

Isabel Rute Escalhão Teixeira

**Participação dos cidadãos na vida política local:
o contributo da comunicação pública**

Universidade Fernando Pessoa

Porto 2008

Isabel Rute Escalhão Teixeira

**Participação dos cidadãos na vida política local:
o contributo da comunicação pública**

Universidade Fernando Pessoa

Porto 2008

Isabel Rute Escalhão Teixeira

**Participação dos cidadãos na vida política local:
o contributo da comunicação pública**

Dissertação apresentada à Universidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Comunicação.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Jorge Pinto

Universidade Fernando Pessoa

Porto 2008

Resumo

A participação dos cidadãos na vida política local e o contributo da comunicação pública nessa missão de promover o contacto entre os cidadãos e os seus representantes políticos, através de mecanismos que permitam um envolvimento mais profundo na tomada de decisões que afectam as suas vidas, são os dois aspectos centrais em análise neste trabalho.

Numa época marcada pelo distanciamento dos cidadãos nas actividades de participação política, sendo a abstenção eleitoral a mais significativa, surgem novos desafios para as instituições tradicionais de democracia representativa que passam pela criação de interacções permanentes entre o governo e os cidadãos, através da introdução de práticas participativas.

Ao constituírem a instância de governo mais próxima dos cidadãos, as autarquias locais são espaços privilegiados para a implementação, em maior quantidade, e com resultados positivos, de inovações políticas que favoreçam a participação das populações.

Começa a ser mais frequente a incorporação e a participação real dos cidadãos na vida política local, através da criação ou do reforço de mecanismos que estimulem a interacção entre os eleitos locais e a população, com a comunicação pública a assumir um papel preponderante nesse sentido, sem soluções rígidas, mas adaptadas às idiosincrasias de cada lugar.

Esta nova realidade desafia, assim, as formas tradicionais de interacção e de comunicação entre o poder público e a sociedade, originando novos espaços de debate, com uma dimensão e importância nunca antes verificadas.

Résumé

La participation des citoyens dans la vie politique locale et le contribute de la communication publique dans cette mission d'encourager le contact entre les citoyens et leurs représentants politiques, à travers de qui autorisent une participation plus profonde dans la prise de décisions qui affectent leurs vies, sont les deux aspects centraux en analyse dans ce travail.

Dans un temps marqué par l'éloignement des citoyens des activités de participation politique, en étant l'abstention électorale le défis le plus considérable, de nouveaux défis se présentent aux institutions traditionnelles de démocratie représentative qui passent par la création d'interactions permanentes entre le gouvernement et les citoyens, à travers de l'introduction de pratiques participées.

En représentant l'exemple de gouvernement le plus proche des citoyens, les autracies sont des espaces privilégiés pour l'implémentation, en quantité, et avec des résultats positifs, d'innovation politique qui favourisent la participation des populations.

Il est de plus en plus fréquent l'incorporation et la vraie participation des citoyens dans la vie politique locale, à travers de la création ou du renforcement de mécanismes qui stimulent l'interaction entre les élues et la population, en assumant la communication publique un rôle prépondérant dans ce sens, sans des solutions rigides, plutôt adaptées aux idiosyncrasies de chaque endroit.

Cette nouvelle réalité défie les formes traditionnelles d'interaction et de communication entre le pouvoir public et la société, en donnant lieu à de nouveaux espaces pour le débat, avec une dimension et importance jamais vus.

Abstract

The citizens' participation in the local political life and the contribute of the public communication in that mission of promoting the contact between the citizens and their political representatives through mechanisms that allow a deeper involvement in the taking of decisions that affect their lives are the two central aspects in analysis in this work.

In a time marked by the citizens' estrangement from the activities of political participation, being the electoral abstention the most significant one, new challenges arise for the traditional institutions of representative democracy that range from the creation of permanent interactions between the government and the citizens to the introduction of participated practices.

By assuming themselves as the citizens' closest government instance, the local councils are privileged spaces for implementing on a larger scale and with positive results political innovations that may favour the participation of the population.

It is more and more common the citizens' involvement and real participation in the local political life by creating or reinforcing mechanisms that stimulate the interaction between the local elected and the population, the public communication assuming a preponderant role in that sense, with no rigid solutions, but adapting themselves to the idiosyncrasies of each place.

Such a new reality is challenging the traditional forms of interaction and communication between the state power and society which is leading to the creation of new debate spaces more important and wide ranging than ever before.

Agradecimentos:

A todos os que comigo partilharam esta caminhada, em especial:

Ao Prof. Doutor Ricardo Jorge Pinto, pela orientação deste trabalho.

Ao sr. Carlos Jorge Labego Goes, ex-presidente da Câmara Municipal de Vidigueira, por ter possibilitado que a referida caminhada não fosse interrompida logo no seu início.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
PARTE I - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS	5
1. Democracia	6
1.1. Referência histórica	6
1.2. Noções e fundamentos	9
1.3. Democracia Directa <i>Versus</i> Democracia Representativa	11
2. Participação Política	15
2.1. Conceptualização	15
2.2. Participação eleitoral	18
2.3. Novos espaços de participação	21
2.4. Formas de relacionamento entre governo e cidadãos	24
2.5. Princípios de boa <i>governança</i>	27
PARTE II - DEMOCRACIA LOCAL	29
1. Poder Local	30
1.1. Perspectiva histórica do Municipalismo Português	31
1.1.1. Da Antiguidade aos finais da Idade Média	31
1.1.2. O Antigo Regime	37
1.1.3. O Estado Liberal e a Monarquia Constitucional	41
1.1.4. A I República	47
1.1.5. O Estado Novo	50
1.1.6. A Revolução de 25 de Abril de 1974	52
1.2. A Administração Local na actualidade	55
1.2.1 Enquadramento legal e estrutura organizativa	55
1.2.2 Autonomia local e descentralização administrativa	57
1.2.3 Maior proximidade com o cidadão	59
2. Os cidadãos e a vida política local	64
2.1. Representação <i>versus</i> Participação	64
2.2. O posicionamento do Conselho da Europa	66
2.3 Democracia participativa nos Municípios	70

PARTE III - COMUNICAÇÃO PÚBLICA	73
1. Comunicação na Administração Pública	74
1.1. Definição e fundamentos	74
1.2. O Direito/Dever de informação	76
1.3. A Informação e Participação	77
1.4. As novas Tecnologias de Informação e Comunicação	78
2. Comunicação nos Municípios	80
2.1 Definição e objectivos	81
2.2. Importância	82
2.3. Dimensão interactiva	83
2.4. Constrangimentos	85
2.5. Caminhos eventuais	87
2.5.1. O “Município Participado”	88
CONCLUSÃO	90
BIBLIOGRAFIA	93

Lista de Siglas

CDLR – Comité Director sobre Democracia Local e Regional.

CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

PUMA – Public Management Committee.

SEALOT – Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

Introdução

Este trabalho tem como tema de estudo a participação do cidadão individualizado na vida política local, no âmbito do actual sistema democrático representativo ocidental, e a importância do contributo da comunicação pública para criar espaços de diálogo que possibilitem um maior envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisões, ao mesmo tempo que tornam ainda mais estreita a relação entre aqueles e os seus representantes políticos.

Trata-se de um assunto que suscita interesse pelo desafio que representa, na medida em que se verificam alguns constrangimentos que dificultam a concretização de uma efectiva e ampla participação dos cidadãos na vida política e daí que sejam ainda excepção as situações constatadas e não a regra desejada.

No entanto, e por outro lado, são também várias as virtudes apontadas para que esse envolvimento seja uma realidade, tendo determinadas organizações internacionais desempenhado um papel importante, ao promulgarem orientações para os seus membros no sentido de que tal prática se efective.

A primeira parte deste trabalho faz um enquadramento do conceito de democracia, adoptado, de modo diverso, ao longo dos tempos e consoante os espaços geográficos, e entendido como o sistema de governo onde o poder de tomar decisões políticas está com os cidadãos, directa ou indirectamente, através de representantes eleitos, cujas primeiras referências remontam a Aristóteles, sendo utilizado para designar os governos populares gregos.

Relativamente à participação política dos cidadãos, designadamente a sua integração no processo de formulação, decisão e implementação das políticas públicas, através de várias acções e mecanismos participativos, com influência nas decisões tomadas pelos seus representantes políticos, são apresentadas as principais razões que condicionam a referida participação.

É ainda abordada a questão de que, nas democracias representativas, os mecanismos eleitorais constituem o canal tradicional e privilegiado de relação entre os cidadãos e o sistema político, ou seja, no sentido em que a participação verdadeiramente democrática da população se reduz praticamente aos actos constitutivos e legitimadores do poder que apresenta taxas de abstenção cada vez mais elevadas, demonstrando um desinteresse da política e um crescente afastamento e insatisfação dos cidadãos com o funcionamento das suas instituições ou canais formais de representação.

Com o objectivo de reforçar a conexão entre governos e cidadãos, tendo em conta, a emergência de um novo paradigma da governação dos assuntos públicos, assente no reforço da participação dos cidadãos na tomada de decisão, a OCDE, através de um grupo de trabalho especial, tem procurado sensibilizar os seus países membros para que construam e fortaleçam estruturas de governo activas que favoreçam a transparência do processo de elaboração de políticas, e, por outro lado, alertar para que a necessidade de novas formas de interacção entre os cidadãos e os governos, o que implica repensar os modos em que se articulam e representam as intervenções e as discussões dos cidadãos nos processos políticos.

Na segunda parte, é analisada a evolução histórica do poder local, com a finalidade de se entender a relação entre a descentralização de competências e a autonomia dos municípios com uma maior proximidade entre representantes e representados, facto que traduz a possibilidade de uma maior participação dos cidadãos. Isto porque os municípios constituem as formas mais antigas de organização administrativa e de tradição mais enraizada, sendo, ainda hoje, a base do sistema de Administração Local Autárquica, integrado uma ordem institucional matricialmente diversa do que se verificou ao longo de vários séculos da história do municipalismo português, assumindo outras formas de exercício e organização dos poderes desde a Antiguidade à instauração do Poder Local Democrático em Portugal, após a Revolução de 25 de Abril de 1974, com a realização das primeiras eleições democráticas para os órgãos das autarquias, a 12 de Dezembro de 1976.

A democracia local merece também especial relevo pelo Conselho da Europa que tem promovido o estudo e a publicação de orientações acerca da participação dos cidadãos na democracia representativa e dos instrumentos à sua disposição, na medida em que

considera que um envolvimento activo e responsável dos cidadãos contribui para a garantia da legitimidade, credibilidade e funcionamento dos sistemas democráticos. Exemplo disso é a Carta Europeia da Autonomia Local, na qual são enunciados alguns pressupostos que considera determinantes para o reconhecimento da importância da autonomia local para uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão, pois, na sua perspectiva, é ao nível local que se encontram os instrumentos privilegiados para a melhoria da qualidade de vida das populações e para o aumento do envolvimento do cidadão na vida política da sua comunidade.

Por último, a terceira parte deste trabalho aborda o contributo da comunicação pública, essencialmente ao nível da administração local, no acesso à informação em quantidade e com qualidade, e que, através do recurso a determinados mecanismos, possibilita uma maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

É, ainda, realçado o facto de ter sido precisamente ao longo do período que se seguiu à revolução de Abril de 1974, e no âmbito da descentralização de competências e dos novos desafios do sistema administrativo local, que as políticas e as estratégias de comunicação começaram a adquirir dimensão e importância nunca antes verificadas.

Para que se efectue uma participação de qualidade, consciente e responsável e uma cidadania mais crítica e exigente, torna-se imperativo que exista uma informação clara, acessível e oportuna que deverá ser, igualmente, bidireccional pois não só os governantes necessitam conhecer o que pensam os cidadãos, assim como estes necessitam saber opiniões dos seus eleitos e as razões que levaram às suas decisões, garantindo que os impulsos gerados pelos cidadãos sejam levados em linha de conta na formulação das políticas públicas e na tomada de decisões.

Nesta troca de informações e novas possibilidades de relação entre os cidadãos e representantes políticos, as novas tecnologias da informação e comunicação fornecem novas oportunidades, novos desafios, novas experiências, permitindo um certo reencontro entre a política e a sociedade. Isto porque constituem uma ajuda técnica na melhoria de canais de informação, comunicação, deliberação e participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas, tornando-os mais imediatos, simples e eficazes.

Na última década tem vindo a colocar-se, com mais frequência, a questão da intervenção dos cidadãos na participação política local, na perspectiva do debate e da troca de ideias que se relacionam com os problemas de índole pública, e que tem como objectivo último a melhoria da actividade municipal e a sua maior adequação às aspirações e necessidades dos cidadãos.

As experiências efectuadas em Espanha com os conselhos de cidadãos são exemplo disso, sendo que, pelas semelhanças existentes entre a administração local espanhola e portuguesa, este modelo de participação dos cidadãos na vida política local poderia ser, em conjunto com outras acções, e de forma integrada e complementar, ao envolver efectivamente cidadãos nos assuntos da comunidade a que dizem respeito, um eventual caminho para a concretização de um projecto mais abrangente de “Município Participado”.

Parte I
Participação Política dos Cidadãos

1. Democracia

1.1. Referência Histórica

Aparecido na Grécia clássica, o termo democracia designava essencialmente aqueles regimes em que as decisões eram colectivamente tomadas pelos cidadãos. Foi ignorado durante alguns séculos e chegou mesmo a ser utilizado com uma carga negativa. Esta conotação negativa alterou-se e o prestígio actual do termo está associado à derrota dos regimes antidemocráticos de tipo fascista na II Guerra Mundial e, hoje em dia, quase todos os países, Estados e regimes existentes à face da Terra se dizem democráticos (BARROSO, 1998: colunas 69, 70).

No que diz respeito à história da democracia, Robert Dahl (2000: 18-25) aponta a existência de uma espécie de democracia primitiva, durante o longo período em que os seres humanos viviam juntos em pequenos grupos nómadas, que participavam, pelo menos uma boa parte dos seus membros, nas decisões que necessitavam tomar, e que poderá ter sido o sistema político mais “natural”. Posteriormente, quando estes grupos se estabeleceram em comunidades fixas, surgiram formas de poder baseadas em algum tipo de linhagem ou hierarquia (monarquias, despotismos, aristocracias ou oligarquias), que substituíram os governos populares. Mais tarde, cerca de 500 a.C., na Grécia e em Roma, com o reaparecimento de condições favoráveis, a democracia primitiva foi reinventada numa forma mais avançada, com o surgimento de sistemas de governo que davam oportunidade à participação em decisões de grupo, embora com contornos diferentes e nem sempre acessíveis a todos os cidadãos – a democracia ateniense e a república romana (Grécia e Roma). Depois de um interregno de cerca de mil anos, em que esteve praticamente extinto, o governo popular começa a reaparecer nas cidades-estado italianas, no início do século XII, mas viria a sofrer nova investida em meados do século XIV, com o declínio económico, a corrupção, a oligarquia, a guerra e tomada do poder por governantes autoritários. De qualquer forma, independentemente da designação que adoptaram, estes sistemas de governo popular careciam das características fundamentais do governo representativo moderno: não tinham um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais escolhidos pelo povo, subordinados ao governo nacional. O sistema que combinava a democracia a

nível local e, no topo, um parlamento eleito pelo povo, teve origem, no princípio do século XVIII, em Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em toda a zona a norte do Mediterrâneo. Novos conceitos e práticas políticas, embora também limitados pelo aumento das monarquias centralizadas durante vários séculos, mas que se tornaram elementos importantes nas posteriores convicções e instituições democráticas, num processo de democratização que teve, até hoje, altos e baixos.

Norberto Bobbio (2004: 319-321) distingue três grandes tradições do pensamento político, determinantes para a teoria contemporânea da democracia: a teoria clássica, a teoria medieval e a teoria moderna. Na primeira, divulgada como teoria aristotélica, a democracia é entendida como o governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozavam dos direitos de cidadania. É também entendida como uma forma corrupta por ser definida como o “governo de vantagem para o pobre”. A teoria medieval, de origem romana, é apoiada na soberania popular, em que, qualquer que fosse o efectivo detentor do poder soberano, a origem originária desse poder estaria sempre no povo. Finalmente, a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado Moderno na forma das grandes monarquias, e, segundo a qual, as formas históricas de governo são essencialmente duas: a monarquia e a república aristocrática (sendo que a antiga democracia reveste a forma de república).

Para designar os seus governos populares, os Gregos inventaram o termo *democracia* ou *demokratia*, a partir das palavras gregas *demos* (povo) e *kratos* (governar). As primeiras origens do uso do termo democracia remontam a Aristóteles (1998: 281, 283) ao defender que “existe democracia sempre que os cidadãos livres detêm a supremacia”, mas adianta ainda que “se os cidadãos livres são muitos, são poucos os que possuem riqueza” e sendo a maioria pobre, a democracia significava o governo dos pobres, ou seja “há democracia sempre que as magistraturas forem dominadas por uma maioria de cidadãos livres e pobres.”.

Apesar de olhar para participação popular na política e os dirigentes populares com aristocrático desdém, Aristóteles encarava a democracia, ainda assim, com uma desconfiança mais moderada do que a maioria dos filósofos e escritores atenienses mais célebres, verdadeiramente críticos e opositores da democracia, tendo como expoente máximo Platão, o mais radical e implacável antidemocrático (ARBLASTER, 1988: 31).

Aristóteles, na sua distinção entre formas de governo boas e formas de governo más, refere-se à democracia como o mau governo popular. Para Platão, o governo popular era um modelo para tiranos de todos os tempos (BOBBIO, 2000: 375).

Isabel Carvalhais (2004: 21, 24) reforça a ideia de que a democracia era, até há cerca de 100 anos atrás, considerada como algo negativo. Entre a Idade Média e o século XVIII, era vista como “um anacronismo político que só fora realizável dentro do espírito virtuoso e do espaço limitado das *polis* gregas e das *civitas* romanas, mas de modo algum adaptável às sociedades complexas dos tempo que se lhes seguiram.” No século XIX, assume uma das formas do seu exercício, pois começa a ser designada como o modelo pelo qual os governados se fazem representar. É, no século XX, que se assiste à consagração plena da democracia, que passou entretanto de “modelo político perigoso a modelo político prodigioso”, apesar de o mundo ocidental que reclama a sua invenção ter tido, durante este chamado de “o século do Povo”, exemplos que testemunham a fragilidade da democracia no seu espaço – o nazismo, o fascismo e o comunismo.

Para Robert Dahl (2000:11), o próprio facto de a democracia ter uma história tão longa acabou por contribuir para a confusão e divergência, pois significou coisas diferentes para as pessoas em épocas e locais diferentes. Durante longos períodos, a história da humanidade foi muito parca em verdadeiros exemplos de democracias, esta chegou a desaparecer na prática, permanecendo viva unicamente enquanto conceito ou memória entre uma minoria de pessoas, ou então, um assunto para os filósofos elaborarem teorias sobre ela, mais do que um verdadeiro sistema político para os povos adoptarem e praticarem:

Os vinte e cinco séculos durante os quais a democracia foi discutida, debatida, defendida, atacada, ignorada, constituída, praticada, destruída e, por vezes, restabelecida logo a seguir não conduziram, aparentemente, a um acordo sobre as questões mais fundamentais que lhe dizem respeito.

1.2. Noções e Fundamentos

O conceito de democracia entendido como o sistema de governo onde o poder de tomar decisões políticas está com os cidadãos, directa ou indirectamente, através de representantes eleitos, foi adoptado, como vimos anteriormente, de forma diversa ao longo dos tempos e consoante os espaços geográficos.

Quanto ao uso descritivo da palavra, Norberto Bobbio (2000: 372) refere que, por democracia, os antigos entendiam a democracia directa, os modernos, a democracia representativa. Para os antigos, a democracia constituía uma praça, ou uma assembleia, na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito. Era o poder do *dêmos*, compreendido genericamente como a “comunidade dos cidadãos” e não, como hoje, o poder dos representantes do *dêmos*.

As diferenças entre a democracia antiga e a democracia moderna resultaram da diversa concepção moral de mundo e da alteração das condições históricas, designadamente a transição da cidade-Estado para os grandes Estados territoriais (BOBBIO, 2000: 376). Isto, na medida em que, contrariamente à democracia representativa, a democracia directa exige um Estado muito pequeno.

Esta questão da dimensão territorial é também abordada por Robert Dahl (2000: 127) ao referir que tanto o número de pessoas de uma unidade política como a extensão do seu território têm consequências para a forma da democracia, ou seja “quanto mais cidadãos uma unidade democrática tiver, menos esses cidadãos poderão participar directamente nas decisões governamentais e mais a sua autoridade terá de ser delegada noutros.”.

No entanto, Robert Dahl (1988: 43) refuta a ideia daqueles que acham que a experiência da Grécia antiga tem, ainda assim, pouca importância para a democracia do mundo moderno. Pelo contrário, considera que “a maior parte dos problemas e consequências envolvidas na definição de democracia e na luta para a alcançar já são bem evidentes na experiência da democracia grega (...) e tudo se repete na evolução moderna da democracia e na controvérsia que tem gerado.”.

Opinião diferente é a de Giovanni Sartori (1962: 250, 251) ao defender que o termo democracia se tem revestido, ao longo de muito tempo, de diferentes significados, consoantes os diferentes ideais vigentes e as situações históricas, questionando como é possível hoje perceber e advogar a democracia, tal e qual como ela era entendida pelos gregos, e acrescenta que “the difference between ancient and modern democracies is not simply one of geographic and demographic dimensions requiring completely different solutions, but also one of ends and values.”.

Isabel Carvalhais (2004: 21, 22) realça que, face à “adesão quase incondicional e obrigatória à democracia enquanto fórmula de legitimação do poder do Estado”, esta forma de organização política é, hoje, entendida como se sempre tivesse existido. Refutando esta ideia, justifica que o postulado da democracia para além de ser uma criação do pensamento ocidental mais recente do que, eventualmente, se possa supor, não tem um alcance universal e é apenas “uma de várias concepções democráticas possíveis.”. Relativamente à democracia liberal, ou democracia representativa, adianta que é “um produto geográfico e temporal que reflecte condições históricas particulares – nomeadamente, as exigências inerentes às sociedades ocidentais organizadas no modo de produção capitalista, entre os séculos XVI e XX.”.

Para António Marques Bessa e Jaime Nogueira Pinto (2002: 89, 229) existe democracia no preciso momento em que se admite que a “soberania reside na comunidade que a exerce quer directamente quer, na impossibilidade de a exercer directamente, quando a delega através de um processo especial num grupo restrito de indivíduos que para o efeito a representam.”. Concretamente em relação aos regimes democrático-liberais, estes “baseiam-se no reconhecimento de que é a soma aritmética maioritária de vontades individuais que serve de fundamento da legitimidade da soberania no processo de selecção dos governantes através de eleições livres e competitivas, sem qualquer discriminação ideológica.”.

No tradicional debate sobre a melhor forma de governo, a democracia foi quase sempre colocada em último lugar, contrariamente ao que se verifica, hoje em dia, com a sua conotação positiva, e a sua defesa assenta na presunção de que (BOBBIO, 2000: 424):

O indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse. Qualquer outra forma de governo é fundada no pressuposto contrário, vale dizer, no pressuposto de que há alguns indivíduos superiores, ou por nascimento, ou por educação, ou por méritos extraordinários, ou porque mais afortunados, ou mesmo um único indivíduo, que são capazes de julgar qual seja o bem geral da sociedade entendida como um todo, melhor do que poderiam fazer os indivíduos singularmente.

Boaventura de Sousa Santos (2003: 61) considera que se verifica actualmente o fenómeno de perda de demodiversidade, tendência para a democracia assumir uma só forma, ao constatar, sobretudo a partir da década de 60, que o modelo hegemónico de democracia, a democracia liberal, confinado à Europa ocidental e à América do Norte, coexistia com outras “práticas políticas que reivindicavam o estatuto democrático e faziam-no à luz de critérios autónomos e distintos dos que subjaziam à democracia liberal.”. Mas que, entretanto, “à medida que essas práticas políticas alternativas foram perdendo força e credibilidade, foi se impondo o modelo de democracia liberal como modelo único e universal.”.

1.3 Democracia Directa *versus* Democracia Representativa

Na democracia directa (algumas vezes chamada de democracia “pura”), o povo expressa a sua vontade por voto directo em cada assunto particular. Nas cidades-Estado da Grécia Clássica, a participação dos cidadãos era frequente, regular e directa. A participação de todos os cidadãos na política tem sido, contudo, historicamente, muito pouco popular e defendida. Ainda assim, os seus defensores argumentam que a participação directa dos cidadãos na tomada de decisões públicas, e influência na definição das leis e das políticas, é um elemento básico da democracia:

In a direct democracy the citizens themselves exercise political power. In the *polis*, as in its medieval imitations, the system of government was based on the personal, actual participation of all the citizens of the city. There, then, we had a really self-governing democracy. (...) In direct democracy there is continuous participations of the people in direct *exercise* of power, whereas indirect democracy amounts to a system of *limitation* and *control* of power.” (SARTORI, 1962: 252).

Todavia, e apesar de reconhecer que, em termos de princípio, a democracia directa é uma democracia mais genuína, na medida em que um sistema baseado na participação é mais seguro e tem melhores resultados do que um sistema baseado na representação, Sartori (1962: 253, 256) também refere que a experiência histórica tem demonstrado que os casos que foram laboratórios de aplicação de uma democracia directa tiveram uma existência efémera. Para este autor, a democracia baseada na participação pessoal só é possível mediante certas condições, quando tal não acontece, o único tipo de democracia possível é a representativa. Mesmo com tentativas de aproximação à democracia directa no mundo moderno, não considera que elas mesmas constituam em definitivo qualquer equivalência à democracia directa.

Anthony Arblaster (1988: 133) defende que algumas inovações tecnológicas modernas poderiam tornar mais fácil a realização da democracia directa e esta ser muito mais largamente praticada do que realmente é. Mas, acrescenta que se ainda existe muito pouca democracia directa na maior parte das sociedades contemporâneas, “as razões para tal são mais políticas do que práticas ou técnicas: os que ocupam posições de poder e autoridade simplesmente não a desejam e resistem activamente a qualquer tentativa para a instalar.”.

Ao possibilitar aos cidadãos, espalhados por uma vasta área, “reunirem-se”, discutirem questões e votarem, o uso de meios de comunicação electrónicos constituiria provavelmente uma solução para o problema territorial (DAHL, 2000: 123):

Mas uma coisa é permitir aos cidadãos “reunirem-se” electronicamente, e outra, completamente diferente, é resolver os problemas colocados por um grande número de cidadãos. Para além de certos limites, torna-se ridícula uma tentativa para conseguir que se reúnam todos e se empenhem numa discussão frutuosa, mesmo electronicamente.

Com efeito, tendo em conta a realidade política mais habitual, marcada por estruturas políticas complexas, com escassa margem para a participação além das eleições, que apresenta níveis limitados de interesse e implicação na política, a aplicação de uma democracia participativa, envolvendo todos os cidadãos, apresentaria alguns problemas (ANDUIZA e BOSCH, 2004: 22):

La dificultad más importante es la de cómo hacer efectiva esta participación directa y continuada de todos os ciudadanos en sociedades complejas como las actuales. (...) Pero sobre todo, y más importante, en un sistema como el que presenta la democracia participativa, los ciudadanos finalmente participantes serían con toda probabilidad una reducida minoría (la de los más interesados y participativos, que como sabemos, son los menos), poco representativa del conjunto de la sociedad. Se participaría de forma más frecuente, pero sería más que probable que participaran menos.

Hoje, nas democracias contemporâneas, a participação dos cidadãos articula-se através de instituições representativas: os cidadãos elegem representantes em quem delegam a capacidade de decidir durante um período determinado, ou seja, na democracia representativa o povo expressa a sua vontade através da eleição de representantes que toma decisões em nome daqueles que os elegeram.

Com a adopção da democracia moderna, assistiu-se a uma inversão da relação entre participação e eleição. Efectivamente, a eleição constitui, hoje em dia, uma verdadeira alternativa em relação à participação directa (salvo algumas excepções como a do referendo), ao contrário do que acontecia na democracia antiga, em que a eleição era considerada uma necessária e útil correcção do poder directo do povo (BOBBIO, 2000: 374): “a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular directa; a democracia dos antigos era uma democracia directa, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas.”.

Relativamente às vantagens de uma, ou de outra forma de democracia, Robert Dahl (2000: 127) aponta como decisiva a questão da eficácia do sistema, isto é:

Se o nosso objectivo é estabelecer um sistema democrático de governo que ofereça o máximo de oportunidades aos cidadãos de participação em decisões políticas, então a vantagem assenta claramente numa democracia de assembleia, num sistema político de pequena escala. Mas se o nosso objectivo é estabelecer um sistema democrático de governo, que ofereça uma máxima esfera de acção para tratar efectivamente os problemas que mais preocupam os cidadãos, então a vantagem reside, muitas vezes, numa unidade tão ampla que seja necessário um sistema representativo.

O que significa que, ainda na linha de pensamento de Dahl (2000: 127), maior será o potencial de participação dos cidadãos e menor será a necessidade de os cidadãos

delegarem as decisões do governo em representantes, quanto mais pequena for uma unidade democrática. Pelo contrário, quanto maior for a unidade, maior será a sua capacidade para lidar com problemas importantes para os cidadãos e maior a necessidade de os cidadãos de delegarem as decisões nos seus representantes.

Como razões para a adopção da democracia representativa no Ocidente, Isabel Carvalhais (2004: 24) refere condições económicas, sociais e políticas destacando as duas seguintes: a formação e fortalecimento do Estado Moderno e a formação e organização do sistema económico capitalista. Estas razões foram, na sua opinião, o estímulo que levou ao aparecimento da democracia ao fim de séculos de governação sem a participação do povo e que a fez desenvolver até aos nossos dias na forma de democracia representativa:

O último quarto do século XX foi testemunha de uma transformação profunda na teoria e na prática democráticas. Consolidada durante cerca de dois séculos em apenas alguns países da Europa e da América do Norte, a democracia representativa conheceu neste período um expansão extraordinária. Em meados da década de 70, foram as transições democráticas no sul da Europa, Portugal e Espanha, e, na década seguinte, as da América Latina, entre as quais a do Brasil, do Chile e da Argentina. No final da década de 80 foi a vez da África do Sul e dos países da Europa do Leste (SANTOS, 2002: 7).

Boaventura de Sousa Santos (2002: 7,8) constata, no entanto, que apesar de a adopção generalizada da democracia representativa ter tido um impacto significativo na teoria democrática, em muito países, “as expectativas postas nos novos regimes democráticos foram em boa parte frustradas”, resultando, em alguns casos, em instabilidade política e, noutros, fez com que “as expectativas democráticas fossem canalizadas, sobretudo a nível local, para outra forma de democracia, a democracia participativa, a qual passou a vigorar segundo diferentes sistemas de complementaridade com a democracia representativa.”. Democracia participativa aqui entendida como a participação directa dos cidadãos nas decisões políticas e não apenas na escolha dos decisores políticos.

Manuel Meirinho Martins (2004: 43) reforça a ideia de que a abordagem da democracia participativa deve partir da concepção de “um sujeito totalmente participativo”, cuja acção é marcada pelo “envolvimento máximo na construção do empreendimento social, pela consolidação do sentido de pertença a uma comunidade política, bem como pela

convicção de que o seu esforço contribui para a realização do bem comum e de que esse esforço não é apenas eficaz como recompensado”.

Como exemplo actual de uma forma de democracia participativa, implantada desde 1989, cujo êxito foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas considerando-a como uma das quarenta melhores políticas de gestão urbana do mundo, é o orçamento participativo da cidade brasileira de Porto Alegre.

Es innegable que en Porto Alegre se inició hace unos años la construcción de una nueva relación entre los ciudadanos y el poder político, expresando una nueva forma de gestión, transparente, que supone un importante avance frente al estilo antidemocrático de conducir la gestión pública tan típico de América Latina y que, bajo otras vestiduras, se está implantando también en el resto do mundo (BARCELÓ e PIMENTEL, 2002: 18).

2. Participação Política

2.1. Conceptualização

A ambiguidade do conceito de participação política, referida por Manuel Meirinho Martins (2004: 39, 41), parece resultar entre outros factores da sua “excessiva popularização, da multiplicidade de sentidos em que é utilizado, bem como de variáveis objectivas e subjectivas que vulgarmente lhes estão associadas”. Refere que, de qualquer maneira, o seu sentido etimológico (do latim *participatio*) indica “fazer parte de”, “tomar parte em alguma coisa”, neste caso remete para a ideia de “tomar parte na vida política”. Esta participação poderá ser meramente instrumental, consoante se aceite o mandato representativo como mecanismo mais apropriado ao exercício do poder nas sociedade contemporâneas de larga escala, ou então se reclame a participação plena, directa e efectiva dos cidadãos no governo.

Como experiência antiga e universal, a política é algo que não se pode dissociar da existência humana e, “querendo ou não querendo, não há virtualmente ninguém que esteja de todo fora do alcance de alguma forma de sistema político”, entendido este como uma forma de relações políticas que consiste num padrão permanente de relações

humanas e que implica, de maneira significativa, em autoridade, governo ou poder, ainda que os indivíduos integrados em qualquer sistema político se ocupem da vida política com diferentes graus de interesse: alguns são indiferentes e outros envolvem-se mais profundamente (DAHL, 1966: 13).

Nesta perspectiva, Eva Anduiza e Agusti Bosh (2004: 15, 16, 18) consideram os cidadãos como actores fundamentais num sistema político democrático, cada um deles com experiências diferentes na sua relação com a política: uns vivem à margem, ocupando-se fundamentalmente dos seus assuntos privados, outros interessam-se e participam apenas esporadicamente, por exemplo na altura das eleições, outros ainda, dedicam grande parte do seu tempo à participação política, constituindo membros activos, por exemplo, de partidos políticos. A participação também diverge consoante a forma que reveste a intensidade e a regularidade das acções. Um sistema político deve assegurar (ou pelo menos facilitar) uma conexão entre as preferências dos cidadãos e as decisões que se tomam, e a participação política é um mecanismo para incidir sobre a tomada de decisões e que, por isso, está relacionada com o poder político.

Manuel Meirinho Martins (2004: 255) entende que, em sentido geral, as formas de participação referem-se ao conjunto de instrumentos que permitem pôr em prática a acção política dos cidadãos:

Do ponto de vista normativo, associam-se aos direitos inscritos na ordem legal que conferem aos indivíduos a possibilidade de intervenção no processo político (ex: direitos de voto, de associação, de reunião e manifestação, de candidatura a cargos electivos de iniciativa legislativa), pelo que, nestes termos, a actividade política expressa a utilização desses direitos. As formas de participação são entendidas também como meios através dos quais os cidadãos podem influenciar as decisões políticas admitindo-se, neste caso, o recurso a acção não consentidas ou a acções que, sendo permitidas, rompem com os requisitos prescritos na lei (ex: protestos, boicotes, manifestações, bloqueios de vias públicas e greves).

Robert Dahl (1966: 105) aponta três razões pelas quais os indivíduos não se envolvem na política:

É pouco provável que um indivíduo se envolva em política quando dá pequeno valor à recompensa resultante do envolvimento político em relação às recompensas que espera outros tipos de actividade humana (...), quando acha que tem pouca probabilidade de influenciar o resultado dos acontecimentos e de mudar a balança de recompensas por meio de seu envolvimento político (...) e se acreditar que o resultado geral será relativamente satisfatório para ele próprio, independentemente do seu envolvimento.

Ainda nesta linha de pensamento, o autor referido considera então que muitos indivíduos têm tendência a pautar a sua acção com a intenção de obter recompensas. E tendo em conta que as recompensas da actividade política são distantes e vagas, enquanto as recompensas de outros campos, tais como a família e o trabalho, entre outros, são mais imediatas e concretas, optam pela situação mais vantajosa. Além disso, a baixa confiança dos indivíduos na sua capacidade de influenciar os acontecimentos políticos e a crença de que as decisões tomadas serão para eles, de qualquer maneira, satisfatórias, são igualmente factores que desencorajam a participação (DAHL, 1966: 106).

Há, nesse sentido, determinados factores que estão relacionados com a participação: os recursos individuais (como a idade, o nível de escolaridade e o tempo disponível); as redes sociais, grupos e organizações (o contacto com outras pessoas, a identificação com determinadas comunidades, grupos ou organizações ou a pertença a associações de carácter cívico, social ou político, podem ser motores que facilitem formas distintas de participação); o interesse e compromisso com a política (a percepção de que a participação pode incidir nas decisões e no funcionamento do sistema político); o contexto político e institucional em que vivem influencia o tipo e a frequência da participação dos cidadãos (ANDUIZA e BOSCH, 2004: 19).

Manuel Meirinho Martins (2004: 44) realça a importância da participação política para a realização da democracia, no sentido em que esta exige um “cidadão activo, interessado, informado e responsável, capaz de tomar decisões sobre assuntos políticos e públicos”. A concretização deste objectivo não pode deixar de “requerer a transformação radical das estruturas e dos processos políticos, tendo em vista o alargamento das oportunidades de intervenção do cidadão na vida social e política.”.

É precisamente no sentido de democracia como o “poder em público”, ou seja, de todos aqueles “expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomar as suas decisões às claras e permitem que os governados “vejam” como e onde as tomam” que Bobbio (2000: 386, 387) se refere, também, à importância de um público activo, informado e consciente dos seus direitos. A exigência da “visibilidade” do poder não se perdeu na passagem da democracia directa para a democracia representativa. Desaparece a praça, onde se reuniam todos os cidadãos, mas aquela exigência passa a ser satisfeita de outra maneira, com a publicidade das sessões do parlamento, ou com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, (solicitando aos seus líderes políticos que façam as suas declarações através dos meios de comunicação de massa.).

2.2. Participação Eleitoral

Nas democracias representativas, os mecanismos eleitorais têm sido o canal tradicional e privilegiado de relação entre os cidadãos e o sistema político, de aqueles expressarem as suas preferências através das eleições. A participação verdadeiramente democrática da população circunscreve-se quase sempre aos actos constitutivos e legitimadores do poder.

Para Manuel Braga da Cruz (1995: 344), “a maneira mais elementar de participar, acessível a todo o cidadão, é a de eleger.”. A participação eleitoral é um processo formal e organizativo da participação política.

As eleições são concebidas como instrumentos prospectivos, através dos quais os partidos políticos obtêm informação dos cidadãos acerca das suas preferências de política pública. São também mecanismos retrospectivos, por meio dos quais os cidadãos têm a oportunidade de premiar ou castigar os partidos ou líderes políticos que tenham ou não tenham feito um trabalho de acordo com as suas preferências.

São, nesse sentido, ocasiões em que:

Os indivíduos e os grupos podem exprimir a sua satisfação ou o seu desagrado, as suas necessidades ou as suas aspirações, o desejo de estabilidade ou a vontade de mudança. (...) Mas mesmo nesta expressão democrática, extremamente limitada, os eleitores não formulam escolhas nem oferecem alternativas. Não fazem mais do que sancionar a escolha de pessoas e sufragar projectos apresentados pelos partidos (FERNANDES, 1997: 84).

Nesta perspectiva, a participação eleitoral é entendida como insuficiente pois dá origem a uma relação pobre e incompleta. A acção do cidadão reduz-se à possibilidade de cumprimento periódico da sua função de eleitor, não havendo continuidade no vínculo governo-cidadão:

...o voto, ao qual se costuma associar o relevante acto de uma democracia actual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir. Quando descrevemos o processo de democratização ocorrido ao longo do século XIX nos diferentes países que hoje chamamos de democráticos nos referimos à ampliação progressiva, mais rápida ou mais lenta segundo os diferentes países, do direito de eleger os representantes (BOBBIO, 2000: 372).

A democracia representativa, como sistema político que vigora actualmente em grande parte das democracias ocidentais, tem sido acompanhada pelo surgimento de diferentes graus de desinteresse da política e um crescente afastamento e insatisfação dos cidadãos com o funcionamento das suas instituições ou canais formais de representação. O que se reflecte em participações mais baixas em eleições e em maiores dificuldades em recrutar candidatos para as eleições, numa diminuição da participação política dos cidadãos, sobretudo no momento das eleições (com taxas de abstenção cada vez mais elevadas nas democracias ocidentais estabilizadas):

En las últimas décadas se ha producido un descenso de algunas formas de participación política convencionales (como la participación electoral o la afiliación a partidos y sindicatos) pero ha aumentado el repertorio y la frecuencia de formas de participación política no convencional (manifestaciones, boicots, peticiones, etcétera) (ANDUIZA e BOSCH, 2004: 60).

Esta tendência para a diminuição do interesse público e o crescente alheamento relativamente às situações de escolha eleitoral são reforçados pela “crescente importância que, nos últimos anos, têm vindo a adquirir os comportamentos de pendor

mais individualista e de retraimento para a esfera privada.”. E um dos elementos que evidenciam essa situação de desmotivação pelo interesse público é, precisamente, o regular aumento na taxa de abstenção, verificado nos actos eleitorais nacionais ou locais (MOZZICAFREDO, 2000: 206).

São vários os factores, como já vimos anteriormente, que influenciam e determinam o baixo envolvimento cívico dos cidadãos, o desencanto destes com o desempenho dos seus representantes e com os processos de participação política: a burocracia pública, a falta de mecanismos que facilitem e promovam o contacto entre os cidadãos e os responsáveis políticos, o sentimento de falta de poder para condicionar a escolha das políticas públicas, a falta de transparência e de entendimento dos processos de decisão, a falta de informação sobre assuntos em discussão e as diferentes alternativas existentes e, ainda, o descrédito da classe política pelo esvaziamento do conteúdo dos discursos políticos, cada vez mais, empobrecidos de propostas concretas relacionadas com as necessidades das populações:

A participação representa um duplo desafio para as sociedades democráticas contemporâneas. Com efeito é paradoxal pedir aos cidadãos que se interessem pela política mas apenas participar nela pontualmente, quando esses mesmos cidadãos são quase excluídos do poder de decisão efectivo e a sua palavra pouco vale fora do período eleitoral (SINTOMER e GRET, 2003: 89).

Manuel Meirinho Martins (2004: 114) reforça a ideia de que a participação política é também associada a uma relação de proximidade entre o cidadão e os seus representantes ou entre o cidadão e sistema político e refere que várias teses apontam para a excessiva distância que se verifica, actualmente, entre corpo eleitoral e instituições de governo, como factor determinante para a chamada “crise das democracias representativas”, com o desinteresse dos cidadãos na actividade política e partidária. Isto porque uma relação de proximidade constitui um mecanismo importante para o aumento da participação política e uma relação de afastamento funciona em sentido contrário.

Para compreender o decréscimo da participação eleitoral, Manuel Braga da Cruz (1995: 310, 311) evoca como um dos factores determinantes a partidocracia, ou seja “o

crescente assenhoriamento da vida política pelos partidos, com a inércia que lhe está associada, terá porventura enfraquecido o sentimento de influência dos cidadãos e aumentado a consciência da sua impotência.”.

Acrescenta ainda que, o que está em causa na despolitização é a diminuição do interesse pela política ou da consciência política, ou ainda o decréscimo da participação:

É desejável a consciencialização política para uma mais ampla participação, isto é, para uma mais profunda vida democrática. Deseja-se a politização como condição de participação, porque nela está a garantia de sobrevivência de um regime também, desejável, e lamenta-se a despolitização enquanto provoca a desparticipação e o enfraquecimento da democracia representativa. Por politização entendemos assim a progressiva tomada de consciência dos direitos e deveres públicos, com o inerente interesse crescente pelos factos da vida pública, bem como a progressiva difusão de meios políticos de intervenção nos destinos da colectividade, como resposta aos mecanismos de activação política dos cidadãos. E por despolitização entendemos precisamente o contrário (CRUZ, 1995: 343).

Surgem novas práticas democráticas para contrariar “a baixa de intensidade democrática a que o modelo hegemónico sujeitou a participação dos cidadãos na vida política. De maneira muito distinta, essas práticas buscam intensificar e aprofundar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de as tornar mais inclusivas, quer ainda buscando formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa.” (SANTOS, 2003: 62).

2.3. Novos espaços de participação

Donald J. Johnston (2001: 9), Secretário Geral da OCDE, entre 1996 e 2006, reconhece que estão a surgir novas formas de representação e participação dos cidadãos que permitem um envolvimento mais profundo na definição das políticas que afectam as suas vidas, apesar dos parlamentos continuarem a desempenhar o papel central.

Torna-se, pois, necessária uma participação mais ampla dos cidadãos no processo político, que não se limite ao exercício do direito de voto, criando interações permanentes entre o governo e os cidadãos, que ampliem o consenso social dos

processos decisórios com a finalidade de manter e aumentar a satisfação dos cidadãos com o sistema democrático e desta forma traduzir uma melhoria da eficácia na resolução dos problemas. Sem, naturalmente, substituir, nem limitar a capacidade do governo de tomar decisões, são introduzidas novas formas de exercer esse direito, fortalecendo o processo democrático:

... à medida que la educación y la información se hacen más accesibles, y que las demandas de los ciudadanos se hacen más complejas, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones puede aportar elementos importantes. (...) La participación directa de los ciudadanos no resuelve todos los problemas, ni garantiza la eficiencia de las decisiones y las políticas, pero puede facilitar su aceptación y su legitimidad (ANDUIZA e BOSCH, 2004: 58).

Na opinião de John Gaventa (2004: 11), o impulso democrático necessita, assim, de novos caminhos para o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões que os afectam:

One of the assumptions of participatory forms of governance and development is that greater participation will allow more inclusive inputs into decision-making processes, which in turn will lead to better decisions. (...) At the heart of the assumption is a link between participation and representation, such that greater participation will also lead to better, more informed, forms of representation.

Não se trata de pôr em causa ou substituir a aplicação das regras e dos princípios formais da democracia. Aliás, as actividades complementares de informação, consulta e participação activa existiram sempre, de alguma forma, com maior ou menor extensão, nos sistemas democráticos. O que se pretende é fortalecer essas interacções, através da introdução de mecanismos e práticas capazes de assegurar um melhor equilíbrio entre as dimensões representativa e participativa da democracia.

In considering these challenges, governments increasingly realise that they will not be able to conduct and effectively implement policies, as good as they may be, if their citizens do not understand and support them. Thus, governments are looking for new or improved models and approaches to inform, consult and engage citizens in the policy-making process. Such efforts to introduce elements of participatory democracy are not intended to replace, but to complement, representative democracy (OCDE, 2001: 20).

Surge com mais frequência o reconhecimento de que envolver os cidadãos pode constituir um recurso poderoso na formulação de políticas públicas, desde que se criem mecanismos e implementem medidas que garantam o acesso à informação, a possibilidade de consulta e a participação:

O envolvimento das comunidades nos processos de tomada de decisão contribui para melhorar a qualidade das soluções adoptadas e aumentar a sua legitimidade e aceitação pelos cidadãos. (...) Os Governos entendem hoje que, perante a complexidade das tarefas com que se defrontam, importa associar os cidadãos à concepção, definição, implementação e avaliação das políticas públicas.” (GOMES, 2003: 9).

Yves Sintomer e Marion Gret (2003: 148) reforçam esta ideia referindo que os cidadãos podem contribuir para a definição e o melhoramento das políticas públicas, através da institucionalização de procedimentos que organizam a deliberação pública, num processo cumulativo em que “a participação na deliberação pública reforça a formação dos cidadãos, e esta, por seu lado, aumenta a qualidade da deliberação e o sentimento subjectivo de poder participar utilmente.”.

A necessidade de novas formas de interacção entre os cidadãos e os governos implica repensar os modos em que se articulam e representam as intervenções e discussões dos cidadãos nos processos políticos.

In that work we argue that the various approaches may be seen along a continuum, ranging from ways of strengthening voice on the one hand, to ways of strengthening receptivity to voice by government institutions on the other. The “voice” end of spectrum, we argue, must begin with examining or creating the pre-conditions for voice, through awareness-raising and building the capacity to mobilise – that is, the possibility for engagement cannot be taken as a given, even if mechanism are created (GAVENTA, 2004: 21).

No fortalecimento das suas relações com os cidadãos, os governos podem escolher entre diferentes abordagens tais como: contactar os cidadãos activamente, por sua própria iniciativa, ou reagir passivamente aos seus pedidos (de acesso por exemplo a documentos); de forma pontual ou permanente; de forma ampla (grande audiência) ou de forma restrita (conjunto pequeno bem definido de cidadãos); interacção limitada ou

significativa. Em geral, as ferramentas utilizadas para fortalecer as relações governo/cidadão constituem uma mescla de diversas características e abordagens.

2.4. Formas de relacionamento entre governo e cidadãos

A OCDE tem procurado estimular os governos dos seus países membros para que construam e fortaleçam estruturas de governo activas, eficientes, transparentes e que prestem contas.

Sobre os princípios de uma cidadania activa, a OCDE (2003:15), através do seu comité PUMA, tem dado um importante contributo, ao identificar três formas de relacionamento entre a Administração/governo e os cidadãos, qualquer uma delas suportada por actividades de comunicação, e que favorecem a transparência do processo de elaboração de políticas:

INFORMAÇÃO (passiva/activa): processa-se no quadro de uma relação unidireccional, na qual o governo produz e fornece informação para o uso dos cidadãos. Engloba o acesso “passivo” à informação por pedido dos cidadãos, de acordo com as suas necessidades, e medidas “activas” do governo que, por sua iniciativa, dissemina pelos cidadãos informação sobre formulação de políticas. Deve ser assegurada informação completa, objectiva, fiável, relevante, fácil de encontrar e de perceber. Em ambos os casos, as informações fluem essencialmente numa direcção: do governo para os cidadãos.

Governo → Cidadãos

CONSULTA (solicitada/não solicitada): relação bidireccional, em que são estabelecidos os objectivos e as regras que definem os limites da consulta, na qual os cidadãos proporcionam feedback ao governo sobre questões que este entende ver respondidas. O governo coloca, assim, à apreciação dos cidadãos questões por ele determinadas. São procurados os pontos de vista e as opiniões dos cidadãos e requer que seja provida informação com antecedência. Os governos recebem passivamente a contribuição não solicitada dos cidadãos, ou activamente colocando questões e convidando os cidadãos a

respondê-las. O governo mantém a responsabilidade pela decisão, mas partilha com os cidadãos a responsabilidade pela escolha da solução, devendo prestar contas sobre os resultados obtidos graças à consulta.

Governo →

← Cidadãos

PARTICIPAÇÃO ACTIVA (iniciativa do governo/iniciativa popular): relação baseada no princípio de parceria, de trabalho cooperativo, com o governo, na qual os cidadãos são envolvidos activamente no processo político, na formulação de políticas e na tomada de decisões. É, assim, a forma mais avançada de fortalecer as relações governo/cidadão. Permite que os cidadãos assumam um papel na proposta de opções políticas e moldando o diálogo político, embora a responsabilidade pela formulação de políticas e a decisão final continuem a pertencer ao governo.

Governo ↔ Cidadãos

Relativamente a estas três formas de envolver os cidadãos na vida pública, a OCDE refere que as iniciativas são relativamente recentes e foram muito raramente sujeitas a avaliação. Ainda assim, nos últimos 15 anos tem sido significativo o crescimento da quantidade e da qualidade de informação disponibilizada aos cidadãos (é, aliás, um objectivo partilhado por todos os países membros). Também estão em crescimento, embora mais lentamente, o feedback e a consulta. Subsistem diferenças grandes entre os países que já têm bastante enraizada a tradição da consulta e aqueles que apenas recentemente começaram a abrir as decisões dos seus governos aos cidadãos. Mais rara, e limitada apenas a um número restrito de países, é a participação activa e o envolvimento dos cidadãos nas decisões e elaboração de políticas, que ainda é desenvolvida na base de experiências piloto.

As leis que preconizam o direito de acesso à informação, assim com os mecanismos institucionais que reforçam estes direitos, são pedras basilares no que diz respeito à transparência e na responsabilidade dos governos. O acesso à informação é igualmente

um pré-requisito para a acção dos cidadãos, é o patamar básico no qual são construídas a consulta e a participação activa (OCDE, 2001: 28).

No entanto, não quer dizer que cidadãos mais e melhor informados sejam necessariamente cidadãos mais participativos, mas a sua participação cívica é de melhor qualidade (WEMANS, 2003: 76).

Em geral, nos países membros da OCDE (2001: 36), os mecanismos legais e institucionais relativos à consulta são menos extensos do que aqueles que se aplicam ao acesso à informação. O que reflecte o facto de este constituir um direito fundamental enquanto a consulta pública e o feedback dos cidadãos terem sido apenas recentemente reconhecidos como elementos essenciais ao processo político na maioria dos países membros. Em alguns países, apesar de a consulta pública ser já uma prática recorrente, perfeitamente estabilizada há muito tempo, tem sido baseada, até muito recentemente, em regras informais.

Os três tipos de interacção governo/cidadão podem ser utilizados combinados. A informação é uma pré-condição essencial quer para a consulta quer para a participação activa. Naturalmente que, para que se possam implementar tais medidas são necessários recursos (tempo, experiência, dinheiro).

A selecção de cada uma destas actividades depende dos objectivos definidos e dos resultados que se queiram atingir. Se for aumentar a consciencialização e o conhecimento públicos, as ferramentas concentradas na Informação são adequadas. Se o objectivo é receber a contribuição dos cidadãos, a Consulta será a indicada. Caso o objectivo seja o de envolver os cidadãos no desenvolvimento de novas opções de políticas, aplicam-se as ferramentas para a Participação Activa.

Todavia, é necessário ter em atenção que:

Poorly designed or inadequate measures for information, consultation and active participation in policy making can undermine government-citizens relations. Governments may seek to inform, consult and engage citizens in order to enhance the quality, credibility and legitimacy of their policy decisions, only to produce the opposite effect if citizens

discover that their efforts to stay informed, provide feedback and actively participate are ignored, have no impact at all on the decisions reached, or remain unaccounted for (OCDE, 2003: 20).

São vários, segundo a OCDE (2001:19,20), os motivos apontados pelos diversos países para fortalecer as relações entre governo e cidadãos, através da Informação, Consulta e Participação Activa: melhor política pública, maior confiança no governo e democracia mais forte. Ou seja: proporcionar ao governo uma melhor base para a formulação de políticas, garantindo ao mesmo tempo que os cidadãos se tornem mais bem informados sobre as políticas a executar; proporcionar que a voz dos cidadãos seja ouvida, que os seus pontos de vista sejam levados em consideração, fornecendo contribuições no processo de tomada de decisões do governo, que ganha assim novas fontes de informação; dar maior aceitação às acções políticas e fazer crescer a legitimidade do governo; ao aumentar a supervisão do público das acções governamentais, contribuir para uma maior transparência e responsabilidade governamental; incentivar uma cidadania mais activa, estimulando o envolvimento dos cidadãos na esfera pública, com a consciência de que vale a pena o seu envolvimento construtivo na sociedade democrática e também reduzir os obstáculos para que os cidadãos conheçam, entendam, discutam e participem na formulação de políticas, ao mesmo tempo que enfrentam os desafios da sociedade de informação emergente.

2.5. Princípios de boa Governança

São cinco os princípios que a Comissão Europeia (2001: 11) considera fundamentais para a instauração de uma governança (no sentido do exercício do poder) mais democrática e de melhor qualidade: **abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência**. As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente, seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as suas decisões, utilizando uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. O reforço da participação poderá ser um contributo importante para uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. É necessária uma maior clareza e responsabilidade de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas, que

deverão ser coerentes, eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros.

Por sua vez, a OCDE (2003:10,11) aponta os seguintes princípios relevantes para uma boa governança: ***openness*** (significa que o governo ouve os cidadãos e tem em conta as suas sugestões no desenho e implementação de políticas públicas), ***transparency*** (significa que os cidadãos têm disponíveis informações correctas, relevantes e actuais acerca das actividades do governo) e ***accountability*** (significa que é possível identificar e responsabilizar as autoridades oficiais a prestar contas das suas acções/produção de ambientes onde a prestação de contas e a garantia de responsabilização dos agentes públicos constituem requisitos normais da vida democrática):

Informing, consulting and engaging citizens are core elements of good governance, means for promoting openness, and a sound investment in better policy making. They allow government to tap new sources of policy-relevant ideas, information and resources when making decisions. Equally important, they contribute to building public trust in government, raising the quality of democracy and strengthening civic capacity.

O aprofundar do envolvimento e participação dos cidadãos no ciclo político (do planeamento à implementação) não implica que os governos ponham de lado a sua responsabilidade na tomada de decisões de interesse público, mas que se empenham mais energicamente em explicar as suas propostas, ter em conta os contributos dos cidadãos na elaboração das políticas e justificar as decisões tomadas (OCDE, 2003: 10).

As autarquias constituem a instância de governo mais próxima dos cidadãos e consequentemente com maior sensibilidade e receptividade, fundamentais para lidar com as necessidades e as propostas dos cidadãos. Nesse sentido, existe o entendimento de que a descentralização de poderes para o domínio local traduz a possibilidade de uma maior participação dos cidadãos, tal como veremos em seguida.

Parte II

Democracia Local

1. Poder Local

Francisco Lucas Pires (1998: 40) considera o poder como “um fenómeno constante e indissociável de todas as sociedades humanas, correspondendo mesmo a uma potencialidade natural de cada homem.”. Atribui-lhe ainda as ideias de funcionalidade e intencionalidade ou finalidade, na medida em que “o poder tem a capacidade de intervir sobre o respectivo meio social, de tal modo que este se comportaria de maneira diferente da adoptada no caso de não ter recebido tal iniciativa ou estímulo.”.

Nesse sentido, verifica-se que, à medida em que as sociedades se foram organizando, tiveram necessidade de órgãos de gestão que as orientassem e conduzissem. Na opinião de António Teixeira Fernandes (1998: 14) “a política enquanto «arte de governar» tem na verdade como finalidade não o conhecimento mas a acção, visando determinados fins e pondo em marcha meios adequados.”:

Desde há séculos que a organização do poder político se confronta com a questão da regulação do governo e das comunidades locais por órgãos próprios, delas directamente emanados e perante eles responsáveis. O autogoverno local foi tendo diferentes configurações jurídico-institucionais e a sua relação com o Estado assumiu contornos distintos ao longo do tempo (MONTALVO, 2003: 17).

A existência de concelhos e municípios com fronteiras e poderes remonta ao princípio da nacionalidade portuguesa. Todavia, ao longo dos anos, a História Portuguesa originou mapas administrativos elaborados ao sabor das diferentes correntes políticas e ideológicas.

Não obstante os municípios constituírem as formas mais antigas de organização administrativa e de tradição mais enraizada e serem, ainda hoje, a base do sistema de Administração Local Autárquica, temos de ter em conta que aqueles integram uma ordem institucional matricialmente diversa do que se verificou ao longo de vários séculos da história do municipalismo português, constituindo outras formas de exercício e organização dos poderes desde a Antiguidade à instauração do Poder Local Democrático em Portugal, após a Revolução de 25 de Abril de 1974, com a realização

das primeiras eleições democráticas para os órgãos das autarquias, a 12 de Dezembro de 1976.

1.1. Perspectiva Histórica do Municipalismo Português

1.1.1. Da Antiguidade aos finais da Idade Média

Com as suas origens nos municípios latinos, posteriormente absorvendo as influências visigóticas e árabes, a tradição municipal da sociedade portuguesa acompanhou o desenrolar de vários séculos da nossa história, assumindo, no entanto, diversas formas: mais ou menos institucionalizada ou explícita; com maior pendor de descentralização com a concessão dos forais (visando contrariar as influências hegemónicas de nobres poderosos e motivar o envolvimento das populações na luta contra os muçulmanos); ou mais centralizada, com mais meirinhos, corregedores ou juízes de fora - representando nos concelhos o poder tutelar régio (PEREIRA e ALMEIDA 1995: 13,14).

Com efeito, Isabel Carvalho (1998: 20) salienta que a primeira divisão administrativa do território português é atribuída ao Direito Romano e à integração da Península Ibérica nesse vasto Império, de acordo com os moldes impostos pelo poder instituído pela sede - Roma. Nessa época, o território encontrava-se dividido em províncias que, por sua vez, integravam as cidades que conheciam dois tipos distintos: as comunidades indígenas, sob o comando do governador da província, e as cidades de tipo romano, governadas pela Cúria, diferenciadas entre colónias e municípios.

Aquando formação do Condado Portucalense no século X, surgiu, naturalmente, uma nova unidade político-administrativa, com a generalização dos poderes senhoriais, resultante da concessão de parcelas de territórios aos nobres pela sua ajuda na reconquista do território aos muçulmanos.

Concretamente no que diz respeito ao processo de formação dos concelhos, José Mattoso (1993: 217) concebe-o como um processo autónomo, contrariando a tese de alguns autores portugueses que partem do princípio de que os concelhos foram criados por decisão régia - pois, segundo eles, mesmo que existissem antes da concessão do

respectivo foral, só o sancionamento do monarca lhes daria direito à existência. Pelo contrário, Mattoso reconhece a existência de grupos humanos locais independentemente de qualquer autoridade ou sancionamento superior e em que este “resulta muito mais de um pacto entre a autoridade superior e a comunidade local para uma delimitação dos respectivos direitos do que uma decisão unilateral do soberano” e que, historicamente falando, “houve concelhos porque antes deles existiram comunidades autónomas que conseguiram sobreviver a uma implantação do regime senhorial e da autoridade monárquica”:

As condições concretas em que se foi difundindo o regime senhorial, a situação de guerra permanente e a implantação lenta da autoridade régia permitiram a algumas destas comunidades preservar certos vestígios das suas prerrogativas autonómicas, mesmo depois da expansão do regime feudal, e a outras, que haviam conseguido subsistir em zonas de fronteira graças à sua intervenção da guerra, negociar com os soberanos cristãos o sancionamento dos seus direitos, mediante o reconhecimento da sua autoridade (MATTOSO, 1993, 217).

Na perspectiva de Isabel Carvalho (1998: 26, 27), e não deixando de considerar a importância dos forais na instituição dos concelhos, aqueles limitavam-se a regulamentar a vida dos concelhos no que diz respeito à cobrança de impostos e administração da justiça e ainda estabelecer o elenco dos funcionários concelhios, as respectivas funções e a forma de nomeação. Além disso, a autora adianta que, com a sua pré-história na época romana, os concelhos iniciaram a respectiva consolidação no século X, o que demonstra que são anteriores às cartas de foral (os primeiros forais datam do século XII). Assim, defende que o aparecimento dos concelho se deve ao reconhecimento do direito das comunidades locais à auto-organização, elegendo os seus órgãos para exercer poderes administrativos e aplicar a justiça.

António Manuel Hespanha (1982: 151, 152) também corrobora desta posição, na medida em que sustenta que no século X:

...aparecem, no território portugalense, vestígios da organização concelhia, ou seja, de concessões régias, ou senhoriais que permitem e reconhecem uma certa auto-organização das populações locais, acompanhada da atribuição de certos privilégios de ordem fiscal e judiciária. (...) Com o tempo, estas formas embrionárias vão-se desenvolvendo e vai ganhando corpo a tendência para conceder a estas comunidades locais o direito de se auto-

organizarem, elegendo órgãos próprios encarregados da administração e da aplicação da justiça.

A dimensão judicial da actuação dos poderes locais era um dos terrenos decisivos onde se exprimia a autonomia dos concelhos, na medida em que, para além das competências administrativas, detinham a jurisdição em primeira instância nos territórios respectivos.

O carácter autónomo da administração concelhia advinha do reconhecimento, pelo poder central, de uma ordem jurídica local - contida nos forais e posturas - e na existência de magistrados eleitos pelo concelho. A sua organização não era, por isso mesmo, homogénea pois dependia do que era estabelecido na carta de foral e das especificidades da história local (HESPANHA, 1982: 243, 244).

Existia, portanto, uma organização natural das populações dos campos, reconquistados aos árabes, com o objectivo de se ocuparem da administração ordinária dos seus interesses próprios e comuns, sobretudo no domínio económico, enquanto o rei e a nobreza tratavam de negócios bélicos impostos pela reconquista. A justiça era administrada por representantes da comunidade - os homens-bons - reunidos em assembleia deliberativa. Posteriormente, a concessão de forais veio consagrar as liberdades dessas comunidades locais auto-organizadas, estabelecendo as obrigações dos concelhos em relação à coroa, como contrapartida das liberdades reconhecidas (SEALOT, 1998: 11).

O rei nunca deixou, porém, de estar sempre representado, ora através dos alcaides (encarregados de funções de natureza essencialmente militar), quando existia castelo ou fortaleza, ora dos almoxarifes (desempenhando funções de natureza financeira e fiscal).

Oliveira Rocha (1991: 15) refere o acentuar da intervenção real quando, sobretudo a partir de finais do século XIII, “os alcaides passaram a ser assistidos por novos funcionários - os meirinhos-mores - que iam de terra em terra a fim de manterem a ordem. Aparecem depois, no século XIV os corregedores igualmente para manter a lei e a ordem. Finalmente, foram criados os chamados juizes de fora.”

Verificava-se então que, no período histórico correspondente à Idade Média, existia um regime híbrido de organização social, económica e política do espaço nacional, em que se associa o sistema senhorial - predominante na região situada no noroeste português e no litoral até ao Mondego - e o sistema concelhio - coincidente com o espaço geográfico que abrange o norte interior e as Beiras (MATTOSO, 1993: 165).

Nuno Gonçalo Monteiro (1997: 30) refere que desde os finais da Idade Média todo o espaço continental da monarquia portuguesa se encontrava coberto por concelhos:

A Municipalização do espaço público local constitui uma das heranças medievais mais relevantes. De facto, nos últimos séculos da Idade Média, tende a atenuar-se, em parte, a contraposição entre concelhos rurais e concelhos urbanos, ou mesmo entre terras da coroa e terras de senhorio. Em termos muito esquemáticos, podemos admitir que ao longo da 1ª dinastia coexistiam no território da coroa portuguesa as terras senhoriais (coutos e honras), os concelhos “perfeitos” ou urbanos, os concelhos imperfeitos ou “rurais” (uns e outros tendo igualmente recebido cartas de foral régias) e os julgados (áreas de jurisdição de um juiz local, mas sem carta de foral ou instituições tipicamente municipais).

Com o progressivo aumento das cartas de foral até finais do século XIV, a totalidade do território nacional encontrava-se nesta época dividida administrativamente por concelhos, na medida em que estes passaram a fazer fronteira uns com os outros (CARVALHO, 1998: 30).

Ainda para Nuno Gonçalo Monteiro (1997: 19, 31, 32) o que parece indiscutível, no final do século XV, é “a universalização do modelo concelhio como uma unidade administrativa e judicial de primeira instância, como tal reconhecida e identificada nos primeiros numeramentos”. Refere também que, aquando do primeiro grande numeramento (1527-1532), todo o espaço continental da monarquia portuguesa estaria coberto por instituições que obedeciam a um mesmo modelo, considerando, por isso, que “é na viragem do século XV para o século XVI que se estabiliza o quadro institucional da vida municipal que irá manter-se, no essencial, até ao liberalismo.”.

De qualquer forma, o rei era o centro da administração do país e a sua autoridade evolui de uma supervisão muito ténue sobre o reino até uma intervenção minuciosa, respeitando, apesar disso, a independência das jurisdições senhorial e concelhia,

consideradas legítimas. Esta nova política centralizadora da organização estatal do governo, que se iniciou com Afonso III, implicou uma limitação dos poderes senhoriais e concelhios, desde o momento em que o rei considera o seu poder como “supletivo e corrector dos poderes locais autónomos e como fonte de justificação de toda a autoridade” (MATTOSO, 1993: 280).

José Mattoso (1993: 269) refere ainda, neste âmbito, que o reino é considerado como “um todo unitário e o rei como uma autoridade “pública”, que ele exerce “directamente” sobre “todos” os cidadãos, qualquer que seja o seu estatuto jurídico ou os seus eventuais privilégios”. Surge, então, uma organização de tipo burocrático para assegurar a autoridade pública e política, que a monarquia reserva para si, e “cujos funcionários exercem uma autoridade delegada, não a título pessoal, mas em virtude das funções que lhe são cometidas dentro dela.”.

Na opinião de António Manuel Hespanha (1982: 153, 154), o facto de as tarefas administrativas se terem complexificado e deixado de ser compatíveis com a capacidade organizativa das populações locais, e a subversão das condições sociais e políticas que havia dado origem aos concelhos, foram determinantes na modificação da organização concelhia:

Esta mutação cifra-se no acentuar da acção fiscalizadora do poder central (que nomeará novos oficiais estranhos à comunidade v.g., os juizes de fora, que submeterá os concelhos à acção fiscalizadora dos corregedores) e na progressiva perda das faculdades electivas dos magistrados locais, cuja nomeação aparece frequentemente apropriada quer pelo rei, quer por donatários.

Esta concentração do poder régio trouxe alterações no sistema administrativo pois representou uma perda de autonomia e declínio da força política dos concelhos e apenas se verificava alguma independência quando permitida pela incapacidade e deficiência dos serviços do Estado e pela dificuldade de comunicação, ou então pelos escassos meios de que o centro político - que se identificava com o rei ou com as instituições e personagens que lhe davam corpo - podia dispor (MONTEIRO, 1997: 22, 23).

Factor determinante para a necessidade de intervenção do poder central, ao criar novos cargos como os juizes de fora e os corregedores - os quais dependiam directamente do rei e fiscalizavam a actividade dos concelhos - foi, na opinião de Isabel Carvalho (1998: 30), a evolução natural da divisão administrativa em concelhos que levou a “uma complexificação das tarefas a exercer pelos respectivos órgãos, inconciliável com a capacidade de organização das próprias populações.”

Na perspectiva de António Rebordão Montalvo (2003: 23, 24), a adopção de um vasto conjunto de medidas centralizadoras a partir do século XIV, com uma incidência directa na autonomia municipal e no direito público local, foi responsável pela mudança estrutural dos municípios, até então “comunidades de auto-administração de vizinhos que organizavam a satisfação das necessidades colectivas básicas, escolhiam os seus líderes, administravam a justiça e geriam o património comum dos habitantes, regendo-se por um direito público local de raiz consuetudinária.” A consolidação da autoridade do rei apoiou-se, desde logo, na nomeação dos corregedores, encarregados de inspeccionarem as câmaras, e dos juizes de fora, incumbidos de administrarem a justiça, retirando aos municípios essa sua função tradicional. O autor refere ainda que “da centralização administrativa fez também parte a unificação normativa, com a publicação das Ordenações Afonsinas, no século XV, instituindo-se um corpo de leis uniformes e gerais para todo o reino, que se sobrepunha ao direito foraleiro de cada concelho.”

Assim, nos séculos XIV e XV, tal como realça Armindo de Sousa (1993: 531) os concelhos estão despidos da sua autonomia antiga e sujeitos à fiscalização de funcionários externos e impostos: “as antigas liberdades e franquias, concretizadas na autogestão do território, da economia, da justiça, da fiscalidade e da milícia, foram pouco a pouco sendo cerceadas”.

Como refere Joaquim Romero de Magalhães (1993: 73), “a construção de uma nova forma de organização do poder político começa a delinear-se nos finais do século XV. À partilha de poderes com os demais corpos constituídos - senhores (eclesiásticos e leigos) e concelhos -, segue-se a tentativa da realeza de se superiorizar a todos os súbditos.”

Os municípios medievais sentiram, portanto, de forma directa e sistemática os efeitos da política centralizadora do poder central.

1.1.2. O Antigo Regime

Nos finais do século XV, e com o início da construção do Estado Moderno no reino de Portugal, mantém-se a tendência política de centralização do poder real e o território nacional conhece uma nova divisão - as comarcas - supervisionadas por funcionários régios - os corregedores. Contavam-se, então, seis comarcas portuguesas efectivamente consagradas - Entre-Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Entre-Tejo-e-Guadiana e Algarve. Um século mais tarde, regista-se outra reestruturação importante que atribui a designação de “províncias” às divisões anteriormente denominadas “comarcas”, que, por sua vez, passam a constituir “circunscrições mais restritas, que compõem as províncias; subdivisão que visava facilitar o exercício das funções administrativa, judicial e fiscal.” (CARVALHO, 1998: 38, 41).

Esta divisão administrativa permaneceu até às reformas administrativas introduzidas pela reforma liberal do século XIX. A já enunciada perda de autonomia da administração local verifica-se, ainda no século XV, com a substituição da assembleia dos homens-bons por órgãos colectivos restritos -os vereadores- cuja homologação era feita pelo rei. Ao mesmo tempo que se assiste à perda de poderes por parte dos juizes, cujas atribuições e competências foram frequentemente absorvidas pelos funcionários judiciais de nomeação régia, alargam-se as tarefas dos funcionários da administração central. Posteriormente, “no século XVII o rei passou a nomear directa e independentemente da apresentação de nomes pelas câmaras” (ROCHA, 1991: 16, 17).

Para António Manuel Hespanha (1994: 25, 29) o poder monárquico teve durante muito tempo uma escassa, ou mesmo nenhuma, incidência na administração local, onde se conservou “uma espécie de soberania territorial nos assuntos de justiça, eclesiásticos, escolares, administrativos e militares”. Refere ainda, porém, que o equilíbrio político do Antigo Regime assentou na existência de uma “autonomia limitada” que, através da “teoria da delegação”, autorizava os poderes periféricos a uma gestão autónoma dos seus interesses próprios, mediante a salvaguarda da unidade do Estado e a preeminência

do interesse geral. Mas que, devido à centralização do poder no início da época moderna, “a persistência dos elementos comunais-concelhios é reduzida, na sua importância, a um facto do plano da autonomia meramente administrativa.”

Como realça Joaquim Romero de Magalhães (1993: 14), a redefinição dos espaços supraconcelhios da administração do reino tinha como objectivo um acréscimo na fiscalização por parte dos magistrados, na medida em que o rei e os que com ele trabalhavam no governo do espaço português tinham consciência da dificuldade em fazer cumprir as suas ordens e determinações, resultante, em grande parte, da descoordenação administrativa decorrente da variedade das legislações concelhias.

Efectivamente, nos períodos anteriores ao da implantação do regime constitucional, a organização dos concelhos era diversificada de lugar para lugar e de época para época, concorrendo para isso, na opinião de António Lino Netto (s/d: 59) a falta de critérios administrativos de qualidade.

Luís Vidigal (1989: 9) acrescenta que, entre o século XVII e inícios do século XIX, a diversidade das situações locais atingia uma dimensão tal que tornava “muitas vezes problemática a clarificação da sua natureza específica e das regras de funcionamento e modalidades de articulação das diferentes esferas de poder e grupos de interesse”.

Até porque, como refere Nuno Monteiro (1997: 122, 123), as câmaras não monopolizavam o espaço político e institucional local, “nem sequer na perspectiva da administração central da coroa que nelas depositava, porém, a parcela mais significativa das exigências que delegava nos corpos políticos periféricos”, pois era também em relação às câmaras que a coroa dispunha de maiores instrumentos de comunicação e fiscalização.

Apesar do processo de uniformização da administração concelhia ter-se iniciado com a legislação de Trezentos sobre os juizes de fora e os corregedores, foi, de facto, com as Ordenações Manuelinas e a Reforma dos Forais, na primeira metade do século XVI, que ele praticamente se completou, aproximando-se legislações locais variadas e até mesmo contraditórias (MONTEIRO, 1997: 176):

A diversidade pouca importância tivera quando as relações internas entre as várias parcelas do reino eram escassas. A sobreposição crescente do conceito geral do reino (numa concepção moderna que vai definindo o Estado) às particularidades locais e aos seus interesses impunha agora que se atenuasse a multiplicidade inconciliável de legislações municipais.

A reforma dos forais de D. Manuel I, concluída em 1522, consistiu na substituição dos antigos forais dos séculos XII e XIII por forais novos, que apenas estabeleciam o que cada concelho estava obrigado a pagar à Coroa, sendo reduzidos, por isso mesmo, a meras pautas fiscais. Relativamente à matéria sobre o estatuto dos municípios, havia sido dada uma regulamentação uniforme no Regimento dos *Oficiais das cidades, vilas e lugares deste reino*, de 1504 (MONTALVO, 2003: 24, 25).

Humberto Baquero Moreno (1983: 369, 370) considera que, apesar de existir teoricamente do ponto de vista político um regime inserido no absolutismo, não existiam, no entanto, os mecanismos adequados à centralização do Estado, materializada na autoridade do rei, de forma a “poder estabelecer, com um mínimo de eficácia, uma relação mais ou menos capaz com os corpos regionais dele dependentes.”.

Além disso, como constata Luís Vidigal (1989: 25), no domínio territorial “era muito difícil controlar as unidades administrativas que, pelos finais do século XVIII, totalizariam 841 divisões.”.

Verificava-se, pois, uma reduzida operacionalidade dos órgãos intermediários, cuja responsabilidade de promover e regular a relação entre o poder central e as autarquias locais não era exercida cabalmente.

Consideram-se factores responsáveis por essa situação, para além da já aludida pluralidade de legislações locais (que originavam uma miniaturização do espaço político): a deficiente rede viária em que assentava o sistema de comunicações do território português, o que criava, naturalmente, obstáculos à difusão e transmissão das directrizes políticas dimanadas do poder central e ainda o reduzido número de agentes do poder responsáveis pela execução dessas directrizes.

Esta insuficiência, sobretudo humana, dos aparelhos burocráticos de extensão periférica levava a que existisse apenas um poder mediatizado de controlo da jurisdição de acção dos oficiais e instituições periféricas. Existiam ainda, na opinião de Hespanha (1992: 22), limitações que decorriam do facto de “centro” e “periferia” viverem em mundos de cultura político-administrativa distintos:

O primeiro usando de tecnologias intelectuais e comunicacionais próprias da cultura escrita; a segunda usando de tecnologias correspondentes ao mundo da cultura oral. Isto obrigava a uma “mediatização” da comunicação por um intermediário, espécie de interfaces que traduziam, num sentido e noutro, as respectivas mensagens. Mas que, ao fazê-lo (e ao dominar, deste modo, os canais comunicacionais em pontos estratégicos) adquiriam um enorme poder próprio, curto-circuitando a acção da coroa.

A incapacidade de intervenção do poder régio - que não tinha meios materiais e humanos suficientes - deu origem a um poder oligárquico. Esta incapacidade de poder central permitia também uma produção informal de direito assente em normas comunitárias e originava, por isso mesmo, uma espécie de administração dualista.

É, essencialmente, a partir de meados do século XVIII que Nuno Gonçalo Monteiro (1993: 315, 316) aponta a acumulação de indicadores de mudança, algumas efectivadas, outras apenas projectadas, que afectaram as relações entre a coroa e os poderes municipais, sendo possível detectar “todo um conjunto de disposições que confluem para um aumento do controle dos poderes centrais sobre instituições municipais e, sobretudo, para uma abatimento dos particularismos que as caracterizavam.”.

Monteiro (1997: 165) refere mesmo que esse esforço de centralização ter-se-á iniciado ainda nos alvares da história portuguesa em plena Idade Média, através dos corregedores e juizes de fora:

A relativa uniformidade institucional do espaço político local português do Antigo Regime, em larga medida herdada do período medieval e das iniciativas da coroa impostas na viragem do século XV para o século XVI, consubstanciou-se na cristalização de instituições cujo vazio de acção tinha uma dimensão variável mas, em todo o caso, limitada. (...) Desta forma, não surpreende que os projectos reformistas dos finais do Antigo Regime tenham dado lugar, com um notório vínculo de continuidade, às grandes soluções de ruptura adoptadas pela revolução liberal triunfante.

Apesar de alguma da historiografia recente criticar as teorias que defendem o fenómeno da centralização precoce, o que é facto é que existem, desde os finais da Idade Média, indicadores vários que apontam para uma centralização política, na figura do rei, embora com os obstáculos anteriormente referidos, retirando alguma da autonomia de que gozavam os poderes periféricos, situação que se manteve até às revoluções liberais de Oitocentos.

1.1.3. O Estado Liberal e a Monarquia Constitucional

O poder real esteve sempre presente na administração municipal, pelo menos nos concelhos mais importantes, através dos corregedores, juizes de fora e outras magistraturas especiais, apesar da independência que a deficiência dos grandes serviços do Estado e a dificuldade de comunicações não só permitiam como impunham. De qualquer forma, a vida dos concelhos até ao século XIX decorreu sem incidentes, adequada à estabilidade das condições económicas e sociais (CAETANO, 1994: 330).

Com a revolução de 1820 foi consagrado politicamente em Portugal o momento fundador do liberalismo oitocentista contribuindo, ao mesmo tempo, para reformular, como ideias fundamentais dessa época, o constitucionalismo e o nacionalismo.

Coube aos liberais do século XIX o mérito de terem elaborado, aprovado e publicado a primeira Constituição Portuguesa (Constituição de 1822), cujos princípios ideológicos tinham as suas raízes nas ideias oriundas da revolução francesa que, como se sabe, concebiam a estrutura do Estado de acordo com um arquétipo político-administrativo assente em três princípios fundamentais: o princípio da separação dos poderes; o princípio da soberania nacional e o princípio da liberdade política (PINTO, 1996: 31).

Ao inventar uma nova realidade autárquica, o distrito, o liberalismo português acentuou ainda mais o carácter centralista e hierarquizado da administração local, mediante o controle efectivo de todo o território nacional pelo Terreiro do Paço. A dispersão administrativa do Antigo Regime foi substituída por um sistema burocratizado e

centralizado assente num processo sistemático de nomeação de agentes do Estado enquanto representantes do poder central (OLIVEIRA, 1997: 195).

A Constituição de 1820 pretendia traçar as linhas de uma nova estruturação da organização político-administrativa portuguesa. No que respeita à administração local, previa a divisão do país em distritos e concelhos, havendo em cada distrito um administrador geral nomeado pelo rei, ouvido o Conselho de Estado, e seria assistido por uma junta administrativa, na qual estavam representados os concelhos. Mas, devido ao curto e conturbado período de vigência da Constituição, os preceitos relativos aos Municípios não foram, na realidade, implementados, na medida em que a contra-revolução de 1823 impediu que as ideias da reforma contidas naquele diploma fossem por diante (PINTO, 1996: 31, 33).

Imbuída de um espírito conservador embora moderado, entrou em vigor em Agosto de 1826 a Carta Constitucional, outorgada por D. Pedro IV, que abre um novo período liberal e que, com a eleição de novas Cortes, procurou dar execução aos seus preceitos relativos à administração pública, mas cuja vigência veio a ser interrompida em 1828.

A Carta Constitucional definia um ordenamento político-institucional menos radical do que a Constituição e reforçava o poder real, denominando-o de poder moderador.

Apenas em 1832, o Decreto nº. 23 de 16 de Maio, elaborado por Mouzinho da Silveira, nos Açores, ainda em plena guerra civil entre liberais e absolutistas, veio estabelecer a concretização dos preceitos genéricos no que diz respeito à administração dos municípios, tal como refere António Cândido Oliveira (1994: 39, 40):

O Decreto de 1832, para além de consagrar a separação dos poderes de julgar e administrar, estabelecia uma organização administrativa territorial uniforme de forte inspiração napoleónica, abolindo as antigas divisões territoriais. O país era dividido em províncias, comarcas e concelhos, estando à frente de cada província um Prefeito, à frente de cada comarca (administrativa) um Subprefeito e à frente de cada concelho um Provedor. Estas autoridades detinham todo o poder administrativo e estavam encadeadas hierarquicamente. Junto delas existiam, tal como na França, “corpos administrativos” de funções muito limitadas, cabendo às autoridades administrativas a execução das respectivas deliberações.

No concelho o “corpo administrativo” era a Câmara Municipal eleita indirectamente e composta por um número de vereadores igual ao número de freguesias.

Efectivamente, este decreto era inspirado na organização administrativa napoleónica, daí resultando princípios centralizadores e hierarquizados, em que toda a autoridade pertence ao Governo.

As Câmaras Municipais, as instituições mais directamente afectadas pela reforma de Mouzinho da Silveira, mantêm o carácter colectivo mas a sua competência restringe-se agora às funções complementares ou meramente consultivas.

O Decreto de 16 de Maio de 1832 dissociava, como já foi referido, as funções executivas das deliberativas e atribuía vastíssimos poderes de carácter político, social, económico e policial aos magistrados administrativos nomeados pelo monarca, “enquanto os corpos colectivos eleitos detinham competências deliberativas, consultivas e fiscalizadoras sem que pudessem, contudo, aplicar qualquer das suas decisões, uma vez que tal faculdade estava reservada aos magistrados a que estavam submetidos.” (MANIQUE, s/d: 168).

A intenção de Mouzinho da Silveira, na tentativa de destruição do aparelho administrativo-judicial do Antigo Regime para dar lugar ao exercício do poder por parte das forças liberais e edificar uma nova máquina administrativa inspirada nos princípios do Liberalismo em todo o território nacional, era a de eliminar a influência política dos grupos sociais do Antigo Regime, tradicionalmente beneficiários da acção administrativa local e que constituíam entraves à construção do Estado e da sociedade liberal. Pretendia, com esse novo aparelho burocrático-administrativo, garantir “a difusão dos novos códigos políticos, a homogeneização dos comportamentos sociais, o controlo político das populações, numa palavra, a distribuição social do poder característica do regime liberal que se pretendia implantar no país.” (MANIQUE, s/d: 168).

Evidentemente, as Câmaras Municipais manifestaram a sua resistência à transformação das estruturas administrativas pois esta ameaçava os seus privilégios e punha em causa a sua proeminência política ao nível concelhio.

Mas o decreto de Mouzinho da Silveira haveria de manter-se em vigor durante parte da segunda vigência da Carta Constitucional (1834 a 1836), sendo interrompido pela Lei de 25 de Abril de 1835. Esta lei dividia o País em dezassete distritos administrativos (substituindo as províncias e as comarcas) que, por sua vez, se dividiam em concelhos. A verdadeira intenção desta lei era a de alargar a competência deliberativa das Câmaras Municipais.

A Revolução de Setembro de 1836 levou novamente ao poder a esquerda do Liberalismo que reinstaurou a Constituição de 1822 (originando a Constituição de 1838). Foram suprimidos mais de metade dos cerca de 800 concelhos existentes, “de forma a criar circunscrições municipais maiores e de mais avultadas possibilidades financeiras” (CAETANO, 1994: 331).

Com o primeiro Código Administrativo de 1836, referendado por Passos Manuel, verifica-se então um pequeno aumento da autonomia local reclamada pelas Câmaras Municipais. Neste código adoptou-se um sistema administrativo de pronunciada tendência descentralizadora, “a autonomia dos municípios foi reforçada, dado que as deliberações tomadas pelas Câmaras eram executadas pelos respectivos Presidentes sem interferência do poder central.” (PINTO, 1996: 36).

Opera-se, desde logo, uma nova divisão territorial: distritos, concelhos e freguesias. Eram magistrados administrativos o administrador-geral do distrito, o administrador do concelho e o regedor da freguesia. Funcionavam, em sintonia com estes órgãos individuais, órgãos colectivos que eram a junta geral administrativa do distrito, a câmara municipal e a junta de paróquia (freguesia). Havia a intenção que “o novo diploma constituísse um instrumento expedito e eficaz na simplificação da legislação, na organização e hierarquia da administração pública e local” (OLIVEIRA, 1997: 209).

O Código de 1836 viria então a ser tão contestado como o decreto de Mouzinho da Silveira:

Sob pretexto de que tinha permitido a instalação da “anarquia” em todo o território nacional. Ou seja, enquanto em 1834-35 se averbava o centralismo excessivo do sistema

administrativo de 1832, em 1839-40 vociferava-se contra a descentralização e o democratismo exagerado contidos no código setembrista (MANIQUE, s/d: 172).

Por isso mesmo, e porque não foi suficiente para eliminar o estado de desorganização em que a administração local se debatia, foi substituído pela Lei de 29 de Outubro de 1840, que veio a estruturar-se no Código Administrativo de 1842, de índole marcadamente centralizadora, e que registou uma nova fase da organização administrativa. Este código esteve em vigor durante 36 anos. Nesta época, os conservadores encontrava-se no poder após a vitória de Costa Cabral que repôs em vigor a Carta Constitucional de 1826 (na sua terceira vigência).

A partir do período cabralista consolidaram-se as estruturas administrativas modernas num contexto de reforço das competências do poder central.

O Código Administrativo de 1878, impulsionado por Rodrigues Sampaio, pretendia a vivificação da administração local, na medida em que preconizava princípios de descentralização subjacentes à organização administrativa do País, provocando apenas uma desordem administrativa e financeira (PINTO, 1996: 40).

O que leva em 1886 à publicação, por José Luciano e Castro, de um novo código centralizador “que pudesse reordenar, por completo e inteiramente, a vida da administração local e sobretudo que desse suficientes garantias para assegurar, mais uma vez, o controlo efectivo do Terreiro do Paço sobre o território nacional e sobre as autarquias e o poder local” (OLIVEIRA 1997: 214, 260):

Pese o facto de se filiar nas ideias da centralização política, administrativa e financeira, a monarquia constitucional havia sempre oscilado entre a “valorização” do município como entidade autárquica relativamente autónoma e as tentativas de “amarrar” e limitar as prerrogativas municipais aos ditames e imperativos do poder central.

Com as reformas de João Franco (1895-1896) esta centralização tornou-se mais acentuada, colocando o acento tónico na supremacia do poder central sobre o poder local. O Código Administrativo de 1896 viria a vigorar até 1910.

A história do municipalismo durante o liberalismo é reveladora da incoerência política e da ausência de estratégia do Estado na sua relação com os municípios, alternando os códigos administrativos de feição descentralizadora (1836 e 1878) com outros que restringiram acentuadamente a autonomia local (1842, 1886, 1895-96) (MONTALVO, 2003: 31).

Apesar de avanços, recuos, hesitações e compromissos, o Liberalismo construiu, ao longo do século XIX, os fundamentos essenciais do Estado Moderno Português (OLIVEIRA, 1997: 196).

No que diz respeito às reformas administrativas do Liberalismo oitocentista, a codificação administrativa teve, em Portugal, origem na introdução do sistema administrativo do tipo francês, operado pelo Decreto de 1832 de Mouzinho da Silveira, expedido em circunstâncias particulares da vida política do País.

Embora já anteriormente se tivessem verificado algumas tentativas, apenas nessa data se introduziu um novo modelo da administração pública liberal substituindo o velho aparelho administrativo-judicial do Antigo Regime.

Na opinião de António Montalvo (2003: 59), foram profundos os efeitos da política do Liberalismo na vida e organização dos concelhos, mas praticamente nulo o proveito tido pelos municípios no novo regime político. Apesar da posição de princípio da ideologia liberal ser favorável à autonomia local, a natureza centralizadora e unificada da organização administrativa do Liberalismo impediu o incremento da administração concelhia.

O centralismo monárquico que caracterizou o final do século XIX daria lugar com a Implantação da República, a 5 de Outubro de 1910, ao centralismo republicano, contrariando as expectativas de que “ao centralismo político-administrativo da monarquia constitucional iria suceder a descentralização administrativa e a devolução aos municípios da autonomia que haviam perdido com a reforma de Mouzinho da Silveira” (OLIVEIRA, 1997: 243).

1.1.4. A I República

Com o advento da República, e durante todo o período republicano, continuaram as experiências descentralizadoras e centralizadoras que marcaram a época da Monarquia Constitucional, não trazendo, em termos políticos, como se esperava, a estabilidade ao país.

Aquando da proclamação da República, vigorava o Código Administrativo de 1895-96, diploma legal de pendor claramente centralizador e que, por isso mesmo, não se identificava com os princípios republicanos propagandeados durante os últimos anos da Monarquia.

Mas, como o Partido Republicano não havia preparado qualquer reforma administrativa para ser aplicada mal a Monarquia fosse apeada do poder, e enquanto se elaborava um código administrativo de harmonia com o novo regime, foi promulgado a 13 de Outubro de 1910 um decreto com força de lei que estatuiu, de novo, a adopção do Código de 1878, de Rodrigues Sampaio, considerado mais descentralizador, muito embora não tenha sido possível ser adoptado na íntegra, tendo-se mantido a vigência do Código de 1896 em algumas matérias fundamentais (OLIVEIRA, 1997: 260).

Apesar de ter sido ao nível da administração autárquica que a República aplicou um conjunto mais significativo de reformas administrativas e de ter preconizado, com a aprovação da Constituição de 1911, onde estavam expressos “firmes propósitos descentralizadores” (OLIVEIRA, 1994: 46), um aumento das competências e atribuições do Poder Local e uma maior participação dos cidadãos, designadamente através do direito de voto para a eleição dos órgãos da administração local.

A Câmara Municipal passa a ser composta pelo Senado Municipal - assembleia deliberativa com uma sessão ordinária semestral - e pela Comissão Executiva - eleita pelo Senado, com um carácter permanente e com competência deliberativa nos negócios de pronto expediente surgidos durante o intervalo das reuniões do Senado, para quem era permitido reclamar dos seus actos (CAETANO, 1994: 332), cumprindo-se, desse modo, o preceito constitucional da divisão do poder municipal em deliberativo e executivo.

A Constituição de 1911 continha as bases da administração local e reflectia ainda as ideias descentralizadoras da República. Os princípios davam uma grande autonomia, especialmente ao município. Terminava a tutela administrativa, confiando-se só nos tribunais a fiscalização da legalidade da actuação dos corpos administrativos, aprofundava-se a democracia a nível local através do referendo e da representação das minorias e consagrava-se a autonomia financeira.

Na opinião de Aires de Jesus Pinto (1996: 51), a Constituição de 1911 foi “marcadamente influenciada pelas ideias liberais que tinham proliferado em Portugal durante o século XIX” e estabelecia ainda que a sua organização e as suas competências seriam reguladas por uma lei especial.

Surge então, para esse propósito, a lei nº. 88 de 7 de agosto de 1913, descentralizadora em relação aos municípios, conferindo-lhes um conjunto vasto de competências e atribuições. Mas, esta lei apenas promulgou parte da proposta que deveria constituir o Código Administrativo Republicano, constituindo, por isso, tão-somente “uma tentativa de adaptação de parte do edifício legislativo da administração local à mudança de regime e às promessas feitas pelos republicanos” (OLIVEIRA, 1997: 261).

A lei nº. 88 regulava essencialmente a organização, funcionamento, atribuições e competências dos corpos administrativos então criados: no Distrito a Junta Geral, no Concelho a Câmara Municipal e na Paróquia Civil a Junta de Paróquia, posteriormente designada de Junta de Freguesia, pela lei nº. 621 de 23 de Julho de 1916.

Ou seja, apesar da forte instabilidade que acompanhou o regime da I República não ter permitido a aprovação de um código administrativo, foi publicada, entre 1913 e 1926, legislação sobre a administração local que procurou traduzir os novos princípios constitucionais (OLIVEIRA, 1994: 40).

César Oliveira (1997: 263) refere que foram então vários os ensaios e as tentativas para a elaboração de um código administrativo com o objectivo de não só dar coerência e sistematização à inúmera legislação avulsa emanada do governo e dos órgãos

legislativos da República, mas resolver os problemas suscitados pela lei n.º 88 e pela vigência dos códigos herdados da Monarquia.

Mas o que é certo é que, ao contrário do que seria de esperar, na medida em que o ideário republicano formado durante a Monarquia Constitucional assentava na autonomia dos municípios, não se verificou uma real descentralização administrativa para os órgãos do poder local. Em termos financeiros, os municípios continuavam a estar muito dependentes do orçamento do Estado, comprometendo a sua capacidade de acção, e, além disso, verificava-se a persistência dos magistrados administrativos nomeados pelo governo, retirando-lhes dinâmica, autonomia e poder político. Ou seja, o Terreiro do Paço continuou a tutelar e a dominar efectivamente o poder local e as autarquias.

Manuel da Silva Costa e José Pinheiro Neves (1993: 81) salientam que a instauração de um novo regime, que assentava em ideais liberais e mais democráticos, defraudou portanto as expectativas geradas, não alterou significativamente as características estruturais herdadas do período anterior, continuou a existir um pleno de contradições e uma dependência muito grande das mudanças contínuas do governo.

A “modernização” enunciada e anunciada pelos republicanos do aparelho de Estado e das formas de participação não foi cumprida uma vez consumada a revolução. Cedo se esqueceram ou aviltaram as promessas de sufrágio universal e lisura dos procedimentos eleitorais, bem como os propósitos de autonomia, equidade e transparência do funcionamento da máquina administrativa (SERRA, 1997: 280).

A coberto do quadro formal potenciador da autonomia local, António Montalvo (2003: 34) verifica que, neste período, “a prática política centralista e controladora do governo contrariou a autonomia mitigada dos corpos administrativos.”.

A 28 de Maio de 1926, com o triunfo da revolta comandada pelo marechal Gomes da Costa, inicia-se um novo período na História de Portugal e igualmente um novo rumo para a administração local.

1.1.5. O Estado Novo

O Movimento Militar de 28 de Maio de 1926, contra o regime republicano e que deu origem ao Estado Novo, acentuou e agravou o centralismo implantado e imposto aos municípios pelas revoluções liberais do século XIX e continuado a partir de 1910 pela República democrática e parlamentar.

Aliás, conforme refere Aires de Jesus Pinto (1996: 54), uma das primeiras medidas da Ditadura Militar triunfante foi a de dissolver os órgãos municipais e proceder à nomeação ministerial de Comissões Administrativas para os municípios. Esta solução, que se manteve durante dez anos, caracterizou-se por uma concentração de poderes do governo, “a quem competia decidir, directamente ou através das comissões nomeadas, todos os assuntos municipais, sem que houvesse para os municípios qualquer réstia de descentralização ou autonomia.”.

O novo regime, assente no sistema corporativo, continuava assim a cercear a autonomia das instituições municipais, reforçando a centralização do poder político, restringindo a acção das novas autoridades locais e resultando num quase aniquilamento da administração local autárquica.

Durante o período da I República não foi promulgado qualquer código administrativo, apenas uma lei sobre a administração autárquica – a Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913. Tal tarefa veio a ser desempenhada pelo Estado Novo com a aprovação do Código Administrativo de 1936, inspirado porém na Constituição de 1933 que definiu, desde logo, o ordenamento político jurídico do País e hierarquizou os seguintes corpos administrativos, de baixo para cima: freguesias, concelhos e distritos, reintroduzindo as províncias como unidades administrativas autónomas (extinguidas posteriormente em 1959).

O novo Código Administrativo - revisto quatro anos mais tarde para dar origem ao Código de 1940 – consagrava o regime próprio de um estado corporativo. Este novo quadro normativo consagrava princípios de centralização administrativa com o inevitável esvaziamento do poder local no que diz respeito às atribuições e competências dos órgãos municipais “que só podiam deliberar no exercício da sua

competência para a realização das atribuições que expressamente lhes estivessem cometidas por lei” (PINTO, 1996: 56).

As atribuições municipais eram pois reguladas de acordo com o sistema da enunciação taxativa. Para além disso, a eficácia das deliberações estava condicionada pela aprovação do governo.

Como salienta António Montalvo (2003: 34), o modelo de organização e funcionamento dos corpos administrativos foi influenciado pela “natureza autoritária e antidemocrática do regime” e aponta, como exemplo disso, o facto dos corpos administrativos passarem a ser constituídos com base no sufrágio orgânico de tipo corporativo, circunscrevendo-se o sufrágio directo à eleição das Juntas de Freguesia, mas ainda assim limitado aos chefes de família. Além disso, o governo estava representado nos municípios através de magistrados administrativos por si nomeados.

O poder administrativo era exercido localmente por vários órgãos dependendo da circunscrição em que se inseriam: na Freguesia, a Junta de Freguesia e o Presidente da Junta; no Distrito, o Conselho de Distrito e a Junta Distrital e no Concelho, o Conselho Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara.

O Conselho Municipal tinha três funções específicas: eleitoral, pois era quem elegia os vereadores; moderadora, na medida em que fiscalizava a actuação do Presidente da Câmara e dos vereadores e ainda a função orientadora, traduzida pelo estabelecimento de regras gerais de acção administrativa e financeira.

A Câmara Municipal era composta por um presidente, nomeado pelo governo, e por vereador eleitos quadrienalmente pelo Conselho Municipal, e cujo número variava consoante a classe e a ordem dos concelhos.

Finalmente, ao Presidente da Câmara era atribuída a função de administrar o concelho, de superintender na execução das deliberações camarárias e de representar o governo no município, como magistrado administrativo. Dada a competência que lhe era cometida

na orientação e coordenação municipal, o Presidente da Câmara constituía uma das grandes limitações à autonomia dos municípios (PINTO, 1996: 57).

Financeiramente, os municípios estavam dependentes dos subsídios e participações do governo, tendo em conta a reduzida expressão das suas receitas fiscais, que mal chegavam para as despesas obrigatórias.

João Caupers (1994: 386, 387) defende que, durante o período do Estado Novo, o município foi o local de cruzamento da administração autárquica com a administração periférica do Estado:

Este cruzamento corporizado no Presidente da Câmara, não significando um regresso aos tempos de confusão entre a administração e a justiça, representava a continuação de uma velha tradição, várias vezes retomada durante a Monarquia Constitucional e que remonta aos tempos em que os juizes de fora presidiam às câmaras: a colocação da defesa dos interesses locais sob a responsabilidade de um representante do Estado.

Aires de Jesus Pinto (1996: 58) reforça esta ideia concluindo, pela análise do Código Administrativo de 1936-40 e de legislação especial, que, desde os inícios da década de 1930 até à queda do Regime de Ditadura em 25 de Abril de 1974, “foram consagradas as mais diversas formas de tutela sobre os municípios, tanto na área da tutela directa, como na da tutela indirecta.”.

1.1.6. A Revolução de 25 de Abril de 1974

Quando, em 25 de Abril de 1974, foi derrubado, pelo Movimento das Forças Armadas, o regime de ditadura vigente em Portugal desde 1930, instaurado por Oliveira Salazar e que foi personalizado por Marcello Caetano após 1968, “os municípios estavam sufocados pelo aperto político, administrativo e financeiro que, sobre eles, era exercido pelo Governo e por alguns departamentos da administração central” (PINTO, 1996: 58).

À semelhança do que aconteceu em muitos outros sectores da vida portuguesa, também ao nível da administração local se verificaram diversas e profundas mudanças na sequência das alterações políticas e sociais, a partir dessa data.

Tornou-se então imperiosa a ruptura com o regime anterior que, no que respeita aos municípios, operou-se pela dissolução dos corpos administrativos neles existentes, iniciando-se um processo de anulação das estruturas autárquicas corporativas, e a instalação de comissões administrativas em sua substituição, que geriram os municípios até às primeiras eleições para os órgãos das autarquias locais, em 12 de Dezembro de 1976.

César Oliveira (1997: 361) salienta que as eleições autárquicas de Dezembro de 1976 “realizaram-se já não apenas num contexto de normalização democrática da vida política portuguesa mas com os órgãos de soberania instalados e em pleno exercício de funções”. Em 3 de Janeiro de 1977 tomaram posse, em todo o país, as novas câmaras municipais, assembleias municipais e juntas de freguesia.

Estas comissões administrativas haviam sido criadas para existirem até à publicação das disposições legais relativas à reorganização dos corpos administrativos, prevista no programa do Governo Provisório, e que a Constituição da República Portuguesa, aprovada pela Assembleia Constituinte, em 2 de Abril de 1976, deu corpo.

A Revolução de Abril de 1974, ao marcar o fim do regime autoritário, restaurando a democracia em Portugal, originou igualmente a criação de novas instituições políticas e, por um lado, foram dados os primeiros passos para a recuperação de um longo período de estagnação, através da introdução de diversas reformas.

Desde essa data, verificou-se um esforço, sobretudo ao nível jurídico-administrativo e financeiro, no sentido de definir competências e proporcionar meios de resolução dos problemas mais elementares com que se defrontava o desenvolvimento local.

No que diz respeito à Administração Local Autárquica, a sua acção foi norteadada, numa primeira fase, pela construção de equipamentos e infraestruturas sociais básicas, com o objectivo de colmatar as carências mais elementares como o saneamento, a electrificação, o abastecimento de água, a rede viária, etc.

Esta fase é vulgarmente denominada, por Juan Mozzicafredo (1991: 101, 102) como o “grau zero” do poder local em Portugal, pois a sociedade encontrava-se com um baixo nível de desenvolvimento económico e era marcada por fortes assimetrias regionais, sobretudo entre o litoral e o interior:

Coloca-se, assim, como aspecto fundamental das funções do aparelho político local – visando a produção de integração social e de melhoria de vida e a continuidade das dominâncias políticas locais – a realização de infraestruturas básicas e de equipamentos. Serão estas as funções que, durante quase uma década, os executivos camarários irão desempenhando ao nível local, numa acção essencialmente centrada em políticas de infraestruturização e de reorganização dos espaços urbanos.

Posteriormente, o grande desafio que começou a colocar-se às autarquias locais foi o de intervirem decisivamente no processo do desenvolvimento local, enquanto factor de “crescimento e modificação qualitativo-estrutural de índole económica, mas igualmente como um processo baseado no aproveitamento das potencialidades endógenas e no respeito pela identidade e vontade própria das populações locais.” (LOPES, 1990: 17, 18).

A democratização do sistema político local implicou que se desenvolvessem expectativas de resolução dos problemas das populações e igualmente a generalização da ideia de que, no processo de democratização e descentralização do poder, o governo local constituía uma peça fundamental na reorganização de uma sociedade local em transformação (MOZZICAFREDO, 1991: 138).

As áreas de intervenção das autarquias locais passaram então a ser mais diversificadas e abrangentes. O planeamento municipal associa, assim, a necessidade de dar voz às exigências e aos interesses específicos das colectividades locais.

Na opinião de Raúl Gonçalves Lopes (1990: 25, 26), a prioridade passou a ser o assumir de uma estratégia de actuação autárquica com capacidade mobilizadora dos agentes locais, através de uma operacionalização e promoção da comunicação e colaboração entre aqueles e as entidades exteriores ao município, e ainda através do aproveitamento das potencialidades endógenas, em conformidade com os objectivos estratégicos do desenvolvimento local.

Ao reconhecer o papel relevante que os municípios têm desempenhado na vida político-administrativa do país, não se pode deixar de acentuar que, hoje em dia, esse papel tornou-se ainda mais importante e decisivo no desencadear e na coordenação dos processos de desenvolvimento local e regional.

Aliás, a experiência das autonomias locais tem sido referida, nos mais diversos discursos políticos, na história recente de Portugal, como uma das principais realizações do regime democrático, após o 25 de Abril de 1974, e como um dos campos onde se concretiza a melhoria das condições de vida das populações.

1.2. A Administração Local na actualidade

1.2.1 Enquadramento Legal e Estrutura Organizativa

O poder autárquico é vulgarmente considerado como responsável pelas mais essenciais transformações da sociedade portuguesa, nos últimos anos. Ao constituir-se como uma forma de administração autónoma ao nível das freguesias e dos municípios, traduziu-se numa das mais promissoras realizações do sistema democrático, na medida em que, através de uma acção dinâmica, tem sido o verdadeiro protagonista no combate aos estados de insuficiência das populações, além de contribuir, simultaneamente, para o seu progresso e bem estar.

Toda esta realidade tornou-se possível a partir de 1976, com a conquista, em termos constitucionais, da autonomia cabal e formalmente estipulada, com competências e atribuições próprias definidas.

O actual “figurino” da organização administrativo-institucional portuguesa, estruturado pela Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, no título relativo ao Poder Local (artigo 235.º) consagra na organização democrática do Estado a existência de autarquias locais, enquanto pessoas colectivas de base territorial, dotadas de órgãos

representativos e autonomia administrativa e financeira, a quem compete a prossecução dos interesses comuns e específicos das respectivas populações.

Em todo o território português, as autarquias locais são as freguesias e os municípios, prevendo-se ainda existência, no continente, de regiões administrativas, estas últimas ainda não implementadas (artigo 236.º da CRP).

Apesar de existir legislação complementar para definir o quadro de exercício das suas actividades, é, efectivamente, na CRP que se encontram os princípios gerais que formam, no seu conjunto, o regime ou o estatuto básico das autarquias locais. Estas, enquanto entidades públicas, coexistem com o Estado e participam com este no exercício da função administrativa. Embora tenham poder regulamentar próprio e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, são pessoas colectivas não soberanas, ou seja, a sua autonomia conhece evidentemente limites. Como refere José Queiró (1997: colunas 463-468):

O primeiro deles é o que decorre do facto de ao Estado pertencer o exercício da função legislativa, através da qual define a organização e os poderes dos entes autárquicos. (...) Uma segunda ordem de limites reside no sistema de controle da legalidade dos actos das autarquias. Esse controle realiza-o o Estado naturalmente através dos tribunais, aos quais está reservado o exercício da função jurisdicional. Mas pode ele ser feito também por via administrativa, na medida em que a lei atribua ao governo os correspondentes poderes de inspecção e fiscalização.

As autarquias locais pressupõem, nesse sentido, o reconhecimento de uma comunidade de interesses próprios da população de uma determinada área geográfica, distintos em relação aos interesses nacionais, que cabe à Administração Central prosseguir. Além disso, têm património e finanças próprias. Uma das mais relevantes dimensões da autonomia local é precisamente a proibição de qualquer forma de tutela política do poder central, designadamente do governo, perante as autarquias locais. O governo apenas intervém no exercício da tutela administrativa legalmente definida e que visa apenas a verificação do cumprimento da lei, “o que efectivamente redefiniu as relações entre o poder central e o poder local, atribuindo a este uma força e uma representatividade que não pararam de crescer durante o período contemplado” (FERREIRA, 1993: 197).

Na perspectiva de Luísa Costa Ferreira (1997: 9), a satisfação de forma organizada das necessidades colectivas, tendo sempre em atenção o interesse geral, deverá constituir o objectivo primordial da administração pública. Além disso, o conjunto dessas necessidades colectivas que, por lei, cada pessoa colectiva tem de satisfazer, materializa-se nas suas atribuições, dispondo para o efeito de órgãos com poderes funcionais, que têm de ter titulares (elemento humano), através dos quais se expressa a vontade do órgão.

Os municípios são entidades públicas, autónomas e dotadas de personalidade jurídica, isto é, são sujeitos de direitos e obrigações. Têm limites territoriais definidos e o direito a usar símbolos próprios (brasão de armas, selo e bandeira).

A CRP prescreve, no seu artigo 239.º, que “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável”. Ou seja, são dois, actualmente, os órgãos do município: a assembleia municipal, órgão deliberativo, e a câmara municipal, órgão executivo.

Genericamente, são atribuídas por via legal as seguintes atribuições: administração de bens próprios e sob a sua jurisdição, desenvolvimento, abastecimento público, salubridade pública e saneamento básico, saúde, educação e ensino, protecção à infância e à terceira idade, cultura, tempos livres e desporto, defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional e protecção civil.

1.2.2 Autonomia Local e Descentralização Administrativa

A CRP de 1976 deu origem ao actual sistema político-constitucional português. Entre outros aspectos apontava para uma descentralização democrática da administração pública, com o reforço do poder e da autonomia das autarquias locais, em que os órgãos autárquicos, directa ou indirectamente, passaram a ser livremente eleitos pelas populações locais – sufrágio directo, universal e directo - sem necessidade de homologação por parte do poder central.

Ricardo Pinto e José de Almeida (s/d: 22) defendem o princípio da autonomia local, hoje em dia, como um dos alicerces do Estado democrático português, o que significa que este deve garantir a existência de “entidades autárquicas com governo próprio, democraticamente escolhido pela colectividade, competências e poderes próprios e recursos financeiros (de base ou afectados pelo Orçamento de Estado) para a prossecução desses interesses próprios”.

A CRP consagra, em sede de princípios fundamentais, a autonomia das autarquias locais ao referir, no artigo 6.º, n.º1, que “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da autonomia das autarquias locais e de descentralização democrática da administração pública.”.

Ricardo Pinto e José Almeida (2001: 22) acrescentam ainda que, no confronto com o poder central, a autonomia local vai tão longe quanto se torne necessário para a garantia da filosofia descentralizadora da Constituição, hoje aliás reforçada pela consagração do princípio da subsidiariedade.

No artigo 237º., a CRP prescreve que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.”.

Para José Medeiros Ferreira (1993: 197, 198), “a institucionalização do poder local foi, assim, uma obra iminentemente legislativa, que deu origem a uma das maiores transformações das relações entre o poder político e as populações em Portugal”. Refere também que as autarquias locais surgiram como formas de administração autónoma dos interesses das populações e não como um meio de administração indirecta do Governo, além disso: “as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, mas constituem também uma estrutura do poder político, embora em concorrência com outros poderes do estado, nomeadamente o Governo central e a sua administração”.

À luz do Direito Administrativo português, Fausto de Quadros (1997: colunas 135-138) aponta a diferenciação estrutural da Administração Local em dois sentidos. O primeiro, Administração Local do Estado, que decorre da desconcentração de poderes pelos

órgãos centrais do Estado nos órgãos locais das hierarquias do Estado. O segundo, Administração Local Autárquica, resultante da descentralização pelo Estado nas autarquias locais das atribuições relativas aos interesses das respectivas populações.

A Carta Europeia da Autonomia Local, convenção internacional, elaborada no âmbito do Conselho da Europa, em 1985, dá também especial relevo à democracia local, enunciando alguns pressupostos que considera determinantes para o reconhecimento da importância da autonomia local: i) as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático; ii) o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa; iii) é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido; iv) a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão; v) a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder; vi) a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão.

A autonomia local é, assim, entendida como “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos” (CEAL, 1985: artigo 3º.).

1.2.3 Maior proximidade com o cidadão

Ao longo da História dos Municípios Portugueses verificaram-se avanços e recuos consoante as fases de absolutização ou liberalização do poder, ou como refere Almeida Santos (2005: 285) que intuitivo é também que “a democracia local é de todas a mais descentralizada e participativa. O processo histórico regista uma evolução centrípeta do poder, nomeadamente a partir da centralização do poder real, e uma sua evolução centrífuga a partir do iluminismo e da soberania popular.”.

As autarquias constituem a instância de governo mais próxima e aberta aos cidadãos e consequentemente com maior sensibilidade e receptividade, fundamentais para lidar com as necessidades e as propostas destes, pois é ao nível local que se encontram os instrumentos privilegiados para a melhoria da qualidade de vida das populações e para o aumento do envolvimento do cidadão na vida política da sua comunidade.

Existe o entendimento de que a descentralização de poderes para o domínio local, entendida como um processo legal de transferência de poderes de decisão, pertencentes à Administração Central, para órgãos próprios de entidades independentes do Estado, como é o caso das autarquias locais, traduz a possibilidade de uma maior proximidade entre o poder e as pessoas e uma maior participação dos cidadãos. Acresce o facto de as autarquias que representam as populações locais não dependerem de órgãos centrais, que apenas fiscalizam e garantem o cumprimento da lei por parte das autarquias locais.

Como referem Andersson Krister e Frank van Laerhoven (2007: 1086):

...decentralization incentives one step further by considering local politicians' incentives to invite ordinary citizens to participate in governance activities and decisions. (...) From this perspective, decentralization represents a quest for deepening democracy and giving citizens a say in the public affairs that most directly affect their own lives.

O município é a entidade local com mais fortes tradições na evolução administrativa portuguesa representando praticamente a única contrapartida e complemento administrativo ao centralismo da Administração Pública no nosso país, sendo-lhe atribuído, por isso, um maior significado e importância, constituindo a “autarquia fundamental” da administração portuguesa (PEREIRA, 1985: 13):

Como entidades públicas de administração são as autarquias locais que realmente têm a ver com o dia-a-dia de cada cidadão dizendo-lhe bastante mais do que outras instâncias de poder, de facto mais longínquas e diluídas no que respeita ao quotidiano das populações locais.

Pela sua convivência próxima com os cidadãos, são efectivamente os eleitos locais que melhor conhecem as carências e as preocupações sentidas pelas suas populações: a

aplicação do conceito de democracia ao quotidiano de cada um significa que o exercício do poder deve ser prosseguido de acordo com o princípio da subsidiariedade. Isto é, o poder democrático deve ser exercido tão perto quanto possível daqueles que por ele são afectados.

António Cândido de Oliveira (2005: 16, 19) acentua que a responsabilidade dos órgãos, directa ou indirectamente eleitos, perante os eleitores, representa um princípio fundamental da democracia local, e que, por isso mesmo, devem ser criados mecanismos que permitam “uma participação activa dos cidadãos nas deliberações que forem tomadas sobre os assuntos da comunidade respectiva.”. Acrescenta ainda que “o que abre um lugar próprio para a democracia local, ao lado do poder local, é exactamente o acentuar do papel dos cidadãos na administração dos assuntos das comunidades locais”.

A contribuição das autarquias para o aprofundamento da vida democrática do país estimulou uma maior participação dos cidadãos, designadamente na defesa e valorização dos seus direitos de cidadania. Aqueles exigem, cada vez mais, uma maior proximidade e uma maior participação no conhecimento e controlo do processo de decisão executiva.

Juan Mozzicafredo (2000: 3) refere que se verificou a alteração das expectativas, das necessidades e das exigências dos cidadãos, assim como a progressão dos seus direitos e a sua preocupação com a participação, também na esfera da administração. As novas tendências de transformação da estrutura do Estado acompanharam as transformações na administração pública, no sentido de a dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, procurando estabelecer uma forma de governação mais flexível e transparente.

O mesmo autor adianta ainda que:

As reformas na estrutura de participação dos cidadãos na administração pública podem igualmente introduzir melhorias no próprio funcionamento da organização. Com efeito, as reformas podem envolver mais os agentes no funcionamento e nas decisões das suas organizações. O aumento da participação dos agentes na reforma da estrutura organizativa e

nos processos decisórios potencia uma acrescida motivação e comprometimento dos mesmos agentes nesse processo (MOZZICAFREDO, 2003: 152).

Abrem-se, assim, os caminhos para mais e melhor participação cívica e, hoje em dia, as autarquias locais constituem, nesse âmbito, um campo privilegiado de vivência democrática mais estreita e mais intensa.

Ao reforçar a proximidade entre representantes e representados e ao permitir uma maior capacidade de participação e decisão democráticas sobre matérias do quotidiano dos cidadãos, o sistema político local constitui, nessa perspectiva, um factor de revigoração da cidadania e tenta combater, de algum modo, o distanciamento e a descrença que, por vezes, se verifica relativamente ao poder político. O poder local sai reforçado quantas mais garantias forem oferecidas à comunidade de acompanhamento da actividade autárquica. Além do mais, como aponta António Cândido de Oliveira (2005: 15):

Considerou-se mesmo que era a nível local que havia a possibilidade de aprofundar mais a democracia, dada a proximidade dos cidadãos em relação aos órgãos de poder. Esta proximidade permitia o recurso à democracia directa nas comunidades mais pequenas e possibilitava também, mais facilmente, o recurso a instrumentos de democracia directa como o referendo local. Se uma característica fundamental da democracia é o papel decisivo que nela desempenham os cidadãos, então é na democracia, a nível local, que esse papel melhor pode ser desempenhado.

Enquanto eleitor, o cidadão também sabe o poder que tem e de que forma poderá exercê-lo para actuar politicamente como sujeito activo do devir democrático. Isto tendo em conta que, em democracia, todo o poder político carece de sufrágio universal e, nesse aspecto, pode inferir-se que é do cidadão eleitor que promana todo o poder (RODRIGUES, 1995: 10, 46).

António Almeida Santos (2005: 291) aponta duas tendências de sentido aparentemente inverso, mas na sua opinião complementares, no âmbito dos efeitos da globalização sobre a democracia moderna. Assim, se por um lado prevê o alargamento dos espaços políticos nacionais com a futura existência de órgãos mundiais de decisão, e conseqüente afastamento físico desses órgãos daqueles a quem as decisões se destinam,

por outro lado, a sua previsão relativamente aos efeitos da globalização sobre o poder local é diferente pois considera que iremos assistir a uma progressiva revalorização dos órgãos locais de decisão, onde existe a maior relação de proximidade entre o poder e os destinatários das respectivas decisões e onde a participação dos cidadãos tem mais possibilidades de se verificar. Até porque o princípio da aproximação dos centros de decisão aos seus destinatários “é hoje um princípio dominante, por exemplo no âmbito da União Europeia, além de exigência indeclinável da democracia moderna.”. Acrescenta ainda que, nesse sentido, a democracia representativa “cede o passo à democracia directa, e os cidadãos exigem cada vez mais formas de participação individual ou grupal, cívica e política, nas decisões que lhes dizem respeito. Ora isso só é possível no contexto de uma relação de proximidade.”

Partilhando da mesma opinião, António Teixeira Fernandes (1997: 11) refere que “a comunidade local, com as suas singularidades próprias, contrapostas à homogeneização globalizante, provoca a dinamização das democracias, activando a vontade de participação”, que é “recorrentemente reivindicada pelas populações como dimensão essencial da democracia.”.

Embora inserido um fenómeno de globalização crescente, existe hoje um reconhecimento que é ao nível do governo local que o poder está mais próximo das pessoas. António Almeida Santos (2005: 284) encara a instituição municipal como a melhor via, até hoje encontrada, para aproximar os eleitos dos eleitores e para fazer participar os cidadãos na formação das decisões que lhes dizem respeito:

Com o poder local coincide a melhor democracia, porque é uma democracia de proximidade, em contraponto da democracia de distanciamento, quando não de alheamento, próprios da democracia representativa. Com o poder local coincide a melhor forma de aproximar os eleitos dos eleitores, porque reciprocamente se conhecem, se influenciam e se esclarecem.

Jordi Borja (2006: 60, 61) sugere que, numa época em que a confiança dos cidadãos nas instituições do Estado e nos partidos políticos está por vezes reduzida ao mínimo, o governo local deve aproveitar o privilégio que tem em termos de proximidade, estabelecendo uma relação diferente com a sociedade civil, na qual “la

descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas y la participación ciudadana en todas sus formas posibles tienen que caracterizar la gestión local, independientemente del tamaño y la población, del color político y de las urgencias urbanas.”.

César Colino e Eloisa del Pino (2003: 38) apontam a descentralização de competências e dos recursos de decisão locais como um pré-requisito necessário à criação de adequadas estruturas de participação dos cidadãos na vida local, sendo para tal importante garantir o compromisso dos governos nacionais com o papel das entidades locais na promoção da cidadania democrática, e consideram que é fundamental “promover um debate nacional sobre a renovação democrática sobretudo no âmbito local que considere a questão da participação dos cidadãos no seu todo e que se comprometa a uma profunda revisão dos mecanismos existentes da democracia representativa”, ao mesmo tempo que procede à análise de outras formas e experiências de participação cidadã.

2. Os cidadãos e a vida política local

2.1 Representação *versus* participação

Numa distinção entre democracias representativas, que caracterizam as democracias locais actuais, e as democracias directas, António Cândido de Oliveira (2005: 27, 28) acentua o papel do cidadão que, nas democracias directas, é grande, pois “cabe-lhe tomar as deliberações relativas à comunidade local e assegurar a execução das mesmas através de pessoas que designam para o efeito e que podem destituir a qualquer momento”, mas cuja concretização só é possível em comunidades relativamente pequenas, pois só estas permitem reunir os cidadãos para discutir e deliberar sobre os assuntos da comunidade local. Pelo contrário, o papel dos cidadãos fica reduzido, no modelo de democracia representativa, à tarefa de votar, “uma vez terminada a duração do mandato, para escolher de novo os representantes, recolhendo novamente a uma situação passiva até às próximas eleições.”.

Nesta linha de pensamento, Vuokko Nüranen (1999: 55) defende os cidadãos esperam que o governo local represente os seus desejos e satisfaça as suas necessidades e que na actualidade “representative democracy is no longer enough, and new forms of direct participation are needed to supplement, diversify and sometimes also to replace it.”. Ainda nesta linha de pensamento refere que:

in municipal decision-making, representative democracy has been the foundation of the political system and the dominant form of democracy. Citizens’ own participation has primarily referred to their right to elect the people who make political decisions concerning them and their possibility to act as political decision-makers themselves.

António Teixeira Fernandes (1997: 91) não considera possível a plena realização de um modelo de participação directa, embora considere que a sociedade local pode orientar de uma forma mais directa o seu destino, através do envolvimento das populações na resolução dos seus próprios problemas. Acrescenta ainda que “a esta condução da acção histórica da comunidade local pode dar-se o nome de democracia participativa, forma de governo que ocupa um lugar intermédio entre a democracia representativa e directa.”.

Na opinião de António Cândido de Oliveira (2005: 29, 30), apesar de se manter a representação, deve existir uma comunicação continuada entre os representantes e os representados, tendo aqueles que prestar contas aos eleitores (e não só no dia das eleições) e que estes devem poder utilizar meios de intervenção directa como o referendo. Acrescenta que não considera que o conceito de democracia participativa, no sentido de uma participação continuada dos cidadãos na vida política local, se oponha à democracia representativa. Refere ainda que a democracia local se revela, fundamentalmente, através da presença dos cidadãos na vida da comunidade local, ou seja se “a democracia exige a participação dos cidadãos e que se estes não participam (mesmo na democracia directa) então podemos dizer que a democracia está, pelo menos, em crise.” Ou então debilitada, na medida em que “não se manifesta a vontade dos cidadãos, mas apenas a de um número muito limitado deles.”.

Como refere Jordi Borja (1987: 125), sem participação dos cidadãos, a construção democrática não assenta em bases sólidas. O próprio desenvolvimento da democracia

está hoje estritamente relacionado com o desenvolvimento das formas e procedimentos de participação popular. E embora possam acontecer situações, em que a população é chamada a participar, que não tenham o eco esperado e uma resposta activa, o problema pode não estar apenas na ignorância ou desinteresse dos cidadãos, mas na incapacidade do sistema político em estimular e permitir essa manifestação. Ou seja, não se pode esperar uma participação elevada dos cidadãos se não sabem como, onde e para quê participar, ou se nem sequer existem os meios efectivos para que se concretize o seu envolvimento na elaboração e na execução das decisões.

Por fundamental que seja, a participação dos cidadãos não pode limitar-se aos actos eleitorais e à sua relação com os partidos. Até porque, o objectivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais directo e quotidiano o contacto entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, contribuindo para que estas tenham mais em conta os interesses e as opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las (BORJA, 1987: 131).

Partilhando desta mesma ideia, Joan Subirats (2001: 41) salienta também que:

...sí queremos dejar claro que tenemos la convicción de que sólo construyendo mecanismos democráticos que permitan decidir con rapidez y eficacia, pero también que permitan implicar realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, será posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas. (...) No podemos cerrarnos en la defensa numantina de unas instituciones y de unos mecanismos de decisión representativa que se obstinen en no experimentar nuevas vías de participación Y de deliberación popular.

2.2. O posicionamento do Conselho da Europa

O Conselho da Europa, através do seu Comité Director sobre a Democracia Local e Regional (CDLR), tem promovido o estudo e a publicação de orientações acerca da participação dos cidadãos na democracia representativa e dos instrumentos à sua disposição, na medida em que considera que um envolvimento activo e responsável dos

cidadãos contribui para a garantia da legitimidade, credibilidade e funcionamento dos sistemas democráticos.

A Resolução n.º 1121, de 1997, sugere que uma democracia “verdadeiramente viva” depende da contribuição activa de todos os cidadãos e convida os Estados membros a melhorar o seu sistema de democracia representativa através do equilíbrio entre o exercício da responsabilidade do poder político e o papel de cidadãos no processo de tomada de decisão.

Nesta linha de actuação, o Conselho da Europa promoveu um estudo (publicado em 2000) sobre a participação dos cidadãos no processo político da colectividade local, em que apresenta duas perspectivas diferentes relativamente a essa participação. Por um lado, a perspectiva realista que defende que os cidadãos só participam na vida pública quando está em causa um problema que lhes interessa particularmente e se acreditarem na eficácia da sua intervenção. Assim, a participação tenderia a ser uma actividade na qual apenas uma reduzida percentagem da população estaria muito implicada e que a maioria só interviria de forma pontual. A perspectiva participativa, por outro lado, encara a democracia como um processo que necessita da maior participação possível do cidadão e que o nível político local constitui, face à sua fácil acessibilidade e proximidade, a base ideal de participação.

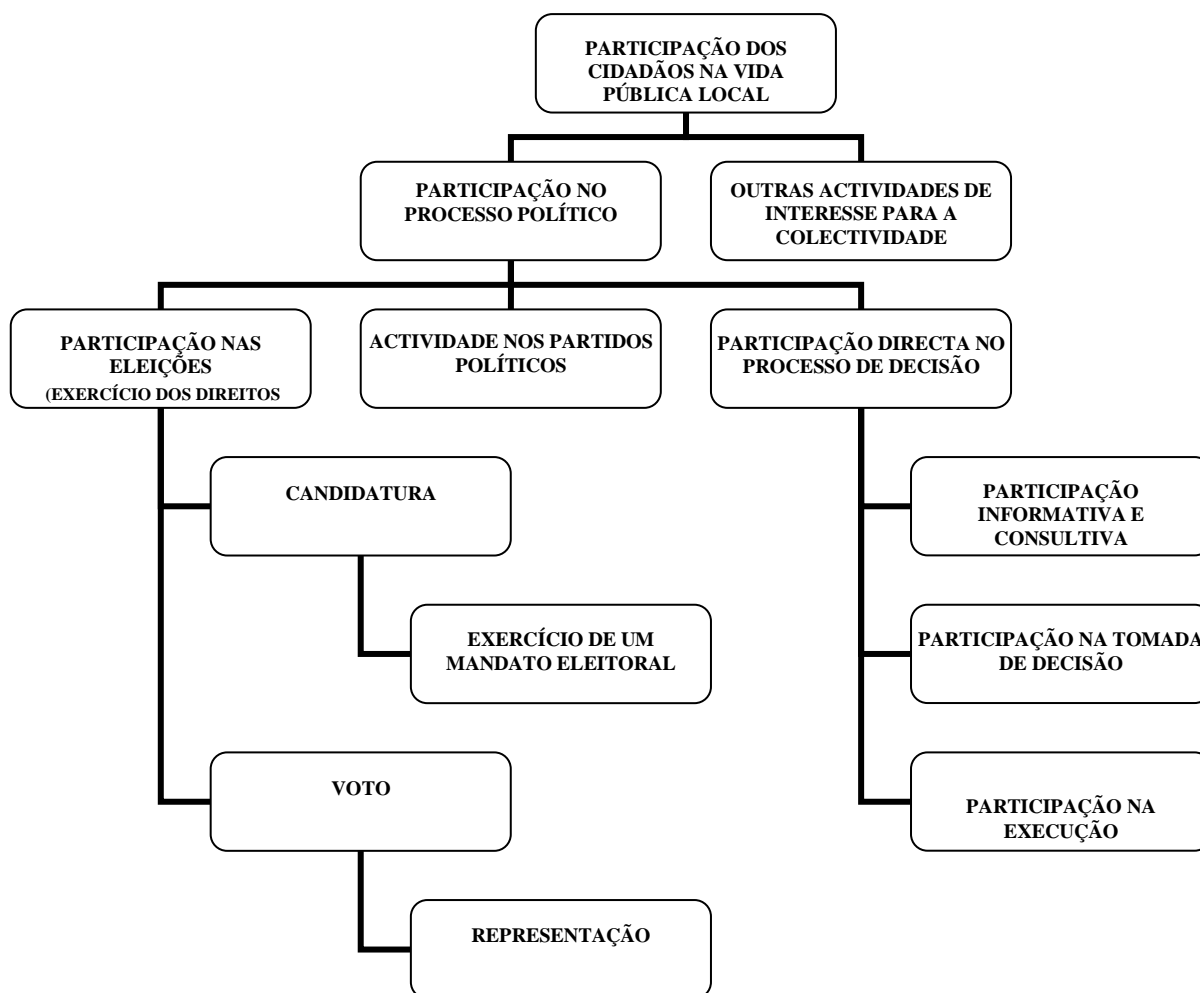
De qualquer forma, não deixa de salientar que um reduzido nível de participação no processo democrático é um sintoma preocupante e um factor que afecta o funcionamento da democracia local.

Na análise que faz da participação dos cidadãos na vida pública local, o Conselho da Europa destaca três aspectos: a participação nas eleições designadamente através do exercício dos direitos eleitorais; a participação directa no processo de tomada de decisões, através das diferentes formas de democracia directa e, por último, a actividade nos partidos políticos.

Relativamente à participação directa no processo de tomada de decisão são consideradas as seguintes dimensões, que diferem pela sua natureza, alcance e efeitos: a participação informativa (que pressupõe o acesso à informação e o diálogo entre as autoridades

locais e os cidadãos) e consultiva (que vai mais além da simples informação, sendo por isso menos superficial e mais interactiva); a participação na tomada de decisões (constituindo exemplos desta participação o referendo com carácter decisório, as assembleias de cidadãos com poder decisório, etc.) e a participação na execução (através por exemplo do controle directo na prestação de serviços colectivos com interesse para a comunidade).

Esquemáticamente podemos visualizar os aspectos anteriormente referidos da seguinte forma:



Decorrente deste estudo, o Comité de Ministros do Conselho da Europa aprovou, em 2001, a Recomendação n.º 19, sobre a participação dos cidadãos na vida pública a nível local, e que teve origem na identificação de alguns problemas, designadamente, o declínio do interesse público e uma certa indiferença em relação à política, que resulta

numa dificuldade de implicar mais os cidadãos, mediante as formas directas ou populares de consulta e participação.

Com efeito, propõe, assim, aos decisores políticos um conjunto de princípios e medidas, como base comum da acção dos Estados membros neste domínio essencial para a democracia. O que se pretende, acima de tudo, é intensificar a comunicação entre os cidadãos e os seus representantes eleitos e assim melhorar as possibilidades de participação. O diálogo entre os cidadãos e os eleitos locais é, assim, entendido como algo essencial para a democracia local pois reforça a legitimidade das instituições democráticas locais e a eficácia da sua acção.

Aponta o estabelecimento de laços com a população como a missão chave do sistema político local e que a evolução da política tem importantes consequências para as instituições tradicionais da democracia representativa local, obrigando-as a adoptar uma posição aberta, transparente e flexível para corresponder às expectativas dos cidadãos.

Defende ainda que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, as autoridades locais devem assumir um papel de primeiro plano na promoção da participação dos cidadãos e o sucesso de qualquer "política de participação democrática ao nível local" depende do compromisso destas autoridades.

Considera que a participação dos cidadãos está no seio da ideia de democracia e que estes, unidos aos valores democráticos, conscientes das suas responsabilidades cívicas e que se comprometem na vida política, constituem a força viva de qualquer sistema democrático.

Dos princípios essenciais de uma política de participação democrática a nível local, constantes do Anexo I da referida Recomendação, destaca-se o seguinte: “o direito de os cidadãos terem acesso a uma informação clara e completa relativa às diferentes questões que interessam às autarquias locais e de participar nas decisões importantes que comprometem o futuro destas últimas”; “o objectivo de reforçar o espírito de cidadania e de promover uma cultura da participação democrática”; a atribuição de “uma importância essencial à comunicação entre as autoridades públicas e os cidadãos e encorajar os responsáveis locais a valorizarem a participação dos cidadãos”; o

entendimento “da questão da participação dos cidadãos como um todo, tendo em conta ao mesmo tempo os mecanismos da democracia representativa e as formas de participação directa no processo de decisão e na gestão dos assuntos locais.”.

Para pôr em prática os princípios enunciados, são preconizadas, no anexo II, determinadas acções e medidas que podem ser adaptadas às diferentes situações das autarquias locais, tais como: “melhorar a transparência do funcionamento das instituições e das administrações locais”; “levar a efeito uma verdadeira política de comunicação, a fim de oferecer aos cidadãos a possibilidade de melhor compreenderem as principais questões que interessam à colectividade e os desafios das escolhas políticas mais importantes que os seus órgãos são chamados a tomar, bem como informar sobre as possibilidades e as formas de participação na vida pública local”; “promover o diálogo entre cidadãos e eleitos locais e sensibilizar as autoridades locais para a diversidade das técnicas que permitem comunicar com o público, bem como para a diversidade das possibilidades de participação directa do público nas tomadas de decisão”; “aumentar a influência dos cidadãos sobre a planificação local e, de maneira geral, sobre as decisões estratégicas e a longo prazo”; “desenvolver mecanismos que permitam recolher sistematicamente as reacções dos cidadãos a fim de os envolver na avaliação e na melhoria da gestão local” e “proceder de maneira a que a participação directa tenha um impacto efectivo no processo de decisão, que os cidadãos sejam bem informados sobre o impacto da sua participação e que vejam resultados concretos”.

2.3. Democracia Participativa nos Municípios

Borja (1987: 132) considera que o âmbito local é, provavelmente, o terreno político mais favorável, e também onde é mais imprescindível, para a participação dos cidadãos, que constitui um dos grande temas políticos da nossa época.

Na perspectiva de Julio Gómez (2006: 16, 17), devem ser implementadas formas de participação e gestão diferentes das tradicionalmente conhecidas, reconhecendo que tem sido ao nível dos municípios que se têm produzido, em maior quantidade, e com resultados positivos, inovações políticas que favorecem a participação dos cidadãos. Defende que é precisamente na esfera da vida quotidiana e no âmbito local que se

deverá iniciar e projectar o processo de envolvimento dos próprios cidadãos na resolução dos assuntos públicos que os afectam, na medida em que “pueden alcanzar mayor autonomía y obtener la oportunidad de incorporarse a una *estructura común de acción política*.”. Na mesma linha de pensamento, a democracia participativa permite “el desarrollo de una cierta capacidad para acometer las decisiones sobre la gestión de los recursos de su ambiente social y físico, y poder afrontar así la resolución de los problemas que afectan a los sujetos por parte de los propios sujetos.”:

...ao garantir a participação dos cidadãos na gestão autárquica, reconhece-se um papel activo e determinante daqueles na resolução e na intervenção quotidiana dos destinos da autarquia. O cidadão é, ou pode ser, um real co-produtor das decisões e um consultor privilegiado do Município, sendo a sua intervenção indispensável a uma gestão autárquica eficiente e eficaz (SOUSA, 1995: 86).

A emergência de espaços participativos é, a perspectiva de Joan Font (2001: 15, 16) especialmente clara no mundo local, na medida em que uma escala menor de governo facilita o desenvolvimento de instrumentos participativos, pois abre a porta ao diálogo e à interacção cara a cara. Em concreto, esta investigadora refere-se aos mecanismos organizados que permitem escutar a voz da cidadania nos processos de tomada de decisão a nível local e que vão mais além do simples fornecer informação ao cidadão sobre a actividade da administração municipal, ao implicar um intercâmbio bidireccional.

António Natera (2006: 134) encara também o governo local como detentor de determinadas características que o tornam como mais adequado para promover iniciativas de participação dos cidadãos, designadamente: a identificação da organização municipal com as peculiaridades e interesses do colectivo e do território da sua jurisdição (visibilidade, proximidade e acessibilidade); a ideia de que a administração local é mais versátil e flexível para dar resposta às solicitações concretas dos cidadãos e as maiores possibilidades que têm os governos locais para a criação de condições favoráveis de inclusão de indivíduos ou de grupos interessados nos temas públicos, através da promoção do compromisso cívico, dos sentimentos de pertença e a identificação dos cidadãos com a sua comunidade local.

No sentido de garantir a eficácia do exercício do direito de participação, Fernando Pindado (2006: 84) salienta que se deve definir previamente o motivo da participação, quem participa, como se participa e o que é que se espera da mesma. O que requer uma planificação e uma atitude pró-activa dos promotores dessa participação.

Ou ainda como referem César Colino e Eloisa del Pino (2003: 40):

Se tendrán en cuenta también qué grado de participación se desea, con qué fin y para qué decisiones a la hora de elegir un instrumento de participación sobre otro. No es igual una participación puramente consultiva que otra ejecutiva, y tampoco es lo mismo iniciar un procedimiento de participación puntual, que se agota en el tratamiento de un asunto, que otro discursivo y deliberativo que se enriquece con el paso del tiempo.

Jordi Borja (2006: 77) considera que a participação não pode limitar-se ao que está previsto em termos legais, e deve ser contemplada tanto no processo de elaboração de projectos como também no momento da sua gestão e execução.

Krister e Laerhoven (2007: 1089) acreditam que as instituições que envolvem de uma forma activa os cidadãos no processo de decisão, mais do que apenas consultá-los acerca das suas preferências, alcançam melhores resultados, mas para isso é fundamental a existência de “institutional arrangements that facilitate the participation of ordinary citizens in the public policy process within the realms of the municipal government.”, através de “institutionalized forums that allow the public at large to take part in deliberation, negotiation, and administrative decision making about public affairs.”

Vuokko Nüranen (1999: 56) constata que o grau de envolvimento e participação dos cidadãos depende de determinados pré-requisitos:

The citizens' own experiences and impressions of municipal decision-making affect the degree to which they themselves are willing to participate and commit themselves. Changes in the way of doing things, for example, the increase of citizens' rate of participation or the procedures by which those in elected offices and workers give the citizens space and support their direct participation, require change in ideas relating to these. The significance, channels and form of the municipal political decision-makers' notions of citizens and citizens' participation create preconditions, such as how the participation of citizens will be used and how efficient and effective citizens' participation will be.

Parte III

Comunicação Pública

1. Comunicação na Administração Pública

1.1. Definição e Fundamentos

A descentralização de competências e a ampliação das responsabilidades na formulação das políticas públicas deu origem a uma nova realidade que desafia as formas tradicionais de comunicação pública, ou seja, a comunicação entre o poder público e a sociedade.

Ao longo do período que se seguiu à revolução de Abril de 1974, e no âmbito destas competências e novos desafios da administração pública, em particular do sistema administrativo local, as políticas e as estratégias de comunicação começaram a adquirir dimensão e importância nunca antes verificadas.

Maria Teresa Gomes Salis (2003: 191) define comunicação pública, em sentido amplo, como “toda e qualquer comunicação produzida por entidades públicas no exercício das suas funções” sejam estas políticas, legislativas, administrativas e jurisdicionais, com as especificidades inerentes à natureza de cada uma. Relativamente à actividade de comunicação que decorre da função administrativa, espera-se que a mesma apoie a formulação de políticas públicas e assegure a sua concretização de forma eficiente e eficaz.

É precisamente a questão do envolvimento dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos e do seu contributo para a transparência e qualidade democráticas, que esteve na origem do estudo elaborado em 1998, pelo comité PUMA da OCDE. Neste âmbito foram assinaladas as expectativas dos cidadãos relativamente às políticas de informação definidas pelos governos designadamente:

transparency in political life and in government machinery, which are the main components in the management of public affairs; the information needed to be able to take part in public life and elections, in the debate on policies and possibly in the decision-making process; and the demand that political and administrative bodies provide sufficient information on their activities so that some form of control is possible, or at least so that the decisions can be understood.

Na perspectiva de Maria Teresa Gomes (2003: 200, 201), compete então à administração pública assumir um papel pedagógico e de incentivo à participação, através de uma “adequada política de comunicação que facilite o acesso à informação em quantidade e com qualidade, o recurso a mecanismos que favoreçam o aparecimento de novas ideias e propostas por parte dos cidadãos e a sua participação nos assuntos públicos.”. Isto com o objectivo de colmatar o *déficit* de recursos culturais e económicos de parte significativa da população que a habilitem a “beneficiar dos direitos que lhe assistem, conhecer as responsabilidades que devem pautar a sua actuação cívica e política, formar uma opinião para avaliar as vantagens e os inconvenientes duma medida e o desempenho dos seus governantes” e ainda participar activamente nos processos de tomada de decisão.

Edson Athayde, vice-presidente criativo da agência de publicidade Ogilvy (cit. in Revista Visão, 2007), considera que, ainda assim, o Estado português não está muito atento à questão da comunicação:

o cidadão até agradece se for informado, o problema é que, em Portugal, a comunicação estatal não é bem vista pelos líderes de opinião. Existe a ideia de que o dinheiro investido em comunicação é dinheiro mal gasto, porque facilmente se transforma em propaganda. E isto é não só uma forma muito reduzida de ver o Estado como também é uma forma muito reduzida de ver a comunicação.

Com o aparecimento duma comunicação da administração pública com características, temas e emissores próprios, e no sentido de preservar a integridade e a neutralidade da actuação dos serviços públicos, Maria Teresa Gomes (2003: 211) reconhece que é fundamental distinguir com clareza entre comunicação “política” e comunicação “pública”, “uma fronteira por vezes difícil de delimitar dado que o Governo exerce simultaneamente a função política e a função administrativa.”. Salienta que, no fundo, está em causa distinguir entre a “comunicação associada à conquista ou manutenção do poder e a comunicação que suporta o exercício do poder.”.

1.2. O Direito/Dever de Informação

O direito de informação está consagrado no n.º 2 do artigo 48.º da CRP que estabelece o direito de todos os cidadãos “a ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governos e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.”.

Este direito dos cidadãos traduz-se também, assim, num dever das instituições públicas, no âmbito das suas obrigações e competências, de, a cada momento, explicarem e darem a conhecer as suas políticas e respectiva aplicação. Para isso, devem dispor de “organização, políticas e meios que lhes permitam fazer chegar às pessoas, informação das suas actividades e decisões.” (SOUSA, 2006: 181)

No entanto, António Cândido de Oliveira (2005: 34, 35) reconhece que, apesar de já estarem previstas certas regras jurídicas para determinados domínios, como os do urbanismo ou do ambiente, “seria ainda necessário que fossem estabelecidas outras que dessem uma concretização mais detalhada à questão da informação dos cidadãos, na medida em que, sem esta não é possível uma participação séria”. Trata-se, ao mesmo tempo, de um direito dos cidadãos e um dever dos poderes públicos locais. A informação deve existir não só quando é solicitada, mas como “forma normal de exercício do poder a nível local. Não se trata sequer de fazer valer o direito à informação contra obstáculos que os órgãos locais a ele ponham, trata-se de o integrar no âmbito da política local como um dever jurídico.”.

Mas, para Maria Teresa Salis Gomes (2003: 205), o dever de informar não é, por si só, suficiente e daí que se tenha transformado no imperativo de comunicar, na medida em que “é preciso que a comunicação surta o efeito pretendido, que os destinatários actuem em conformidade com o teor da mensagem.”.

1.3. Informação e Participação

Sem uma informação clara, acessível e oportuna não pode existir uma participação de qualidade, consciente e responsável e uma cidadania mais crítica e exigente. Deve ser igualmente bidireccional pois não só os governantes necessitam conhecer o que pensam os cidadãos, assim como estes necessitam saber opiniões dos seus eleitos e as razões que levaram às suas decisões. Ao democratizar a informação está-se, por um lado, a facilitar o seu acesso e, por outro, a tornar o cidadão mais próximo dessa informação.

Nesta dimensão informativa, Luís Macedo Sousa (2006: 186) escreve que:

nunca é demais enfatizar a importância do Estado explicar bem a sua acção, não apenas para que a sociedade a entenda ou aceite mas porque esse é um fundamento essencial da vida contemporânea. E tanto assim é a nível central como dos municípios; o ciclo das políticas públicas em sociedades modernas e abertas, impõe grandes cargas informativas nos processos de preparação, decisão, implantação e até, quando existe de forma estruturada, na fase de avaliação.

António Cândido de Oliveira (2005: 43) salienta que, ainda que implicitamente, a informação e o debate dos assuntos não podem deixar de estar presentes no momento da decisão (e da respectiva fundamentação), pois é através desta (e da sua posterior execução) que a democracia local se manifesta. Apesar de na democracia representativa não haver, em princípio, lugar para a intervenção directa dos cidadãos, “uma coisa é a decisão tomada depois de uma adequada informação e ampla discussão pública, outra é a decisão de gabinete sem qualquer participação.”

Nesta linha de pensamento, e tal como refere Arlindo Mota (2005: 133), uma boa política de acesso à informação, embora torne mais transparente a gestão pública, não é por si só um requisito suficiente para que o cidadão esteja em condições de participar. É pois necessário que “os governos, designadamente os locais, estejam dotados de uma política de encorajamento da participação, que garanta que os impulsos gerados pelos cidadãos sejam levados em linha de conta na formulação das políticas públicas e na tomada de decisões.”

A participação é, assim, entendida no sentido da oportunidade discussão de problemas e prioridades e de o público poder participar na tomada de decisões que afectam as suas próprias vidas e o seu futuro. Significa aproximar a administração pública aos cidadãos, aproximar os cidadãos dos seus representantes políticos.

Muito embora a comunicação comece a adquirir finalmente uma importância há muito reconhecida pelo sector privado, em que os países da OCDE iniciam uma nova etapa da sua vida democrática ao procurar promover a participação dos cidadãos na tomada de decisão em matéria de políticas públicas, Maria Teresa Salis Gomes (2003: 213) aponta algumas responsabilidades que recaem sobre a comunicação pública, designadamente:

apoiar a execução de medidas políticas, salvaguardando os valores administrativos de transparência, *accountability*, participação e equidade, conquistar os funcionários públicos para a mudança, motivar os cidadãos a participar, promover o trabalho cooperativo entre parceiros, e, acima de tudo, velar para que nenhuma medida da sua responsabilidade seja geradora de exclusão.

Reconhece ainda que “perante a riqueza das experiências em curso, a partilha de informação com vista à identificação das melhores práticas será, porventura, um objectivo a prosseguir nos próximos anos pelos departamentos de comunicação”, o que pressupõe um novo desenho institucional com a criação de estruturas de comunicação especializadas e profissionais.

1.4. As novas tecnologias da informação e comunicação

As novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) fornecem novas oportunidades, novos desafios, novas experiências na troca de informações e novas possibilidades de relação entre os cidadãos e representantes políticos, permitindo um certo reencontro entre a política e a sociedade. Podem ajudar tecnicamente à melhoria de canais de informação, comunicação, deliberação e participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas, tornando-os mais imediatos, simples e eficazes.

Arlindo Mota (2005: 77) reconhece que as administrações públicas devem estimular a participação dos cidadãos e a interacção com os governos, mobilizando todos os meios de que as novas TIC dispõem, “numa perspectiva de potenciação do processo democrático, que o modelo da boa governação pressupõe e exige.”.

Ao possibilitar um acesso mais fácil dos cidadãos à informação política e a interactividade nas relações entre estes e os seus representantes, tornam possível uma comunicação mais próxima e personalizada.

Todos os membros da OECD (2001: 50) reconhecem a importância das TIC's como ferramentas extremamente úteis para fortalecer as relações entre governo-cidadão. Embora a extensão do seu uso varie, e actualmente o seu papel seja complementar às ferramentas tradicionais, todos os países estão a dar passos na sua utilização na administração pública e na sociedade em geral. Todos reconhecem o seu potencial para fornecer melhores serviços públicos a menor custo, aumentar a transparência e a responsabilidade dos governos e promover um maior envolvimento dos cidadãos nos processos democráticos:

Seria impensável, neste contexto de irrupção hegemónica da sociedade da informação, que não surgissem tentativas de apontar caminhos a uma reconstrução democrática, quer para lhes aplicar a lógica interna do actual sistema de democracia representativa, ou partir da perspectiva de construir com o auxílio das novas tecnologias, o velho ideal da democracia directa, quer tratando de imaginar novas formas de articulação e governação colectivas. (MOTA, 2005: 70).

Partilhando desta ideia, Maria Teresa Gomes (2003: 2002) refere que as novas tecnologias são hoje um canal fundamental à disposição da Administração pois vieram permitir “aumentar a informação disponível ao reduzir os custos de difusão, melhorar a acessibilidade da informação, diminuir o número de intermediários entre a fonte de informação e o cidadão e facilitar ainda a partilha de ideias entre comunidades virtuais.”.

2. Comunicação nos Municípios

2.1. Definição e objectivos

Ao nível local é, por excelência, aos municípios que compete o papel de promoção da comunicação com as populações locais, definindo e tornando funcionais os processos de comunicação: “cabe-lhes, assim, uma enorme responsabilidade na escolha dos adequados conteúdos, meios e canais de comunicação e na decisão de à comunicação afectar os recursos necessários.” (SIMÕES, 1987 : 86).

Na definição que apresenta de informação municipal, Philippe Langenieux-Villard (1995: 13) refere duas características: a primeira tem a ver com a delimitação do âmbito geográfico a que diz respeito (com a possibilidade do público ao qual se dirige ser perfeitamente identificado), a segunda relaciona-se com o seu estilo: deverá ser uma informação concreta, quotidiana e de proximidade. Isto é, uma informação onde não há lugar para a imprecisão, que responde às questões dos cidadãos sobre várias matérias da realidade local, de forma permanente e ao ritmo das realizações municipais, e que não se contenta apenas com a explicação das acções dos eleitos, mas que possibilita o diálogo equilibrado entre a população e os seus representantes. Só assim, “l’information municipal se transforme-t-elle progressivement en un véritable système de communication.”.

Josep Maria Canals (1987: 188, 189) considera a informação como elemento básico de actuação das administrações municipais, na medida em que uma informação detalhada sobre as situações permite a adopção de decisões ajustadas, ou seja, o sucesso das acções depende, em última instância, da qualidade da informação utilizada para planear, programar e decidir. Por outro lado, também só através da informação se poderão suscitar actuações participativas dos cidadãos, pois permite a essas instâncias de governo uma maior transparência no que diz respeito à sua actuação. Este objectivo, porém, não é facilmente atingível pois depende da elaboração e disponibilidade de informação objectiva da estrutura municipal para exterior. No entanto, em cada caso concreto, os circuitos utilizados para criar, animar ou manter esse ambiente participativo devem ter em conta as idiosincrasias de cada espaço e de cada momento.

Conforme salienta Eduardo Camilo (2002: 672) a comunicação municipal tem vindo progressivamente a ganhar importância para as edilidades “ao ser explorada como um instrumento, entre tantos outros utilizados pelos municípios, para alcançar objectivos municipais específicos, independentemente da sua natureza política ou administrativa”, e ao ser utilizada como canal de expressão das opiniões das sociedades civis municipais, constitui, na sua opinião, a “condição essencial para uma maior participação das populações nas actividades municipais.”:

Al analizar la sociedad actual y sus aspectos más importantes de desarrollo, la información se convierte en un elemento de la mayor importancia. No puede extrañar a nadie, por tanto, que se esté formando la opinión de que muy pronto, o ya en la actualidad, la información constituirá un objeto propio de servicio en la Administración municipal. Un servicio más, al lado del alumbrado público, del urbanismo, de las obras en las calles, de la canalización de las aguas residuales, etcétera. La información es un elemento más de la vida ciudadana y por tanto constituye un elemento de interés para la actuación municipal (CANALS, 1987: 189).

Luís Macedo e Sousa (2006: 175) reforça a inevitabilidade da comunicação associada à prática do Poder Local, na medida em que se trata de um nível de poder “em que a proximidade, aparente ou real, entre eleitos e eleitores, torna premente o recurso à interacção entre as partes.”

Para que a dimensão interactiva da comunicação municipal, que possibilita o aparecimento de canais de *feedback*, de participação e reflexão, seja entendida como uma necessidade essencial, não é de todo alheia a postura de autarcas com novas culturas e mentalidades políticas e, sobretudo, estilos de governação diferentes que valorizam uma actuação municipal centrada no diálogo com as populações (CAMILO, 2002: 676, 677).

A estratégia de comunicação deverá ser adequada às características específicas de cada município. Por isso, devem ser constituídas estruturas de comunicação e a sua acção deve ser cuidadosamente planificada e programada à semelhança de outras áreas de actividade e intervenção autárquicas:

Os intérpretes políticos em geral e os autarcas em particular, são seres de acção e de comunicação colocados perante sucessivas probabilidades de produzir boas ou más políticas e conseqüente explicação pública. Cada município tem uma condição e um rumo próprio, um trajecto e reconhecimento público feito de decisões mais questionáveis mas por menos gente, que podem e devem ser explicadas, obedecer a uma lógica e a uma mensagem comum, de identificação e agregação (SOUSA, 2006: 188).

A comunicação municipal tem subjacente à sua actividade a concretização de objectivos diversos, entre os quais se destacam: a transmissão e divulgação de informações, a auscultação de opiniões, a sensibilização e a formação e, ainda, a motivação à participação. É precisamente esta última que está em análise neste trabalho. Ou seja, a comunicação associada a uma gestão autárquica aberta, transparente e eficaz, que permita um efectivo envolvimento das populações na vida local.

Philippe Langenieux-Villard (1995: 98) considera que a promoção da democracia, associando os cidadãos às decisões dos eleitos, apesar de difícil concretização, deverá ser um dos objectivos da informação municipal. Cita como exemplo a organização de reuniões de bairro, que ao constituírem debates descentralizados, colocam em contacto directo as populações com os seus representantes, possibilitam a troca de informações e permitem, acima de tudo, “libérer la parole de l’homme et de faire de l’habitant un acteur direct de la vie municipale.”.

2.2. Importância

Tal como já foi referido anteriormente neste trabalho, qualquer forma de participação exige o pré-requisito do direito a ser informado. Não é possível contribuir efectivamente para a vida local sem ter a informação suficiente. Para este envolvimento dos cidadãos na administração pública local é fundamental a salvaguarda do direito dos cidadãos de serem informados correctamente.

Além disso, as populações locais estão cada vez mais exigentes com as actividades políticas exercidas pelos autarcas e com a forma como os recursos locais são administrados, a comunicação concretizada a partir dos municípios tem vindo a ganhar uma importância crescente. É imprescindível manter uma relação de comunicação

efectiva com os públicos identificando as suas necessidades de comunicação e veiculando informações relevantes de modo a informá-los e mobilizá-los para os grandes objectivos da instituição.

Ruben de Carvalho (2001: 82) aponta uma componente da informação municipal como absolutamente essencial e que é aquilo a que se poderá chamar a informação útil que facilita ao munícipe o seu relacionamento com a autarquia, entendida como fundamental para a aproximação e para a própria intervenção do munícipe na coisa pública. Isto porque “ninguém intervém naquilo que não conhece, ninguém faz, ninguém respeita ou ninguém se interessa por uma qualquer realidade que, só com carácter excepcional é procurada.”.

Para Pedro Jorge Braumann (1987: 58) a apetência actual pela informação a nível local justifica-se pela “necessidade de saber, compreender, falar e de se situar”, na medida em que, para além de ajudar na tomada de decisões, “contribui para alimentar e enriquecer o debate económico e social, para compreender as questões reais do momento, de uma maneira geral para fomentar o diálogo social.”.

A questão da informação e comunicação actuaes não deve limitar-se, assim, apenas à promoção da participação das populações e dos agentes locais no desenvolvimento local, nomeadamente através da concretização de acções conjuntas com o poder local, mas deverá ter também como objectivo “fomentar um conhecimento mais profundo da acção autárquica que permita uma clarificação de contornos na imagem pública dos seus órgãos representativos.” (VENTURA, 1987: 126).

2.3. A dimensão interactiva

A comunicação proferida a partir dos municípios deverá verificar-se nos dois sentidos, através de vias bidireccionais, ou seja, ao mesmo tempo, transmitir aos munícipes a informação oportuna e necessária dos projectos, das realizações e das intenções da autarquia (boletins informativos, emissoras de rádio, gabinetes de imprensa ou serviços

de relações públicas, etc.) e recolher as opiniões, preocupações e anseios da sua população (fóruns consultivos, caixas de sugestões/reclamações, etc.).

É precisamente esta interactividade que Eduardo Camilo (1998: 28, 29) entende como necessária para contrariar utilização da comunicação municipal como “mero veículo de transmissão de informações através do qual os autarcas comunicam unilateralmente com os munícipes.”. Vai mais longe ao sugerir que aquela seja entendida como um conjunto de “práticas interlocutivas de mediação entre os objectivos e as acções realizadas pela estrutura institucional do município e as expectativas e os desejos de sociedade civil, enquadrados numa estrutura social concreta e com uma identidade específica”, assumindo-se como um espaço de diálogo entre os cidadãos e os seus representantes políticos.

Tal como refere Josep Maria Canals (1987: 190), “el objetivo de la Administración municipal es conseguir un alto índice de información para los ciudadanos” e que, por isso mesmo, deve preocupar-se de que os canais de distribuição de informação funcionem correctamente “no sólo para su propia información, sino también para la información generada y recibida por el contexto ciudadano.”.

A informação é imprescindível para a transparência da actuação municipal pois transmite aos cidadãos um maior conhecimento das estruturas administrativa, dos objectivos que estão na base de determinadas decisões e actuações, etc. E só através dessas informações poderão suscitar-se actuações participativas por parte dos cidadãos.

As acções de informação/comunicação são importantes para os autarcas prestarem contas do seu trabalho aos eleitores, e através desta transparência da sua actuação conquistarem a confiança daqueles para os diversos actos de gestão, ao mesmo tempo que sejam associadas as ideias de qualidade, transparência, equidade, celeridade e eficácia:

A discussão sobre assuntos relevantes das autarquias locais é a seqüência natural de uma informação dos cidadãos bem sucedida e uma boa preparação para decisões devidamente fundamentadas (...) Não se trata meramente de dar a conhecer aos cidadãos os problemas existentes, mas de debater com eles tais problemas para encontrar caminhos de resolução

dos mesmos. O eleito não tem um papel de mero receptor da opinião dos leitores, mas deve dar também a sua opinião, alimentando em caso de divergência, um debate que será sempre enriquecedor.” (OLIVEIRA, 2005: 41).

2.4. Constrangimentos

Eduardo Camilo (2002: 678) aponta dois tipos de razões que dificultam a implementação da comunicação municipal associada ao princípio da democracia, neste caso relacionado com a possibilidade de as sociedades civis poderem participar activamente no processos de decisão municipal, e de as actividades que os municípios concretizam exprimirem os interesses e a vontade colectiva. Por um lado, refere-se às especificidades das dinâmicas políticas municipais, na medida em que “é precipitado considerar que a globalidade dos autarcas adapte facilmente um modelo de comunicação que implique alterações tão profundas na natureza das práticas municipais que estão habituados a desempenhar.”. Ou seja, a comunicação municipal subjacente ao princípio da democracia pressupõe que “as deliberações e as actividades municipais sejam previamente ratificadas pelas sociedades civis” e que os representantes municipais se limitem a “traduzir mecanicamente o interesse público na actividade municipal. No entanto, este modelo nem sempre corresponde à dinâmica real das acções municipais que “ao contrário de exprimirem uma atitude por parte dos autarcas que privilegie a negociação e o debate público de ideias, ainda resultam de um relacionamento municipal de tipo personalizado, autocentrado e multifacetado que varia ao sabor das solicitações, das familiaridades e das cumplicidades sociais, político-partidárias, económicas e até mesmo desportivas, que ainda existem nalguns concelhos.”.

Por outro lado, refere-se às dinâmicas sociais ainda existentes em boa parte dos concelhos. Isto é, para se implementar como um suporte de participação política e administrativa alargada às sociedades civis, a comunicação municipal pressupõe a existência de “expectativas de participação municipal, acompanhadas de interesses e reivindicações municipalmente pertinentes, isto é, de acordo com as realidades e os problemas municipais existentes.”. O que implica a “produção e consumo de produtos culturais sobre as realidades municipais”, além de uma “disponibilidade para os reflectir

subjectiva e intersubjectivamente”, situação esta que também dificilmente se verifica por causa, não só do “baixo nível cultural e intelectual que uma boa parte da população ainda apresenta, como também (com algumas honrosas excepções), devido à inexistência nos concelhos de mercados locais de dimensão suficiente para suportar uma indústria cultural de base local ou municipal.” (CAMILO, 2002: 679).

Tal como salienta Pedro Santana Lopes (2001: 45, 46), na sua qualidade de autarca, “não existe uma opinião pública efectivamente mobilizada nos intervalos eleitorais para os assuntos da governação autárquica, para além daquilo que diz respeito aos seus interesses imediatos ou directos.”. O que conduz, na sua opinião, a um grande défice de representatividade, entendida como aquela que “não se esgota no dia das eleições, mas que é renovada pela prática do dia-a-dia e pela comunicação entre governantes e governados no quotidiano do funcionamento dos sistemas políticos, nomeadamente no sistema político local.”.

A questão do relacionamento entre uma melhor informação dos cidadãos e uma opinião pública mais esclarecida e o seu contributo para a tomada de decisões é colocada por Jean-Pierre Muret (2001: 69, 70) no âmbito da democracia de representação completada por uma democracia participativa, na medida em que “face à la montée de ces nouvelles exigences citoyennes, il est loisible de conclure que les formes anciennes de démocratie de délégation sont largement insuffisantes et qu’il faut trouver d’autres formes de rapports entre dirigeants locaux et population citoyenne.”.

Helena Roseta (2001: 93) salienta que uma questão pertinente que se coloca hoje em dia é a de saber como é que os cidadãos podem participar nas decisões que lhe dizem respeito na vida local. Uma questão que, na sua opinião, está correlacionada com o acesso à informação, sem a qual “a participação fica separada de uma das suas bases principais.”. A necessidade de uma “democracia interactiva” exige “uma nova organização do poder político e uma nova atitude quer do lado dos cidadãos, quer do lado do poder político.”. Tudo isto, acrescenta ainda (ROSETA, 2001: 97), implica que haja uma atitude de certa humildade democrática por parte de quem está nos cargos de responsabilidade, para aceitar “o que vem na volta”, ou seja, “para se ser capaz de aguentar as críticas, aguentar os reparos e de perceber nessas críticas e nesses reparos

vêm às vezes as coisas mais relevantes que nós temos de ouvir, para mudar de rumo ou para alterar programas que estão em curso.”.

Ainda nesta linha de pensamento, Santana Lopes (2001: 50) sugere a necessária existência de meios para que “os cidadãos recebam a informação sobre assuntos locais, em percentagens correspondentes à importância que esses assuntos locais têm na sua vida do dia-a-dia”, para que o seu interesse nos mesmos pudesse aumentar. No entanto, “enquanto este desfasamento não estiver corrigido tenderá a ser cada vez maior o défice de representatividade.”.

Na perspectiva de Eduardo Camilo (2002: 679), existem dificuldades na operacionalização de um modelo de comunicação municipal que “actualize os ideais subjacentes aos valores democráticos da publicidade”, na medida em que, ao nível das próprias sociedades municipais, podem existir “constrangimentos que impedem uma verdadeira igualdade de oportunidades, quer na obtenção de habilitações suficientes para uma participação municipal, quer para a própria participação em si”. O que não impede, na sua opinião, que “os ideais da participação política se assumam como valores de referência que tanto as práticas comunicacionais como as estratégias de comunicação se devem esforçar por actualizar.”.

2.5. Caminhos eventuais

Perante tudo aquilo que tem sido referido ao longo deste trabalho, e apesar de existirem constrangimentos concretos, não é nenhuma quimera a incorporação e a participação real dos cidadãos na vida pública local, através do reforço ou da criação de mecanismos que estimulem a interacção entre os eleitos locais e a população. Sendo que, como vimos, a comunicação pública pode e deve assumir um papel preponderante nesse sentido.

É, no entanto, pertinente salvaguardar que, dada a diversidade das realidades locais, no que diz respeito às suas características culturais, sociais, económicas e políticas, não é possível apresentar soluções fechadas que se apliquem de forma indiscriminada, pois cada município é um caso específico.

Além disso, é necessário identificar e caracterizar os munícipes em termos do seu perfil e do contexto em que estão inseridos, sob pena de se estar a estabelecer um “diálogo de surdos”. Para que a comunicação atinja os seus objectivos deverá ser adaptada aos receptores a que dirige (SIMÕES, 1997: 91).

Ao constituir um elemento novo na cena institucional, a criação de novos fóruns de discussão, que incorporam o diálogo público, torna-se útil para tomar o pulso da opinião pública sobre temas ou problemas relevantes no âmbito da gestão pública. Estabelecem-se canais de diálogo com o poder político, originando, desta forma, novos espaços de participação política dos cidadãos.

Parafraseando Arlindo Mota (2005: 100), “o círculo virtuoso da participação deverá passar necessariamente por um envolvimento empenhado dos cidadãos no processo de tomada de decisão pública”, fora do aparelho formal, “incluindo mecanismos informais de consulta e participação, o que (...) constitui uma oportunidade para a revitalização das democracias, incluindo as locais.”.

2.5.1. “O Município Participado”

A questão da intervenção dos cidadãos na participação política local, na perspectiva do debate e de troca de ideias que se relacionam com os problemas de índole pública, resultantes da sua vivência numa comunidade, e que tem como objectivo último a melhoria da actividade municipal e a sua maior adequação às aspirações e necessidades dos cidadãos, tem vindo a colocar-se com mais frequência.

Apesar de ainda não serem muito numerosas as práticas nesse âmbito, existem alguns caminhos possíveis, tendo em conta as especificidades de cada município, que podem proporcionar um diálogo próximo entre os cidadãos, a título individual, e os seus representantes políticos locais.

Exemplo disso, têm sido as experiências efectuadas em Espanha, desde 1992, com os conselhos de cidadãos que, em relação aos quais, e tal como referem Joan Font e Lucía

Medina (2001, 153) ainda existem algumas dúvidas, inclusivamente nos políticos bem intencionados que defendem e acreditam na participação, relativamente à viabilidade e eficácia desse mecanismo, na medida em que apontam como justificação a possível falta de representatividade dos participantes e que as capacidades destes não sejam suficientes para entender e tomar decisões sobre questões complexas. De qualquer forma, os conselhos de cidadãos, embora não constituam a solução para o *déficit* participativo existente, apresentam respostas para algumas preocupações de políticos interessados em estender a participação.

O objectivo destes conselhos é a adopção de decisões políticas com a participação dos cidadãos e consistem basicamente na selecção aleatória de dois ou três grupos de cerca de 25 pessoas dos cadernos eleitorais de uma certa localidade que, depois de um exaustivo processo de informação, toma uma decisão maioritária sobre uma política pública determinada. As reuniões dos conselhos podem durar entre três e quatro dias completos e os participantes são geralmente compensados, em termos de remuneração, e dispõem de uma série de facilidades caso tenham de abandonar as suas responsabilidades profissionais e/ou familiares, durante o tempo que dura o processo. Em alguns casos, os conselhos decorrem ao sábado ou ao final do dia no sentido de evitar custos. A dinâmica das reuniões dos conselhos dos cidadãos passa pela análise dos aspectos técnicos relacionados com as diferentes opções apresentadas, pela discussão em conjunto com especialistas na matéria, com os eleitos e os técnicos municipais, terminando com a tomada de decisão (FONT e MEDINA, 2001: 154).

Pelas semelhanças existente entre a administração local espanhola e portuguesa, este modelo de participação dos cidadãos na vida política local poderia ser um eventual caminho para a concretização de um projecto mais abrangente de “Município Participado”, que, em conjunto com outras acções, e de forma integrada e complementar, pudesse envolver efectivamente cidadãos nos assuntos da comunidade a que dizem respeito.

Conclusão

Perante o cenário de alheamento e reduzida participação dos cidadãos na vida política da comunidade a que pertencem, além dos constrangimentos existentes, e que foram analisados ao longo deste trabalho, poderemos ser induzidos a pensar, num primeiro momento, que tal inviabiliza qualquer prática participativa, além da convencional e mais frequente nas sociedades democráticas representativas, que é a do exercício do direito de voto.

Mas, se é verdade que no seio dos políticos ainda predominam as reticências e a desconfiança relativamente à abertura de novos espaços participativos e a um excessivo protagonismo dos cidadãos, pois são ainda poucas as experiências que na prática constituem verdadeiros exemplos nesta matéria, por outro lado, começa a surgir a necessidade de uma participação mais ampla dos cidadãos no processo político, através de interacções permanentes entre representantes e representados. Isto com a finalidade da criação ou reforço de mecanismos e práticas capazes de assegurar um melhor equilíbrio entre as dimensões representativa e participativa da democracia.

O que se pretende é que os cidadãos sejam actores da sua própria comunidade, e não meros consumidores de benefícios, e que a sua integração no processo de decisão contribua para uma melhor adequação das políticas públicas. É nesse sentido que organizações, como a OCDE ou o Conselho da Europa, procuram sensibilizar os governos dos seus países membros para um envolvimento activo e responsável dos cidadãos, na medida em que é determinante para a garantia da legitimidade, credibilidade e funcionamento dos sistemas democráticos.

Existe também o reconhecimento que é ao nível local que se verificam as melhores possibilidades de tal prática participativa se concretizar, visto os municípios, através da descentralização de competências e da sua autonomia, constituírem a instância de poder mais próxima dos cidadãos e, conseqüentemente, das suas necessidades e expectativas.

Para isso, é importante que os responsáveis políticos tenham vontade e sejam capazes de originar novas formas de incentivar a aproximação dos cidadãos com a actividade política local, de modo a estabelecer um diálogo que permita uma melhor avaliação das soluções disponíveis e, conseqüentemente, uma melhor tomada de decisão sobre assuntos de interesse público.

O alargamento das oportunidades de intervenção do cidadão na vida política implica não só a transformação das estruturas e dos processos políticos, mas requer sobretudo uma postura diferente por parte dos autarcas, pois torna-se necessária uma maior disponibilidade para negociar determinadas propostas no espaço público, sejam elas semelhantes, complementares ou mesmo antagónicas às suas.

Relativamente aos mecanismos participativos existentes ao nível local, embora de dimensões diferentes, desde o orçamento participativo, com origem no Brasil, aos conselhos de cidadãos, em Espanha, já demonstram a importância do contributo dos cidadãos através da sua participação nos processos de tomada de decisão, fornecendo informações de grande valor, o que não seria possível obter de outra maneira.

De qualquer forma, esta incorporação e participação dos cidadãos na vida política local, assenta sempre na criação de espaços que garantam o conhecimento cívico e o debate público, e em cujo processo a comunicação tem um papel preponderante a desempenhar.

No que diz respeito à comunicação proferida através dos municípios, ela deve assumir-se como um espaço de diálogo entre os cidadãos e os seus representantes políticos, com o objectivo de permitir a essas instâncias de governo local uma maior transparência no que diz respeito à sua actuação e, por outro lado, proporcionar atitudes participativas por parte dos cidadãos, enquadradas no âmbito das particularidades de cada comunidade.

De tudo o que foi referido, e apesar de ainda não serem muito numerosas as práticas que permitem aos cidadãos, a título individual, intervir na discussão e no processo de tomada de decisão sobre assuntos que afectam as suas vidas, existem alguns caminhos possíveis, nos quais a comunicação pública pode ser determinante para proporcionar

esse diálogo próximo entre os cidadãos e os seus representantes políticos locais, com o objectivo de melhor adequar as acções políticas aos anseios daqueles que são os seus beneficiários.

Bibliografia

ANDUIZA, Eva e BOSCH, Agustí

2004 *Comportamiento político y electoral*, Barcelona: Ariel.

ARBLASTER, Anthony

1988 *A Democracia*, Lisboa: Editorial Estampa.

ARISTÓTELES

1998 *Política*, Ed. Bilingue, Lisboa: Vega.

BARCELÓ, Sara e PIMENTEL, Zainer

2002 *Radicalizar a Democracia. Porto Alegre: un modelo de município participativo*, Madrid: Los Libros de La Catarata.

BARROSO, José Manuel Durão

1998 “Democracia” in *POLIS - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. II, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo.

BESSA, António Marques e PINTO, Jaime Nogueira

2002 *Introdução à Política*, vol. III, Lisboa/S. Paulo: Editorial Verbo.

BOBBIO, Norberto

2000 *Teoria Geral da Política*, Rio de Janeiro: Elsevier Editora.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (Org.)

2004 *Dicionário de Política*, Brasília: Universidade de Brasília.

BORJA, Jordi

1987 *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local.

2006 “La innovación política y los derechos ciudadanos” in *Poder Local y Participación Democrática*, GÓMEZ, Julio Alguacil (ed.), Espanha: El Viejo Topo.

BRAUMANN, Pedro Jorge

1987 “O desenvolvimento regional e os sectores da informação e comunicação.”
in Ministério do Planeamento e da Administração do Território / Secretaria de
Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, *Administração
Local. A Informação*, MPAT/SEALOT: Lisboa.

CAETANO, Marcello

1994 *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra:
Coimbra Editora.

CAMILO, Eduardo José M.

1998 *Estratégias de Comunicação Municipal*, Covilhã: Universidade da Beira
Interior.

2002 “Estratégias de Comunicação e Administração Municipal” in MIRANDA,
José A. Bragança e SILVEIRA, Joel Frederico (Org.), *As Ciências da
Comunicação na viragem do século*, Lisboa: Vega.

CANALS, Josep Maria

1987 “Información para la decisión e información para el ciudadano” in BORJA,
Jordi, *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid: Instituto de Estudios de
Administracion Local.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital

2007 *Constituição da República Portuguesa (Anotada)*, Coimbra: Coimbra
Editora.

CARVALHAIS, Isabel Estrada

2004 *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional*, Porto: Edições Afrontamento.

CARVALHO, Isabel M. Felgueiras T. de

1998 *Regionalizar Portugal*, Porto: Almeida & Leitão.

CARVALHO, Ruben

2001 in Câmara Municipal de Oeiras (edição), *As Grandes Questões da Comunicação Municipal para o Século XXI*, Fórum de Municípios Europeus, Livro de Actas, Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras.

CAUPERS, João

1994 *A Administração Periférica do Estado- Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa: Aequitas e Editorial Notícias.

COLINO, César e PINO, Eloisa del

2003 “*Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos.*”, Proyecto de Investigación, Grupo de Estudios de Participación Ciudadana – Fundación Alternativas, acesso:17/10/2007.

www.alicante-ayto.es/p_ciudadana/portal/documentos/estudi_fundacio_alternativas.pdf

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

2001 *Governança Europeia – Um Livro Branco*, Bruxelas, acesso: 26.11.2007.
eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf

CONSELHO DA EUROPA

2000 *La participation des citoyens à la vie publique locale*, Communes et Régions d’Europe, n.º. 72, Estrasburgo: Edições do Conselho da Europa.

COSTA, Manuel da Silva e NEVES, José Pinheiro

1993 *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto: Edições Afrontamento.

CRUZ, Manuel Braga

1995 *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Venda Nova: Bertrand.

DAHL, Robert A.

1966 *A Moderna Análise Política*, Rio de Janeiro: Lidador Societas.

2000 *A Democracia*, Lisboa: Terras e Debates.

FERNANDES, António Teixeira

1997 *Poder Autárquico e Poder Regional*, Porto: Brasília Editora.

1998 *Os Fenómenos Políticos*, Porto: Edições Afrontamento.

FERREIRA, José Medeiros

1993 in *História de Portugal*, MATTOSO, José (Dir.), vol. 5, Círculo de Leitores.

FERREIRA, Luísa Costa

1997 *Manual de Gestão Municipal*, Instituto Politécnico de Macau – Serviços de Administração e Função Pública.

FONT, Joan e MEDINA, Lucía

2001 “Consejos ciudadanos en España: un despilfarro europeo?” in *Ciudadanos y decisiones públicas*, FONT, Joan (coord.), Barcelona: Ariel.

GAVENTA, John

2004 “Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance”

www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/JGaventa%20NRU%20Study20July%202004.pdf - acesso em 26.11.2007

GOMES, Maria Teresa Salis

2003 “Comunicação pública para uma democracia participada” in INA - Instituto Nacional de Administração, *A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras: INA

GÓMEZ, Julio Alguacil

2006 “Los desafíos del nuevo poder local: hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad” in *Poder Local y Participación Democrática*, GÓMEZ, Julio Alguacil (ed.), Espanha: El Viejo Topo.

HESPANHA, António Manuel

1982 *História das Instituições*, Coimbra: Almedina.

HESPANHA, António Manuel

1992 *Poder e Instituições no Antigo Regime*, Lisboa: Edições Cosmos.

1994 *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal – século XVII*, Coimbra: Almedina.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2002 *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, Madrid: INAP

KRISTER, Andersson e LAERHOVEN, Frank van

2007 *From Local Strongman to Facilitator – Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance*, Sage Publicacions.

<http://cps.sagepub.ci/content/abstract/40/9/1085> - acesso em 14/08/2007.

LANGENIEUX-VILLARD, Philippe

1995 *L'Information Municipale*, Paris: Presses Universitaires de France.

LOPES, Pedro Santana

2001 “A Opinião Pública e a Governação Municipal” in Câmara Municipal de Oeiras (edição), *As Grandes Questões da Comunicação Municipal para o Século XXI*, Fórum de Municípios Europeus, Livro de Actas, Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras.

LOPES, Raul Gonçalves

1990 *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa: Escher.

MAGALHÃES, Romero

1993 in *História de Portugal*, MATTOSO, José (Dir.), vol. 3, Círculo de Leitores.

MANIQUE, Anotónio Pedro

(s/d) in *Do Antigo Regime ao Liberalismo 1750-1850 – perspectivas de síntese*, COSTA, Fernando Marques da; DOMINGUES, Francisco e MONTEIRO, Nuno Gonçalo (org.), Lisboa: Edições Veja.

MARTINS, Manuel Meirinho

2004 *Participação Política e Democracia*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

MATTOSO, José

1993 in *História de Portugal*, MATTOSO, José (Dir.), vol. 2, Círculo de Leitores.

MONTALVO, António Rebordão

2003 *O Processo da Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Coimbra: Almedina

MONTEIRO, Nuno Gonçalo

1993 in *História de Portugal*, MATTOSO, José (Dir.), vol. 4, Círculo de Leitores.

1997 in *História dos Municípios e do Poder Local*, OLIVEIRA, César, Círculo de Leitores.

MORENO, Humberto Baquero

1983 *O poder local e as autarquias locais no trânsito da Idade Média para a Idade Moderna*, Coimbra: Coimbra Editora – Separata da Revista da Universidade de Coimbra, 30.

MOTA, Arlindo

2005 *Governo Local, Participação e Cidadania*, Lisboa: Vega.

MOZZICAFREDO, Juan, GUERRA, Isabel, FERNANDES, Margarida A. e QUINTELA, João G. P.

1991 *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa: Escher.

MOZZICAFREDDO, Juan

2000 *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2ª edição, Oeiras: Celta Editora.

MURET, Jean-Pierre

2001 “L’opinion publique et la démocratie participative” in Câmara Municipal de Oeiras (edição), *As Grandes Questões da Comunicação Municipal para o Século XXI*, Fórum de Municípios Europeus, Livro de Actas, Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras.

NATERA, António

2006 “Gobernanza local, gestión de redes y participación ciudadana” in *Poder Local y Participación Democrática*, GÓMEZ, Julio Alguacil (ed.), Espanha: El Viejo Topo.

NETTO, António Lino

(s/d) *A questão administrativa: o Municipalismo em Portugal*, Lisboa: Aillaud e Bertrand – Estudos da Renascença Nacional, 2.

NÜRANEN, Vuokko

1999 “Municipal democracy and citizens’ participation” in *Citizens and the New Governance*. ROUBAN, Luc (ed.), Amsterdão: IOS Press.

OCDE

1998 *Information Policy and Democratic Quality*, Paris: OCDE/PUMA.

2001 *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy making*, Paris: OCDE.

2003: *Open Government*, Paris: OCDE.

OLIVEIRA, António Cândido de

1994 “A Organização Municipal Portuguesa: Consolidação da Autonomia” in *Cadernos de Estudos Municipais*, Centro de Estudos Municipais – Arquivo Distrital de Braga.

2005 *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra: Coimbra Editora.

OLIVEIRA, César

1997 in *História dos Municípios e do Poder Local*, OLIVEIRA, César (Dir.), Círculo de Leitores.

PEREIRA, Armando e ALMEIDA, M. de Castro de

1985 *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto: Porto Editora.

PINDADO, Fernando

2006 “La participación, un derecho que necessita práctica” in *Poder Local y Participación Democrática*, GÓMEZ, Julio Alguacil (ed.), Espanha: El Viejo Topo.

PINTO, Aires de Jesus de Ferreira

1996 *O Município Português (séculos XIX e XX)*, Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.

PINTO, Ricardo Leite e ALMEIDA, José Mário Ferreira de

2001 *O Sistema Político-Administrativo Português*. Oeiras: INA

PIRES, Francisco Lucas

1998 *Introdução à Ciência Política*, Porto: Universidade Católica Portuguesa.

QUADROS, Fausto de

1997 “Administração Local” in *POLIS - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. I, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo.

QUEIRÓ, José G.

1997 “Autarquia Local” in *POLIS - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol. I, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo.

ROCHA, J. A. Oliveira

1991 *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa: Editorial Presença.

RODRIGUES, Manuel

1995 *Cidadão Eleitor: o quarto poder democrático*, Lisboa: CVM Edições.

ROSETA, Helena

2001 in Câmara Municipal de Oeiras (edição), *As Grandes Questões da Comunicação Municipal para o Século XXI*, Fórum de Municípios Europeus, Livro de Actas, Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras.

SANTOS, António Almeida

2005 “O Poder Local em Tempo de Globalização: uma História e um Futuro?” in *Poder Local em Tempo de Globalização*, FONSECA, Fernando Taveira da (coord.), Coimbra: Imprensa da Universidade.

SANTOS, Boaventura de Sousa

2002 *Democracia e Participação*, Porto: Edições Afrontamento.

2003 *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Porto: Edições Afrontamento.

SARTORI, Giovanni

1962 *Democratic Theory*, Detroit: University Press.

SEALOT - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1998 *O Município numa Administração Descentralizada*, SEALOT.

SERRA, João B.

1997 in *História dos Municípios e do Poder Local*, OLIVEIRA, César (Dir.), Círculo de Leitores.

SIMÕES, Graça Rocha

1987 “Administração Local e Processos de Comunicação” in Ministério do Planeamento e da Administração do Território / Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, *Administração Local. A Informação*, Colóquio - 13 a 15 de Novembro - Fórum Picoas, MPAT/SEALOT: Lisboa.

SINTOMER, Yves e GRET, Marion

2003 *Porto Alegre. A esperança de uma outra democracia*, Porto: Campo das Letras.

SOUSA, ARMINDO

1993 in *História de Portugal*, MATTOSO, José (Dir.), vol. 2, Círculo de Leitores.

SOUSA, Luís Macedo

2006 *Abanar o poder local: problemas e desafios da gestão municipal contemporânea: gestão e políticas municipais: modelo e interpretes do poder local: comunicação e eleitos locais*, Edição de autor.

SOUSA, Maria Emília Guerreiro Neto de

1995 “Participação do Cidadão na Gestão Autárquica: Cidadão Eleitor e Cidadão Utente: o Cidadão Co-produtor das Decisões e o Cidadão Consultor.” in Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, *Gestão Autárquica: um desafio, uma aposta*, Lisboa: CCRLVT.

SUBIRATS, Joan

2001 “Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas” in *Ciudadanos y decisiones públicas*, FONT, Joan, Barcelona: Ariel.

VENTURA, Teresa

1987 “Informação e comunicação no sistema autárquico local, hoje”, in Ministério do Planeamento e da Administração do Território / Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, *Administração Local. A Informação*, Lisboa: MPAT/SEALOT

VIDIGAL, Luís

1989 *O Municipalismo em Portugal no século XVIII: elementos para a caracterização da sociedade e instituições locais no fim do Antigo Regime*, Lisboa: Livros Horizonte.

WEMANS, Jorge

2003 “Os media: alavanca ou entrave à participação democrática?” in INA - Instituto Nacional de Administração, *A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras: INA.

Legislação

Carta Europeia de Autonomia Local (Conselho da Europa): assinatura em Estrasburgo a 15 de Outubro de 1985.

<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html> - acesso em 26.11.2007

Recomendação (2001) 19 Conselho da Europa

[http://www.dgaa.pt/Recomendacao%202001%20\(19\)%20portugues.htm](http://www.dgaa.pt/Recomendacao%202001%20(19)%20portugues.htm) - acesso em 26.11.2007

Resolução 1121 (1997) Conselho da Europa

<http://www.assembly.coe.int/documents/adoptedtext/TA97/ERES1121.HTMb> - acesso em 26.11.2007

Periódicos

Revista Visão (26 de Abril de 2007): “Estão a falar comigo?”, páginas 42-49.

