívico, do capital social e o modelo de compromisso cognitivo. Estes modelos podem ser vistos isoladamente ou como complementares na análise da participação política.

O modelo do voluntarismo cívico tem por ideia central que os recursos individuais têm uma grande influência na participação – quanto maior número de recursos o indivíduo dispuser, maior será a sua participação (Verba e Nie, 1972; Verba *et al.*, 1978). Os recursos, inicialmente identificados com emprego, educação e rendimentos, foram mais tarde reconhecidos como tempo, dinheiro e competências cívicas. Este modelo passa a incluir variáveis motivacionais na análise da participação

que liga as características sociais e a participação política (Verba *et al.*, 1995). De acordo com este modelo, as competências cívicas, que decorrem da participação em movimentos voluntários, participação religiosa e participação cívica, estão relacionadas com a participação política.

A participação política apresenta-se como uma realidade pluridimensional. Além do capital social, referido por Putnam (2000), Lee (2005) relaciona-a com a eficácia interna, na medida em que haja a convicção de compreensão da política; eficácia externa enquanto certeza de que se exerce influência na produção de resultados; alienação que categoriza as situações em que não há interesse em estar informado ou exercer o direito de voto; cinismo que espelha a descrença, por parte do cidadão, que o poder executivo aja em função do bem público e a dimensão da confiança quando há o sentimento de que o governo está a agir corretamente. A importância desta última dimensão, apontada por Lee (2005), já havia sido mencionada por Fukuyama (1996) e apontada por Schmitter e Trechsel (2004) como um dos problemas da democracia contemporânea.

Oliver (1999) estabelece uma relação entre o nível económico das cidades e a participação cívica. Conclui que a participação cívica é inversamente proporcional à riqueza das cidades. A fraca participação cívica em cidades mais homogêneas e com maiores níveis económicos advém do facto de haver menos necessidade de intervenção social e de não existir conflito, pelo que os cidadãos não têm interesse em participar nos assuntos locais e de política local.

Analisada em diferentes contextos de estudo, a participação cívica é considerada como estando muito relacionada com a participação política. John (2009) conclui que apesar do papel do Estado, o modelo de governação dos cidadãos tem ainda um carácter voluntário pelo que também é alvo do mesmo tipo de influências sociais que influenciam a participação cívica. Esta, por sua vez, incentiva a participação dos cidadãos em atividades políticas, que por sua vez contribuem para a participação eleitoral.

O capital social é entendido como os elos que mantêm os indivíduos unidos em torno da promoção da solidariedade social. De acordo com Coleman (1988), as interações sociais geram obrigações e expectativas de reciprocidade que, num ambiente onde haja confiança, atores externos podem recorrer a essa bolsa de expectativas de foro social para a solução de problemas coletivos. Esta perspetiva é corroborada por Putnam (2000) que defende que em comunidades cujo ambiente se caracterize pelo desenvolvimento de relações fortes entre os indivíduos, se verifica haver maior voluntarismo, confiança entre pares e maior propensão para a participação política. A confiança surge assim como um elemento necessário à participação política. Neste sentido, Whitely *et al.* (2010) afirmam que, segundo este modelo, os indivíduos mais envolvidos em movimentos voluntários, com

maiores ligações sociais e confiantes, serão mais propensos a ser politicamente ativos. Uma cidadania não baseada em normas sociais de dever, mas de compromisso, deverá, de acordo com Dalton (2005), estimular a participação dos cidadãos em atividades que lhes permitem ter uma ação mais direta e com maior influência. Não obstante esta maior mobilização estimulada por relações sociais fortes, a atuação do indivíduo pode, simultaneamente, ser condicionada por razões de lógica coletiva (Offe e Wieselntal, 1979).

Tavares e Carr (2013) analisam a influência das estruturas institucionais locais sobre a participação cívica. Os autores entendem a participação cívica como um conceito alargado que abrange não só a participação política, mas a participação em associações voluntárias, não lucrativas. O nível de envolvimento político e cívico espelha o capital social da população que é tido como uma variável dependente da composição da comunidade e das estruturas institucionais locais.

O modelo do compromisso cognitivo argumenta que a participação política é motivada pelo interesse e competência dos indivíduos para compreenderem e processarem informação sobre a sociedade e a política (Dalton, 2002). O argumento de que o “consumo” de meios de comunicação social influencia a participação relaciona-se com este modelo, na medida em que são instrumentos de transmissão de informação que usam uma linguagem mais acessível sobre questões técnicas e políticas, a pensar num público heterogéneo. O nível de educação também é uma variável importante neste modelo para a análise da participação política, dado que contribui para um maior conhecimento e processamento da informação.

## **2.5. Meios de comunicação, mobilização e participação política**

Vários são os fatores que têm ao longo das últimas décadas influenciado o contexto da participação política convencional e não convencional. Além da diminuição da filiação partidária, assiste-se a um crescendo da importância da comunicação no contexto político.

A comunicação entre políticos e cidadãos é frequentemente estabelecida através de canais indiretos. Estabelece-se, desta forma, uma relação assimétrica, na qual prevalece uma comunicação unidirecional, de cariz informativo, sem espaço nem meios para uma comunicação de retorno. Não é criado o ambiente propício à discussão, ao debate de perspetivas e à expressão de preferências. Assiste-se, na perspetiva Habermasiana, à decadência da função da esfera pública, espaço de discussão e crítica, necessário ao desenvolvimento de uma consciência política.

Um sistema político democrático caracteriza-se não só pela participação dos cidadãos, mas também pela transparência das decisões, pela responsabilização, pelo acesso à informação que permite uma participação consciente nas questões políticas. O acesso à informação é um processo chave para uma consciência crítica e para a tomada de decisões, tendo as tecnologias da informação e da comunicação um papel importante a desempenhar neste domínio (Comissão Europeia, 2003).

A diversificação dos canais de comunicação entre Governo e cidadãos visa promover a bidirecionalidade da comunicação, a discussão e a aproximação dos cidadãos às estruturas governativas. A utilização das tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente a internet, cria formas alternativas de comunicação. Os fóruns de discussão, criação de comunidades virtuais, possibilidade de comunicação de um para vários, *blogs*, *wikis*, criam maior proximidade com os cidadãos no sentido em que facilitam o acesso à informação, possibilitam alargar o diálogo e a participação destes nas questões políticas. Um exemplo da utilização destas formas alternativas por parte de governos europeus é o referendo feito na Hungria a propósito de reformas no sector da saúde ou o sítio de petição eletrónica do primeiro-ministro britânico que, face ao número elevado de participantes, levou a que o governo recuasse na política de preços de utilização de estradas.

As novas comunidades virtuais permitem dar maior visibilidade a determinados assuntos de interesse público e, neste âmbito, os cidadãos podem assumir simultaneamente os papéis de produtores e consumidores de informação, deixando de ser meros recetores. A possibilidade dos elementos da sociedade civil expressarem e contraporem pontos de vista alternativos, através de meios de comunicação de elevado alcance, aumenta a possibilidade do grau de influência da sua participação na agenda política e na tomada de decisão (APDSI, 2008).

As vantagens referidas, do ponto de vista da oferta, permitem um enriquecimento das relações que se estabelecem entre os diferentes intervenientes na governação, uma vez que se criam ambientes de partilha de ideias, opiniões, informações que promovem a pluralidade e o enriquecimento do processo democrático.

Num regime democrático, a opinião pública pode ser vista como um barómetro da atuação dos governos. Compete aos diferentes atores políticos moldarem a opinião dos cidadãos sobre determinadas matérias. A opinião pública é formada através da informação veiculada pelos meios de comunicação social, tecnologias de comunicação e informação, debates públicos e envolve uma grande panóplia de intervenientes da esfera política. De acordo com o modelo de representação dinâmica, a opinião pública exerce uma influência direta na tomada de decisão política, enquanto espelho das expectativas que os atores políticos racionalmente antecipam no período que antecede um

processo eleitoral e uma influência indireta na medida em que, dado o impacto que tem nos resultados eleitorais, é tida em consideração na tomada de decisões políticas (Kriesi, 2008).

A opinião pública é direcionada e influenciada pela agenda política e pela forma como a informação é veiculada pelos meios de comunicação de massa, pelos “*opinion makers*”, atores políticos (partidos políticos, associações representativas de interesses específicos, decisores políticos, movimentos sociais...):

*“The effect of continual quoting of persons in position of authority is that their opinions often come to circulate as fact”* (Lindblom e Woodhouse, 1993: 119).

Neste sentido e porque a opinião pública tem nos sistemas democráticos um peso notável nos processos de tomada de decisão, os órgãos de comunicação social são meios sensíveis e influenciadores. No entanto, de acordo com Lindblom e Woodhouse (1993), não se revelam promotores de debate de ideias, mas de consensos em torno das perspetivas e interpretações das elites dominantes sobre os factos da atualidade. Estes autores referem ainda que o acesso à comunicação social é um processo oneroso, mais acessível a elites políticas que, de uma forma constante, alimentam as necessidades de conteúdos para espaços informativos previamente definidos, à mercê de cumprimentos de prazos. Sob a capa da imparcialidade, as mensagens veiculadas tendem a contribuir para o enfraquecimento do confronto com perspetivas dissidentes, já que, afastando-se das politicamente dominantes, não tendem a receber a mesma atenção por parte dos meios de comunicação social (Lindblom e Woodhouse, 1993).

Segundo Manin (1995), à democracia parlamentar do século XIX sucedeu uma democracia partidária que atualmente assume a forma de democracia de audiências. Os meios de comunicação têm uma importância acrescida nesta nova forma de governo, caracterizada pela omnipresença da opinião pública e pelo debate político feito na esfera pública. Esta nova forma assumida de governo representativo implica transformações na atuação dos partidos e na comunicação política, em torno da mobilização política dos cidadãos, não só para o voto como para outras formas de participação não convencionais. As elites políticas e os meios de comunicação assumem atualmente um papel preponderante na mobilização dos cidadãos. Os conteúdos informativos não só expressam questões políticas, mas dão a conhecer diferentes perspetivas, por vezes conflitantes, quem são os atores, quais são as fontes de informação, quais os exemplos de formas de organização e as possibilidades de participação. Por outras palavras, os órgãos de comunicação social funcionam como um meio para

compreender e equacionar novas perspetivas, conseguindo transmitir um conjunto de informação fundamental para a participação dos cidadãos.

Uma perspetiva contraditória à de Manin (1995) é apresentada por Lindblom e Woodhouse (1993), quando argumentam que se verifica um excesso de conformismo das informações veiculadas e que essa homogeneização prejudica o debate de ideias, a diversidade de posições, necessárias para uma reflexão política, fundamental para os sistemas democráticos. Neste sentido, falam numa espécie de indoutrinação do tecido social que tenderá a não gerar conflitos em questões fundamentais da agenda política.

Kriesi (2008) resume algumas das transformações nos partidos e na comunicação política, características desta democracia de audiências. Recorrendo a outros autores, aponta o crescimento dos partidos de “largo espectro”, os partidos eleitorais e os “partidos cartel” que têm em comum o poder do líder partidário. Ao nível da comunicação política, esta assume maiores contornos de independência face aos partidos políticos.

Às técnicas de personalização e de valorização da opinião dos cidadãos acrescem as alterações estruturais da política contemporânea, que levam à concentração do poder nas mãos do executivo central. Esta tendência é apelidada por Poguntke e Webb (2005) como o presidencialismo das sociedades democráticas que espelha uma mudança do poder dos partidos políticos para o poder individual de chefes dos executivos e líderes partidários. Em Portugal, e sendo evidente a nível local, os candidatos conseguem sobrepor-se aos partidos políticos com os quais estão identificados, conseguindo mobilizar em torno de si cidadãos que em eleições para a Assembleia da República votariam noutra partido político.

A informação e a comunicação entre as elites políticas e os cidadãos são parte da pedra-de-toque dos sistemas democráticos atuais. A informação, porém, mediante os meios através dos quais é veiculada, pode atingir maior ou menor número de cidadãos. A informação é fundamental para promover o conhecimento e a participação política dos cidadãos, independentemente das diferenças sociais. De certa forma, a veiculação da informação contribui para “democratizar” os sistemas políticos democráticos, uma vez que dota os cidadãos de elementos que os ajudam a tomar decisões e a participar de forma mais consciente.

Evelande e Scheufele (2010), usando dados retirados de um estudo sobre as eleições nacionais americanas durante a campanha das eleições presidenciais de 1996, concluíram que as diferenças de conhecimento entre grupos mais e menos literatos eram maiores entre quem via menos noticiários televisivos do que os que mais consumiam este tipo de informação. Retiraram uma conclusão

semelhante entre os consumidores de imprensa escrita. Por outro lado, inferiram que nem o “consumo” de noticiários televisivos nem de jornais estava relacionado com o voto, sendo que a imprensa escrita está de alguma forma ligada a participação política.

A informação é melhor processada por grupos sociais com maior nível de educação formal. Estes deverão ter mais competências para identificar, analisar e retirar a informação importante no contexto de uma determinada notícia ou conjunto de notícias (Eveland, 1998). É neste sentido que o nível de educação foi outrora indicado como a causa diferenciadora entre classes no conhecimento sobre assuntos políticos. Tichenor e Olien (1970), focando-se nos jornais como os principais meios de comunicação social na divulgação de informação pública e científica, referem que além de aspetos económicos e motivacionais, o grau de literacia é fundamental na compreensão das informações divulgadas através da imprensa escrita.

Por outro lado, o conteúdo e a forma com que as informações são transmitidas na televisão, diferem da imprensa escrita. Neuman *et al.* (1992) defendem que a compreensão da informação transmitida através da televisão requer uma menor estrutura de conhecimento prévio e por isso pode ser vista como “democratizante” do conhecimento entre os diferentes níveis sociais. Eveland e Scheufele (2010) corroboram que o impacto visual das notícias televisivas completa a informação oral e facilita a compreensão da mensagem por parte daqueles cujo nível de literacia é baixo.

Atualmente multiplicam-se os canais de comunicação, sendo que as tecnologias de comunicação e informação (TIC) oferecem uma panóplia de possibilidades cada vez mais usadas pelos governos, numa perspectiva de se aproximarem dos cidadãos. O governo, através das TIC, consegue ultrapassar os problemas espaço-temporais muitas vezes invocados como razões de não participação.

Na União Europeia, o governo eletrónico é considerado como um elemento chave na estratégia para tornar a Europa um continente competitivo, com uma economia baseada no conhecimento. Desde 2005 a União Europeia (UE) tem demonstrado, através de declarações, planos, comunicações, relatórios, que o governo eletrónico desempenha um papel importante na melhoria dos processos de tomada de decisão, no envolvimento dos cidadãos, na sua participação democrática e consequentemente na promoção da coesão da sociedade europeia.

A participação dos cidadãos assume-se como um elemento central na política de governo eletrónico da UE, pelo que esta mantém a e-inclusão como um dos três pilares do plano estratégico Europeu i2010 (Comissão Europeia 2006), procurando garantir que os benefícios da sociedade de informação cheguem a todas as pessoas, incluindo aquelas que estão ou têm condições mais desfavoráveis (portadores de deficiência, residentes em áreas mais desfavorecidas, iletrados). No

entanto, os níveis de educação e qualificação de uma sociedade, também influenciam a compreensão e a utilização das TIC para a obtenção de informação. As dificuldades existentes na compreensão das notícias veiculadas em jornais, por classes menos literatas, podem também ser encontradas nestes novos meios. Neste sentido e não obstante as vantagens que as TIC encerram, a eficácia do governo eletrónico é condicionada por outras dimensões sociais.

São inúmeras as iniciativas de governo eletrónico que a Administração Pública lança para responder às necessidades dos cidadãos – pedidos de certidões eletrónicas, avisos por SMS de consultas médicas, matrículas de alunos *online*, Diário da República (DR) *online*, portal do cidadão e, no entanto, o seu sucesso não é evidente. Segundo Heeks (2003), a taxa de insucesso dos projetos de governo eletrónico podia ascender aos 85%, no entanto, hoje, é inquestionável o grau de eficiência e eficácia que as novas tecnologias de comunicação e informação trouxeram à Administração Pública.

Em 2010 é lançado, pelas Nações Unidas, um inquérito que pretende medir a capacidade de participação eletrónica relativamente a três questões: a publicação por parte dos Governos nacionais de informação que está a ser alvo de atenção, os meios disponíveis para envolver os cidadãos em consultas conjuntas com os decisores políticos e oficiais do Governo e a possibilidade dos cidadãos influenciarem diretamente decisões, através de meios como o voto *online*, ou o uso de telemóvel. O índice de participação eletrónica apresentado pelas Nações Unidas reflete a pontuação obtida pelos portais nacionais e a pontuação recebida pelo grau de *empowerment* dos cidadãos. Ao compararmos os resultados entre 2008 e 2010 verificamos que 10 dos 20 países com maior participação eletrónica são da Europa, tendo alguns, como por exemplo Espanha subido 31 lugares no ranking, o Reino Unido 21 lugares e a Eslovénia 35.

Sob a perspetiva dos meios de comunicação de massa, nomeadamente, jornais, televisão e rádio, os sítios de participação eletrónica têm como primeiro objetivo auscultar a opinião dos cidadãos sobre determinados assuntos nacionais, regionais ou locais. A estes três níveis, a intensificação dos contactos com o público reforça uma relação bidirecional entre os meios de comunicação social e os cidadãos (Millard *et al.*, 2009).

Vários são os estudos que concluem que os meios de comunicação de massa contribuem para uma socialização política, nomeadamente dos jovens, camada da população normalmente apontada como estando mais afastada das questões políticas (Atkin e Ganz, 1978; Drew e Reeves, 1980). Segundo Sheinkopf (1973), a exposição aos meios de comunicação de massa permite aos mais novos adquirirem informação sobre os comportamentos políticos, permitindo-lhes desenvolver uma predisposição para uma futura participação política.

Garramone e Atkin (1986) mostram que nem todos os meios de comunicação de massas exercem a mesma influência sobre o conhecimento ou o comportamento político. Porque usam canais diferentes, as notícias em revistas, jornais, televisão ou na rádio, variam de estilo, natureza e conteúdo. As diferentes dimensões dos meios de comunicação de massa promovem diferentes tipos de conhecimento e têm um grau de aceitação diferente junto de públicos distintos. O estudo desenvolvido por estes dois autores demonstra que o conhecimento político genérico está correlacionado com a exposição a notícias televisivas, enquanto um conhecimento profundo sobre temas está ligado ao consumo de notícias da imprensa escrita. As notícias televisivas impõem a um comportamento político que promove mais o debate interpessoal do que a participação. Por outro lado, a imprensa escrita apresenta-se mais relacionada com a participação do que com o debate.

De facto, a queda de participação política de jovens está, segundo Tien-Tsung Lee e Lu Wei (2008), relacionada com a queda de consumo de jornais, não obstante esse facto não se refletir no conhecimento político detido por jovens entre os 17 e os 24 anos. As conclusões destes autores baseiam-se numa análise transversal de inquéritos passados nos EUA, entre 1984 e 2004. A partir de meados da década de 60 do século passado, a televisão assume nos EUA a posição de liderança enquanto fonte de informação. O consumo de imprensa escrita sofre um declínio generalizado, variando em grupos com maior ou menor educação formal e segundo a faixa etária. A frequência de leitura na faixa etária entre os 20 e os 29 anos é surpreendentemente baixa, sendo parcialmente explicada pela menor capacidade de despender tempo e esforço na leitura de informação escrita. Assim, os noticiários televisivos tendem a substituir a imprensa escrita, nomeadamente entre classes com níveis de educação mais baixos e entre jovens.

Parece consensual entre os estudiosos que a exposição à informação veiculada através dos meios de comunicação de massa influencia o conhecimento político, embora em diferentes dimensões e de acordo com variáveis do tipo de canal, estilo, conteúdo, natureza e nível de educação formal, motivação e idade. No entanto, existem divergências quanto ao efeito que a televisão tem na participação política. Enquanto a imprensa escrita está relacionada com um conhecimento político mais profundo e, por consequência, promotor de participação, a televisão chega a ser vista como um meio de entretenimento incapaz de informar e educar cidadãos. Eveland e Scheufele (2010) corroboram conclusões de McLeod *et al.* (1999) ao considerarem que o consumo de jornais tem uma correlação positiva com os vários tipos de participação política. No entanto, concluem que esse grau de influência depende do nível de educação, dado terem verificado uma maior influência positiva em cidadãos com um nível de educação mais elevado. Por outro lado, estes autores não consideram que

as interações entre educação e consumo de informação televisiva produzam um impacto significativo na participação política. Neste sentido, embora a informação televisiva tenha maior “procura” e seja consumida por um espectro social mais alargado, contribuindo para reduzir a diferença de conhecimento político entre grupos sociais, esta não parece estimular da mesma forma a participação política entre os cidadãos, quando comparada com a imprensa escrita.

## **2.6. Municípios e *Citizen Governance***

Muitos são os Estados que, face às novas exigências sociais, económicas e políticas, responderam com a descentralização governativa. Esta descentralização poderá ser vista como um processo negativo de desresponsabilização do Governo Central ou como uma oportunidade de promoção de uma boa governação, mais próxima dos cidadãos (McEwan, 2003). Teoricamente, a descentralização da governação promove uma democracia participada.

No seu trabalho clássico, Robert Dahl (1967) considera a cidade como a unidade adequada para um sistema político democrático. As políticas e atividades municipais são tão importantes para a vida dos seus habitantes que, participar nas decisões da cidade, significa ter um papel na moldagem de aspetos vitais como a educação, a política de transportes e a política de habitação, entre outros. Consequentemente, a cidade revela-se a melhor unidade para um governo dos cidadãos, caracterizado por uma ampla participação. Existem estudos que mostram a tendência dos governos locais darem aos cidadãos um maior grau de influência direta sobre as decisões públicas – governação dos cidadãos (John, 2009).

Não obstante a maior proximidade dos municípios com os seus cidadãos, comparativamente à existente entre Administração Central e os mesmos, Dagger (1981) recorda que, atualmente, as cidades são reféns da perda da memória cívica. A não identificação da população com o espaço e os problemas desse espaço, a descontinuidade temporal de sentimento de pertença, contribui para o enfraquecimento da memória coletiva e, por consequência, da cidadania.

Segundo Beetham (1996), a democracia a nível local está ancorada em quatro princípios em constante evolução, sendo eles: a autorização dos cidadãos dada através de eleições para a tomada de decisão, a prestação de contas (*accountability*) do governo e das suas decisões face aos cidadãos, a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos e a representatividade. Refere ainda que a democracia local requer cidadãos ativos que exerçam os seus direitos.

Em nome da recuperação da confiança dos cidadãos, promoção, envolvimento e compromisso exigidos num sistema político democrático, a relação Estado – Cidadão tem sido reavaliada, no sentido de promover uma maior aproximação ao cidadão. Segundo Geurtz e Wijdeven (2010), existem duas formas para os governos lidarem com o sistema de governação: partilha do poder através de uma participação direta dos cidadãos ou manter o processo de decisão unilateral. A necessidade de aproximação aos cidadãos decorre, ainda segundo os mesmos autores, de uma razão instrumental e uma razão democrática para esta aproximação. Do ponto de vista instrumental, a participação dos cidadãos melhora os resultados sob o ponto de vista do apoio e do desenvolvimento de conhecimentos dos cidadãos. Do ponto de vista democrático, os motivos são intrínsecos à própria participação. Quanto maior for o número de participantes, mais democrática e legítima será a decisão tomada. Do ponto de vista conceptual, Cabral (2004) refere:

*“... O desempenho das instituições políticas deve ser pensado a montante e não a jusante da mobilização, de acordo com a tese de que as instituições genuinamente representativas e receptivas à participação cidadã, bem como um modicum de equidade social, constituem factores propícios à formação de confiança e capital social” (2004:304).*

King *et al.* (1998) no estudo *“The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”* identificam três obstáculos à participação dos cidadãos: a natureza da sociedade contemporânea, os processos administrativos e as práticas e técnicas de participação. Neste sentido, e sob o ponto de vista das instituições políticas, as ações mais desenvolvidas a nível dos municípios situam-se ao nível dos processos administrativos e mecanismos impulsionadores de uma maior participação e envolvimento.

Diversas são as iniciativas observadas a nível local que procuram dar aos cidadãos um papel ativo na coprodução de serviços, na tomada de decisão, no planeamento e implementação de políticas, permitindo-lhes representar os seus interesses. Um estudo promovido por Geurtz e Wijdeven (2010), relata a participação dos cidadãos em projetos de curto e longo prazo no município de Hoogeveen (Países Baixos). Denters e Klok (2010) apresentam o envolvimento da comunidade na reconstrução de Roombeek. De acordo com John (2009), normalmente estas iniciativas recaem nas áreas de educação, saúde, crime, áreas com as quais os cidadãos estão preocupados na sua comunidade. Há, no entanto, outros exemplos. Em Portugal, 17 Municípios (Braga, Trofa, Vila Nova de Cerveira, Vila Verde, Proença

a Nova, Abrantes, Amadora, Cartaxo, Cascais, Lisboa, Odivelas, Palmela, Sesimbra, Vila Franca de Xira, Alvito, Serpa, São Brás de Alportel) e sete freguesias (Arrouquelas, Carnide, Santa Leocádia de Geraz do Lima, S. Sebastião, Leça da Palmeira, Alverca do Ribatejo e S. João) encontram-se referenciados como já tendo promovido uma ou mais experiências de orçamento participativo. Segundo Fung (2006), este mecanismo é uma das estratégias que permite aumentar a justiça da governação democrática, transferindo para os cidadãos a decisão sobre o destino a dar a uma parte do orçamento do município.

A participação dos cidadãos a nível local pode, de acordo com Lowndes (1995), ser motivada por preocupações de natureza prática. Tendo os governos locais a responsabilidade de manter serviços como a educação básica, a habitação e o saneamento e estando estas áreas próximas das preocupações diárias dos cidadãos, estes terão maior propensão a participar neste tipo de questões. A mesma autora adianta que a participação a nível local também pode estar relacionada com a identificação dos cidadãos com a comunidade.

As iniciativas desenvolvidas, sobretudo a nível local, apresentam-se como formas alternativas mais diretas de compromisso político com os cidadãos.

## **2.7. Participação: concentração versus fragmentação**

A divisão territorial é uma das dimensões que tem sido estudada como elemento que exerce influência na participação tanto na perspectiva da oferta como da procura. Uma maior fragmentação territorial cria maior quantidade de lugares oficiais, próximos das comunidades que representam, gerando mais oportunidades para concorrentes a lugares elegíveis. Por outro lado, a dimensão das divisões territoriais pode ser um condicionante da homogeneidade da população local e esta, por sua vez, pode constituir um fator de estímulo ou de contração da participação dos cidadãos.

O debate entre os que advogam a divisão do território em unidades maiores e os que defendem uma maior fragmentação não é recente e a tendência de reorganização territorial tem variado de acordo com a época histórica.

A década de 50 é marcada pelo início do movimento que advoga uma extensão do papel do governo aos domínios da planificação económica e pela génese do Estado Providência. Acreditava-se que as formas tradicionais de governos locais de pequena dimensão necessitavam de ser reestruturadas à luz das necessidades de uma sociedade mais complexa que exigia mais e novos

serviços por parte do Estado. É neste contexto, que as tentativas de organização do território em áreas maiores são justificadas à luz de critérios de eficiência e planeamento em larga escala, deixando as questões da participação para segundo plano. Os anos 80, caracterizados por um ambiente de redução do papel do Estado, experienciam um sentimento de desilusão com os resultados das décadas anteriores e a agenda política dá um maior enfoque ao crescimento das cidades e à competitividade intercidades, florescendo argumentos ligados à teoria da escolha pública. Teóricos da escola pública advogam estruturas de governo local semelhantes à dos mercados onde os indivíduos têm possibilidade de escolha, de prosseguirem os seus interesses individuais, sendo que o bem comum é o resultado da soma dos interesses individuais. A partir da década de 90 assiste-se novamente na agenda política ao debate que contraria os argumentos da fragmentação territorial.

Em Portugal, contrariamente ao que se verificou em outros países europeus durante as décadas de 60 e 70 do século passado, não se assistiu a uma consolidação entre municípios ou freguesias (Silva, 2004), tendo-se verificado subdivisões de municípios e o aparecimento de mais freguesias. Hoje existem mais três municípios - Vizela, Trofa e Odivelas e mais 12 freguesias comparativamente a 1997 - Boavista dos Pinheiros e Longueira/Almograve ambas no concelho de Odemira, Águas Vivas (Miranda do Douro), Gândaras (Lousã), Caxias (Oeiras), Agualva, Cacém, Mira-Sintra e São Marcos (todas no concelho de Sintra), Meia-Via (Torres Novas), Santa Cruz/Trindade (Chaves) e Porto Martins (Praia da Vitória – Açores).

O debate político em torno de uma reforma da administração territorial conta hoje com propostas de redução no número de freguesias e municípios. Partindo do princípio configurado na CRP – Subsidiariedade – que pretende o poder político mais próximo dos cidadãos, facilitando e promovendo a sua participação política, surge a questão se esta redução não limitará a oportunidade e a participação dos cidadãos, empobrecendo o sistema político. A proposta de reorganização territorial implica a diminuição do número de lugares institucionais, alvo de sufrágio eleitoral.

Considerando que, a nível local, se assiste a um certo presidencialismo nas eleições de segunda ordem (Freire, 2005), isto é, a valorização das qualidades do candidato enquanto indivíduo numa posição suprapartidária e reconhecendo-o como ator chave no sistema político local, a diminuição de número de lugares elegíveis poderá representar a redução de oportunidades de participação e um maior afastamento da população, que não se revê num candidato ou que desconhece os problemas de determinada área territorial, que se tornou mais extensa.

A discussão e os argumentos sobre qual a dimensão mais adequada para uma unidade municipal andam em torno das questões de eficiência, democracia, distribuição de serviços/impostos e promoção do crescimento económico (Keating, 1995).

Não obstante a dificuldade na aferição da qualidade política e eficiência económica, os defensores de unidades administrativas de maior dimensão, justificam as unidades de maiores dimensões territoriais pela possibilidade que as economias de escala têm para atingir ganhos de eficiência, que unidades mais pequenas não conseguem. Por outro lado, e do ponto de vista da qualidade da democracia, unidades de maior dimensão poderiam advogar mais poder e competências funcionais, que permitiriam um maior controlo sobre as políticas locais.

Verba e Nie (1972) referem que o interesse político aumenta com a dimensão das cidades porque aumenta a competição política, o número de participantes e a visibilidade dos políticos locais. Este argumento é contrariado por outro que advoga que a participação dos cidadãos nestas unidades territoriais mais extensas será menor, porque os cidadãos se sentirão mais afastados das instituições políticas (Keating, 1995). Por outro lado, Oliver (2000) conclui que, não obstante a maior visibilidade e importância da política local em locais de maior dimensão, os residentes revelam ter menos interesse pelos assuntos locais.

A análise da qualidade da governação, do ponto de vista da dimensão da participação, em unidades territoriais mais concentradas e de maior dimensão, deve levar em consideração, não só as características dos indivíduos, mas também as do contexto social. Rubenson (2005) argumenta que, no seio de grupos heterogéneos, a tensão resultante da luta pelos recursos fomenta uma maior mobilização dos cidadãos e, por consequência, uma maior participação, enquanto que os ambientes sociopolíticos mais homogéneos registam uma menor propensão para a participação. Este argumento vem contrariar outros apresentados por autores como Alesina e La Ferrara (2002) que advogam encontrar maior compromisso e empenho na resolução de problemas coletivos dos cidadãos em comunidade mais homogéneas. Oliver (2000) explorou os efeitos da dimensão da cidade sobre a participação em atividades cívicas realizadas a nível local – contacto com políticos, participação em encontros da comunidade, participação em eleições locais - e conclui que as pessoas em cidades de maior dimensão estão menos propensas à mobilização e a uma menor participação cívica em assuntos locais.

A contradição destes fundamentos pode, porém, ser falaciosa na medida em que os argumentos resultam da análise da participação dos cidadãos em ações cívicas de natureza distinta. Dependendo do contexto ser ou não político, a participação dos cidadãos é motivada por razões diferentes

(Rubenson, 2005). Oliver (1999) refere que os residentes de municípios economicamente mais homogêneos demonstram ser civicamente menos comprometidos do que aqueles em ambientes economicamente mais heterogêneos.

Segundo o modelo do “voluntarismo cívico” (Verba *et al.*, 1995), a participação política depende dos recursos individuais, do interesse, do compromisso e da mobilização que for feita. Porém, Oliver (2000) refere que cada um destes fatores varia de acordo com o ambiente social de cada um. Conclui que, embora a participação cívica diminua em áreas urbanas de maior dimensão, esta tendência não se verifica necessariamente em áreas rurais de grande dimensão. Outros aspetos, como a densidade populacional, o perfil individual, a educação e o rendimento económico poderão justificar a variação da participação entre espaços rurais e urbanos, não sendo explicável exclusivamente pela área geográfica e contexto social.

O estudo desenvolvido por Oliver (2000) conclui ainda que o efeito da dimensão é contínuo quando se reporta à participação nas cidades; isto é, quanto maior for a cidade, menor é a probabilidade de participação dos cidadãos. A maior distância entre as pessoas e os serviços públicos, instituições burocraticamente mais complexas e organizações políticas em grande escala podem dificultar o voto, o contacto político ou a presença em reuniões por parte dos cidadãos (Verba e Nie, 1972). No entanto, Oliver (2000) demonstra ainda que tanto os residentes em contextos urbanos de menor dimensão como em contextos rurais de dimensão equivalente têm uma propensão semelhante para a participação. Neste sentido e implicitamente, podemos concluir que a taxa de participação é semelhante entre municípios urbanos e municípios rurais de dimensões equivalentes.

## **2.8. Liderança local e participação**

A liderança política surge como uma questão central na modernização da governação local, considerando-se necessária uma liderança forte e visível para a condução de processos de mudança (Bochel e Bochel, 2010).

Os novos contextos das democracias locais, caracterizadas por uma maior fragmentação, por processos de tomada decisão complexos, envolvendo múltiplos atores, exigência de maior transparência e responsabilização por parte do poder político, requerem uma maior coordenação e adaptação, por parte dos líderes, às novas formas de governação (John e Cole, 1999).

A liderança é um papel complexo que envolve diferentes capacidades e áreas de atuação. A capacidade de mobilizar a administração para determinados objetivos, orientá-la em torno de valores, mobilizar os cidadãos e articular os diferentes atores da sociedade e as suas expectativas são exigências indissociáveis da governação local. No entanto, importa também salientar que a liderança é interdependente das diferentes estruturas e dos processos políticos de governação. Diferentes conceitos de democracia local têm associadas dimensões distintas de participação (Haus e Sweeting, 2006).

Haus e Sweeting (2006) referem uma tipologia de quatro categorias de democracia local que não geram incompatibilidades entre si nem se autoexcluem. Será da competência dos líderes escolher os elementos de cada uma dessas categorias, que melhor se adequam ao seu contexto. A tipologia apresentada por estes autores inclui a democracia representativa, a democracia de consumo, a democracia de rede e a democracia participante. Estes diferentes conceitos de democracia, com as suas vantagens e desvantagens, espelham modos distintos de organização da democracia aos quais se associam diferentes papéis de liderança, uma vez que os diferentes contextos requerem atuações criativas adequadas por parte dos líderes. Lowndes e Leach (2004) defendem que as instituições políticas, enquanto um conjunto de normas, não determinam o comportamento dos atores políticos, mas estabelecem o enquadramento para que se façam escolhas. Neste sentido, as instituições políticas também são influenciadoras da liderança política:

*“Political institutions do not determine the behavior of political actors, but provide the framework of understandings within which actors identify, compare and select courses of action. Institutions shape political behavior by providing a relatively systematic and stable set of opportunities and constraints” (2004:560).*

Na democracia representativa, tradicionalmente vista como a essência da democracia local e nacional, espera-se que os representantes eleitos decidam em nome do povo que os elegeu e que os avaliará nos momentos eleitorais. Porém, e no sentido em que se caminha para um sistema de governação local mais participado, o papel do líder pode tornar-se relevante enquanto elemento promotor de métodos alternativos de participação, legitimadores da ação política e agregadores dos cidadãos em torno de políticas locais (Haus e Sweeting, 2006).

Em Portugal, os órgãos deliberativos das autarquias locais e o órgão executivo da Câmara Municipal são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico e por listas plurinominais

apresentadas para cada órgão. O líder do executivo é o cidadão que encabeça a lista mais votada, pelo que este sistema, que promove uma escolha mais personalizada, confere maior transferência de confiança ao cidadão eleito e uma maior visibilidade ao líder.

Atualmente o sistema democrático enfrenta um declínio na identificação dos cidadãos com os partidos políticos. O papel de representação, de intermediários e de meios tradutores da política junto dos indivíduos da sociedade, outrora desempenhado pelos partidos políticos, já não é uma realidade. A identificação partidária está em declínio (Mair 1997) e as mudanças sociais e dos próprios partidos alimentaram o afastamento entre eleitores e partidos. Fatores como complexidade e flexibilidade da sociedade atual, o aumento da capacidade de entendimento das questões políticas e a consequente idoneidade dos cidadãos para tomar decisões políticas de forma independente dos partidos, e a maior ancoragem dos partidos no Estado, alimentam o fosso que se verifica entre estes atores do sistema democrático (Katz e Mair, 1995). Neste contexto, Dalton (2002) salienta a importância que os fatores de curto prazo, como opiniões sobre grandes temas políticos e a imagem dos candidatos têm junto dos cidadãos. Dado que se avança no sentido de uma personalização da política eleitoral, as campanhas eleitorais e os líderes partidários ganham nova importância na motivação à participação e na determinação do sentido de voto.

A democracia do consumo, intimamente ligada aos princípios da Nova Gestão Pública, tem por principal foco a eficiência e a satisfação dos cidadãos vistos como consumidores em detrimento de valores como a imparcialidade e a previsibilidade. Entre os mecanismos de participação valorizados neste tipo de democracia, salientam-se aqueles que permitem aferir as preferências dos cidadãos e que indiquem quais os serviços que as pessoas estão disponíveis para pagar e possibilitem criar indicadores de avaliação mensuráveis. Nesta visão de democracia o cidadão é visto como um cliente, à semelhança da relação que estabelece com entidades privadas. Neste cenário, o líder assume um papel de gestor, centrando-se na definição de objetivos, estratégias e políticas, ganhando maior importância enquanto elemento motivador e impulsionador.

Desempenhando um papel ativo no processo político através do ato eleitoral e em muitas situações no processo de governação interativa, o papel do cidadão estende-se além do de cliente. A participação política, decorrente da cidadania, é uma participação de natureza coletiva que se sobrepõe à realidade privada (Habermas, 1996). Assim, considerar o cidadão como cliente é reduzir a importância do seu papel em sociedade, reconhecendo-lhe um papel passivo, divorciado da construção de uma cidadania ativa e forte. Haus e Sweeting (2006) apontam como limites a esta categoria de democracia de consumo a improbabilidade dos líderes políticos se divorciarem da sua ideologia e

juízos nas suas escolhas, bem como a incongruência de uma democracia baseada em interesses individuais na prossecução do bem comum. Por outro lado, referem que o valor da resolução de problemas complexos como a pobreza ou o desemprego não tem um padrão de resolução linear nem de quantificação. Nem o valor da ação do Estado é tangível e quantificável do ponto de vista da eficiência.

A democracia participante é baseada na assunção de que a construção e a promoção do bem comum não podem ser delegadas, sendo que os cidadãos são por excelência quem melhor sabe o que é o bem público (Haus e Sweeting, 2006). Quanto maior for a participação dos cidadãos nas suas comunidades e na sociedade, maior é a probabilidade de os resultados espelharem o bem comum (Burns, 2000). Assim, em abordagens mais participativas, os eleitos, as instituições de representação e a legitimidade são desafiadas, exigindo-se maior compromisso por parte das comunidades e dos líderes (Gaventa, 2004).

Este tipo de democracia caracteriza-se pela promoção de interações com os cidadãos, envolvendo-os nas deliberações públicas. Se por um lado, o envolvimento alargado dos cidadãos pode aumentar o tempo necessário e os custos do processo de deliberação, por outro lado, e de acordo com Haus e Sweeting (2006), pode ser o apoio que os líderes necessitam para ultrapassar resistências existentes, nas instituições políticas e administrativas locais, à sua agenda política.

O maior envolvimento dos cidadãos passa por formas de participação que trazem maior visibilidade ao líder local, como é o caso dos referendos consultivos e processos deliberativos. Burns (2000) refere que os processos consultivos têm sido mecanismos em crescimento enquanto o envolvimento dos cidadãos em processos deliberativos tem diminuído. Este facto é imputado, em parte, à complexidade do processo de deliberação e à dificuldade de garantir a representatividade dos diferentes grupos da sociedade. A deliberação exige um espaço institucional de discussão de problemas e propostas por parte dos cidadãos. Neste contexto, o líder assumirá um papel de um pivô institucional que deverá garantir a participação de todos os grupos da sociedade, a não sobreposição do interesse de alguns grupos/áreas ao bem comum de todos (cidade) e o estabelecimento das redes necessárias que assegurem os recursos, muitas vezes controlados pelo sector privado (Haus e Sweeting, 2006).

Complexidade e interdependência são os conceitos que melhor classificam a democracia em rede. A complexidade dos problemas atuais exige para a sua resolução a atuação interdependente e organizada de diferentes atores, uma atuação coletiva em rede. O aumento do número de atores no processo democrático e a sua articulação em rede, aliada à crescente complexificação das estruturas

internas do poder local e às exigências de responsabilização imputadas aos intervenientes, dificulta o processo de mediação (Burns, 2000). Por outro lado, esta interdependência exige recursos financeiros, fundamentais para o estabelecimento das redes de governação. A nível local, a democracia em rede traduz-se na resolução de problemas ligados à diferenciação funcional das organizações, que agem com uma autonomia crescente (Haus e Sweeting, 2006).

Não obstante a ação do líder político poder criar maiores sinergias e maior envolvimento dos cidadãos, a atuação deste está condicionada pelas instituições políticas (Lowndes e Leach, 2004). A liderança política não pode ser vista como um mero exercício do poder, já que a governação exige diferentes tipos de atuações, adaptadas aos mais diversos contextos. O papel e a forma de governo local condicionam a forma de aproximação entre os líderes políticos e a comunidade. Neste sentido, diferentes são as estratégias seguidas para envolver os cidadãos na discussão de políticas, estruturação de processos e tomadas de decisão específicas (Haus e Klausen, 2011). Diferentes lideranças podem resultar em diferentes contextos locais, sendo que a capacidade de mobilização e a resposta à mobilização está ligada às idiosincrasias não só do líder, mas também das particularidades locais (Haus e Sweeting, 2006).

John e Cole (1999), além de referirem a importância das culturas políticas no contexto da liderança local, apontam mais três dimensões importantes: características pessoais, fatores institucionais, sistema partidário. Estes autores defendem que diferentes características pessoais servem diferentes estilos de liderança e que as competências necessárias para a função de mobilização ou para a de negociação não são forçosamente as mesmas. Salientam algumas competências que consideram essenciais para o exercício da liderança: capacidade de decisão, visão, determinação, assunção de riscos. Referem ainda que o quadro jurídico - financeiro das instituições bem como a relação institucional do poder local com o poder central são fatores condicionantes do tipo de liderança. Acrescentam que, embora o líder do partido do poder tenha que respeitar as estratégias do partido, este não é imune à influência exercida pela ação dos outros partidos políticos.

À semelhança da multiplicidade de papéis que os cidadãos desempenham na sociedade – consumidores, eleitores, voluntários, coprodutores, também os líderes locais não exercem uma função única. Como chefes do executivo, tomam decisões executivas nem sempre consensuais junto dos eleitores; como representantes públicos, devem expressar a unidade local garantindo simultaneamente a sua diversidade; enquanto líderes de partidos políticos devem gerir os seus apoiantes e ultrapassar desafios internos do próprio partido. A multiplicidade de papéis, por vezes contraditórios, torna a liderança num verdadeiro desafio (John e Cole, 1999).

Por outro lado, a atual governação local encerra, de acordo com John e Cole (1999), uma tensão entre democracia e liderança. Esta tensão pode conduzir à necessidade de um *trade off* entre a eficácia e a agilidade da ação das instituições políticas com as qualidades necessárias ao funcionamento dos sistemas políticos locais. Os mesmos autores consideram, porém, que haverá situações onde será possível encontrar um equilíbrio entre uma liderança forte e um controlo democrático efetivo.

A liderança é vista por Borraz e John (2004) como um elemento decisivo no sucesso da governação local. A descentralização, as redes, a participação e as parcerias requerem indivíduos com poder e com criatividade para dirigirem as políticas locais. Numa época de fragmentação e complexidade crescente, os líderes podem fazer a diferença na mobilização de organizações e indivíduos para o desenvolvimento de trabalho conjunto. Uma maior interação entre a liderança política e a comunidade é defendida por Haus e Klausen (2010), na medida em que consideram poder contribuir para uma maior capacidade de governação, para legitimar e tornar mais eficiente o processo político.

As críticas de corrupção, clientelismo e ineficiência que o poder local enfrenta e a queda da participação geram, entre os cidadãos, o desejo de uma liderança local individualizada e forte (Bochel e Bochel, 2010). No entanto, e não obstante uma liderança forte poder revelar-se efetiva a curto prazo, Haus e Klausen (2011) argumentam que o apoio popular é fundamental para a concretização de objetivos num prazo mais alargado. Os líderes podem desempenhar o papel de estruturadores e clarificadores de regras para a participação da comunidade. No caso do orçamento participativo de Porto Alegre, apesar de o processo de participação ter sofrido alterações ao longo do tempo, sempre teve procedimentos claros. Foi desenvolvido um manual de orçamento participativo que descreve o processo de uma forma clara, apresenta um cronograma de reuniões e decisões, bem como os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos líderes (Gaventa, 2004).

Leach e Wilson (2002) argumentam que as tarefas fundamentais da liderança não mudaram, mas o equilíbrio ou importância relativa entre elas e a forma como têm sido interpretadas sofreram alterações. Competências políticas de negociação, envolvimento da comunidade, coordenação, decisão e competências de gestão são referidas pelos diferentes autores que se debruçaram sobre a temática da liderança no contexto da governação local. Concluimos que, não obstante as características pessoais serem relevantes, o contexto local, a forma e o papel atribuídos aos governos locais condicionam o tipo de liderança e as formas de participação locais.

## **Capítulo 3. Contexto do Estudo**

### **3.1. O Poder local em Portugal**

O ano de 1974 assinala o ponto de viragem na situação dos municípios em Portugal. Durante o Estado Novo e decorrente da reforma do Código Administrativo (1936 – 1940), os municípios perderam competências em favor de um reforço do poder central. Os municípios viviam uma realidade política e financeira de total dependência face ao poder central. Na altura, os presidentes das câmaras e os regedores das freguesias eram nomeados pelo poder central, os municípios não detinham independência financeira e encontravam-se sob forte regulação administrativa, pelo que não eram autónomos na sua atuação face à política do governo. Neste sentido, e durante este período, os municípios não passavam de estruturas de poder periféricas à mercê do poder central.

A implementação do regime democrático em Abril de 1974 reverte o movimento de centralização do poder, passando os órgãos autárquicos a gozar de maior independência. Embora a autonomia das autarquias locais estivesse consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP), esta só foi de facto consubstanciada a 12 de Dezembro de 1976 quando se realizaram as primeiras eleições autárquicas. A data torna-se assim um marco da democracia local em Portugal (Bilhim, 2004).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 estabelece uma nova organização para as autarquias locais, baseada no princípio da descentralização administrativa (art.º 237), dotando-as de autonomia financeira e administrativa. Refira-se, no entanto, que embora a autonomia financeira estivesse referida na CRP de 1976, a definição das receitas e os limites de transferências para os municípios só se verificaram na Lei 1/79 de 2 de janeiro, que estabelece o regime das finanças locais.

A questão da autonomia das autarquias locais é também evidenciada na Carta Europeia de Autonomia Local. Assumindo que as autarquias locais são um dos alicerces dos regimes democráticos, nas quais é reforçada a participação dos cidadãos na gestão das questões públicas, e pressupondo que é a nível local que essa participação usufrui de melhores condições para existir, o Conselho Europeu aprova em 1985 a Carta Europeia da Autonomia Local, integrada na ordem jurídica portuguesa em 1991.

O conceito de autonomia é explanado no seu art.º 3 como o direito de estas “regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. Refere ainda o nº 2 do mesmo artigo que este direito, sendo exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto,

igualitário, direto e universal, não impede o recurso a outras formas de participação como assembleias de cidadãos, referendos ou outras permitidas por lei.

Não obstante os avanços legislativos no sentido de autonomizar as autarquias, verificou-se que os seus escassos recursos próprios nunca permitiram ultrapassar a situação de necessidade das transferências e subsídios por parte do poder central, minando uma verdadeira relação de independência entre poder local e central. O grau de escolha e atuação dos governos locais depende em muito da disponibilidade financeira, do tipo de transferências feitas pelo poder central e da geração de receitas através de sistema de impostos. Um exemplo ilustrativo desta realidade que se vivia no final da década de 70 é o estudo desenvolvido entre maio e julho de 1978, por Opello (1979), sobre a administração local e a cultura política em Porto de Mós.

Atualmente, e de acordo com a mais recente Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007 de 15 de janeiro), o regime financeiro das autarquias locais pretende, segundo o princípio da coerência, assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências e contribuir para a promoção do desenvolvimento económico, a preservação do ambiente, o ordenamento do território e o bem-estar social.

As receitas dos Municípios são, de acordo com o exposto no art.º 10 da Lei das Finanças Locais, constituídas pelo produto da participação nos recursos públicos, cálculo nos termos definidos por Lei, pelo produto dos impostos municipais, nomeadamente municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), o imposto municipal sobre veículos (IMV), a cobrança de derramas, taxas e preços da concessão de licenças, a cobrança de encargos de mais-valias, multas e coimas fixadas por lei, o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, a participação nos lucros de sociedades em que o município tome parte, heranças, legados, doações, produto de alienação de bens próprios, móveis ou imóveis, empréstimos e outras receitas previstas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

São receitas das freguesias 50% do produto da receita do IMI sobre prédios rústicos; produto de cobrança de taxas, rendimento de mercados e cemitérios das freguesias, multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias; rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis por elas administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração, produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das freguesias; o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis, o produto de empréstimos de curto prazo e outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias (art.º 17 da Lei 2/2007).

Em Portugal verifica-se que, a partir de 1976, o poder local regista um processo crescente de autonomia, cujos desenvolvimentos legislativos visam possibilitar a ação dos municípios na concretização de crescentes competências adquiridas nas áreas do desenvolvimento económico, do ambiente, do ordenamento do território e do bem-estar social das populações locais.

A última década do século XX marca o poder local, pela tendência de recurso a empresas externas, para o fornecimento de serviços da sua competência (Silva, 2002). Esta orientação reflete a importância que os modelos gestionários exerceram na década de 90 sobre o setor público. O modelo da Nova Gestão Pública baseia-se na introdução de mecanismos de mercado, na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção da competição entre fornecedores de bens e serviços públicos com o objetivo de obter ganhos de qualidade de serviço para o cidadão e aumentar a eficiência e a flexibilização da gestão (Rodrigues e Araújo, 2005).

Para fazer face às necessidades dos cidadãos, vistos na perspectiva de clientes, e na expectativa de tornar os serviços públicos mais especializados e competitivos, o novo modelo de gestão pública recorre à descentralização dos serviços públicos, permitindo a transferência da responsabilidade da produção desses serviços para outras entidades (públicas, privadas e sem fins lucrativos), deixando o Estado de se constituir por organizações multiobjectivos, para se reorganizar em agências especializadas num único sector ou política pública. Em Portugal, a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto – lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais (atualmente revogada) veio permitir a transferência da produção de serviços municipais e uma parte dos seus recursos humanos para empresas municipais (Tavares e Camões, 2007).

Nos últimos anos, assistimos ao aumento de transversalidade das questões tratadas a nível do poder central e local. Os governos locais debatem-se com questões, outrora de domínio e âmbito nacional (Sharp, 2002) e sentem diretamente os efeitos de uma europeização das políticas públicas. Tendo sido ultrapassado o período em que as autarquias centravam a sua ação na construção de infraestruturas, vive-se uma época em que os municípios ganham uma dimensão mais política além da responsabilidade administrativa.

Em Portugal, políticas públicas que no passado estavam sob a responsabilidade do governo central encontram-se atualmente sob a responsabilidade dos municípios: tal é o caso da educação do primeiro ciclo. A transferência de competências para os municípios, não sendo consensual, traz novas tensões decorrentes da dicotomia competências/recursos financeiros. À transferência de mais responsabilidades por parte do poder central, as autarquias respondem com o pedido de maior financiamento. Acresce que a legislação e o financiamento comunitário também têm impacto nos

governos locais, que, por sua vez, tentam retirar o maior benefício das oportunidades geradas a um nível supranacional.

A atribuição das responsabilidades ao poder local deve, de acordo com a Carta Europeia de Autonomia Local, respeitar os princípios da proximidade dos cidadãos, amplitude e natureza da tarefa, eficácia e economia. As responsabilidades dos municípios e freguesias são definidas por lei. De acordo com a Lei 159/99, alterada pela Lei 5-A/2002, as atribuições dos municípios recaem sobre as áreas: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa. O município pode, através de delegação de competências, transferir para as freguesias tarefas que estejam no âmbito das suas atribuições.

As freguesias têm nas suas atribuições e competências os domínios do equipamento rural e urbano, abastecimento público; educação; cultura, tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural e a proteção da comunidade (art.º14 da Lei 159/99, de 14 de setembro).

De acordo com a Lei Portuguesa, o Governo, respeitando o princípio da autonomia do poder local, dispõe do poder de exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais e suas associações, poder esse que é exercido num momento posterior através de inquéritos, inspeções e inquirições. A tutela jurisdicional é da competência dos tribunais, sendo que compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da legalidade e da cobertura orçamental dos documentos geradores de despesas ou representativos das responsabilidades financeiras, diretas ou indiretas, e o julgamento das contas. Compete à Inspeção-Geral da Administração do Território a verificação do cumprimento da lei no funcionamento e no processo de tomada de decisões dos órgãos autárquicos, ao Governador Civil a verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos e o acionar da realização de inquéritos aos órgãos e serviços locais; e além das comissões de coordenação regional e serviços de controlo sectorial, as autarquias ainda estão sujeitas à verificação de ações financiadas por fundos comunitários por parte do Tribunal de Contas Europeu (Bilhim, 2004).

### **3.2. Estrutura do Governo Local e Sistema Eleitoral**

*“1. O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública.*

*2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.”*

(Constituição da República Portuguesa, artº6)

Portugal é apresentado na sua Lei fundamental como um Estado unitário e descentralizado, que respeita os princípios de subsidiariedade e da autonomia dos governos locais, promovendo desta forma uma maior proximidade aos cidadãos. A Constituição estabelece para Portugal continental três categorias de poder local (autarquias) – regiões administrativas, municípios e freguesias. Atualmente existem em Portugal continental 278 municípios e 4052 freguesias. As regiões autónomas dos Açores e Madeira, dotadas de autonomia pela CRP, possuem autarquias locais que compreendem 205 freguesias e 30 municípios. Para grandes áreas urbanas, o art.º 236 da CRP prevê a possibilidade de criar outras formas de organização territorial autárquica. Esta possibilidade foi usada em 1991 para a génese de um governo metropolitano nas áreas de Lisboa e Porto.

As autarquias locais visam, de acordo com o art.º 235º da CRP, a prossecução dos interesses próprios das suas populações. Não obstante serem dotadas de autonomia administrativa e financeira até um limite estabelecido pela Lei Fundamental, estão sujeitas à supervisão do governo central. Dispõem de um órgão colegial, eleito por sufrágio universal, direto e secreto de acordo com um sistema de representação proporcional, dotado de poderes deliberativos. Também são constituídas por um órgão executivo colegial, assumindo o cargo de presidente o primeiro candidato da lista mais votada. A Lei portuguesa permite que as candidaturas às eleições dos órgãos do poder local possam ser apresentadas por partidos políticos, por coligações de partidos ou por grupos de cidadãos eleitores. É curioso verificar que o número de grupos de cidadãos candidatos para o executivo e assembleia municipais tem vindo a aumentar nos últimos anos, verificando-se, em 2005, cinco grupos de cidadãos concorrentes às câmaras Municipais e quatro às Assembleias Municipais e que em 2009 a participação subiu para 46 grupos de cidadãos concorrentes a Câmaras Municipais e 42 a Assembleias Municipais (dados disponíveis em [www.cne.pt](http://www.cne.pt)).

A Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto, Lei Eleitoral dos órgãos das autarquias locais, confere capacidade eleitoral ativa e passiva a cidadãos portugueses, e nos casos em que se verificar reciprocidade de tratamento, a cidadãos de países membros da UE, a cidadãos de países de língua oficial portuguesa a residirem em Portugal por um período mínimo de dois anos e a estrangeiros a viverem em Portugal há mais de 3 anos, desde que previamente inscritos no recenseamento eleitoral (Lei 13/99, de 22 de março - lei do recenseamento eleitoral). Decorrendo da transposição da Diretiva nº 94/80/CE, do Conselho, de 19 de dezembro para a ordem jurídica interna através da Lei nº 50/96, foram alargados os direitos eleitorais a cidadãos nacionais de outros países, nomeadamente países de língua oficial portuguesa e outros, em regime de reciprocidade.

Para efeitos de eleição dos órgãos autárquicos, o território da respetiva autarquia local constitui um único círculo eleitoral (art.º 10, Lei Orgânica 1/2001, 14 agosto). Por outras palavras, a área do círculo eleitoral para eleição da assembleia e câmara municipal é a área do concelho respetivo e a área do círculo para a eleição da assembleia de freguesia é a freguesia.

Os membros dos órgãos deliberativos das autarquias locais e do órgão executivo do município são eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico e por listas plurinominais, apresentadas em relação a cada órgão, dispondo o eleitor de um voto singular de lista. A regra de sufrágio universal enquanto meio dos cidadãos exercerem o seu poder e a forma geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local estão consagradas nos art.º 10 e art.º 113 da CRP. Neste sentido, são eleitos por sufrágio direto os órgãos representativos das autarquias locais: Assembleias de Freguesia, Assembleias Municipais e Câmaras Municipais.

Nas freguesias em que se registem até 150 eleitores, a Lei 169/99, prevê que a Assembleia de Freguesia seja substituída pelo plenário de cidadãos eleitores. Também de referir que a ilha do Corvo assume um estatuto especial dado o seu reduzido território e número diminuto de habitantes (art.º 78 do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei nº 39/80, de 5 de agosto, alterada pela Lei nº 9/87, de 26 de março).

A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do Município, sendo composta pelos membros eleitos e pelos presidentes das juntas de freguesia inseridas nos círculos municipais, não existindo freguesias que estendam a sua área geográfica além de um concelho. A Assembleia é constituída de acordo com o sistema de representação proporcional.

As Câmaras Municipais correspondem ao número de municípios e são diretamente eleitas, também através de um sistema proporcional. O presidente do executivo é o cidadão que lidera a lista que obtém mais votos e a dimensão deste órgão depende da dimensão da população. Os membros

das Assembleias Regionais também serão eleitos, de acordo com o art.º 260 da CRP, através eleições diretas, quando as Regiões Administrativas estiverem instituídas.

As eleições autárquicas portuguesas realizam-se a nível municipal, elegendo o executivo e a assembleia e a nível da freguesia, elegendo a assembleia da qual emana o executivo da freguesia. Segundo Freire (2005), a dimensão média dos círculos eleitorais e os recursos humanos, financeiros e administrativos que as campanhas eleitorais exigem, colocam os partidos mais pequenos em situação desfavorável face aos maiores. Nas últimas três eleições autárquicas, os maiores partidos nacionais continuaram a obter o maior número de mandatos. Nas eleições autárquicas de 2001, o PS obteve um resultado de 34,12%, quando coligado com o PCP, e o PEV atingiu os 2,48% e coligado com o CDS-PS obteve 0,49%, enquanto o PSD obteve um resultado de 28,22%, quando coligado com o PP obteve 8,99%, coligado com o PPM atingiu 2,5%; a coligação PSD, PP e PPM alcançou um resultado de 1,28%. Nas eleições autárquicas de 2005, o PS obteve 35,37% dos votos, tendo o PSD obtido 28,27%; este, quando coligado com o CDS PP, obteve 8,58%, a coligação PSD, PP e PPM alcançou um resultado de 1,7%; quando coligado com o CDS PP, PPM e MPT atingiu 1,32%, coligado com o CDS PP e o MPT alcançou 0,03% e coligado com o PPM conseguiu 0,01%. Nas eleições autárquicas de 2009, 38,87% dos votos foram dados ao PS, 23,67% ao PSD; quando coligado com o CDS PP, obteve 10,05%, coligado com CDS PP, MPT e PPM conseguiu o resultado de 3,05%, coligado com o CDS PP e PPM obteve 1,86%, coligado com o CDS PP, o PPM e PMT conseguiu obter 1,3% e com a coligação com o CDS PP e MPT obteve 0,03% (fonte: Comissão Nacional de Eleições).

O sistema eleitoral dos municípios permite que mais do que um partido seja eleito para a Câmara Municipal, pelo que há situações de maioria de um partido e situações em que não havendo coligações partidárias formais prévias ao ato eleitoral, nenhum partido obtém a maioria no órgão executivo. Dado que a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal são órgãos eleitos por sufrágio direto, surgem situações em que as maiorias constitutivas destes órgãos não são as mesmas, gerando alguns obstáculos à atuação do executivo.

As freguesias têm como órgãos representativos, a assembleia de freguesia, órgão deliberativo e a junta de freguesia, órgão executivo. A assembleia de freguesia é diretamente eleita. Esta elege o executivo com a exceção do presidente da junta, que é o candidato que lidera a lista que obteve um maior número de votos. Este sistema de eleição aproxima-se mais de um sistema parlamentar enquanto o sistema eleitoral dos municípios aproxima-se do presidencial.

Silva (2002) refere que em Portugal, especialmente ao nível dos municípios, verifica-se uma intensificação da politização partidária com o partido maioritário a ocupar as posições de

responsabilidade do poder executivo, contrariamente ao que era habitual suceder nos anos subsequentes a 1974, em que a responsabilidade era distribuída entre os eleitos. Outra diferença verificada por Silva (2004) reside na alteração de critérios no recrutamento de políticos locais. Fernandes (1992) refere que, nos últimos tempos, decorrente da definição legal das competências dos autarcas, o perfil do presidente da câmara tem evoluído de agente essencialmente político para gestor.

Os municípios e as freguesias gozam, de acordo com o art.º 240 da CRP, da possibilidade de referendarem matérias da competência dos seus órgãos, conferindo também aos cidadãos eleitores o direito de iniciativa de referendo, mediante o cumprimento de algumas condições processuais. Este instrumento democrático que, por excelência, será aquele que melhor espelhará um exemplo de democracia direta, não tem sido muito utilizado nem a nível nacional, nem a nível local.

Nos últimos 12 anos registaram-se três referendos nacionais e quatro referendos a nível local. O ano de 1998 é marcado por dois referendos nacionais; um em junho sobre a interrupção voluntária da gravidez e o outro em novembro sobre a criação de regiões administrativas. Decorridos nove anos, o Governo volta a socorrer-se deste instrumento de participação e recoloca a referendo a interrupção voluntária da gravidez. As taxas de participação, nestes três momentos, variaram entre os 31,9% e os 48,12%.

A nível local, o recurso ao referendo tem sensivelmente a mesma expressão verificada a nível nacional. Em 1999 a Junta de Freguesia de Serralheis referendou a construção de um campo de jogos para desportos diversos e a Câmara Municipal de Tavira levou a referendo a demolição de um antigo reservatório de água. Dez anos depois, em 2009, a Câmara Municipal de Viana do Castelo recorre a este instrumento para decidir sobre a integração do município na comunidade intermunicipal do Minho-Lima. Em 2011, a Câmara Municipal do Cartaxo referenda a concessão de exploração do parque de estacionamento coberto. A menor taxa de participação verificou-se no último referendo (12,59%) e a maior no primeiro referendo feito em 1999 (76,66%). Os outros dois referendos obtiveram taxas de participação entre 30 e 37%.

## Capítulo 4. Hipóteses e enquadramento empírico

Dahl (1967) indica a cidade como a unidade ótima para a democracia do século XXI:

*“As the optimum unit for democracy in the 21st century, the city has a greater claim, I think, than any other alternative” (1967:964).*

A ideia de que o governo dos municípios era essencialmente de natureza mais administrativa do que política (Goodnow, 1900) começa a ser contrariada a partir de meados de séc. XX. O setor público cresceu, assim como o papel dos governos nos assuntos locais (Murphy, 2002) passando a divisão entre administração e política a assumir contornos mais ténues. Sharp (2002) refere que, nos últimos anos, os governos locais também se debatem com questões anteriormente de âmbito nacional. Em Portugal, políticas públicas outrora no domínio da responsabilidade do governo central encontram-se atualmente sob a responsabilidade dos municípios (por exemplo, educação, ambiente). Os municípios ganham reconhecidamente uma dimensão política além da componente administrativa. Neste sentido, a questão central do envolvimento dos cidadãos na vida política dos municípios assume uma importância renovada.

Normalmente, o mecanismo por excelência associado ao sistema político democrático é o voto, através do qual os cidadãos escolhem os seus representantes. Estes, depois de eleitos de acordo com normas estabelecidas, ganham legitimidade para decidirem em nome dos cidadãos. Este mecanismo é visto como a peça central no processo de participação dos cidadãos na vida política, quer a nível nacional como local.

Não obstante a importância do voto, assiste-se a um continuado divórcio entre poder político eleito e cidadãos eleitores e representados. A participação dos cidadãos na vida pública revela-se quase inexistente e a participação política, na sua dimensão de voto, também se revela diminuta, com elevados níveis de abstenção. Em Portugal, nas eleições autárquicas de 2001, a abstenção atingiu 39,88%, em 2005, 39,06% e em 2009, 41%. Segundo Lijphart (1997), a menor participação nas eleições municipais pode ser explicada pelo facto de as instituições políticas, que se situam a um nível hierárquico inferior, terem menor relevância política, tornando-se, por consequência, menos atrativas para a participação política dos cidadãos. Espanha regista nas eleições municipais níveis de abstenção semelhantes àqueles observados em Portugal: 35,99% em 1999, de 32,64% em 2003 e 36,22% em 2007. França, na primeira volta das eleições municipais em 2001, apresenta uma taxa de abstenção

de 38,54% e em 2008 de 38,95. Por outro lado, o argumento de Lijphart cai face aos valores superiores de abstenção eleitoral registados em eleições nacionais e supra nacionais. Em Portugal verificou-se uma taxa de abstenção de 41,9% nas eleições legislativas de 2011 e de 63,2% nas eleições realizadas para o Parlamento Europeu em 2009. Lipset (1981) e Almond e Verba (1963) contrariam a justificação da elevada abstenção pelo afastamento dos cidadãos do poder político, ao focarem o conceito de democracia na liberdade dos indivíduos. Segundo estes autores, a abstenção justifica-se pelo facto dos indivíduos estarem satisfeitos com o funcionamento das instituições e com as decisões tomadas pela elite política. Estas interpretações apresentam alguma fragilidade quando confrontadas com os resultados de estudos, que provam que os maiores níveis de abstenção são de indivíduos com menores recursos materiais e simbólicos (Brady *et al.*, 1995). Outros estudos evidenciam uma correlação estatística significativa entre os níveis de abstenção eleitoral e a desconfiança nas instituições políticas, nomeadamente no caso português (Pharr *et al.*, 2000; Magalhães, 2001).

Os sistemas democráticos enfrentam novos desafios, nomeadamente relacionados com a participação política dos cidadãos. As sociedades cultural e socioeconomicamente desenvolvidas são caracterizadas por comportamentos políticos dos cidadãos que em muito diferem dos padrões passados: diminuição da fidelidade partidária no exercício do voto (Mair, 2000); perda de relevância da dicotomia ideológica “esquerda-direita” (Schweisguth 1999); diminuição da identificação partidária (Cabral, 1995; Dalton *et al.*, 2003); aumento do voto conjuntural e instrumental (Subileau, 1997) e registo de um alargamento das formas não convencionais de participação política (Barnes e Kaase, 1979; Dalton, 2002).

A reabilitação da qualidade da democracia passa por desenvolver esforços no sentido de reverter o afastamento dos cidadãos, de os envolver de forma mais próxima nas questões que os afetam. Vários são os governos locais no ocidente que têm experimentado novas formas de envolvimento direto de cidadãos na fase preparatória dos processos de decisão política. Denters e Klok (2010), Berry *et al.* (1993) e Fung (2004) argumentam que novos mecanismos que melhorem o envolvimento ativo dos cidadãos contribuem para a revitalização da democracia local. Uma maior oferta de mecanismos de participação promoverá uma maior qualidade da democracia, uma vez que cria oportunidades além dos tradicionais atos democráticos: voto e petições.

A indispensabilidade de manter a participação dos cidadãos no centro do sistema democrático alimenta a necessidade de encontrar (novos) ou ativar mecanismos de participação política dos cidadãos. A participação dos cidadãos reveste-se de uma importância central, independentemente da sua forma e do grau de influência exercido na agenda política e no processo de tomada de decisão.

Inglehart (1999) refere que as formas de participação política desafiadoras das elites no poder, outrora consideradas não convencionais, como petições, manifestações, boicotes, surgem nas sociedades pós industriais como atos de cidadania vulgares. Apesar de desafiantes à estabilidade das elites políticas, Dahl (1971) defende que a contestação e a oposição são condições fundamentais para a democracia, uma vez que quanto mais numerosas forem as oportunidades para os cidadãos expressarem as suas perspetivas, mais saudável será a democracia.

Stockemer e Carbonetti (2010), num estudo que procura encontrar ligações entre a riqueza e a democracia, inter-relacionam o Produto Interno Bruto (PIB), a participação política não convencional e a consolidação da democracia. Concluem que as democracias com maior riqueza tendem a sobreviver e a ter maior qualidade de governação, apesar de as formas não convencionais de participação não mediarem essa relação.

A participação política, nas suas diferentes formas, surge como um elemento central dos sistemas políticos democráticos. As eleições, apesar de serem os mecanismos formais mais característicos dos sistemas políticos democráticos, não são o único mecanismo previsto nestes sistemas. O voto em referendos, as consultas públicas, os contactos informais, as petições, os fóruns, as comissões de cidadãos para aconselhamento ou as comissões técnicas, também são aceites como mecanismos que promovem a participação política dos cidadãos.

A utilização dos diferentes mecanismos permite aprofundar as relações entre cidadãos e os seus representantes, na medida em que os primeiros são diretamente envolvidos na definição de processos, conteúdos, elaboração das políticas públicas ou na tomada de decisão (OCDE, 2000). Neste sentido, uma comunidade politicamente socializada poderá ser tendencialmente mais participativa a nível eleitoral. Uma participação mais sistemática, através de outros mecanismos além do voto, reforça a ligação entre representados e representantes, podendo espelhar-se numa maior afluência às urnas em momentos eleitorais.

Este estudo centra-se na oferta dos mecanismos de participação que os municípios portugueses promovem junto dos cidadãos, considerando que a disponibilização de oportunidades de participação revitaliza a democracia e melhora a sua qualidade, na medida em que promove uma maior integração dos cidadãos no processo político. Procurou-se aferir quais os mecanismos de participação política disponibilizados pelos municípios portugueses e qual a relação entre os fatores de contexto, institucionais e pessoais e a oferta desses mecanismos.

A sociedade atual e a natureza dos seus problemas exigem um esforço concertado entre os diferentes atores políticos, sociais e económicos nos processos de tomada de decisão. Neste sentido,

as novas formas de governação impõem aos líderes políticos atitudes de maior cooperação, coordenação, responsabilização e transparência (John e Cole, 1999). No entanto e embora seja evidente a pressão para o exercício de uma governação mais aberta e inclusiva, a decisão sobre a disponibilização de meios complementares de participação política recai na figura dos políticos eleitos.

Neste sentido e recuperando a ideia de Bochel e Bochel (2010), a liderança política surge como uma questão central na modernização da governação local. Dreher *et al.* (2009) referem que a educação e a experiência profissional dos políticos parecem ser importantes para a construção das reformas políticas. As reformas requerem um tipo de liderança criativa que os políticos com determinada educação e experiência profissional parecem ter maior tendência a demonstrar. Por outro lado, e ainda relacionado com a educação dos políticos, o estudo desenvolvido por estes autores não só corrobora as conclusões de um estudo do Banco Mundial (2005) que revela que políticos com maior nível de educação são menos oportunistas e percecionados como tendo um melhor desempenho, mas também revela que políticos detentores de graus académicos nas áreas de economia e das ciências naturais são mais ativos na implementação de reformas neoliberais.

O estilo de liderança mais aberto e cooperativo poderá também estar relacionado com o género. Eagly e Johnson (1990) concluem que as mulheres, pelas suas competências sociais, tendem a adotar um estilo de liderança mais participativa e democrática comparativamente aos homens que tendencialmente adotam um estilo mais diretivo e autocrático. As capacidades sociais das mulheres, enquanto líderes, influenciam o seu desempenho de gestoras. As suas capacidades de relacionamento interpessoal parecem facilitar um estilo de liderança mais democrático e participativo. A tomada de decisão colaborativa requer abertura para aceitar sugestões dos pares e de subordinados e manter um bom relacionamento quando as suas ideias são colocadas a escrutínio e rejeitadas pelos pares. A negociação nestes processos de tomada de decisão colaborativos envolve uma complexidade no relacionamento interpessoal que não se encontra em líderes com comportamentos autocráticos e diretivos. É neste sentido que a oferta de mecanismos de participação em autarquias poderá também estar ligada à questão de género, uma vez que este promove tendencialmente um tipo de liderança mais participativa ou mais diretiva.

Sumariamente, o perfil de um líder e o seu comportamento político, além de ser moldado por fatores ambientais, sociais e culturais, podem depender de fatores biológicos como o género ou a idade, fatores que se interligam com idiosincrasias do líder político, pelo que surgem as hipóteses:

*H1. O perfil pessoal do chefe do executivo camarário influencia a promoção de mecanismos de participação política.*

*H1.1. Chefes do executivo camarário de sexo feminino promovem um maior recurso a mecanismos de participação política.*

*H1.2. Chefes do executivo camarário com grau académico superior tendem a recorrer a um maior número de mecanismos de participação política.*

*H1.3. Chefes do executivo camarário com experiência profissional anterior ligada a cargos de gestão, demonstram maior tendência para diligenciar maior número de mecanismos de participação política.*

Um sistema político democrático é sustentado por vários princípios, entre eles a alternância das forças políticas no poder. A rivalidade interpartidária pode espelhar uma democracia mais sã, na medida em que as diferentes linhas de pensamento dos cidadãos sobre as questões políticas são alternadamente refletidas pelo partido no poder. Uma competitividade quase nula poderá causar alguma inércia desmotivadora de participação dos cidadãos por um lado, e por outro lado, o partido no poder poderá não sentir a necessidade de estabelecer novas “pontes” com os seus cidadãos, de legitimar as suas decisões enquanto representantes eleitos, na medida em que não sente ameaçado o seu lugar no poder. Segundo Kriesi (2008), e de acordo com o modelo da representação dinâmica, modificado e alargado, a participação eleitoral depende da natureza e da dimensão do conflito das elites políticas. Quanto maior for o esforço de mobilização feito pela elite política, maior será a atenção dos cidadãos, maior será o potencial impacto dos resultados eleitorais nos políticos e maior será a participação eleitoral. Assim, em municípios onde a rivalidade no poder seja elevada, poderá haver maior tendência do executivo em estreitar e reforçar a relação com os cidadãos através da oferta de mais mecanismos de participação política.

Não obstante o argumento anterior, John e Cole (1999) defendem que, no âmbito do poder local, a ação política depende se o mesmo partido está no poder durante um longo período ou se há uma concorrência ou um sistema multipartidário. No primeiro caso, os líderes podem sentir-se mais seguros no poder e com mais liberdade para desenvolver políticas geradoras de competências; no último, os líderes vêm-se obrigados a negociar e a adaptar-se para permanecer no cargo. No seguimento destes argumentos, levantamos a hipótese:

*H2. Quanto maior for a margem de votos entre o primeiro e o segundo candidato, menor é a oferta de mecanismos de participação.*

Fung (2004) enuncia alguns motivos que podem influenciar a não participação política dos cidadãos: a falta de incentivos para a participação que, segundo Denters e Klok (2010), podem ser interesses subjetivos ou de propriedade, a falta dos recursos pessoais, um insuficiente capital social, a existência de uma cultura política dominante que desencoraja a participação de grupos minoritários, a escassez de conhecimentos e insuficiência de competências entre os potenciais participantes.

Aferindo o grau de utilização dos mecanismos de participação, poder-se-á verificar se a participação dos cidadãos está ligada à diversidade de mecanismos existentes. A utilização ou não dos mecanismos de participação além do voto poderá indiciar se estes são canais de participação efetiva. Callanan (2005) refere que as oportunidades para uma participação efetiva nos processos de tomada de decisão e o aumento dos contactos entre o governo e a sociedade civil podem diminuir o sentimento de rutura entre cidadãos e instituições políticas.

McLeod *et al.* (1999) referem que a participação política a nível local deve ser vista mais como um processo dinâmico do que um resultado de um sistema estático. Os cidadãos comprometem-se em determinados momentos com certas formas de participação. Rosenstone e Hasen (1993) demonstram que os padrões de participação evidenciam que os indivíduos provenientes de um nível socioeconómico mais elevado são tendencialmente mais ativos.

O desejo de participar, independentemente da forma, resulta do grau de motivação e de um processo dinâmico de informação. Este processo de informação e comunicação favorece a integração comunitária, condição essencial para a participação política local (McLeod *et al.*, 1999).

A existência de meios de comunicação local aumenta o número de canais de informação disponíveis, favorecendo o maior conhecimento dos assuntos locais, das oportunidades e meios de participação. Um estudo desenvolvido por Viswanath *et al.* (1990) demonstra que o envolvimento político e cívico bem como o voto em eleições locais têm uma relação positiva com a subscrição de jornais regionais. Neste sentido, coloca-se a hipótese:

*H3. Quanto maior for a presença de meios de comunicação locais, maior será oferta de mecanismos de participação.*

O capital social e a vitalidade da sociedade civil são vetores importantes na análise da dinâmica da governação local (Teles e Moreira, 2006). Enquanto meio facilitador da ação coletiva, o capital social envolve um ambiente de responsabilidade, expectativa e confiança, a qualidade dos canais de informação e a acessibilidade aos princípios de regulação sobre as relações que se estabelecem

(Maloney *et al.*, 2000). Neste sentido, o capital social revela-se como impulsionador de um ambiente político e social estável, cooperativo e propulsor de uma ação coletiva voluntária, revelador da vitalidade da sociedade civil (Newton, 2002).

As organizações sem fins lucrativos têm, de acordo com Golubovic (2010), um papel facilitador da participação dos cidadãos. Arrogam-se como um mecanismo institucional que facilita a participação dos cidadãos, na medida em que permitem que os seus interesses sejam defendidos de uma forma organizada e mais eficaz. No processo de competição política, as organizações sem fins lucrativos assumem-se como grupos de interesse competitivos sendo que, a nível local, gozam de uma maior proximidade com o poder político, permitindo-lhes discutir presencialmente as questões que defendem (Reid, 1999). Vistas por Putnam (2000) como fundamentais e promotoras do compromisso cívico, estas desempenham ainda o papel de um “partido legítimo” no processo de participação, na medida em que o direito de participação dos cidadãos é extensivo às organizações sem fins lucrativos. Putnam (2000) e Whitely *et al.* (2010) defendem que indivíduos ligados a movimentos voluntários nos quais se estabelecem relações sociais promotoras de confiança, revelam maior propensão para a participação política. Neste sentido coloca-se a hipótese:

*H4. Quanto maior for a presença de associações sem fins lucrativos num município, maior será a oferta de mecanismos de participação.*

As hipóteses colocadas no âmbito deste estudo requerem a definição e a análise de indicadores sob o ponto de vista da oferta, adequados aos argumentos teóricos apresentados.

## **Capítulo 5. Metodologia de investigação**

### **5.1. Algumas considerações metodológicas**

Face às hipóteses colocadas para o desenvolvimento desta investigação, optou-se por realizar um estudo com um *design* transversal não experimental, relativo ao universo dos municípios de Portugal continental.

Os dados quantitativos, alvo de análise neste estudo, foram recolhidos através de um questionário realizado *online* aos 278 presidentes de câmaras municipais dos municípios de Portugal continental, entre fevereiro e julho de 2011, complementados com dados estatísticos demográficos e económicos que caracterizam as populações dos municípios, disponíveis no Núcleo de Estudos de Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho, por informações relativas às habilitações académicas e profissões dos líderes dos executivos camarários cedidos pelo núcleo de estudos eleitorais do Ministério da Administração Interna (MAI) e pelos censos disponíveis no Instituto Nacional de Estatística. Informação sobre a imprensa local e regional foi cedida pela Entidade Reguladora da Comunicação Social. As organizações sem fins lucrativos estão registadas no Registo Nacional de pessoas coletivas e abrangem organizações que promovem serviços sociais, atividades de lazer e desporto e apoio a sem-abrigo. Os dados usados neste estudo foram cedidos pelo Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social – Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

A investigação teve por objetivo aferir quais os mecanismos de participação oferecidos por cada município, a frequência com que são utilizados e a identificação dos possíveis motivos que condicionam a oferta de mecanismos de participação aos cidadãos. Neste sentido foi elaborado um inquérito dirigido aos 278 presidentes de municípios de Portugal continental, estruturado em quatro áreas: participação política, participação cívica, participação administrativa e perceções sobre a participação dos cidadãos. A linguagem usada procurou ser objetiva, simples e direta, por forma a minorar o enviesamento na interpretação pelos respondentes. As questões foram agrupadas por tipo de participação – política, cívica e administrativa, com cada grupo devidamente identificado, sendo introduzida uma pequena frase explicativa, cujo objetivo foi o de permitir que os inquiridos entendessem claramente que aspetos se estavam a avaliar em cada grupo de questões. Dependendo do tipo de questão apresentada, foram usadas escalas intervalares quando se pretendia medir a frequência, nominais quando a intenção era conhecer a utilização ou não de determinado instrumento e ordinais quando se questionou sobre a perceção tida acerca da participação dos cidadãos.

## **5.2. Variáveis dependentes**

### **5.2.1. Referendo local**

O Referendo Local, não obstante surgir em Portugal no princípio do século XX, com o advento da primeira constituição republicana, só teve acolhimento formal na Constituição de 1933. A Constituição de 1976 omitiu-o do seu enunciado inicial, sendo recuperado em 1982, antes da introdução do referendo nacional, em 1989. Quando comparado com a situação do referendo em países como a Holanda, em Portugal sobressai não só pela sua antiguidade como pelo seu reconhecimento constitucional. Refira-se que, na Holanda, o referendo local, não sendo reconhecido constitucionalmente e não tendo os seus resultados um carácter vinculativo, foi um instrumento de participação apenas “descoberto” no início da década de 1990 como forma de ultrapassar o afastamento entre representantes e eleitores (Neijens e Van Praag, 2006).

Em Portugal, o referendo local é um mecanismo de participação política previsto no artigo 240º da Constituição da República Portuguesa e regido pela Lei Orgânica 4/2000, com alterações introduzidas pela Lei Orgânica 3/2010. Este mecanismo é uma forma de exercício do direito de sufrágio, através do qual e no âmbito estabelecido na Lei, o povo decide se determinado ato jurídico-público deve ser ou não aprovado. A aprovação ou rejeição desses atos é da competência dos órgãos das autarquias locais, estando sujeitos à decisão prévia do povo. O referendo local não é de realização obrigatória, mas uma vez realizado e cumprindo os requisitos estabelecidos na Lei, o resultado torna-se vinculativo.

O referendo local permite à população local expressar-se de forma direta e decidir sobre se o assunto em referendo deve ser aprovado ou rejeitado. Nesse sentido, o recurso ao referendo local é um instrumento por excelência que permite a participação direta dos cidadãos em questões políticas que os afetam.

### **5.2.2. Orçamento participativo**

O orçamento participativo é um processo de tomada de decisão, com génese na década de 1990, no Brasil, que surge com o objetivo de reforçar a democracia, combater o clientelismo, a corrupção e a exclusão social. Este processo confere aos cidadãos o poder de deliberação e

negociação de aspetos referentes à distribuição de dinheiros públicos, conferindo-lhes um papel ativo no processo de decisão de afetação dos recursos financeiros do Estado. Neste sentido, é um processo através do qual se promove a oportunidade de escolha, envolvendo os cidadãos na tomada de decisão e se fomenta uma maior transparência e combate as críticas de ineficiência e clientelismo de que a democracia é alvo. Ao promover a participação direta dos cidadãos em debates públicos e abertos, desencadeia um maior conhecimento dos assuntos públicos, encorajando uma maior participação e fortalecendo a qualidade da democracia (Wampler, 2000). Não obstante ser um exemplo notável de um processo que promove maior transparência, maior envolvimento dos cidadãos no processo deliberativo e uma descentralização do núcleo de decisão política, esta ainda não é uma prática generalizada em Portugal, verificando-se que apenas em 17 municípios e 7 freguesias, uma percentagem do orçamento é colocada à negociação e deliberação dos munícipes (Orçamento Participativo em Portugal, 2009).

Segundo Wampler (2000), não há um modelo único de funcionamento deste processo, pelo que os seus efeitos também são condicionados pelo nível social, político e económico dos contextos locais onde ele é aplicado. Não obstante as vantagens que lhe são apontadas, enquanto forma promotora de maior conhecimento público, do envolvimento e participação ativa dos cidadãos, quando os resultados alcançados divergem das expectativas daqueles que nele participaram, o orçamento participativo pode ser visto como um mecanismo de cinismo democrático (Wampler, 2000), que favorece um ambiente de apadrinhamento dos interesses particulares em detrimento do interesse geral (Teles e Moreira, 2006).

### **5.2.3. Comissões**

A constituição de comissões a nível do poder local é um mecanismo de participação previsto nas competências da Assembleia de Freguesia no artigo 17º da Lei 169/99, alterada pela Lei 5-A/2002, de 11 de janeiro 2002 e nas competências da Assembleia Municipal (artigo 53º, alínea h, do mesmo diploma legal). Têm por objetivo estudar problemas relacionados com o bem-estar da população da freguesia ou relacionados com as atribuições próprias da autarquia, sem interferência na atividade normal da junta ou da câmara, respetivamente. A título de exemplo, referimos as comissões sociais de freguesias, de acordo com o Decreto-Lei nº 115/2006 de 14 de junho que integram o presidente da junta de freguesia; os serviços públicos, nomeadamente os tutelados pelos membros do Governo nas

áreas do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente; entidades sem fins lucrativos, tais como associações empresariais, associações sindicais, instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas, organizações não-governamentais, associações de desenvolvimento local, associações humanitárias, associações culturais e recreativas e outras instituições do setor cooperativo e social; grupos comunitários organizados representativos de grupos da população; e quaisquer pessoas dispostas a contribuir de modo relevante para o desenvolvimento social local, nomeadamente através dos seus conhecimentos técnicos, intervenção comunitária ou amplitude económica.

#### **5.2.4. Reuniões Informais**

A aproximação das instituições políticas aos cidadãos, sob a égide de uma governação mais participada, não tem que ser um processo hierárquico e rígido (Peters, 2006). Os contactos informais entre a população e o poder político local podem assumir um papel relevante, na medida em que promovem, junto dos cidadãos, o sentimento de maior proximidade. Pese embora sempre terem existido atores e processos informais associados à governação, presentemente a governação informal tornou-se uma forma de intervenção pública na sociedade e na economia (Peters, 2006). As reuniões ou contatos informais, não sujeitos a procedimentos pré definidos, poderão entender-se como uma das formas de governação informal, segundo a definição apresentada por Van Tatenhove *et al.* (2006).

*“...informal practices as those non-codified settings of day-to-day interaction concerning policy issues, in which the participation of actors, the formation of coalitions, the processes of agenda setting, (preliminary) decision making and implementation are not structured by pre-given sets of rules or formal institutions” (2006: 14-15).*

Estas ações de governança informal mesmo que despoletadas com o intuito de cumprir procedimentos formais de governança, podem complementar, corrigir ou funcionar como sistemas de alerta de descontentamento com procedimentos formais (Piattoni, 2006). Surgem como mais um mecanismo através do qual os cidadãos ganham a oportunidade de expressarem a sua visão sobre algum assunto ligado à agenda política em momentos não estruturados. Os contactos diretos revelam-

se fundamentais para a construção de um conhecimento sobre a realidade local e dos seus eleitores. O conhecimento que advém dessas interações diretas, ricas em elementos não-verbais, informais e tácitos é fundamental para adequação da ação política às necessidades e preocupações dos cidadãos (Fraser e Lepofsky, 2004). Verifica-se, atualmente, um maior esforço por parte dos cidadãos, para contactar diretamente os políticos eleitos (Dalton, 2005), propiciando arenas informais de troca de informação e conhecimento.

### **5.2.5. Consultas públicas**

A descentralização e maior autonomia devolvida aos municípios ressaltam a importância destes enquanto atores políticos. Face aos novos desafios de governação, estes são impelidos a recorrer a novos mecanismos institucionais que lhes permitam desenvolver consensos e compromissos. De acordo com Hamel (1998) desde o início da década de 1980 que os municípios norte americanos recorrem a consultas públicas enquanto mecanismos que lhes permitem desenvolver apoios e responder à pressão dos cidadãos que querem estar mais envolvidos nas questões locais.

O recurso às consultas públicas por parte das instituições políticas visa, não só legitimar, mas também melhorar a qualidade das decisões democráticas. As consultas públicas podem ser dirigidas a grupos específicos ou à população em geral, dependendo do objetivo da consulta. Se o objetivo for o de reunir um conjunto alargado de perspetivas sobre uma determinada iniciativa política, a consulta pública poderá ser feita à sociedade em geral. No entanto, se a intenção for auscultar a parte da população que tem interesses diretos no processo de tomada de decisão sobre determinada iniciativa, a consulta pública será dirigida a essa comunidade específica, limitando a participação aos membros desse grupo. Poderá ainda haver a necessidade de a consulta pública se dirigir a grupos específicos da sociedade. O sentido da iniciativa política levada a consulta pública será a chave para definir o tipo de indivíduos a quem se dará oportunidade para participar no processo de tomada de decisão (Catt e Murphy, 2003).

As consultas públicas revelam-se, assim, como mais um mecanismo complementar que parte da assunção da necessidade de envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão e promover melhores decisões e decisões mais legitimadas. Assiste-se à devolução do poder aos cidadãos, trazendo-os à arena de decisão política, dando-lhes voz ativa sobre determinadas questões e colmatando em parte a consequência da escolha imperfeita realizada em momentos eleitorais.

### **5.2.6. Cartas/Correio eletrônico**

O contacto dos cidadãos com os políticos é uma forma de participação política, sendo que as evidências revelam que este comportamento político tem sido valorizado em várias democracias ocidentais. Esta tendência demonstra, por parte dos cidadãos, não só a sua identificação com o sistema de democracia representativa, como confiança nas instituições políticas para resolverem as questões que lhes direcionam (Aars e Stromsnes, 2007).

As tecnologias de informação e comunicação alargam as possibilidades de interação entre os atores e claramente assumem um papel facilitador da comunicação. A utilização dos canais digitais permite a agilização de contactos entre os diferentes intervenientes dos processos governativos, uma redução de tempo na comunicação e uma maior celeridade na circulação e partilha de ideias, informações e opiniões.

O correio eletrônico, pela sua maior informalidade quando comparado com o tipo de linguagem usado em carta, por ser uma comunicação quase em tempo real evitando a exposição pessoal, tem sido uma verdadeira opção de comunicação com os governos locais (Hanssen, 2007). Sendo o contacto essencialmente um ato individual, não obstante poder ser motivado por assuntos coletivos, é uma forma subtil de exercer alguma influência, escusando os cidadãos da obrigatoriedade de esgrimir argumentos perante uma audiência (Aars e Stromsnes, 2007). Neste sentido, o correio eletrônico tornou-se num meio de comunicação importante entre os políticos locais e os cidadãos, potenciando o conhecimento sobre as preferências e preocupações dos eleitores (Hanssen, 2008).

Baseado na análise de dois inquéritos, complementados por entrevistas, realizados na Noruega, Hanssen (2007) conclui que não obstante a relevância dos tradicionais meios de contacto com os políticos, a comunicação, através correio eletrônico, aumentou. Refere ainda que os políticos noruegueses consideram o correio eletrônico como promotor da qualidade da política local, na medida em que a partilha de maior informação permite equacionar um maior número de perspectivas no processo de decisão política. Em síntese, os meios de contacto tradicionais e os canais de comunicação eletrónicos surgem como mecanismos complementares de interação entre políticos e cidadãos (Hansen, 2008).

### 5.3. Variáveis independentes

Com o propósito de avaliar a qualidade da democracia nos municípios de Portugal continental, sobre a dimensão da oferta/recurso a mecanismos democráticos promotores de maior participação política dos cidadãos, consideraram-se como variáveis explicativas agregadas nos modelos de análise:

- **Imprensa local.** A informação revela-se como um elemento-chave para a formação da consciência política e participação política consciente. Atualmente o espaço de discussão vai muito além dos espaços públicos, passando pelos diferentes meios de comunicação social, redes sociais virtuais, blogs, entre outros. A construção da opinião pública que provavelmente influencia direta e indiretamente o processo político de tomada de decisão (Kriesi, 2008) em muito se baseia nos factos veiculados nesses meios de comunicação. Não obstante os diferentes meios de comunicação serem canais transmissores de informação, Eveland e Scheufele (2010) concluem que a imprensa escrita está relacionada com a participação política, embora o seu consumo não esteja diretamente ligada ao voto. Este estudo inclui informação sobre o número de publicações locais de caráter informativo, esperando-se uma correlação positiva entre imprensa local e o recurso a instrumentos de participação política por parte do executivo camarário.
- **Grau de competitividade entre as forças político-partidárias em exercício no período 2001-2009.** A rivalidade interpartidária pode, segundo Kriesi (2008), e de acordo com um modelo adaptado de representação dinâmica, influenciar a participação eleitoral. Neste estudo, esta variável será medida através da média da diferença percentual de votos estabelecida entre o primeiro candidato da lista vencedora e o primeiro candidato da segunda lista mais votada nos três atos eleitorais: 2001, 2005 e 2009.
- **Organizações sem fins lucrativos.** Espera-se que o número de organizações sem fins lucrativos tenha uma correlação positiva com a promoção da participação política. As organizações sem fins lucrativos são consideradas por Reid (1999) como promotoras da atividade política entre os seus membros, promovem fóruns de diálogo político e criam oportunidades para os seus membros exercerem influência sobre os decisores políticos e participarem no processo político. LeRoux (2004) acrescenta que as organizações sem fins lucrativos podem desempenhar um papel valioso na promoção da participação, se esse for o objetivo do governo. A sua maior flexibilidade regulamentar quando comparada aos serviços públicos, confere-lhes vantagens na promoção de participação entre grupos mais desfavorecidos. Atualmente é visível um aumento

de cidadãos a trabalhar em grupos informais com objetivo de resolverem problemas locais (Dalton, 2005). Sendo que uma sociedade democrática promove a participação dos diferentes grupos da sociedade, as organizações sem fins lucrativos podem ser consideradas como instrumentos promotores da participação de grupos que normalmente estão mais afastados dos processos de participação política. O poder político poderá estar a fomentar a participação política através de mecanismos de financiamento e de regulação a estas organizações, permitindo-lhes desenvolver ações de mobilização política (LeRoux, 2004).

- Idade, género, grau de habilitações literárias e experiência profissional anterior em áreas de gestão do chefe do executivo camarário. Dado que o padrão de liderança e atuação política do líder, além de poder estar relacionado com fatores biológicos, educação e experiência profissional (Dreher et al. (2009), a figura do líder, quando inserida num grupo, não é imune a fatores ambientais e sociais. O modelo do voluntarismo cívico (Verba e outros, 1995) analisa a participação política, focando os recursos socioeconómicos dos indivíduos, não descurando o interesse político e o envolvimento em grupos. Oliver (2000) acrescenta que a mobilização política também está ligada ao ambiente social de cada indivíduo. Neste sentido, um tipo de governação mais aberto, promotor de meios alternativos complementares de uma maior participação política, atribuída tendencialmente a líderes de sexo feminino (Eagly e John, 1990) pode igualmente estar interrelacionada com a oferta de mecanismos de participação por parte dos políticos constituintes do executivo camarário.
- Índice de Responsabilização. Este índice foi construído com base na classificação em função da concordância dada pelos chefes dos executivos camarários face a sete afirmações. As respostas situam-se numa escala intervalar que varia em quatro graus, entre o “concordo totalmente”, “concordo”, “discordo” e “discordo totalmente”. As afirmações sujeitas a uma classificação segundo a concordância foram as seguintes: 1) A participação do cidadão é redundante face à legitimidade democrática dos eleitos locais; 2) As formas de participação são essencialmente um canal de comunicação das decisões camarárias; 3) O envolvimento dos cidadãos no processo de decisão é demasiado oneroso face às mais-valias que advêm dessa participação; 4) A complexidade de alguns assuntos inviabiliza a participação dos cidadãos; 5) A cultura política dos cidadãos determina que as eleições são por excelência o mecanismo de participação cívica; 6) O cidadão encara a sua participação como um mecanismo de reclamação de vantagens individuais; 7) O cidadão entende a participação como um processo desprovido de utilidade prática.

#### **5.4. Variáveis de controlo**

Os modelos de análise incluem duas variáveis que pretendem controlar as diferenças na frequência do recurso, por parte do executivo autárquico, a mecanismos de participação. Estas variáveis estão relacionadas com o contexto institucional dos municípios e as suas características. Estudos sobre o comportamento eleitoral em Portugal revelaram que é na população mais urbana que se registam os mais baixos níveis de participação (Magalhães, 2001; Freire e Magalhães, 2002). Como variável de controlo também será usado o logaritmo natural da população para garantir a transformação linear da variável, de modo a assegurar a sua distribuição normal. Um coeficiente negativo é esperado para ambas as variáveis.

## Capítulo 6. Análise dos resultados empíricos

Com uma taxa de resposta aproximada de 34,5 %, a amostra deste estudo é constituída por 96 municípios de Portugal continental. Embora a amostra não atinja os 40% de respostas, consideramos que o número de respostas é satisfatório e representativo, dado que se consegue obter um equilíbrio do número de municípios respondentes por distrito: 44,4% dos distritos apresentam uma taxa de resposta superior a 40%; 22,2% obtêm uma taxa de resposta inferior a 30% e os remanescentes 33,4% exibem uma taxa de resposta entre os 30% e os 40%.

A tabela 2 mostra a estatística descritiva para cada uma das variáveis utilizadas na análise deste estudo.

Tabela 2. Estatística descritiva das variáveis

<b>Variáveis</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
<b>Variáveis dependentes</b>				
Instrumentos de participação política	3.276	1.300	0	6
<b>Variáveis independentes</b>				
Responsabilidade	10.179	4.635	0	19
Género	.075	.264	0	1
Idade	52.036	8.580	27	74
Habilitações Académicas	.849	.358	0	1
Nº Mandatos	3.071	1.958	1	10
Gestor	.115	.319	0	1
Organizações sem fins lucrativos	68.276	93.156	0	782
Imprensa local	1.377	5.038	0	7
Margem de vitória 2009	21.453	14.500	.07	63.41
<b>Variáveis de controlo</b>				
Urbanização do Concelho	.099	.119	.003	.691
Logaritmo da população	9.817	1.112	7.420	13.081

N= 96

O referendo, instrumento promotor de participação direta na vida política, é reconhecido constitucionalmente em Portugal. Não sendo de utilização obrigatória, reveste-se de um cariz especial por permitir aos cidadãos uma ação mais direta nas decisões de questões que lhes dizem respeito. Verificou-se neste estudo que apenas 4,1% dos municípios recorreram a esta figura e com uma frequência anual muito baixa.

O recurso ao orçamento participativo é outro dos mecanismos tidos como promotores da democracia e minimizadores da corrupção e clientelismo, uma vez que é conferido aos cidadãos o poder de deliberação sobre determinados aspetos da afetação de dinheiros públicos. Na amostra deste estudo, 12% dos municípios revelam já terem recorrido ou recorrerem a este instrumento de participação democrática. Destes, 61,5%, colocam entre 4 a 6% do orçamento municipal em discussão, enquanto os remanescentes apenas afetam entre 1 a 3% do seu orçamento para discussão e decisão pública.

As comissões municipais, sendo órgãos de natureza consultiva da Câmara Municipal, têm por objetivo analisar, propor medidas de concretização de políticas sectoriais, apoiar e verificar a sua implementação. São, por norma, presididas pelo vereador do pelouro que superintende a política em questão, sendo aplicada a legislação própria da matéria. Este instrumento promotor de participação é usado por 67,5% dos municípios deste estudo, revelando constituir anualmente comissões de estudo com elementos da população.

As reuniões ou contactos informais, não sujeitos a procedimentos pré definidos, são figuras que se podem enquadrar entre as novas das formas de governação informal (Van Tatenhove *et al.*, 2006; Fraser e Lepofsky, 2004). Podendo ser considerada como mais uma oportunidade, não estruturada, que proporciona aos cidadãos espaço e tempo para expressarem a opinião sobre algum assunto da agenda política, esta figura é um recurso presente em 47,2% dos municípios da amostra, que assumem estabelecer contactos semanais informais com a população, caminhando no sentido de uma governação mais informal.

O recurso à consulta pública apresenta, neste estudo, uma taxa de utilização de 69,4%, ao passo que a quase totalidade dos Executivos camarários inquiridos (84%) assume ser contactado semanalmente pelos cidadãos do conselho através de carta ou *email*. Destes, a maior frequência dos contactos verifica-se em regiões com maior taxa de urbanização.

Verifica-se que apenas 14.8% dos municípios da nossa amostra têm no seu executivo camarário uma percentagem entre 36-60% de vereadores do género feminino e somente 7,47% dos presidentes são mulheres. Adler (1996), recorrendo a um estudo internacional, indica que a percentagem a nível mundial de mulheres líderes é de 0,005%, sendo evidente o domínio por parte dos homens dos cargos de liderança. Não obstante se debruçar sobre exemplos de mulheres presidentes e primeiras-ministras, indica não encontrar padrões de atuação e de liderança ligadas ao género feminino. Eagly e Johnson (1990), baseando-se em 370 estudos que comparam os comportamentos de liderança entre homens e mulheres, concluem que os primeiros têm comportamentos mais diretivos e autocráticos,

caracterizando-se os das mulheres por serem tendencialmente mais democráticos e participativos. A experiência educacional é um dos fatores indicado por Adler (1996) como estando relacionado com as mulheres líderes. Não obstante não ser este o objeto deste estudo, acrescentamos que 80% das mulheres que ocupam o lugar de presidente de câmara detêm um grau académico de nível superior.

A amostra usada neste estudo revela que 65,7% dos presidentes do executivo se situam numa faixa etária entre os 45 e os 60 anos, havendo apenas o registo de 11% para presidentes com idade superior a 60 anos e de 18,5% com idade inferior a 44 anos. A nossa amostra caracteriza-se ainda por a maioria dos líderes do executivo camarários (78,7%) possuírem educação superior, verificando-se que apenas 12,9% têm uma educação formal não superior, não tendo sido possível determinar o nível educacional para 0,83% dos presidentes de câmara.

Alguns dos estudos já referidos apontam a comunicação social, enquanto meio promotor de informação e de educação e como motor de desenvolvimento da cidadania. De acordo com estudos da Entidade Reguladora da Comunicação Social (2009), Portugal continental dispunha de 728 publicações periódicas de âmbito local e regional e de 311 dos 347 operadores licenciados de radiodifusão sonora local FM. Lamentavelmente, os resultados apurados a partir do inquérito passado não se aproximam dos indicados nestes estudos. Não tendo sido possível obter os dados desagregados, que serviram de base aos referidos estudos, optamos por utilizar a informação contida no inquérito passado aos presidentes dos municípios de Portugal continental.

A análise empírica utiliza como variável dependente um índice aditivo dos mecanismos de participação política. Questionamos se cada município utilizou algum destes instrumentos de participação política ao longo dos últimos três anos: referendos locais, orçamento participativo, consultas públicas, comissões de estudo, reuniões informais, cartas ou e-mails. A variável “participação política” resultou da soma de todas as ferramentas utilizadas pela comunidade e varia entre 0 e 6.

A regressão de Poisson é a técnica de estimação adequada à análise de eventos de contagem, uma vez que o pressuposto é que a média condicional da distribuição é igual à variância condicional (*equidispersion*). Sempre que essa hipótese não se verifica, o modelo sofre de dispersão excessiva (*overdispersion*) e uma regressão binomial negativa deve ser usada (Long, 1997; Green, 2003). Testamos a variável dependente para dispersão excessiva e concluímos que o valor do teste de  $\chi^2$  não nos permite rejeitar a hipótese de que os dados seguem uma distribuição de Poisson, pelo que um modelo de regressão de Poisson foi escolhido para estimar os resultados. A tabela 3 exhibe valores obtidos pela aplicação do modelo de regressão de Poisson.

Tabela 3. Variáveis determinantes na oferta de mecanismos de participação política

		.Robust		
	Coef.	Std. Err	Z	P> z
Responsabilização	.032	.011	2.85	0.004
Género	.161	.107	1.50	0.133
Idade	.000	.006	0.00	0.999
Habilitações	.252	.107	-2.34	0.019
Nº Mandatos	.062	.035	-1.74	0.081
Gestor	.204	.222	0.92	0.359
Nonprofit	.001	.000	-1.29	0.197
Urb. Concelho	.906	.476	-1.90	0.057
Jornais Locais	.016	.007	2.25	0.024
Margin2009	.007	.002	2.64	0.008
Log. população	.084	.057	1.45	0.147
_ Cons	.337	.563	0.60	0.549

Havendo estudos que comprovam que os cidadãos portugueses demonstram uma vinculação sólida aos princípios democráticos, uma postura crítica face ao funcionamento do sistema político e da classe política e que não são os efeitos de normalização de democracia que justificam o abstencionismo eleitoral (Freire, 2005), o argumento da imperatividade de recuperar e reforçar o papel dos cidadãos no processo político ganha peso. Este estudo procurou aferir qual a influência que determinadas variáveis biológicas, contextuais ou institucionais exercem no processo de oferta de mecanismos promotores de uma democracia representativa mais participada.

Não obstante a tendência de associar, em ciência política, o comportamento humano a fatores contextuais (Hibbing e Smith, 2007) este estudo procurou avaliar se as variáveis biológicas - género e idade - teriam alguma correlação positiva na agilização de meios de participação alternativos por parte dos líderes políticos. Os resultados obtidos revelam que o género feminino demonstra ter uma correlação positiva, embora estatisticamente não significativa, com a oferta de mecanismos promotores de maior envolvimento dos cidadãos na vida política. A variável idade não parece influenciar o estilo governativo adotado pelos Presidentes de câmara.

Os níveis mais elevados de educação vistos tradicionalmente como impulsionadores de participação dos cidadãos (Verba *et al.*, 1995) não se revelam como elementos de estímulo a uma ação mais aberta por parte das elites políticas. Os resultados deste estudo evidenciam uma correlação negativa entre níveis superiores de educação formal do presidente do executivo camarário e o número de mecanismos de participação política proporcionados aos cidadãos. Uma das explicações possíveis para este resultado contraintuitivo é o facto de os chefes de executivo com maior grau de educação formal valorizarem mais a componente técnica e gestonária da governação do que a componente

política, o que apontaria para uma maior valorização da participação administrativa do que da participação política (Tavares e Rodrigues, 2012).

A hipótese inicialmente formulada sobre a rivalidade política e a oferta de mecanismos de participação não é confirmada neste estudo, contrariando o argumento defendido por Kriesi (2008) e Oliver (1999, 2000, 2001) no qual a competição pode estimular o compromisso cívico e político, no sentido de uma maior aproximação aos cidadãos. Na realidade, o efeito da margem de vitória entre o primeiro e o segundo candidato é positivo, isto é, quanto maior a diferença entre os dois candidatos mais votados, mais frequente é a adoção de mecanismos de participação política. Este resultado sugere que John e Cole (1999) podem estar corretos ao argumentarem que as maiorias confortáveis do executivo permitem que os eleitos apostem mais na inovação em termos de procura da participação do cidadão.

Os resultados indicam também que há uma associação negativa entre o número de mandatos consecutivos do presidente e a utilização dos mecanismos de participação política. Esta evidência empírica suporta a ideia de que a permanência excessiva no poder é prejudicial para o encorajamento da participação dos cidadãos. Essa constatação também se encaixa com o que se sabe sobre a democracia local em Portugal, nomeadamente que as cidades onde os presidentes permaneceram no poder mais de 20 anos são caracterizadas por alegados défices democráticos. Este argumento é reforçado pelo resultado da nossa variável índice de responsabilização.

O índice que permite medir a perceção do presidente quanto à importância da participação dos cidadãos a nível local está positivamente associado com o uso de instrumentos políticos de participação. Este resultado indica que, quando os presidentes de câmara se caracterizam por valores de responsabilização e *accountability* perante os cidadãos, a oferta de mecanismos de participação aos cidadãos é também maior. Claramente, o uso de mecanismos de participação deriva de uma escolha racional dos presidentes de câmara, realizada a partir da perceção que estes têm de como a participação é inerentemente importante para melhorar a democracia local. Uma maior consciência da importância de manter o cidadão como elemento presente da vida democrática além dos momentos eleitorais revela uma preocupação de aumentar as oportunidades para envolver os cidadãos nos processos de decisão política e revitalizar a democracia local.

A imprensa local está associada com a oferta de mecanismos de participação à comunidade. O papel da imprensa local tem, desta forma, uma função preponderante no envolvimento político e cívico. Este resultado confirma os resultados do estudo desenvolvido por Viswanath *et al.* (1990) que relaciona positivamente a subscrição de jornais regionais com o envolvimento político e cívico. Um dos

argumentos iniciais deste estudo equacionou a imprensa local como meio promotor de desenvolvimento de consciência política, de uma comunidade cívica mais exigente face ao poder político, mais consciente dos seus deveres de cidadania e sedenta de participação. Neste sentido, os resultados obtidos reforçam as conclusões de Lee e Wei (2005) que associam a eficácia política e a participação eleitoral entre outras formas de envolvimento cívico à imprensa. Esta, pela natureza de informação que difunde, contribui para elevar a confiança política (Lee e Wei, 2008). Seguindo as premissas do modelo do compromisso cognitivo e de acordo com os resultados obtidos, concluímos que, face a uma sociedade cívica informada e motivada, o poder político tende a promover uma maior participação dos cidadãos.

Os valores obtidos na relação entre o número de associações sem fins lucrativos e a oferta de mecanismos de participação política não confirmam a hipótese levantada neste estudo, demonstrando-se a existência de uma correlação negativa estatisticamente não significativa. O papel de facilitador de participação dos cidadãos atribuído às organizações sem fins lucrativos por Goluvic (2010), enquanto grupo organizado defensor de interesses definidos, e o seu papel promotor de uma sociedade que evidencia maior compromisso cívico (Putnam, 2000) levou este estudo a sugerir que, face a uma sociedade civil mais comprometida e participante, o poder político responderia com a promoção de mecanismos que reforçasse a participação mais frequente dos cidadãos. Os resultados obtidos não confirmam a hipótese avançada.

Um último resultado que salientamos é a confirmação de maior oferta de instrumentos de participação política em comunidades mais rurais. Este poderá ser entendido na perspetiva de Dagger (1981) quando aponta que as condições dos meios urbanos afetam a cidadania. Comunidades mais rurais, pelo facto de terem presente uma memória coletiva e cívica mais ativa, ou por a identidade coletiva desempenhar um papel preponderante na formação de uma democracia participativa (Fernandes, 1992), ou por haver maior identificação entre os cidadãos, o seu espaço e os problemas com que se deparam, ou por outro motivo não explorado, mostram exercer uma influência positiva no desenvolvimento de uma atuação que fomenta mais a participação democrática por parte do poder autárquico. As evidências deste estudo seguem de encontro com a linha de fundamentação usada por Oliver (2010), reforçando o argumento que a área geográfica e o contexto social não são variáveis exclusivas na explicação da participação.

## Capítulo 7. Conclusões, limitações e implicações futuras

Uma das dimensões da qualidade da democracia é a participação dos cidadãos nos processos políticos de governação (Huther e Shah, 1998). Este estudo, através da análise dos resultados obtidos de um inquérito enviado a todos os municípios de Portugal continental e de dados provenientes de organismos oficiais, procurou identificar variáveis determinantes na oferta de mecanismos de participação por parte do poder político local, junto dos seus eleitores. Foram estabelecidas hipóteses relacionadas com fatores biológicos do presidente do executivo camarário, com a rivalidade partidária, com os meios de comunicação social locais e com o capital social presente nos municípios.

A generalidade da investigação em ciência política considera o comportamento humano e as atitudes políticas como produtos do meio ambiente, não decorrentes de fatores biológicos (Hibbing e Smith, 2007). No entanto, embora estatisticamente pouco relevantes, os resultados deste estudo mostram que a variável biológica do género é elemento caracterizador de uma atitude de liderança, promotora de formas políticas de participação, além do voto. Este resultado une-se ao argumento defendido por Eagly e John (1990), que aponta as mulheres como promotoras de um estilo de liderança mais aberto e participativo, permitindo criar uma vivência democrática mais alargada. Por outro lado, o nível de educação formal, considerado por alguns autores (Verba *et al.*, 1995; Dreher *et al.* 2009) como elemento relevante na promoção de uma governação mais aberta, reformista, não surge neste estudo como fator decisivo na promoção de mecanismos inclusivos dos cidadãos nos processos políticos.

Contrariando a hipótese inicialmente estabelecida neste estudo, a rivalidade partidária, ao invés de ser um fator de estímulo de aproximação do poder político aos eleitores, parece manietar a promoção de iniciativas que convidem os cidadãos para a participação nos processos políticos. Estima-se assim, que quanto maior for a margem de vitória, maior será o recurso a mecanismos de participação por parte do poder político, recuperando como corretos os fundamentos enunciados por John e Cole (1999) em que uma menor rivalidade e maior estabilidade política geram um ambiente de maior liberdade para o desenvolvimento de políticas geradoras de competências.

Este estudo vê confirmada a terceira hipótese relativa à influência da imprensa local na oferta de mecanismos de participação. A imprensa local surge como um mecanismo promotor e potenciador da participação política local, sendo que esta pode ser considerada como um produto da informação (Mc Leod *et al.*, 1999). Os resultados obtidos sugerem que as conclusões obtidas por Garramone e Atkin (1986), Lee e Wei (2008) e Evelande e Scheufele (2010), a propósito da relação positiva entre a imprensa escrita e a participação política dos cidadãos, possam ser alargadas à perspetiva da oferta de

mecanismos de participação. Uma sociedade mais informada, politicamente mais socializada e desperta para as formas de agir, tenderá a ser alvo de mais iniciativas promotoras de participação política.

O capital social, enquanto espelho de uma sociedade civil forte, tem sido indicado como meio facilitador de atividades colaborativas e como fator positivo explicativo da atividade política local (Putnam, 1993). Os resultados obtidos neste estudo não revelam que as organizações sem fins lucrativos sejam canais que reclamem mais oportunidades de participação política. Neste sentido, a correlação negativa obtida neste estudo, entre as associações sem fins lucrativos e a oferta de mecanismos de participação pode, porventura, espelhar a necessidade da análise incluir elementos contextuais (Maloney *et al.* 2000) ou equacionar a existência de lealdades políticas das associações, que geram um enfraquecimento da capacidade de negociação (Fernandes, 1992) e de reivindicação de uma democracia mais inclusiva e participada, por parte dos cidadãos mais afastados dos mecanismos de decisão coletiva (Schönwälder, 1997).

A promoção de uma governação mais aberta e informal surge positivamente associada à percepção da responsabilidade que o líder político local tem perante os seus eleitores. O reconhecimento do papel do eleito enquanto representante dos cidadãos na persecução do bem comum impulsiona medidas de aproximação dos cidadãos ao processo governativo. Os contactos informais sobressaem no conjunto dos restantes instrumentos passíveis de devolver a centralidade do processo político ao cidadão. Eventualmente, a informalidade da governação poderá ser uma reação óbvia à complexidade dos processos políticos contemporâneos (Peters, 2006).

Em síntese, face à necessidade de tornar os processos políticos mais transparentes e mais participados e recuperar a confiança dos eleitores no sistema democrático, os municípios portugueses, retratados neste estudo, revelam recorrer mais a mecanismos de contactos informais e à organização de comissões como forma de recentrar os cidadãos na vida política local. A promoção de instrumentos de participação mostra estar mais relacionada com a consciência que o líder político eleito tem do dever da sua missão – prossecução do interesse geral – do que com a idade, educação ou experiência profissional anterior em cargos de gestão. Apesar de não existir consensualidade entre a comunidade científica sobre qual a relação entre a dimensão do município, a participação e os níveis de confiança dos cidadãos nos seus políticos, os dados deste estudo revelam uma tendência para haver maior participação entre as comunidades menos urbanas.

Não obstante reconhecermos algumas limitações a este estudo, consideramos que estas não diminuem o significado das conclusões inferidas. Seria desejável ter trabalhado sobre uma amostra

mais alargada, analisado dados complementares sobre a imprensa local e explorado melhor a vertente da governação eletrónica, bem como o papel das instituições políticas locais na promoção de capital social. Neste estudo, salientamos a análise feita entre a imprensa local e a promoção de meios de participação, recomendando que estudos futuros incluam a análise dos fóruns eletrónicos, *blogs* pessoais dos líderes políticos e jornais digitais locais como variáveis promotoras da qualidade da atividade política local. Por outro lado, fica o desafio de perceber se os mecanismos de participação agilizados pelo lado das instituições políticas correspondem à vontade de participação nos processos políticos por parte da sociedade civil.

## Referências Bibliográficas

- Adler, Nancy J. 1996. "Global Women Leaders: An Invisible History, An Increasingly Important Future". *Leadership Quarterly*. 7(1): 133-161.
- Almond, G.; Verba, S. 1963. *The civic culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade de informação. 2008. *O desenvolvimento da democracia electrónica em Portugal*. Lisboa.
- Atkin, Charles K.; Ganz, Walter. 1978. "Television and the Child audience". *Public Opinion Quarterly*. 42: 183-198.
- Barnes, S. H.; Kaase, M. (Eds.). 1979. *Political Action – Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Beetham, D. 1996. "Theorizing Democracy and Local Government" in D. King e G. Stoker, eds. *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan, 28-49.
- Berry, J. M.; Portney, K. E.; Thomson K. 1993. *The rebirth of urban democracy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Bilhim, J. 2004. *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Blahna, Dale J.; Yonts-Shepard, Susan. 1989. "Public Involvement in Resources Planning: Toward Bridging the Gap between Policy and Implementation". *Society and Natural Resources*. 2(3): 209-27.
- Bochel, Hugh; Bochel, Catherine. 2010. "Local Political Leadership and the Modernization of Local Government". *Local Government Studies*. 36(6): 723-737.
- Box, R.C. 1998. *Citizen Governance: Leading American communities into the 21st century*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Boyte, H. C. 2005. "Reframing democracy: Governance, civic agency, and politics". *Public Administration Review*. 65: 536-546.

- Brady, Henry E.; Verba, Sidney; Schlozman, Kay Lehman. 1995. "Beyond SES: a resource model of political participation". *American Political Science Review*. 89(2): 271-295.
- Burns, Danny. 2000. "Can Local Democracy Survive Governance?". *Urban Studies*. 37(5-6): 963-973.
- Cabral, M. Villaverde. 2004. "Confiança, mobilização e representação política em Portugal" in Freire, André, Lobo, Marina Costa, Magalhães Pedro (org), *Portugal a Votos, As eleições legislativas de 2002*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Callanan, Mark. 2005. "Institutionalizing participation and governance? New participative structures in local government in Ireland". *Public Administration*. 83(4): 909-929.
- Catt, Helena; Murphy, Michael. 2003. "What Voice for the People? Categorizing Methods of Public Consultation". *Australian Journal of Political Science*. 38(3): 407-421.
- Change Partners e ESCS. 2009. *Caracterização do Sector da Radiodifusão Local*. 1ª edição. Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
- Coleman, J. 1988. "Social Capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*. 94, supplement: 95-119.
- Comissão das Comunidades Europeias. 2003. "Papel da administração em linha (e Governo) no futuro da Europa". *Comunicação* 567 final: 2-28.
- Comissão das Comunidades Europeias. 2005. "2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego". *Comunicação*. 229 final: 2-14.
- Constituição da República Portuguesa*. 2012. 2ª Edição. Coimbra: Quid Juris.
- Dagger, Richard. 1981. "Metropolis, Memory and Citizenship", *American Journal of Political Science*. 25(4): 715-737.
- Dahl, Robert A. 1967. "The City in the Future of Democracy". *The American Political Science Review*. 61(4): 953-970.
- Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. J.; Bürklin, Wilhelm; Drummond, Andrew. 2001. "Public Opinion and Direct Democracy". *Journal of Democracy*. 12(4): 141-153.

- Dalton, R.; Wattenberg, M.; e McAllister, I. 2003. "Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas". *Análise Social*. 38: 295-320.
- Dalton, R. 2005. "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation". *Political Studies*. 56: 76-98.
- Denters, Bas; Klok, Pieter-Jan. 2010. "Rebuilding Roombeek: Patterns of Citizen Participation in Urban Governance". *Urban Affairs Review*. 45(5): 583-607.
- Dreher, Axel; Lamla, Michael; Lein, Sarah; Somogyi, Frank. 2009. "The impact of political leaders' profession and education on reforms". *Journal of Comparative Economics*. 37: 169-193.
- Drew, Dan; Reeves, Byron. 1980. "Children and Television News". *Journalism Quarterly*. 57: 45-54.
- Eagly, Alice H.; Johnson, Blair T. 1990. "Gender and leadership style: A meta-analysis." *Psychological Bulletin*. 108(2): 233-256.
- European Commission. 1997. *Standard Eurobarometer 47*. Disponível em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb47/eb47\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb47/eb47_en.pdf)
- Eveland Jr.; William, P.; Scheufele, Dietram A. 2010. "Connecting News Media Use with Gaps in Knowledge and Participation". *Political Communication*. 17(3): 215-237.
- Eveland, W. P. Jr. 1998, August. "The cognitive mediation model: A framework for studying learning from the news with survey methods". Comunicação apresentada na reunião da Association for Education in Journalism & Mass Communication, Baltimore, MD.
- Fernandes, António Teixeira. 1992. "Poder Local e Democracia". Comunicação apresentada ao II Congresso Português de Sociologia, Lisboa, Calouste Gulbenkian.
- Fraser, James; Lepofsky, Jonathan. 2004. "The uses of knowledge in neighborhood revitalization", *Community Development Journal*. 39(1): 4-12.
- Freire, A.; Magalhães, P. 2002. *A Abstenção Eleitoral em Portugal Lisboa*. Lisboa: ICS-UL/Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André. 2005. "Eleições de segunda ordem e ciclos eleitorais no Portugal democrático, 1975-2004". *Análise Social*. 15(177): 815-846.

- Fukuyama, Francis. 1996. "Confiança, valores sociais e criação de prosperidade", Gradiva, in Antunes, Eugénio, *Reinventar a governação reforçando a cidadania. A Reinvenção da Função Pública*, INA, Lisboa, 125-143.
- Fung, A. 2004. *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review*. 66: 66-75.
- Garramone, Gina M.; Atkin, Charles K. 1986. "Mass Communication and Political Socialization: Specifying the Effects". *Public Opinion Quarterly*. 50: 76-86.
- Gaventa, John. 2004. "Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance", preparado para o Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister. Institute of Development Studies.
- Geurtz, Casper; Van de Wijdeven, Ted. 2010. "Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands". *Local Government Studies*. 36(4): 531-549.
- Golubovic, Dragan. 2010. "An Enabling Framework for Citizen Participation in Public policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved". *International Journal of Not-for-Profit Law*. 12(4): 38-53.
- Goodnow, F.J. 1900. *Politics and Administration*. New York: Macmillan.
- Greene, W. 2003. *Econometric Analysis*. 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge. Mass: The MIT Press.
- Halvorsen, Kathleen E. 2003. "Assessing the Effects of Public Participation". *Public Administration Review*. 63(5): 535-543.
- Hamel, Pierre. 1998. "Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy". *International Political Science Review*. 19(2): 173-186.
- Hanssen, Gro Sandkjaer. 2007. "ICT in Norwegian Local Government – Empowering the Politicians?". *Local Government Studies*. 33(3): 355-382.

- Hanssen, Gro Sandkjaer. 2008. "E-communication: Strengthening the Ties between Councilors and Citizens in Norwegian Local Government?". *Scandinavian Political Studies*. 31(3): 333-361.
- Haus, M.; Klausen J. E. 2011. "Urban Leadership and Community Involvement: Ingredients for Good Governance?". *Urban Affairs Review*. 47(2): 256-279.
- Haus, M.; Sweeting, D. 2006. "Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map". *Political Studies*. 54(2): 267-288.
- Heeks, R. 2003. "Success and failure rates of E-Government in developing/transitional countries: Overview". Disponível em [www.egov4dev.org/sfoverview.htm](http://www.egov4dev.org/sfoverview.htm).
- Hibbing, John; Smith, Kevin. 2007. "The Biology of Political Behavior: An Introduction". *ANNALS AAPSS*. 614: 6-14.
- Huther, Jeff; Shah, Anwar. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization". *Policy Research Working Paper*. 1894:1-28. Working Paper Series. The World Bank Operations Evaluation Department Country Evaluation and Regional Relations Division.
- Ikeda, Ken'ichi; Kobayashi, Tetsuro; Hoshimoto, Maasa. 2008. "Does political participation make a difference? The relationship between political choice, civic engagement and political efficacy". *Electoral Studies*. 27: 77-88.
- Inglehart, R. 1997. "Posmaterialist values and the erosion of institutional authority". In J.S. Nye, P. D. Zelikow e D. C. King (eds.). *Why People don't Trust Government*. Harvard: University Press.
- Inglehart, R. 1999. "Posmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy". In P. Norris (Ed.), *Critical Citizens: Global support for democratic government*. 236:256. New York: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estatística. 1996. *Census 1991: Resultados definitivos: Portugal*, Lisboa, I.N.E.
- Jaeger, Paul T. 2005. "Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government." *Government Information Quarterly*. 22: 702-719.
- Jennings, M. K.; Stoker, L. 2004. "Social trust and civic engagement across time and generations". *Acta Politica*. 39: 342-379.

- John, P. 2009. "Can citizen governance redress the representative bias of political participation?". *Public Administration Review*. 69(3): 494-503.
- John, Peter; Cole, Alistair. 1999. "Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared". *Local Government Studies*. 25(4): 98-115.
- Katz, R. S.; Mair, P. 1995. "Changing models of party organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party". *Party Politics*. 1: 5-28.
- Keating, Michael. 1995. "*Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*", edited by David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- King, S. K.; Feltey, K. M.; Susel, B. O. 1998. "The question of participation: Toward authentic participation in public administration". *Public Administration Review*. 58(4): 317-326.
- Kriesi, Hanspeter. 2008. "Political Mobilization, Political Participation and the Power of the Vote". *West European Politics*. 31(1-2): 147-168.
- Lane, R.E. 1962. *Political Ideology: Why the American Common Man Believes What He Does*. New York: The Free Press.
- Lauber, Bruce T.; Barbara A. Knuth. 1999. "Measuring Fairness in Citizen Participation: A Case Study of Moose Management". *Society and Natural Resources*. 11(1): 19-37.
- Leach, S.; Wilson, D. 2002. "Rethinking Local Political Leadership". *Public Administration*. 80(4): 665-689.
- Lee, Tien-Tsung. 2005. "Media Effects on Political Disengagement Revisited," *Journalism and Mass Communication Quarterly*. 82: 416-33.
- Lee, Tien-Tsung; Wei, Lu. 2008. "How Newspaper Readership Affects Political Participation". *Newspaper Research Journal*. 29(3): 8-23.
- LeRoux, Kelly M. 2004. "Empowering the Disadvantaged: The Role of Nonprofits in Promoting Political Participation". Comunicação apresentada na reunião anual da American Political Science Association. setembro 2-5.

- Lijphart, A. 1997. "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma". *American Political Science Review*. 91(1): 1-14.
- Lindblom, Charles E.; Woodhouse, Edward J. 2003. *The Policy-Making Process*. 3<sup>rd</sup> edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Lipset, S.M. 1981. *Political Man: the Social Bases of Politics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Long, S. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lowndes, V.; Leach, S. 2004. "Understanding local political leadership: constitutions, contexts and capabilities". *Local Government Studies*. 30(4): 557-575.
- Lowndes, Vivien. 1995. *Citizenship and Urban politics*. Edited by David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Macpherson, C.B. 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Magalhães, P. 2001. "Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999". *Análise Social*. 35: 1079-1098.
- Magalhães, Pedro (redator). 2009. "*A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos*". Relatório inicial de um estudo promovido pela SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus.
- Mahrer, H.; Krimmer, R. 2005. "Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the middleman paradox". *Journal of Information System*. 15(1): 27-42.
- Mair, P. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mair, P. 2000. "In the aggregate: mass electoral behavior in Westerns Europe, 1950-2000". In H. kerman (eds.). *Comparative Democracy*. Londres: Sage Publications.
- Maloney, William; Smith, Graham; Stoker Gerry. 2000. "Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized 'Top-down' Perspective". *Political Studies*. 48: 802-820.
- Manin, Bernard .1995. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.

- Marshall, T.H. 1965. *Class, Citizenship and Social Development*. New York: The Free Press.
- McCool, Stephen F.; Guthrie, Kathleen. 2001. "Mapping the Dimensions of Successful Public Participation in Messy Natural Resources Management Situations". *Society and Natural Resources*. 14(4): 309-23.
- McEwan, Cheryl. 2003. "Bringing government to the people: women, local governance and community participation in South Africa". *Geoforum*. 34: 469-481.
- McLeod, Jack M.; Scheufele, Dietram A.; Moy, Patricia. 1999. "Community, Communication, and Participation: The role of Mass Media and Interpersonal Discussion in Local Political Participation". *Political Communication*. 16: 315-336.
- Meyer, David S.; Tarrow, Sidney. 1998. "A Movement Society: Contentious Politics for a New Century". David S. Meyer and Sidney Tarrow (eds.). *The Social Movement Society*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Moote, Margaret A.; McClaran, Mitchel P. 1997. "Viewpoint: Implications of Participatory Democracy for Public Land Planning". *Journal of Range Management*. 50(5): 473-81.
- Moynihan, Donald P. 2007. "Citizen Participation in Budgeting Prospects for Developing Countries". *Participatory Budgeting*. Edited by Anwar Shah, Public Sector Governance Series, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington DC.
- Murphy, Russel D. 2002. "Politics, Political Science, and Urban Governance: A Literature and a Legacy". *Annual Review of Political Science*. 5: 63-85.
- Nações Unidas. 2010. *United Nations E-Government Survey 2010, Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. Disponível em [http://www2.unpan.org/egovkb/documents/2010/E\\_Gov\\_2010\\_Complete.pdf](http://www2.unpan.org/egovkb/documents/2010/E_Gov_2010_Complete.pdf).
- Neijens, Peter; Van Praag, Philip. 2006. "The dynamics of opinion formation in local popular referendums: why Dutch always say no". *International Journal of Public Opinion Research*. 18(4): 445-462.
- Neuman, W. R.; Just, M. R.; Crigler, A. N. 1992. *Common knowledge: News and the construction of political meaning*. Chicago: University of Chicago Press.

- Newton, K. 2002. "Social trust and political disaffection: social capital and democracy". *Rusel Papers – Civic Series* 3: 70-98. University of Exeter.
- Norris, P. 1999. "Conclusions: the growth of critical citizens and its consequences". In Norris, P. (Ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: University Press.
- Nour, A. Mohamed; AbdelRahman, A. AbdelRahman; Fadlalla, Adam. 2008. "A context-based integrative framework for e-government initiatives." *Government Information Quarterly*. 25(2): 448-461.
- Nye, J. S.; Zelikow, P.; King D. (eds.). 1997. *Why People don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD. 2000. *Schooling for tomorrow: Learning to bridge the digital divide*. Paris: OECD.
- OECD. 2008. "Citizens at the centre: public engagement for better policy and services". 38th Session of the Public Governance Committee. 22-24 October. Paris: OECD.
- Offe, Claus; Wiesenthal, Helmut. 1979. "Two Logics of Collective Action". *Political Power and Social Theory*. I: 67-115.
- Oliver, J. Eric. 1999. "The Effects of Metropolitan Economic Segregation on Local Civic Participation" *American Journal of Political Science*. 43(1): 186-212.
- Oliver, J. Eric. 2000. "City Size and Civic Involvement in Metropolitan America". *American Political Science Review*. 94(2): 361-373.
- Oliver, J.E. 2001. *Democracy in Suburbia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Opello, Walter C. 1979. "Administração local e cultura política num concelho rural", *Análise Social*. 15(59): 655-672.
- Palus, Christine Kelleher. 2010. "Responsiveness in American Local Governments", *State and Local Government Review*. 42(2): 133-150.
- Peters, Guy. 2000. "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua". In Juan Mozzicafreddo e Sallis Gomes (orgs.). *Administração e Política: Perspectivas de Reforma na Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora.

- Peters, Guy B. 2006. "Forms of informality: Identifying Informal Governance in the European Union". *Perspectives on European Politics and Society*. 7(1): 25-40.
- Pharr S.; Putnam, R.; Dalton, R. 2000. "Trouble in advanced democracies? A Quarter Century of declining confidence". *Journal of Democracy*. 11(2): 5-25.
- Pharr, S. J.; Putnam, R. D. (eds.). 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Poguntke, Thomas; Webb, Paul. (eds.). 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Poisner, Jonathan. 1996. "A Civic Republican Perspective on the National Environmental Policy Act's Process for Citizen Participation". *Environmental Law*. 26(1): 53-94.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Reid, E. 1999. "Nonprofit Advocacy and Political Participation". In *Non-profits and Government: Collaboration and Conflict*. Eds. Boris, E.T.; Steuerle, C.E.: 291-325. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Roberts, Nancy. 2004. "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation". *The American Review of Public Administration*. 34(4): 315-353.
- Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela; Araújo, Joaquim Filipe. 2005. "A Nova Gestão Pública na Governação Local" Comunicação apresentada no 3.º Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, Portugal.
- Rosenstone, Steven J.; Hansen, John Mark. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: MacMillan.
- Rubenson, Daniel. 2005. "Community Heterogeneity and Political Participation in American Cities". Comunicação preparada para a reunião da Canadian Political Science Association. Londres. 2-4 junho.
- Ruscio, Kenneth P. 1996. "Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 6(3): 461-477.

- Saglie, Jo; Vabo, Signy Irene. 2009. "Size and e-Democracy: Online Participation in Norwegian Local Politics". *Scandinavian Political Studies*. 32(4): 382-401.
- Schattschneider, E.E. (1975 [1960]). *The Semi sovereign People*. New York: Wadsworth Thomson Learning.
- Schmitt, Hermann; Scholz, Evi. 2005. *The Mannheim Eurobarometer Trend, 1970-2002*. Preparado por Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung. ICPSR04357-v1. Mannheim, Germany: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung and Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen.
- Schmitter, P.; Trechsel, A. 2004. *The Future of Democracy in Europe – Trends, Analyses and Reforms*. Estrasburgo: Conselho da Europa.
- Schönwälder, G. 1997. "New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American Local Governments". *Development and Change*. 28(4): 753-770.
- Schweisguth, E. 1999. "L'affaiblissement du clivage gauche-droit". In P.Perrineau (dir.). *L'Engagement Politique*. Paris: Presse de la Fondation des Sciences Po.
- Sharp, Elaine B. 2002. "Culture, institutions, and urban official's responses to morality issues". *Political Research Quarterly*. 55: 861-83.
- Silva, C. N. 2002. "Gestão de Áreas Metropolitanas: o modelo 'GAM-ComUrb' (Management of Metropolitan Areas: the 'Gam-ComUrb' model)". In *Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local*. XVI(81): 42-63.
- Silva, C. 2004. "*Portugal: Local Government System*" (Barcelona, SP: Universitat Autònoma de Barcelona e Centre per la Innovació Local). Disponível em [http://www.diba.es/innovacio/fitxers/ml\\_Portugal.pdf](http://www.diba.es/innovacio/fitxers/ml_Portugal.pdf).
- Smith, Gerald E.; Huntsman, Carole A. 1997. "Refraining the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective". *Public Administration Review*. 57(4): 309-318.
- Stanley, Manfred. 1990. "Taking Citizens Seriously". *Kettering Review*. Winter: 30-38.
- Stein, R.; Dillingham, G. 2004. Political Participation in an Urbanized Society. Comunicação apresentada na reunião anual da American Political Science Association, Chicago. IL. 2 -6 setembro.

- Stivers, Camilla. 1990. "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State". *Administration and Society*. 22(1): 86-105.
- Stockemer, Daniel; Carbonetti, Benjamin. 2010. "Why do richer democracies survive? – The non-effect of unconventional political participation". *The Social Science Journal*. 47: 237-251.
- Subileau, F. 1997. "L'abstentionnisme : apolitisme ou stratégie?". In N. Mayer (dir.) *Les modèles explicatifs du vote*. Paris: Éditions I Harmattan.
- Tavares, A.; Camões, P. 2007. "Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework". *Local Government Studies*. 33(4): 535-553.
- Tavares, António F.; Rodrigues, Miguel. 2012. "Os Instrumentos de Participação Política e Administrativa a Nível Local: Uma Análise Empírica das Escolhas dos Municípios Portugueses." Comunicação apresentada no Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. 1-3 março.
- Tavares, António F.; Carr, Jered B. 2013. "So Close, Yet So Far Away? The Effects of City Size, Density, and Growth on Local Civic Participation". *Journal of Urban Affairs*. (forthcoming).
- Teles, Filipe; Moreira, José Manuel. 2006. "Liderança Ética num Contexto de Governação Local: Estado, Mercado e Sociedade Civil". Comunicação apresentada no XIV Congresso Nacional de Ética, Economia e Direcção. Valencia. 15 e 16 de dezembro.
- Tichenor, P. J.; Donohue, G. A.; Olien, C. N. 1970. "Mass media flow and differential growth in knowledge". *Public Opinion Quarterly*. 34: 159-170.
- Torcal, M.; Magalhães P. C. 2009. "Political Culture in Southern Europe: Searching for Exceptionalism". Disponível para *download* em <http://sites.google.com/site/pmdccm/unpublishedpapers>.
- Van Tatenhove, J.; Mak, J.; Liefferink, D. 2006. "The inter-play between formal and informal practices". *Perspectives on European Politics and Society*. 7(1): 8-4.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie; Kim, Jae-On. 1978. *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney; Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.

- Viswanath, K.; Finnegan, J. R.; Jr., Rooney B.; Potter, J. 1990. "Community ties in a rural Midwest community and use of newspapers and cable TV". *Journalism Quarterly*. 67: 899-911.
- Wagenaar, Hendrik. 2007. "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline". *The American Review of Public Administration*. 37(1): 17:50.
- Wagle, Udaya R. 2006. "Political Participation and Civic Engagement in Kathmandu: An empirical Analysis with Structural Equations". *International Political Science Review*. 27(3): 301-322.
- Whiteley, Paul; Stewart, Marianne; Sanders, David; Clarke, Harold. 2010. "Do Institutions really influence political participation? Contextual influences on turnout and participation in the worlds' democracies". *International Journal of Market Research*. 52(1): 21-42.
- World Bank. 2005. *The political economy of Gram Panchayats in South India: Results and policy conclusions from a research project*. Washington DC: World Bank.

## **Legislação**

Constituição da República Portuguesa.

Decreto do Presidente da República 58/90 de 23 de Outubro, Diário da República, 245, 1ª série.

Lei 1/79 de 2 de janeiro.

Lei 13/99, de 22 de março.

Lei 159/99, 14 de setembro.

Lei 169/99, 18 setembro.

Lei 2/2007 de 15 de janeiro.

Lei 5-A/2002 Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de agosto.

Lei n.º 58/98, de 18 de agosto.

Lei nº 39/80, de 5 de agosto, alterada pela Lei nº 9/87, de 26 de março.

Lei nº 50/96, de 4 de setembro.

Resolução da Assembleia da República 28/90 de 23 de Outubro, Diário da República, 245, 1ª série.

## **Sítios Eletrónicos**

[www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm](http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm)

[www.eleicoes.cne.pt](http://www.eleicoes.cne.pt)

[www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/elections/resultats](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats)

[www.op-portugal.org/](http://www.op-portugal.org/)

[www.podata.pt](http://www.podata.pt)

## **Anexo**

### **Inquérito – Participação Cívica nas Autarquias Locais**

# Participação Cívica nas Autarquias Locais

## 1. Classifique as seguintes afirmações, relativamente ao uso de mecanismos de participação, em função da sua concordância:

	Concordo Totalmente	Concordo	Discordo	Discordo Totalmente
A participação do cidadão é redundante face à legitimidade democrática dos eleitos locais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As formas de participação são sobretudo um canal de comunicação das decisões camarárias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O envolvimento dos cidadãos no processo de decisão é demasiado dispendioso face às mais-valias que resultam do processo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A complexidade de alguns assuntos inviabiliza a participação dos cidadãos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A cultura política dos cidadãos determina que as eleições sejam a ferramenta de participação cívica por excelência.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O cidadão encara a sua participação como um mecanismo de reclamação de vantagens individuais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O cidadão entende a participação como um processo desprovido de utilidade prática	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 2. Indique o número de jornais locais que existem no seu concelho.

## 3. Indique o número de rádios locais que existem no seu concelho.

# Participação Cívica nas Autarquias Locais

## 1. Participação Política

Esta secção do questionário destina-se a recolher dados sobre o perfil de participação política dos cidadãos do seu concelho. Deverá assinalar a resposta que melhor representa a sua realidade.

### 1. Classifique, em cada caso, o número de ocorrências no seu município.

	0	1-3	4-6	8-9	+ 9;
Em média, qual a frequência anual com que são realizados referendos locais à população em geral?	<input type="radio"/>				
Regra geral, qual a frequência anual com que são realizadas consultas públicas à população em geral?	<input type="radio"/>				
Regra geral, qual a frequência anual com que são constituídas comissões de estudo com elementos da população?	<input type="radio"/>				
Em média, qual a frequência semanal com que mantém reuniões informais com os cidadãos do concelho?	<input type="radio"/>				

### 2. Já teve/tem, a figura do orçamento participativo?

- Sim  
 Não

### 3. Se ainda tem orçamento participativo, em média, qual a percentagem do orçamento municipal afecto ao orçamento participativo?

- 0  
 1-3  
 4-6  
 8-9  
 + 9;

## 2. Participação Política

### 1. Classifique, em cada caso, a opção mais correcta

	0	1-3	4-6	8-9	+ 9
Em média, qual o número de cidadãos que participa nas Assembleias Municipais do seu Concelho?	<input type="radio"/>				
Em média, quantas cartas/emails recebe semanalmente dos cidadãos do seu Concelho?	<input type="radio"/>				

## Participação Cívica nas Autarquias Locais

### 2. Regra geral, com que frequência é que o executivo camarário contacta:

	Muito Frequentemente	Frequentemente	Pouco Frequentemente	Nunca
Junta de Freguesia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conselho de Administração de Empresa Municipal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros executivos em municípios de pequena dimensão (<25000 hab.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros executivos em municípios de média/grande dimensão (>25000 hab.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Governo Central	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 3. Com que frequência é que os eleitos políticos do município contactam eleitos de outros municípios para obtenção de informação, aconselhamento, etc. sobre:

	Muito Frequentemente	Frequentemente	Pouco Frequentemente	Nunca
Gestão da modernização administrativa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Obras Públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planeamento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atendimento Múncipe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orçamento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 4. Com que frequência é que os quadros superiores do município contactam quadros de outros municípios para obtenção de informação, aconselhamento, etc. sobre:

	Muito Frequente	Frequentemente	Pouco frequente	Nunca
Gestão da Modernização Administrativa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Obras Públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planeamento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atendimento ao Múncipe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orçamento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 3. Participação Administrativa

Esta secção destina-se a identificar o perfil de participação administrativa dos cidadãos do concelho.

## Participação Cívica nas Autarquias Locais

### 1. A Câmara Municipal dispõe de um Gabinete de Atendimento ao Munícipe?

- Sim  
 Não

### 2. Se sim, em que ano foi criado?

### 3. A Câmara Municipal dispõe de um sistema on-line de apoio aos cidadãos?

- Sim  
 Não

### 4. A Câmara Municipal dispõe de livro de reclamações?

- Sim  
 Não

### 5. A Câmara Municipal possui um sistema electrónico de gestão das reclamações?

- Sim  
 Não

### 6. A Câmara Municipal possui um sistema electrónico de monitorização e acompanhamento dos processos?

- Sim  
 Não

## 4. Percepções sobre a Participação dos Cidadãos

Nesta última secção pretende-se medir a percepção do presidente/executivo relativamente à participação dos cidadãos.