

# Participação dos cidadãos na gestão municipal para uma boa governação

Arnaldo Ribeiro

## I – Introdução

A participação do cidadão nas decisões públicas consubstancia um dos pilares das democracias modernas. Todavia, esta participação sempre esteve condicionada aos desideratos institucionais e funcionais das organizações do Estado.

Em Portugal, há quase trinta anos que os constituintes portugueses estabeleceram como **princípio fundamental do Estado de direito democrático “o aprofundamento da democracia participativa”** (CRP: art.º 2º) e entenderam consignar o estímulo à “participação directa e activa de homens e mulheres na vida política, o que constitui instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático” (CRP: art.º 109º). Muito porém está ainda por fazer.

A nível internacional, vários movimentos ou experiências insistem nesta vertente constitucional, isto como solução mais adequada ao entrosamento dos cidadãos nas questões que, no fim de contas, lhes dizem directamente respeito e asseguram a sua co-responsabilidade nas políticas mais objectivas.

Nos Estados Unidos, o movimento do “Reinventing Government” teima na necessidade imperiosa dos cidadãos controlarem a acção do governo, por forma a serem simultaneamente os donos e os consumidores de serviços públicos. Defende-se que deve recriar-se um ambiente de quase mercado em que os cidadãos sejam tratados como consumidores e não como objectos de decisões por parte de poderes autoritários e imperativos. O novo governo será, assim, reinventado. Neste país, poderíamos citar inúmeras iniciativas de grande alcance participativo, quer a nível federal mas igualmente autárquico.

No Reino Unido, as “Citizen Charter,” que materializaram nos anos de 1990, uma das políticas de reforma do sector público britânico, representam um contrato objectivo entre cada serviço estatal e os seus utilizadores, tendo-se verificado a sua expansão a vários países europeus.

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

Em Portugal, os direitos dos cidadãos face à administração pública ficaram consignados nomeadamente no Código de Procedimento Administrativo de 1991, com alterações posteriores. Treze anos decorridos, aguarda-se ainda uma avaliação objectiva da sua implementação, sendo que alguns dos institutos de observação dos direitos e garantias não deixam margens para dúvidas: **o nosso país hesita, com avanços e recuos, no desenvolvimento de uma participação activa e responsável, nomeadamente aos vários níveis da administração pública nacional e das autarquias locais.**

Nesta comunicação procura-se apresentar algumas considerações sobre a nossa realidade participativa, especificamente nas câmaras municipais.

## II – A “governância” como prática comunitária

No campo do “New Public Management” o movimento da “boa governação” diz respeito à forma como estão organizadas as actividades de governo dos agentes políticos, administrativos e sociais. A intersecção dos diversos interesses, em múltiplas redes de contacto e decisão sobre alguns ou todos os assuntos comunitários.

A governância (neologismo do anglo-saxónico “governance”) apresenta-se com várias acepções e níveis de aprofundamento na sua prática. Para uns significará a procura de organizações financeiramente responsáveis e eficientes e, para outros, **governância refere-se às formas assumidas pelas entidades de governo, ora partilhadas por um maior número de actores do que no passado, sem que nenhum em particular possa controlar as decisões e os resultados.** Portanto, governância implica um processo de coordenação e de conciliação de múltiplos actores. Nesta acepção residirá, porventura, o nosso interesse social, trata-se, sem dúvida, de um verdadeiro desafio colectivo. Se, de todo, este desafio é colocado a nível dos Estados subscritores da maior organização mundial, é pertinente reflectir sobre a sua materialização a nível infranacional e especificamente a nível da administração local municipal.

### **1 - Relevância de uma prática nova**

Se, por um lado, o Estado deve procurar aproximar-se dos administrados, não é menos verdade que os municípios como estruturas de maior cercania aos cidadãos devem aprofundar esta relação de proximidade para uma maior eficiência pública e o cumprimento dos preceitos democráticos. A democracia local portuguesa tem existência muito recente, com a instalação democrática dos órgãos dos municípios e das freguesias, em 1976, e as primeiras eleições em liberdade.

Com a integração europeia, em 1986, foram paulatinamente introduzidas algumas orientações na gestão dos serviços públicos, alterando-se a visão tradicional do funcionalismo em relação aos cidadãos, em que se procura reforçar, agora, a ideia de que a administração é um serviço e o público os seus “clientes” – na nossa perspectiva, uma intromissão capitalista a desvirtuar uma relação de ordem comunitária. Os valores trocam-se e conflituam.

Ora, esta situação ainda não se encontra perfeita. Isto é, apesar do quadro institucional legal que contempla iniciativas meritórias de associação dos cidadãos à gestão municipal, a realidade poderá indicar um contexto adverso. Aliás, basta referir a excelente e elucidativa comunicação do Senhor Prof. André Freire no Debate sobre “A relação dos Portugueses com o voto (...)” ([www.25abril.org](http://www.25abril.org)) que o Observatório da Democracia organizou em boa hora, em Coimbra em Maio 2003. As eleições autárquicas estão no fundo da tabela das menos participadas pelos eleitores. Razões haverá com certeza muitas.

Questionar portanto a participação do cidadão a nível da administração pública local e, concretamente, se esta participação se configura como paradigma da mudança na administração municipal, eis o nosso desafio<sup>1</sup>. **Em face da crise da democracia representativa haverá urgência em encontrar novas formas de democracia participativa e o lugar do cidadão ainda estará por encontrar na esfera administrativa e política.**

Isto é, perante o observável, como intervém, de facto, o munícipe no processo da tomada de decisão, a nível das câmaras municipais? Avaliar o grau de participação dos munícipes estará provavelmente relacionado com o grau de democraticidade do governo local. Possivelmente, entre o “state-centric

---

<sup>1</sup> Temática da dissertação de mestrado em Administração Pública na Universidade do Minho, em fase final de conclusão ([www.governancia.blogspot.com](http://www.governancia.blogspot.com)).

model of governing” e um “opening governing” mais consentâneo com a nova governância.

A escassez de estudos de investigação, em Portugal, sobre o tema poderá ser sintomática da pouca pertinência do mesmo nos meios académicos. Porventura uma consequência do grau de utilidade cívica que lhe atribuem as instâncias patrocinadoras/financiadoras ou governamentais, quer sejam de nível central ou local. O questionamento da governância local não é assunto tabu, provavelmente, mas andarà muito longe de ser uma questão de Estado para a classe política em geral e para os autarcas em particular.

Identificar os factores que medeiam as formas de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão nas câmaras municipais e como é que estes estimulam a adopção de decisões mais adequadas ou adoptam medidas de recalçamento, eis um assunto para uma investigação prospectiva, ela própria geradora de democracia.

Está por estudar se nas câmaras municipais, existe ou não uma preocupação com a participação dos cidadãos, se estes participam efectivamente e de que forma, ou, *a contrario*, se as decisões são tomadas ao arrepio destes.

## **2 - Participação é sinónimo de desenvolvimento**

O conceito de participação está intimamente ligado aos direitos da cidadania nomeadamente nos regimes democráticos modernos mas, infelizmente, este conceito ainda não estará contemplado nos direitos básicos da cidadania (Espada). Nos anos de 1980, verificou-se o aumento da tendência para a participação da base para o topo e assistiu-se à defesa da convicção de que as pessoas afectadas por uma decisão têm de fazer parte desse processo que conduz à tomada dessa decisão. Assim, **participação e democracia estão intimamente ligadas** e os conceitos de cidadania e de direitos de intervenção numa comunidade dão origem a diferentes formas de exercício democrático dos indivíduos.

Nas democracias modernas podemos distinguir a democracia directa da democracia representativa e o apuramento das características de um e de outro tipo poderão ajudar à compreensão dos fenómenos de associação dos indivíduos aos processos de decisão, sobretudo a nível da administração local, sendo que as democracias contemporâneas são, essencialmente, de tipo representativo. Mas a democracia local estaria a passar de um modo autocrático para o consultivo e, inclusive, para um modo de gestão em rede.

Ainda recentemente, a OCDE debruçou-se (OCDE, 2000) sobre as mudanças na administração pública do ponto de vista da aproximação aos cidadãos. Concretamente, um grupo de trabalho desenvolveu um estudo intensivo sobre o reforço das conexões entre governo e cidadãos. Constata-se que o processo de formulação das políticas não se limitará hoje em dia, às exíguas equipas de governantes ou de autarcas, senão a um leque mais alargado de intervenientes quer seja individuais: pessoas, peritos profissionais, etc. quer colectivos: associações de cidadãos, cooperativas, empresas, organizações transnacionais, inclusive. Entretanto, os eleitos vão arbitrar entre o objectivo de impor uma política e o de tomar em conta a opinião dos cidadãos.

**Porventura, poderíamos afirmar que raramente os eleitos se interrogam sobre a forma como eles próprios utilizam os poderes que lhes foram conferidos pelos seus cidadãos.**

**A governância é uma proposta de abertura do processo de elaboração das políticas para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização. Com esta abertura, aumenta a responsabilização dos cidadãos na partilha das decisões e do controlo da eficácia.**

Verifica-se um aumento considerável da importância dada à “partilha da governação”, pelo intermédio de instituições e de aproximação baseadas em uma colaboração mais estreita entre o Estado e os organismos do sector associativo. Mas muitos questionam se esta prática não esconderá uma demissão de quem governa relativamente ao mandato que recebeu para governar bem. Ou ainda, se a retórica da partilha seria apenas uma manobra discursiva do governo para fazer aceitar a sua desresponsabilização social, comprometendo o sector associativo e a sociedade civil.

O processo de tomada de decisão incorpora portanto estas participações externas ou rejeita-as liminarmente. Porventura fará a escolha sistemática entre os dois regimes democráticos representativos da decisão consensual ou maioritária.

Todas as organizações integram na sua gestão, um processo de tomada de decisão e a boa ou má gestão encontra-se ligada à boa ou má tomada de decisão e as seis funções no processo de tomada de decisão, que desenvolveu Harrison (1999) apresentam-se sequencialmente e estão sujeitas, como referimos acima, a inúmera informação interna e externa à organização. Nesta confrontação, poderá residir o fenómeno da participação dos cidadãos. Os modelos explicativos do processo de decisão são divergentes e oscilam entre o racional, o pluralista e o organizacional, sendo que defende-se que diversos modelos concorrem para o processo de decisão e estes sofrem as pressões dos grupos de interesses dos clientes e das organizações. Todavia, o decisor, seja ele um indivíduo ou um colégio, confronta-se com estes *inputs* diversos e concorrenciais para finalmente formar a sua opinião e decidir. E esta decisão nunca satisfaz todos os interessados, gerando conflitos, que, por seu turno, vão implicar em outras decisões.

Afinal, podemos estar a assistir à emergência de um fenómeno composto de afeiçoamento ideológico das diversas posições dos diversos parceiros sociais (cada qual defendendo os seus interesses) para um aperfeiçoamento político e decisional o mais consensual possível. Ou, pelo contrário, como está a ser estudado nos Estados Unidos, em particular, emerge nas organizações um novo perito, especializado na gestão e na prevenção de conflitos na organização.

No seio das estruturas municipais políticas, inúmeras decisões são tomadas em situação de conflito latente ou aberto com o próprio ambiente interno e externo à organização, propositadamente em alguns casos, para o decisor assumir uma mudança indesejada ou até combatida.

**É hoje comumente aceite que a racionalidade dos políticos varia conforme o ciclo político-económico, tudo levando a que cada política pública seja um caso, não sendo possível prever com precisão qual será o resultado, os tipos de decisão, “o processo de conversão” dos *inputs* em *outputs* deste sistema político administrativo particular, sendo certo que a cultura política (Verba e Nie, 1972) condiciona igualmente estes elementos.**

**A nível municipal**, a Lei das Autarquias Locais, de 1999, elenca dois princípios fundamentais no que concerne às relações inter-orgânicas: o princípio da independência e o da especialidade, isto é, o processo político municipal enforma um sistema de conjugação de esforços no sentido de uma cooperação institucional entre os dois órgãos – a Assembleia e a Câmara. Mas é na câmara municipal que pendem as maiores responsabilidades, atinentes à iniciativa, à execução e perenidade das suas intervenções e à assembleia municipal o papel da aprovação das políticas e do controlo.

A intervenção dos cidadãos faz-se portanto nos dois níveis de governo local, quer na assembleia, quer na câmara e algumas disposições contemplam esta participação, quer a montante, quer a jusante das tomadas de decisão. A Lei determina quais são as diversas figuras que contemplam a participação directa dos cidadãos, a título pessoal ou através das suas organizações representativas, nos assuntos da administração local.

As figuras da parceria, da cooperação, da participação, da defesa do consumidor, etc. aparecem plasmadas na lei, conferindo-lhes a característica formal que molda as relações do cidadão com a administração local e vice-versa. A este nível administrativo surge o debate político da transformação (?) da democracia representativa em democracia directa, isto para centrar a preocupação (será apenas do legislador?) em conferir aos cidadãos uma intervenção mais activa nas decisões políticas.

Mas os destinatários das políticas não serão afinal, aqueles que melhor podem dar indicações quanto às respostas mais adequadas aos problemas? Existe um esquema de implicação das pessoas que pressupõe a partilha de informação e a manutenção de canais de comunicação permanentes, pelo que podemos detectar três tipos de relação entre cidadãos e eleitos: Participação – informação; Participação – consulta e Participação – concertação, sendo que neste último caso, estes elementos podem tornar-se forças de “vigilância”, de propostas e de acção pontual ou permanente.

O ciclo de gestão, por sua vez, valoriza uma articulação sistémica de objectivos e meios, de componentes estruturais e comportamentais em que a participação do cidadão ocupa lugar de relevo.

A associação dos cidadãos à tomada de decisão foi promovida em diversos países nos anos de 1990 para contrariar a acentuada centralização do poder e a desadequação das políticas aos problemas. Outra preocupação prende-se com a mudança da administração pública para aumentar a sua eficácia. Antecederam trabalhos de investigação, nos anos de 1960, com a introdução da escala de participação do cidadão nos programas do governo, os institutos da parceria, do poder delegado e do controlo por parte dos cidadãos, os graus de participação simbólica e o de ausência de participação. Unanimemente, os investigadores insistem no desinteresse dos cidadãos pelas questões políticas que comprometem inclusive a democracia e as decisões tomadas que serão do agrado das elites mas afastadas da maioria.

A participação tem custos, efectivamente. Mas os cidadãos envolvem-se mais se considerarem que os benefícios são superiores apesar de uma cultura não participativa. Mas defende-se que **o estímulo da participação reforça a ligação dos cidadãos ao seu território e ao desenvolvimento endógeno**. Hoje em dia, assistimos à reactivação do sentido cívico e político do cidadão, e no plano jurídico, nota-se uma evolução para a concertação e o referendo local.

### **III – Participação dos cidadãos e democracia nas câmaras municipais (Resultados preliminares de um estudo nacional)**

#### **1 - O universo dos respondentes**

Efectuámos um inquérito junto das 308 câmaras municipais Portuguesas sobre os tipos de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos municipais e a interferência destes no processo de tomada de decisão. Recolheu-se, em Janeiro e Fevereiro 2004, a opinião dos edis, no contexto da sua própria autarquia, faltando ainda registar a opinião dos cidadãos. Responderam ao inquérito mais de metade das câmaras municipais (q.1) porventura demonstrativo do seu interesse e da actualidade da governância, sendo que deste universo, quase metade identificou-se com o objectivo de receber uma cópia do estudo.

Quadro 1 – Universo dos respondentes em função do número de eleitores

Número de eleitores		Respondentes (%)	Municípios em Portugal e (%) (*)	Respondentes/ Universo nacional (%)
	Até 10 000	39,5	119 / 38,6	52,1
	De 10 001 a 50 000	44,6	152 / 49,4	46,0
	De 50 001 a 100 000	8,9	19 / 6,2	73,7
	Mais de 100 001	7,0	18 / 5,9	61,1
	Total	100	308 / 100	52,3

\* Cálculos de A. Ribeiro segundo dados do Stape (2003)

Dos dados oficiais (Stape, 2003), 88% dos concelhos têm menos de 50 000 eleitores e no presente estudo, a percentagem de respondentes, nesta categoria, atinge os 84,1 % o que, convém destacar, é uma percentagem muito próxima do universo nacional. Significa que o índice de confiança quanto aos resultados, será porventura elevado.

O questionário foi preenchido, na sua maioria, por presidentes de câmara (34,2 %), funcionários (28,5 %) os membros dos gabinetes de apoio pessoal (24,1 %) e finalmente vereadores 13,3 %. Um escalonamento a merecer algumas interpretações, que deixaremos para outro lugar.

## 2 - Formas de intervenção dos cidadãos

Embora declarando em geral que a participação dos cidadãos é importante (97,5%) as formas de materialização desta são muito ténues na administração local. As intervenções dos munícipes nos executivos, ainda são muito individualistas e pessoalizadas.

### 2.1 - Intervenção individual

Três quartos das intervenções destes são feitas de forma individual. Trata-se do cidadão que acode à administração pública para beneficiar, diga-se que, em geral, a título pessoal, de uma determinada política. Esta relação desproporcional do indivíduo face a uma organização, com papéis e representatividade diferentes, condiciona naturalmente a sua participação e a preponderância da administração sobre este.

Quando os cidadãos participam de forma individual, estes adoptam por ordem decrescente de importância, as formas seguintes: a entrevista pessoal, a carta, o artigo de imprensa e por fim, o correio electrónico. A prevalência dos contactos pessoais como canal privilegiado, poderá condizer com o tipo de posicionamento pessoal do cidadão perante o poder, encarado como acessível por solicitação *in persona*, é a dimensão patriarcal do presidente da câmara (Montalvo, 2003) em contraste com a acessibilidade através de uma organização. É a personalização da relação com a edilidade e os edis.

**A relação pessoal que o cidadão estabelece com a primeira pessoa do executivo municipal (90,1% dos respondentes) é “uma atitude tradicional e individualista” da cidadania (Schmitter, 1993) provavelmente**

resultante da participação personalizada verificada na fase de instalação dos municípios democráticos nos primeiros anos do período pós-revolucionário do 25 de Abril de 1974. Aliás, Montalvo (2003) regista que esta participação espontânea está desarticulada de quaisquer corpos sociais. Isto é, durante algum do tempo que antecedeu a instalação dos serviços administrativos mais profissionalizados, os presidentes actuam como únicos destinatários das reivindicações sociais das populações. Esta realidade será de pouca dura, com a maior formalização destas relações, no quadro da burocratização municipal posterior.

Hoje, o presidente da câmara revela-se o principal (porventura o único?) elemento de contacto preferencial dos cidadãos, nas relações com a câmara. Este afunilamento do relacionamento com o município representa uma ameaça séria à democracia local, pois fica sujeito aos “favores e humores” dos que governam mais do que às leis da República.

Os munícipes intervêm nas sessões do executivo municipal, mas de forma muito regrada e limitativa nos temas e no tempo utilizado. A grande maioria dos respondentes considera que as intervenções dos munícipes são escassas (62,1%) ou inexistentes (8,1%) sendo que um terço destes (29,4%) diz que estas são frequentes. Verifica-se que a frequência das intervenções dos munícipes nas reuniões dos executivos municipais é maior conforme o aumento da dimensão dos municípios. Mas sobretudo nos municípios até 50 000 eleitores (88% dos 308) a maioria dos inquiridos (65,7%) considera que as intervenções dos munícipes são escassas. Porventura estes preferem resolver a montante das reuniões do executivo, as questões que poderiam submeter ao colégio, evitando as eventuais retaliações da figura sacrossanta do presidente da câmara, protagonista incontornável da vida local, abrindo caminho à autonomização do poder político face à escolha pública e aos cidadãos (Mozzicafredo, 2000). As características pessoais dos assuntos submetidos ao executivo poderão também forçar a este recuo dos cidadãos, evitando a publicidade e o envolvimento da (oposição) política.

## 2.2 - Intervenção colectiva

---

Neste inquérito, os respondentes dizem que um quarto apenas das intervenções dos cidadãos são-no de forma colectiva. As organizações reivindicativas não conseguem ainda, alcançar uma dinâmica suficiente para atingir o estatuto de parceria que a nova governância exige.

Nesta categoria, destaca-se os “debates e as sessões de esclarecimento” citadas por mais de metade dos respondentes, “sessões do executivo ou da assembleia municipal”, “órgãos consultivos”, “associações”, “revistas de informação”, “fóruns de participação”, “juntas de freguesia”, “redes instituídas” sendo estas as várias formas citadas.

**Note-se que a participação colectiva limita-se às reuniões imbuídas de um carácter mais formal**, quer sejam sessões de esclarecimento quer sejam sessões dos órgãos municipais. Assim sendo, estas participações localizadas estão sujeitas às condições da sua realização e nomeadamente de quem as organiza. Diga-se que é a espontaneidade submetida ou pelo menos condicionada à “burocracia organizacional”, segundo Max Weber. Alguns verão nestes procedimentos burocráticos, a “burocratização da participação” porque estimulados pelas máquinas administrativas, (Vries citado por Montalvo, 2003: 185).

A participação realizada de forma colectiva, faz-se, sobretudo, segundo os inquiridos, através de entrevista pessoal, carta, abaixo-assinado, artigo de imprensa e finalmente por manifestação. Registe-se que com o aumento do número de eleitores, assume maior relevância a participação dos cidadãos sob a forma colectiva, como aliás, vários autores o demonstram (Verba e Nie, 1972).

O estudo permite concluir ainda que as estruturas organizacionais que exercem maior participação, na opinião dos respondentes, são por ordem de importância decrescente: os partidos políticos, as associações desportivas, as



associações de solidariedade, as organizações escolares, e finalmente as associações artísticas e culturais. De salientar que sindicatos, associações juvenis, clubes de lazer, associações agrícolas e associações étnicas bem como as religiosas e as estruturas informais não conseguem atrair de forma suficiente, o interesse dos respondentes no que respeita à influência da sua participação.

Em jeito de síntese sobre este ponto, convirá registar **o papel importante dos partidos políticos, porventura as estruturas de “incubação” dos políticos e às quais estruturas, estes devem “recolher” para obter a avaliação das suas decisões e por inerência, estimular a sua participação na tomada de decisão.**

A proximidade do poder decisório das associações desportivas e de solidariedade local denuncia a preponderância de um certo tipo de estruturas, quiçá aquelas que trazem mais votos, em detrimento de outras, menos geradoras de apoiantes.

Quanto às organizações escolares não devemos perder de vista que as autarquias têm competência na gestão das redes do ensino pré-escolar e básico, situação que poderá aproximar as organizações deste sector, da câmara municipal e dos seus decisores, aparecendo estas como bastante participativas.

Os inquiridos declaram que a regularidade da participação das organizações é média (56,3%) e escassa (36,3%) conclusão que revela quanto a democracia local portuguesa ainda dispõe de terreno para progredir; somente uma pequena percentagem (7,5%) considera que esta participação é alta. Por fim, com o aumento do município, cresce igualmente a regularidade da participação das organizações. **Poderíamos depreender que a democracia local poderá estar mais avançada nos municípios maiores porque haverá maior penetração das organizações, maior consciência colectiva e, por conseguinte, uma diminuição da autonomia do poder político face aos cidadãos. É o maior controlo das políticas reforçando a política.**

O cruzamento de diversas perguntas do inquérito permite concluir que, tratando-se de problemas de ordem colectiva, mesmo assim, os inquiridos consideram que os cidadãos não utilizam as organizações de protesto. Verificam uma retracção dos cidadãos perante a intervenção colectiva. Todavia a sua participação é proporcional à regularidade da intervenção das organizações de protesto. Isto é quanto mais reivindicativas, mais os cidadãos se solidarizam e participam a seu lado.

### **3 - Estímulos à participação**

Relativamente aos estímulos à participação dos cidadãos, a maioria dos inquiridos declara que nem sempre os consulta para os grandes projectos estratégicos, tal acontecendo *por vezes* (68,8%). Repare-se que a consulta sistemática foi escolhida apenas por 28,1% do universo.

Quanto à comunicação com os cidadãos, em síntese, os respondentes consideram que estes se fazem sobretudo, e por ordem decrescente de importância, através de reuniões públicas (48,1%), ou de um órgão próprio de informação (41,5%). Descobre-se que a imprensa (30,7%) e a rádio (28,2%), assumem um protagonismo assaz modesto, porquanto os inquiridos dispõem da imprensa local mais acessível e disponível para veicular informação proveniente do município. O boletim municipal surge como instrumento desse estímulo, sendo certo que por regra, este meio de comunicação é unilateral, como vendedor de decisões às massas, incluído no modelo de políticas públicas como processo. Ocasionalmente, este poderá ser utilizado para estabelecer uma relação bilateral entre os órgãos ou decisores autárquicos e os munícipes. Mas como relembra Rocha (1995) os políticos portugueses, na sua grande maioria, poderão estar interessados em processos de ritualismo

administrativo em vez do modelo racional que implicaria uma actuação inovadora e prometedora.

Poucos inquiridos (20%) adiantam que a forma mais importante para fazer aumentar a participação dos cidadãos é através de órgãos consultivos próprios (66,7%), através da subcontratação de estudos (27,3%) ou “outras iniciativas”(36,7%) tais como debates públicos, colóquios, conferências, etc. Os municípios na sua grande maioria (86%) renderam-se à publicação de um boletim municipal de informação, sendo esta o primeiro grau de participação dos cidadãos mas, naturalmente, não será suficiente, verificando-se que o maior espaçamento da periodicidade de um órgão de informação autárquico pode ser considerado como resultado de uma política de legitimação e nunca de participação dos cidadãos.

Em conclusão, **todas estas formas de associação dos cidadãos às decisões consubstanciam formas de não participação ou de participação simbólica**, segundo Arnstein (citado por Burns, 1996) sendo que as políticas de consulta (que consulta?) são de rotina apenas (John: 2001) em contraste com a perspectiva de uma governação inovadora na associação dos cidadãos nomeadamente na perspectiva da participação deliberativa.

Porventura, o modelo que aparece enquistado nas respostas dos inquiridos tende para o modo consultivo do governo da democracia local (Assens e Phanuel, 2001), muito afastado ainda dos modelos mais avançados e contemporâneos da EDD – Empowered Deliberative Participation (Gaventa, 2001).

Se a maioria dos respondentes diz concordar com a importância da participação dos cidadãos, a ausência de uma estrutura que pragmatize esta convicção é facto contrastante. Uma das inúmeras contradições da democracia local e das suas práticas.

## **4 - Participação dos cidadãos na elaboração das decisões**

### **4.1 - Influência dos cidadãos**

Perguntar-se-á então se os cidadãos conseguem por seu turno, influenciar as decisões que são tomadas sobre os assuntos de interesse para o colectivo comunitário? Os funcionários, enquanto elementos imprescindíveis a todo o processo decisório, são elos de contacto dos cidadãos com a máquina burocrática municipal e portanto de influência técnica e política, sendo que os contactos com os funcionários são, por vezes, alternativos (ou complementares) à campanha e ao próprio voto (Verba e Nie).

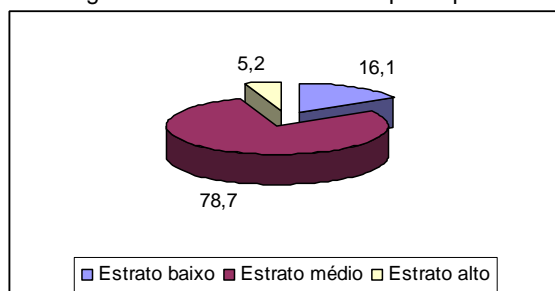
***Ora, neste inquérito, verifica-se que a maioria dos inquiridos considera que quando os cidadãos contactam os funcionários, estes por vezes (66%) ou sempre (1,3%) conseguem influenciar as decisões. Mas mais de um terço dos respondentes diz que estes nunca (32,7%) o alcançam. Provavelmente uma sanção dos decisores às intervenções dos cidadãos que junto dos funcionários procuram aliá-los às suas causas.***

### **4.2 - Grupos sociais mais participativos**

Os inquiridos declaram (78,7%) que é o estrato médio que mais participa (Figura 1). Esta conclusão contraria em parte a literatura científica que demonstra serem as classes mais abastadas as mais participativas. São estas que revelam maior intrusão nas associações de voluntariado, nos partidos políticos, nas actividades comunitárias e nas campanhas eleitorais (Verba e Nie, 1972).

Ora, no presente estudo, os inquiridos conflituam com este desiderato. De notar igualmente, algo surpreendente, porque contraria a literatura, a participação do estrato social baixo, antecedendo o estrato social alto.

Figura 1 – Estrato social mais participativo



No que concerne à dimensão dos municípios, pode afirmar-se que paralelamente ao aumento do número de eleitores, existe a tendência de deslocação de uma maioria participativa constituída pelos estratos médio-baixo para médio-alto. Nos municípios de mais de 100 001 eleitores, esta tendência desaparece para deixar lugar a outra de sentido baixo-médio. Porventura, esta realidade, plasmada no tratamento dos dados recolhidos, consubstancia a composição social das grandes cidades portuguesas dos nossos dias, constituídas por camadas sociais baixas e médias, em oposição às cidades pequenas e médias onde predomina a participação dos estratos médios e altos, diminuindo tendencialmente com a dimensão das mesmas.

#### 4.3 - Influência das organizações

A grande parte dos inquiridos considera que a influência das organizações mais participativas nas decisões municipais é média (63,1%) ou baixa (21,9%). Uma percentagem de 15,0% diz que esta influência é elevada.

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

O processo da tomada de decisão não conta afinal com as organizações representativas dos cidadãos ou de parte destes.

#### 5 - Influência na tomada das decisões

O inquérito revela que pouco mais de metade dos respondentes consideram que o volume de decisões alterado é baixo (56,7 %) ou médio (40,1 %) isto em resultado da participação dos cidadãos. A correspondência dos projectos iniciais com os finais será portanto elevada ou muito elevada, a confiar nas suas respostas.

Situação que aliás não desmente a literatura quando esta relativiza a influência da participação dos cidadãos na elaboração das decisões (Verba e Nie, 1972) sendo certo que o incremento dessa participação interfere (mesmo que com

baixa ou média intromissão) nas decisões finais. O papel dos cidadãos na tomada de decisões ainda faz defeito e longo será o caminho para melhorar este panorama.

A confluência da informação relativa à classe social mais influente com a do estrato social mais participativo permite confirmar que **a classe média sobressai como estrato social que mais participa**, na opinião dos respondentes (79,1%) e mais influi nas decisões (89,6%). Mas pode-se estranhar que a classe baixa, que na opinião de 16,1% dos inquiridos é a classe mais participativa (Figura1) apresente um desempenho menor quanto à sua influência nas decisões. Significaria possivelmente, que a classe dos mais pobres, apesar de participar bastante mais do que a classe alta, tem menos influência do que esta nas decisões. Ora, **estudos recentes revelam de facto este afastamento ou exclusão das categorias mais pobres da sociedade**, relativamente à tomada de decisões a nível dos governos, situação crítica que engendra “uma percepção demasiado distante, inacessível e corrupta, das instituições em geral e as do Estado em particular” (Gaventa, 2001). Fica a interrogação se as autarquias locais responderão ao desafio inclusivo destas classes ou participarão também na sua exclusão, aumentando o fosso interclassista e o afastamento destas em relação às instituições democráticas e republicanas.

Por fim, **o estudo permite concluir que a participação social efectiva dos estratos sociais na tomada de decisões é tanto mais importante quanto obriga os decisores a associar ao processo de decisão outros parceiros que sem essa influência, não seriam consultados**. Uma sociedade civil mais interveniente e responsável concorre naturalmente para o aperfeiçoamento das decisões políticas.

### **5.1 - As consultas por parte do líder municipal**

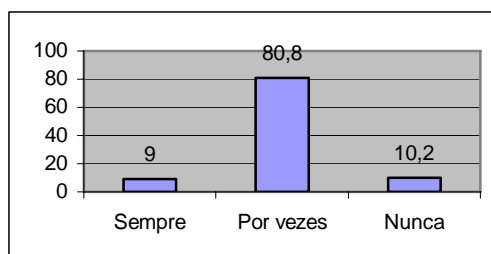
**As consultas por parte do líder são realizadas a um círculo muito restrito e ancoradas em dois tipos de parceiros institucionais que podem gerar entropia e autonomização do político em relação à sociedade civil, contrariando os desideratos da nova governância.**

São os vereadores, sub-líderes do sistema, que os inquiridos dizem (76,9%) que consultam mais para a discussão dos projectos municipais sendo a segunda categoria, os cidadãos (12,4%), verificando-se que na escala de participação do cidadão de Arnstein (Swindel, 1998), esta “consulta” aos cidadãos situar-se à no que é descrito como um grau de participação simbólica.

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

Somente 9% dos inquiridos declaram que associam sempre os cidadãos à execução das decisões. Se os cidadãos são pouco ou nada escutados a montante da tomada de decisão, conservam (com toda a evidência) este mesmo estatuto de minoridade a jusante da desta.

Figura 2 – Associação dos cidadãos à execução das políticas



**Na opinião de 92,2% dos respondentes, não há sequer organizações de munícipes que avaliem as políticas postas em prática.** Não haverá portanto, na opinião dos inquiridos, formas organizadas de alguma espécie que actuem a este nível. Uma revelação preocupante. Diga-se em boa verdade, que parece que tudo concorre para que os munícipes fiquem de fora na fase da implementação das políticas municipais. Os poucos inquiridos que responderam favoravelmente a esta questão, deixaram registados os nomes das estruturas existentes, para o exercício deste controlo, os conselhos consultivos e os movimentos cívicos obtendo maior número de citações.

Apenas cinco dos 161 respondentes dizem possuir um Provedor do Município. Quanto à avaliação das decisões, apenas um terço dos inquiridos declaram dispor de uma estrutura própria no Município, podemos-nos questionar sobre os demais.

#### IV – Conclusões

Deve-se sublinhar que o presente inquérito reflecte a representação da participação dos cidadãos, por parte dos respondentes – presidentes, vereadores ou funcionários. Considerando as limitações técnicas deste tipo de investigação, pode-se concluir que os resultados não são animadores quanto à integração dos cidadãos nos processos de elaboração, decisão, execução e avaliação das políticas municipais.

**Retomando a escala de participação de Arnstein, poderíamos considerar que os municípios portugueses não experimentam os níveis mais avançados desta escala, os graus de poder da cidadania, quedando-se pelos primeiros graus, os da não participação ou da participação simbólica; muito afastados portanto, do conceito de política deliberativa de Habermas.**

Os cidadãos participarão mais quanto mais estarão convencidos que os benefícios da participação são superiores aos custos (Kweit and Kweit, 1987) e que o governo local, instituto fundamental, está empenhado na tomada de decisão em comum, apesar das resistências à consulta dos cidadãos (Jones, 1983).

A investigação sobre o grau de envolvimento dos cidadãos na decisão (Swindell, 1998) salienta os benefícios partilhados da avaliação do “empoderamento dos cidadãos” através do exame da autoridade dos cidadãos e das regras de participação; regras pré-estabelecidas e aceites pelos parceiros envolvidos. Finalmente, em direcção aos cidadãos, os denominados factores de cidadania consistem em reduzir os custos da participação do cidadão, evidenciar benefícios tangíveis, favorecer compromissos normativos de participação do cidadãos e por último, desenvolver mecanismos para aumentar a adesão destes ao processo e facultar recursos para obter assistência técnica.

Outros autores defendem que para além dos cidadãos, do governo local e do governo central, também concorrem para a tomada de decisão os prestadores de serviços associativos e as fundações privadas, partes potenciais na negociação das decisões.

Seria necessário efectuar semelhante investigação para recolher a opinião dos cidadãos, com certeza os beneficiários de uma melhor governância local.

*Este texto omite voluntariamente as referências completas à bibliografia citada, disponíveis em [www.governancia.blogspot.com](http://www.governancia.blogspot.com), a partir da data do Congresso.*