

AGRADECIMENTOS

A investigação é um processo demasiadamente moroso e penoso que culmina, finalmente, após longos meses de pesquisa, selecção e tratamento de inúmera informação, tarefa que seria impossível de realizar sem os diversos estimuladores que propiciaram o resultado ora apresentado.

Ao Professor Doutor Joaquim José Peres Escaleira, orientador desta dissertação, pela permanente disponibilidade, paciência e sábia condução da reflexão que sempre soube manter ao longo destes dois anos de trabalho árduo.

Ao Professor Doutor Joaquim Filipe Araújo que, a meu pedido, sempre mostrou disponibilidade para ajudar a trilhar os caminhos e resolver algumas dúvidas que, no campo da Ciência da Administração Pública iam surgindo com o adiantar dos trabalhos.

À minha esposa, Fátima Pimenta, que abdicou de muitos momentos de partilha para facilitar o meu recolhimento e concentração, necessários à boa condução deste empreendimento. O seu estímulo constante foi muito importante para o seu término, neste período em que ela própria assumiu diversas responsabilidades que, porventura, exigiam mais de mim.

Aos muitos amigos que me apoiaram na sustentação da perseverança, alguns dos quais contribuíram mais pessoalmente, Audrey, Alain, Alípio, Ana(s), Elisabeth, Ellen, Esmeraldina, Francis, Francisco, John. Aos que não a facilitaram, pois também concorreram para a minha tenacidade. Finalmente, aos 161 respondentes das câmaras municipais portuguesas que tomaram o tempo suficiente para demonstrar o seu interesse pela investigação, afinal, a prova viva de que o desenvolvimento da democracia local é uma preocupação partilhada.

Viana do Castelo, Fevereiro de 2005

Resumo

A boa governação e a efectiva participação dos cidadãos são os dois parâmetros orientadores das democracias modernas, mas, na teoria geral da administração, verificam-se limitações impostas pelos diversos sistemas de planeamento e de execução das políticas públicas, pelos tipos de democracia e de governação decorrentes.

A participação dos cidadãos nos assuntos públicos circunscreve-se à condição de cidadania dos administrados que assumirá maior ou menor dimensão consoante as regras que os sistemas imprimem nos desideratos de funcionamento do Estado e dos organismos que materializam as suas funções. A participação individual estimula a integração do indivíduo na identificação e selecção das respostas aos seus problemas domésticos, propiciando a participação colectiva, uma associação organizada em prol do bem comum e da resolução de problemas de ordem social a demandar naturalmente, respostas de interesse geral.

Nestes contextos diversos e por vezes contraditórios, aparece o fenómeno da cultura política como descodificadora das interpretações da cidadania, sendo certo que, a uma intensa apropriação pelos demais, corresponde uma cidadania equivalente.

A governância, um conceito muito recentemente vulgarizado mas com antecedentes já longos, refere-se à gestão dos assuntos públicos com índices fortes de associação dos cidadãos e das suas organizações numa perspectiva mais abrangente da convergência dos Estado aos administrados, afinal, seus “stakeholders” directos.

Algumas experiências de sucesso na administração do território, a nível local, suscitam o interesse para uma abordagem à realidade municipal e ao processo da tomada de decisão, que permitirá analisar o seu enquadramento institucional, bem como as funções e a organização do poder local, na actualidade. Por seu lado, o processo de decisão convoca, em sua sede, um conjunto de intervenientes que (re)produzem situações de participação, nas quais os cidadãos se reconhecem ou se demarcam, conforme os diversos canais de relacionamento que condicionam a sua inclusão ou o seu afastamento. A construção democrática da participação levanta, assim, algumas questões de equilíbrio sistémico.

Neste quadro particular da participação dos cidadãos, o comportamento dos municípios portugueses é objecto de um estudo empírico. Nele, se procura, por um lado, identificar os tipos e as formas dessa participação, os estímulos e os entraves à sua implementação e aumento bem como as estruturas que a materializam e por outro lado, avaliar as diversas influências sobre os decisores e sobre as decisões. A partir daí, se conclui da existência ou do recalçamento de institutos de participação, quiçá de governância local.

Conclui-se que, apesar de uma grande preocupação e interesse pelo instituto da participação dos cidadãos, as realidades são divergentes e contraditórias, podendo afastar os municípios portugueses dos paradigmas da governância, que alguns teimam em considerar como um direito básico.

O tema da governância apresenta vários desafios às democracias e em particular aos poderes locais. Confrontam-se estes com uma oportunidade excepcional de abrir aos cidadãos as suas estruturas político-administrativas e o próprio espaço político. Com isto, podem dar uma resposta mais cabal às demandas sociais, numa perspectiva de partilha do poder que pode augurar maior dinâmica e prémio democrático comunitário.

(Summary)

Good governance and the efficient participation of citizens are the two parameters guiding modern democracies. Now there are limitations imposed on general administration theory by various planning systems and in the execution of public policies, by the type of democracy in question and by the heritage of past governance systems.

Citizens' participation in public affairs is limited to the level of citizenship of those stakeholders. It will assume a greater or lesser dimension depending on the rules the systems impress on state operations and on the organisms that materialise its functions. Individual participation stimulates the integration of an individual in the identification and selection of solutions to his/her domestic problems, offering collective participation, an organised association to the advantage of the common good and naturally resolving problems of a social nature, requiring responses of general interest.

In these different and sometimes contradictory contexts appears the phenomenon of political culture as a decoder of the interpretations of citizenship, sure of the fact that an intense exaggerated exploitation of this corresponds to an equivalent citizenship.

Governance is a concept which has been vulgarised very recently but goes back a very long way. It refers to the management of public affairs with strong emphasis on the association of citizens and their organisations, in a broader sense than a convergence between the state and its stakeholders.

Some successful administrative experiences in the territory, at local level, arouse interest and lead us on to municipal realities, the decision making process and the analysis of how this fits in with institutions, both their functions and the organisation of local power in reality. On the one hand, the process of decision calls for a group who (re)produce situations of participation, where citizens recognise themselves or leave a mark, depending on the various channels of relations, conditioning their inclusion or exclusion. The democratic construction of participation raises thus some questions regarding systemic equilibrium.

In this particular overview of citizen participation, the behaviour of Portuguese municipalities is the object of this empirical study. In it, the aim is, on the one hand, to try to identify types and forms of such participation, the stimulation and difficulties that exist in its implementation, as well as the structures that facilitate it and on the other hand to assess the different influences there are on the decision makers and the decisions. From that point its prevalence or perhaps hampering within the participatory institutions will be concluded, or, probably, local governance.

In conclusion, apart from great preoccupation and interest in citizen participation, realities are contradictory and divergent and may distance Portuguese municipalities from the paradigm of good governance, which some insist on considering a basic right.

The theme of governance poses several challenges to democracies and in particular to local powers. They are confronted with the exceptional opportunity to open up their political and administrative structures to the citizens and their own political space. In this way they can respond more completely to social demands from a power sharing perspective, which in its turn can create a greater dynamic and democratic reward in the community

Índice geral

Capítulo 1 - Introdução	1
1.1 – Enquadramento geral	1
1.1.1 – Justificação do tema	2
1.1.2 – Terminologia	3
1.2 – Estrutura da tese	4
1.3 – Hipóteses	5
1.4 – Metodologia seguida	6
1.5 – Limitações ao estudo	6
Capítulo 2 - Da governação à governância	8
2.1 - Enquadramento teórico: ciência da administração e governação	9
2.1.1 - Enquadramento geral teórico	9
2.1.1.1 - Teoria Geral da Administração	9
2.1.2 - Democracia e Governação	11
2.1.2.1 - Tipos de Democracia	11
2.1.2.1.1 - Características essenciais	13
2.1.2.2 - A Governação, a caminho da governância	14
2.2 - Participação dos cidadãos nos assuntos públicos	16
2.2.1 - Caracterização da Participação	17
2.2.2 - Cidadania e Participação	20
2.2.2.1 - Participação Individual	26
2.2.2.2 - Participação Colectiva	28
2.2.3 - A Cultura Política	29
2.3 - A Governância como novo paradigma democrático	35
2.3.1 - Acepções e Práticas da governância local	38
2.3.1.1 - Algumas experiências de sucesso de governância local	41
2.3.2 - A convergência Estado/Cidadãos	45
Capítulo 3 - A administração municipal	
E o processo de tomada de decisão	46
3.1 - A administração local autárquica	46
3.1.1 - Enquadramento Institucional	46
3.1.2 - Funções e Organização estrutural	51

4.2.3.1.3.2 - Ordem de problemas colocados pelos cidadãos nas reuniões dos executivos municipais	113
4.2.3.2 - A participação colectiva dos cidadãos	114
4.2.3.2.1 - Tipos de participação colectiva	114
4.2.3.2.2 - Organizações mais participativas	115
4.2.3.2.3 - Regularidade da participação das Organizações	118
4.2.3.2.4 - Organizações reivindicativas	120
4.2.4 - Os estímulos à participação	122
4.2.4.1 - Comunicação com os cidadãos	122
4.2.4.1.1 - Discussão pública dos projectos estratégicos	122
4.2.4.1.2 - Comunicação aos cidadãos	123
4.2.4.2 - Campanha eleitoral e agenda política	126
4.2.4.3 - Iniciativas para aumentar a participação	127
4.2.4.3.1 - Tipos de iniciativas	127
4.2.4.3.2 - Estrutura de fomento da participação	130
4.2.5 - Influências e tomada das decisões	132
4.2.5.1 - As influências nas decisões	132
4.2.5.1.1 - Influência das organizações	132
4.2.5.1.2 - Influência dos cidadãos sobre os funcionários	133
4.2.5.1.3 - Influência dos cidadãos sobre as decisões	134
4.2.5.1.4 - Influência dos estratos sociais	134
4.2.5.1.4.1 - Estrato social mais participativo	134
4.2.5.1.4.2 - Influência efectiva nas decisões	137
4.2.5.1.5 - As consultas por parte do líder	141
4.2.5.2 - A tomada das decisões	142
4.2.5.2.1 - Intervenientes na tomada de decisões	142
4.2.5.2.2 - Grupos mais influentes	144
4.2.5.2.3 - Frequência desta influência	146
4.2.6 - Execução das decisões	147
4.2.6.1 - A associação dos cidadãos	147
4.2.6.1.1 - A título individual	147
4.2.6.1.2 - A título colectivo	148
4.2.6.1.3 - O provedor dos munícipes	149
4.2.6.2 - A estrutura municipal	150
4.2.6.2.1 - Estrutura de avaliação da implementação das decisões	150
4.2.6.2.2 - A publicitação das decisões	153
4.2.6.2.2.1 - A afixação das actas	153
4.2.6.2.2.2 - A divulgação pública	154
4.2.6.2.2.3 - O órgão de informação municipal	155

Capítulo 5 - Conclusões 157

Capítulo 6 – Propostas de desenvolvimento do tema 170

6.1 – Considerações preliminares	170
6.2 – As vantagens e os riscos da democracia deliberativa	171
6.3 – Tentativa de formulação de um índice de aferição da participação dos cidadãos	173
Bibliografia	176
Anexo	185

ÍNDICE DAS FIGURAS

- 2.1 - Administração Pública numa Perspectiva Sistémica
- 2.2 - Os oito estádios da política pública

- 3.1 - Modelo de organização, segundo Griffith
- 3.2 - Escada de participação do cidadão, segundo Arnstein

- 4.1 – Número de municípios existentes e de respondentes (Pergunta 35)
- 4.2 - Respondentes identificados
- 4.3 - Mapa dos municípios que se identificaram
- 4.4 - Categorias dos respondentes ao questionário (Pergunta 34)
- 4.5 - Quem preenche o questionário em função do número de eleitores
(Cruzamento perguntas 35 e 34)
- 4.6 - Sobre a importância da participação na administração local (Pergunta 33)
- 4.7 - A forma de participação do cidadão (Pergunta 1)
- 4.8 - O tipo de participação através de organizações reivindicativas
(Cruzamento das perguntas 1 e 16)
- 4.9 - Formas e importância da participação dos cidadãos
(Cruzamento das perguntas 1 e 33)
- 4.10 - Formas de participação e dimensão dos municípios inquiridos
(Cruzamento das perguntas 1 e 35)
- 4.11 - Concretização da forma individual de participação (Pergunta 2)
- 4.12 - Quem os cidadãos contactam mais (Pergunta 4)
- 4.13 - Quem os cidadãos contactam mais e a dimensão dos municípios
(Cruzamento das perguntas 4 e 35)
- 4.14 - Intervenções dos munícipes nas reuniões do executivo (Pergunta 5)
- 4.15 - Intervenções dos munícipes e a dimensão dos municípios
(Cruzamento das perguntas 5 e 35)
- 4.16 - Ordem de problemas dos cidadãos nas reuniões dos executivos municipais
(Pergunta 6)
- 4.17 – Concretização da forma colectiva de participação (Pergunta 3)
- 4.18 - Regularidade da participação das organizações (Pergunta 9)

- 4.19 - Cidadãos que participam através de organizações reivindicativas
(Pergunta 16)
- 4.20 - Discussão pública dos projectos estratégicos (Pergunta 12)
- 4.21 - Integração da informação da campanha na agenda política (Pergunta 14)
- 4.22 - Existência de uma estrutura de fomento da participação (Pergunta 31)
- 4.23 – Estrutura de participação dos cidadãos e importância da participação
(Cruzamento das perguntas 31 e 33)
- 4.24 - Influência das organizações mais participativas nas decisões municipais
(Pergunta 8)
- 4.25 - A influência dos funcionários nas decisões (Pergunta 15)
- 4.26 - Decisões alteradas devido à participação dos cidadãos (Pergunta 19)
- 4.27 - Estrato social mais participativo (Pergunta 10)
- 4.28 - Estrato social mais participativo e dimensão dos municípios
(Relacionamento das perguntas 10 e 35)
- 4.29 - Influência do estrato social mais participativo (Pergunta 11)
- 4.30 - Classe social das pessoas mais influentes (Pergunta 23)
- 4.31 - Quem é que o líder consulta mais (Pergunta 13)
- 4.32 - Tomada das decisões políticas importantes (Pergunta 20)
- 4.33 - Frequência da participação das pessoas mais influentes (Pergunta 22)
- 4.34 – Associação dos cidadãos à execução das políticas (Pergunta 25)
- 4.35 - Organizações de munícipes para avaliar as práticas (Pergunta 26)
- 4.36 - Existência de Provedor do munícipe (Pergunta 32)
- 4.37 - Existência de uma estrutura interna que avalia a implementação das
decisões (Pergunta 27)
- 4.38 - Estrutura municipal de avaliação da implementação das decisões e
dimensão dos municípios (Cruzamento das perguntas 27 e 35)
- 4.39 - Afixação das actas das câmaras municipais (Pergunta 28)
- 4.40 - Decisões impressas e divulgadas aos cidadãos (Pergunta 29)
- 4.41 - Impressão e divulgação das decisões e dimensão dos municípios
(Cruzamento das perguntas 29 e 35)
- 4.42 - Existência de um órgão informativo municipal (Pergunta 30)
- 4.43 - Periodicidade dos órgãos de informação próprios (Comparação das
respostas às perguntas 18 b) e 30)

ÍNDICE DOS QUADROS

- 2.1 - Modelos das Políticas Públicas
- 2.2 - Modos de participação e tipos de influência
- 2.3 - Governo e governância local contrastados
- 2.4 - Evolução das ideias sobre o tema da governância
- 2.5 – Os modos de governo da democracia local
- 3.1 - Distribuição dos funcionários por nível de governo
- 3.2 - Os órgãos do Município
- 3.3 – Verbos usados na descrição das competências da Assembleia
Municipal e da Câmara Municipal, segundo a Lei das Autarquias
Locais (por ordem de surgimento)
- 3.4 - Dimensões estrutural e comportamental da gestão (Excerto).
- 3.5 - Ensinamentos da investigação sobre o grau de envolvimento do
cidadão na decisão.
- 3.6 – O sistema político-administrativo.
- 3.7 - Principais referências normativas na Lei da Administração Local (DL
169/99 de 18 de Setembro) sobre o relacionamento dos cidadãos com os
municípios.
- 4.1 - Universo dos respondentes em função do número de eleitores (Pergunta 35)
- 4.2 - O tipo de participação e a ordem dos problemas apresentados
(Cruzamento das perguntas 1 e 6)
- 4.3 - Organizações que exercem mais a participação (pergunta 7)
- 4.4 - Organizações que exercem mais a participação
(Apresentação síntese, pergunta 7)
- 4.5 - Citações das respostas dadas em “Outro grupo” (Pergunta 7)
- 4.6 - Regularidade da participação das organizações e dimensão dos municípios
(Cruzamento das perguntas 9 e 35)

- 4.7 - Participação dos cidadãos através de organizações e tipos de problemas
(Cruzamento das perguntas 16 e 6)
- 4.8 – Participação dos cidadãos e regularidade das organizações (Cruzamento das perguntas 16 e 9)
- 4.9 - Formas de contacto do líder municipal com os cidadãos
(Síntese da pergunta 18)
- 4.10 - Formas de contacto do líder municipal com os cidadãos
(Sistematização da pergunta 18)
- 4.11 - Periodicidade dos órgãos de informação próprios
(Pergunta 18 b)
- 4.12 -Utilização da “comunicação social” e regularidade (casos)
(Pergunta 18 d)
- 4.13 - “Outros meios” citados (Pergunta 18 e)
- 4.14 - Iniciativas para aumentar a participação dos cidadãos
(Pergunta 17)
- 4.15 - Iniciativas para aumentar a participação dos cidadãos
(Pergunta 17 a, i)
- 4.16 - “Outras iniciativas” citadas (Pergunta 17 c)
- 4.17 - Influência do estrato social mais participativo e auscultação por parte do líder (Relacionamento das perguntas 11 e 13)
- 4.18 - Classe social mais influente e mais participativa
(Cruzamento das perguntas 23 e 10)
- 4.19 - Classe social mais influente e consulta por parte do líder
(Cruzamento das perguntas 23 e 13)
- 4.20 - Tomada das decisões e consultas pessoais (Perguntas 20 e 13)
- 4.21 - Grupos de maior influência nas decisões (Pergunta 21)
- 4.22 - Grupos de maior influência nas decisões (síntese da pergunta 21)
- 4.23 - Nomes de estruturas de municípios para avaliar a implementação das decisões (pergunta 26)
- 4.24 – Estruturas municipais de avaliação da implementação das decisões
(Pergunta 27)
- 6.1 - Medição dos modos de participação dos cidadãos (proposta)