



“Responsabilização perante os cidadãos: a percepção dos Stakeholders nos Governos Locais em Portugal”

Liliana Isabel Quintã Pinto

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do grau de mestre em Gestão das Organizações, Ramo Gestão Pública

Orientada por Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Bragança, Julho, 2011



“Responsabilização perante os cidadãos: a percepção dos Stakeholders nos Governos Locais em Portugal”

Liliana Isabel Quintã Pinto

Orientada por Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Bragança, Julho, 2011

RESUMO

A reforma da Nova Gestão Pública coloca uma nova perspectiva sobre todos os gestores públicos e, enfatiza a responsabilização do político perante os cidadãos. Tende para um modelo de gestão pública aberto, tornando o cidadão, um importante *stakeholder*. Neste contexto, a participação do público tem sido relatada como, frequentemente, utilizada na prestação de serviços e em decisões de gestão (principalmente orçamental). Muitos académicos e profissionais da administração pública analisaram, na última década, as diferentes formas de participação dos cidadãos, a sua motivação, o impacto sobre a gestão pública e a opinião do cidadão relativamente à co-gestão (Handley & Howell-Moroney, 2010; Wang, 2001; Yang & Callahan, 2007).

Assim, propomos testar a relação entre os mecanismos de participação do cidadão, a responsabilidade política e cultura política do cidadão. Em primeiro lugar, defendemos que a oferta de mecanismos de participação aos cidadãos é mais significativa de acordo com o nível de responsabilidade ética exibido pelos políticos. A segunda explicação baseia-se no grau de cultura política do cidadão, onde os cidadãos se sentem mais sensibilizados e mais motivados a seguir as políticas públicas, haverá uma maior oferta de mecanismos de participação do público. Por último, argumentamos que existem factores contextuais, que poderão influenciar a vontade do político em disponibilizar mais mecanismos de participação do cidadão.

Neste sentido, procuramos analisar qual a vontade do político disponibilizar ferramentas de participação políticas e administrativas. Essa análise foi efectuada em três dimensões, baseadas na responsabilidade política, na cultura política do cidadão e nos factores contextuais.

Concluimos assim que, todas estas dimensões influenciam, de alguma forma, a vontade do político em disponibilizar ferramentas participativas, sendo a responsabilidade política, o nível de qualificação da população, reforçando o argumento de cultura política, o tamanho da população e os meios de comunicação, aqueles que apresentam melhores resultados.

Palavras - chave: Cidadão, responsabilidade política, cultura política, ferramentas de participação

ABSTRACT

New Public Management reform puts an all-new perspective on public managers and politician's accountability towards citizens. It tends to shift public administration to an open system making citizens an important stakeholder. Public participation has been reported as frequently used in service delivery and management (mostly budgetary) decisions. Public administration scholars and practitioners analysed, in the last decade, the different ways of citizens participation, their motivation, impact on public management and public officer opinion concerning citizen's co-management (Wang, 2001; Handley & Howell-Moroney, 2010; Yang & Callahan, 2007).

Therefore, proposes to test the relation between the mechanisms to voice citizen, political responsiveness and citizen political culture. Firstly, we argue that the offer of participation mechanisms to citizens is greater and meaningful according to the level of ethical responsibility displayed by politicians. The second explanation is based on the degree of citizen political culture and argues that in jurisdiction where citizens are more aware of and more motivated to follow public policies, there will be a higher level of mechanisms for public participation. Finally, we argue that there are contextual factors, that also play an important role in this accountability process.

In this sense, we consider that the availability of tools of political and administrative participation. This analysis was performed in three dimensions, based on the political responsiveness, political culture of the citizens and contextual factors.

We conclude that, all these aspects influence, somehow, the political will of participatory tools available, and the political responsibility, the qualifications level, as political culture, size of population and the media, those with better results.

Key - words: Citizen, political responsiveness, political culture, participation tools

RESUMEN

La reforma de la Nueva Gestión Pública pone una nueva perspectiva de todo el público, y hace hincapié en la rendición de cuentas de la responsabilidad política a los ciudadanos. Tiende a un modelo de gestión pública, abierta, por lo que el ciudadano, una importante parte interesada. En este contexto, la participación del público ha sido reportado como a menudo se utilizan en la prestación de servicios y las decisiones de gestión (principalmente presupuestarias). Muchos académicos y profesionales de la administración pública y se analizaron en la última década, las diferentes formas de participación ciudadana, la motivación, el impacto en la gestión y la opinión pública de los ciudadanos en relación a la cogestión (Handley & Howell-Moroney, 2010 ; Wang, 2001; Yang y Callahan, 2007).

Por lo tanto, hemos probado la relación entre los mecanismos de participación ciudadana, la responsabilidad política y la cultura política de los ciudadanos. En primer lugar, sostenemos que el establecimiento de mecanismos de participación del público es más significativa en función del nivel de responsabilidad ética mostrada por los políticos. La segunda explicación se basa en el grado de cultura política ciudadana, donde los ciudadanos se sienten más conscientes y más motivados para seguir la política, habrá una mayor disponibilidad de mecanismos de participación pública. Por último, se argumenta que hay factores contextuales que pueden influir en la voluntad de los mecanismos políticos para dar más participación ciudadana.

En este sentido, se analiza cuál es la voluntad de las herramientas políticas disponibles para la participación política y administrativa. Este análisis se realizó en tres dimensiones, basadas en la responsabilidad política de los ciudadanos en la cultura política y los factores contextuales.

Llegamos a la conclusión de que, todos estos aspectos influyen, de alguna manera, la voluntad política de las herramientas disponibles de participación, y la responsabilidad política, el nivel de habilidad, fortaleciendo el argumento de la cultura política, tamaño de la población y los medios de comunicación, los los mejores resultados.

Palabras - clave: Ciudadano, la responsabilidad política, la cultura política, herramientas de participación

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos vão, em primeiro lugar, para o Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues por ter aceitado a orientação científica deste trabalho, pela sua disponibilidade, comentários, sugestões e estímulo, assim como, pelo seu apoio.

Gostaria, também, de agradecer à Professora Doutora Paula Odete Fernandes, Directora do Mestrado em Gestão das Organizações, pela sua compreensão.

Agradeço à minha família e colegas, pela compreensão e alento moral que nunca deixaram de me dar no decurso deste trabalho.

Finalmente, gostaria de agradecer a todos quantos colaboraram para que fosse possível realizar este trabalho, nomeadamente às Autarquias pela sua disponibilidade na resposta ao nosso inquérito.

MUITO OBRIGADA!

ÍNDICE

RESUMO.....	i
ABSTRACT.....	ii
RESUMEN.....	iii
AGRADECIMENTOS.....	iv
INTRODUÇÃO.....	1
OBJECTIVO DO ESTUDO	1
METODOLOGIA	2
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	3
CAPÍTULO I - <i>STAKEHOLDERS</i> E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	4
Introdução	5
1.1. Accountability e a Nova Gestão Pública.....	6
1.2. <i>Stakeholders</i> na Administração Pública.....	10
1.2.1. O conceito de <i>Stakeholders</i>	10
1.2.2. Teoria dos <i>Stakeholders</i>	12
1.3. Cliente versus cidadão	14
1.4. Participação do cidadão.....	15
1.5. O desafio da participação dos cidadãos na governação local	19
CAPITULO II - CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PROCESSO DE DECISÃO	21
Introdução	22
2.1. Mecanismos de Participação.....	22
2.1.1. Orçamento Participativo.....	25
2.1.2. Consulta Pública.....	26
2.1.3. Audiência pública.....	27
2.1.4. Referendo.....	27
2.1.5. Grupos de Referência.....	28
2.1.6. Novas tecnologias	29
CAPITULO III – A RESPONSABILIZAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO.....	32

Introdução	33
3.1. A Democracia no processo de participação do cidadão.....	34
3.2. Conceito de Responsabilidade.....	36
3.2.1. Responsabilidade Política.....	40
3.3. Cultura política.....	42
3.4. Factores Contextuais.....	46
CAPITULO IV - METODOLOGIA	48
4.1. Âmbito e Design do Estudo.....	49
4.2. Conceptualização das Hipóteses	49
4.3. Operacionalização das hipóteses.....	51
4.4. Indicadores e Variáveis.....	57
4.4.1. Variável dependente	58
4.4.2. Variáveis de Controlo.....	59
CAPITULO V - APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS	60
Introdução	61
5.1. Caracterização da Amostra	61
5.2. Análise de Regressão de <i>Poisson</i>	63
5.3. Análise das hipóteses	65
CONCLUSÃO.....	71
LIMITAÇÕES ENCONTRADAS	73
LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA	73
BIBLIOGRAFIA	74
LEGISLAÇÃO CONSULTADA	81

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Comparação entre Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público	9
Tabela 2 - Conceito de <i>stakeholder</i> pelos vários autores	11
Tabela 3 - Atributos dos <i>stakeholders</i>	13
Tabela 4 - Tipologia de grupos de interesses	13
Tabela 5-Diferenças do relacionamento de cliente da empresa privada versus cidadão da administração pública	14
Tabela 6 - Dimensões do Orçamento Participativo	26
Tabela 7 - Oferta de canais de participação	34
Tabela 8 - Dimensões da democracia	36
Tabela 9 - Características das diferentes formas de responsabilidade.....	39
Tabela 10 - Apresentação das hipóteses	56
Tabela 11 - Estatística descritiva.....	62
Tabela 12 - Teste do χ^2	63
Tabela 13 - Teste <i>Goodness-of-fit</i>	64
Tabela 14 - Análise de Regressão de <i>Poisson</i>	65

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Mecanismos de participação.....	23
Figura 2 - Instrumentos de participação políticos e administrativos.....	24
Figura 3 - Características dos Estados, na análise da cultura política.....	43
Figura 4 – Dimensões de Cultura Política.....	45
Figura 5 - Modelo de análise	51
Figura 6 - Caracterização da amostra	62
Anexo I - Inquérito Participação Cívica	82

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, em Portugal, várias foram as iniciativas que visaram reformar a Administração Pública. As reformas incidiram sobre serviços, estruturas, estatutos, instrumentos de gestão e até sobre a forma de organização da Administração tendo, como pano de fundo, sobretudo os princípios da Nova Gestão Pública, com algumas nuances de orientação para o cidadão, de desburocratização e de qualidade.

Nesta perspectiva, temos assistido a um despertar cívico do cidadão. Este começa a demonstrar preocupações sobre a gestão do Estado, procurando ser mais participativo, atento à acção do Estado, exigindo uma maior responsabilização dos seus governantes. A fragmentação que ocorreu nas organizações públicas, a agenda de gestão, assim como as últimas tendências sobre a orientação e organização do “*New Public Service*”, tornou o cidadão como um actor importante no processo decisório.

Mintzberg (1996), entende que o cidadão pode apresentar-se relativamente ao Estado como consumidor, cliente, cidadão e sujeito, sugerindo a entrada do conceito de *stakeholders* na Administração Pública. O termo foi sugerido por Freedman (1984), que o define como as partes interessadas, ou seja, “qualquer grupo ou indivíduo que possa afectar ou é afectado pela realização dos objectivos da organização”.

Esta nova vertente coloca uma nova perspectiva sobre os gestores públicos e sobre a responsabilização do político perante o cidadão. Há uma tendência para a mudança da Administração Pública para um sistema aberto em torno dos seus *stakeholders*. A participação do público tem sido relatada como, frequentemente utilizada no processo de tomada de decisão em função do grau de responsabilização do político e de maturidade do cidadão. Alguns académicos analisaram, na última década, as diferentes formas de participação do cidadão, qual a sua motivação e impacto sobre a gestão pública (Wang, 2001; Handley & Howell-Moroney, 2010; Yang & Callahan, 2007).

Nesta linha, são muitos os trabalhos empíricos realizados por académicos, a fim de determinar quais os factores que explicam a participação activa dos cidadãos nas suas comunidades. Alguns procuram encontrar evidências para explicar as motivações do voto dos cidadãos. Outros concentram-se na escolha do cidadão de participar na comunidade através da disposição das organizações sem fins lucrativos.

OBJECTIVO DO ESTUDO

Existem vários trabalhos que analisam a accountability (Carr, 2010; Evans, 2004; Moynihan, 2003; Oliver, 2000; Tavares & Carr, 2010; Handley & Howell-Moroney, 2010), a

participação cívica (Carr, 2010; Evans, 2004; Moynihan, 2003; Oliver, 2000; Tavares & Carr, 2010; Handley & Moroney, 2010) e a responsabilidade (Bryer, 2006; Chi, 1999; Wang, 2001; Yang & Callahan, 2007). Contudo, este trabalho tenta preencher uma lacuna, uma vez que se propõe a analisar, como um todo, o que tem sido tratado separadamente para explicar a vontade do político para ouvir os cidadãos.

Neste sentido, procurar-se-á analisar a participação dos cidadãos com base numa decisão política dos políticos. Assim, a participação do cidadão depende, também, de uma decisão política em fornecer um mecanismo específico de participação. Ou seja, este estudo procura reunir a motivação dos cidadãos para participarem e a vontade dos políticos de prestarem contas aos seus *stakeholders*. Pretende-se testar a relação entre o número de ferramentas de participação disponibilizadas, a responsabilidade política, cultura política dos cidadãos e factores contextuais.

Assim, neste trabalho procuramos responder à seguinte pergunta de investigação: **quais os factores que motivam os eleitos locais a oferecerem canais de participação política e administrativa aos cidadãos?**

METODOLOGIA

Neste estudo, o que pretendemos analisar é a vontade do político em oferecer ferramentas de participação cívica, ou seja, o político poderá disponibilizar mais ou menos ferramentas de participação política e/ou administrativa, de acordo com a sua motivação. Assim, a nossa variável dependente consiste numa escala de ferramentas participativas (políticas ou administrativas), disponibilizadas aos cidadãos pelos governantes. Para cada ferramenta de participação administrativa e política, criamos uma variável *dummy*. Foram somadas as pontuações das respostas dos entrevistados, em que pontuações altas representavam maiores números de ferramentas de participação administrativas ou políticas, e pontuações menores representavam o oposto.

Como variáveis independentes, utilizamos a responsabilidade política, cultura política dos cidadãos e factores culturais. A capacidade de responsabilidade aos valores de participação foi obtida a partir de um ranking com base na percepção do inquirido sobre a participação do público. A cultura política do cidadão é medida através de um conjunto de três indicadores: as organizações sem fins lucrativos; o nível de escolaridade e a participação eleitoral. Os factores contextuais dividem-se pelos tamanhos da população e do *staff* administrativo, densidade populacional e meios de comunicação.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho consiste numa primeira fase, na especial atenção dedicada à revisão de literatura relacionada com as matérias sobre a Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público, introduzindo o conceito de *stakeholder* na Administração Pública, com especial incidência sobre o cidadão e sua participação cívica. Esta primeira análise corresponde ao Capítulo I.

O segundo capítulo procura definir e analisar as ferramentas de participação políticas e administrativas do cidadão, que o político poderá oferecer para uma maior participação, entre eles, o orçamento participativo, audiências públicas, novas tecnologias, consulta pública, entre outros.

O desenvolvimento do objectivo do estudo estará presente no capítulo III, onde a motivação do político para oferecer canais de participação será analisada de acordo como as seguintes premissas: responsabilidade política do eleito local, cultura política do cidadão e factores contextuais que poderão influenciar essa oferta.

O capítulo IV dedica-se à metodologia do trabalho, identificando as hipóteses do estudo, suas variáveis explicativas e modelo de análise.

Por fim, apresenta-se os resultados do estudo, que se baseiam numa pesquisa realizada entre os governos locais em Portugal, em que a participação do cidadão e o número de ferramentas disponibilizadas, como variável dependente, foi estudada em duas dimensões alternativas: o uso de mecanismo de participação e o processo decisório.

CAPÍTULO I - *STAKEHOLDERS* E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Introdução

Até alguns anos atrás, a Administração Pública tendia a organizar-se dentro dos seus próprios limites, refutando as formas de exteriorização. Com base em procedimentos centralizados e autoridade formal, a Administração Pública revela-se como uma organização muito fechada, apenas disposta a aceitar a participação dos cidadãos como um mecanismo de legitimação de poder. Neste caso, os políticos seriam responsáveis perante o público, através do parlamento, pelas suas próprias decisões, bem como do seu *staff* e departamentos (Barberis, 1998). No entanto esta percepção tem sido alterada nos últimos anos.

Os movimentos de reforma introduzidos e as soluções de mercado, bem como de *networks*, levaram a Administração Pública a adoptar as estratégias de exteriorização. A proliferação e a multiplicação de entidades com responsabilidades na prestação de serviço público fizeram da responsabilização um processo muito complexo. Ou seja, burocratas, agentes privados, organizações sem fins lucrativos e políticos passam a partilhar responsabilidades relativas ao serviço, que ultrapassam o mero controlo das próprias políticas, através do sistema eleitoral tradicional (Bertelli & Lynn, 2003).

Ao mesmo tempo, a reforma administrativa induziu o conceito de *stakeholders* na Gestão Pública. Ou seja, a ideia da responsabilidade dos políticos perante um grupo de pessoas que são afectadas pelas suas acções.

De acordo com Murdock (2004), a Nova Gestão Pública apresenta um modelo orientado para o serviço público, que prevê um movimento direccionado para as preocupações dos utilizadores e uma maior responsabilização política.

O relacionamento dos cidadãos com a Administração Pública enfatiza a eficiência económica por via do mercado, centrando a atenção nos resultados, estabelecendo-se interações do tipo fornecedor/cliente. No espírito da reforma, os cidadãos foram considerados como clientes e precisavam de ser tratado como tal. Ao desempenhar o seu papel como cidadão/cliente iriam oferecer informações críticas sobre a sua satisfação e sobre a qualidade do serviço prestado pelos agentes contratualizados (Rodrigues & Pinto, 2011). Este paradigma não estabelece o conceito de cidadão, propriamente dito, como decisor, mas como avaliador dos serviços prestados. Ao contrário dos clientes, os cidadãos olham para o bem comum e para as consequências sobre a comunidade a longo prazo (Denhardt & Denhardt, 2000), o que é preconizado pelo paradigma do “*New Public Service*”, procurando um cidadão que participa na tomada de decisões públicas.

Entre todos os *stakeholders*, os cidadãos são aqueles que assumem um papel central no acompanhamento político, e na forma de gerir essas mudanças organizacionais.

Neste contexto e de acordo com os objectivos definidos para este estudo, analisaremos o conceito de *stakeholders*, especificamente o cidadão, como uma peça importante nas reformas da Administração Pública, na qualidade de tomadores de decisões públicas, através de uma maior participação cívica.

Assim, este capítulo é dedicado à análise do *stakeholder* na Administração Pública, referenciando a teoria dos *stakeholders* como uma abordagem que os gestores públicos utilizam para identificar oportunidades e ameaças. Introduce-se o tema da participação do cidadão (como principal *stakeholder*), e o desafio dessa participação no Governo Local.

1.1. Accountability e a Nova Gestão Pública

Ao longo dos anos o Estado assumiu vários papéis na sociedade, como o de Estado Liberal, seguido do Estado Providência Social. Este último, face ao maior número de atribuições, tornou-se incontrolável ao nível de custos, meios, eficiência e eficácia, que levou à adopção de um novo paradigma para a gestão pública, na procura de um sector público com maior transparência e responsabilidade: a Nova Gestão Pública. Neste modelo incluem-se mudanças nos procedimentos utilizados e alterações nas estruturas da organização do sector público, com o objectivo de conseguir que funcione melhor.

Segundo Hood (1991), este é um modelo de gestão empresarial definida como gestão profissional, não no sentido da gestão dos profissionais, mas na profissionalização da gestão. Procura-se que o sector público preste um bom serviço, dando ao cliente maior qualidade ao menor custo.

Em Portugal, a Nova Gestão Pública surgiu mais tarde que nos outros países europeus e, segundo Fernandes (2005), os factores históricos que impulsionaram para a implementação deste modelo, foram a revolução de Abril de 1974, que pôs fim a um regime ditatorial, e a adesão em 1986, de Portugal à União Europeia.

Outras razões estruturais para a ocorrência de reformas na Administração Pública foram apresentadas, entre elas a complexidade do funcionamento da administração, a alteração das expectativas, as necessidades e exigências do cidadão, e as tendências para estruturas menos centralizadas e mais equitativas (Mozzicafreddo, 2001). Mais do que entregar serviços, procura-se dar mais poderes às comunidades na implementação de processos de descentralização, reforçando o trabalho participativo (Osborne & Gaebler, 1992), assim como aumentar a responsabilização perante os eleitores (Pollitt, 1990).

Numa primeira fase, a reforma da Nova Gestão Pública, impulsionada por um conjunto de doutrinas neo-liberais, baseou-se na introdução de um sistema de gestão por

desempenho, de fragmentação e de espírito de competição na Administração Pública. As novas formas de prestação de contas tornam-se necessárias para lidar com as reformas administrativas (Deleon, 1998; Maesschalck, 2004).

O controlo político e hierárquico deu lugar a um controlo contratual e, como consequência, a responsabilidade passou de um político para uma orientação mais racional. Focaliza-se no controlo da acção das recém criadas agências administrativas e no equilíbrio da sua maior autonomia, com a necessidade de serem responsáveis pelas suas acções (Rodrigues & Pinto, 2011).

Assim, a responsabilidade incorpora a responsabilidade política para além do processo eleitoral tradicional. A principal função do Estado não é apenas tomar decisões economicamente eficientes, mas também dar voz ao cidadão e permitir a participação cívica, melhorando a qualidade na tomada de decisão e aceitação da sua execução (Davids, Theron, & Maphunye, 2005).

Pollitt & Bouckaert (2000) referem-se a possíveis reformas no que concerne à implementação das políticas públicas, como a manutenção do actual relacionamento entre o sistema político e o sistema administrativo, a lei e a economia de mercado. Este modelo recorre a modelos de controlo tradicionais e rigorosos que terão efeitos no sistema político, nomeadamente na necessidade da participação dos cidadãos e do envolvimento de *stakeholders*.

Neste contexto, torna-se imperativo saber qual o papel do Estado e qual o modelo de reforma a adoptar. Procura-se saber qual o conjunto de regras formais e informais, estruturas e processos que serão necessários para que o Estado e os outros *stakeholders* (sector privado lucrativo e sem fins lucrativos, cidadãos e outros actores) possam exercer a sua influência sobre as decisões (Araújo, 2007).

Este autor define o debate actual na natureza política da cidadania. Considera que, a influência crescente do Estado está agora a ser substituída pelo reafirmar dos direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado, clarificando o conceito de cidadania e atribuindo mais poderes aos cidadãos.

Também Denhardt & Denhardt (2003) consideram que ao discutir as reformas, torna-se incontornável abordar o papel dos cidadãos e o conceito de cidadania.

Mais tarde, surge o paradigma do “*New Public Service*”, que está associado ao conceito de Estado -Parceiro, onde o poder não está exclusivamente centrado numa máquina governamental central, mas repartido e partilhado por um vasto conjunto de entidades e pela sociedade civil (Gomes, 2001).

Nesta nova visão da reforma da Administração Pública procura-se não se perder valores como a eficiência, a eficácia e a produtividade sem, contudo, deixarmos de equacionar outras variáveis, como a transparência, a equidade e a democracia, que devem conduzir a nova forma de pensar a administração (Mozzicafreddo, 2001).

Assim, Denhardt & Denhardt (2000) definem uma nova Administração que requer estratégias facilitadoras da participação das partes afectadas ou envolvidas na solução. Ou seja, este envolvimento implica uma nova forma de actuar dos cidadãos e dos dirigentes. Os primeiros passam a participar, tendo um papel mais activo no processo de governação e, aos segundos é dado o papel de criar as condições para a participação, de forma a actuarem como facilitadores deste processo. Ou seja, com o paradigma do Novo Serviço Público, desenvolve-se a busca por um melhor Estado, que obtenha melhores processos de gestão, e também promova processos democráticos de tomada de decisão dos cidadãos, permitindo desempenhar um papel activo.

Tabela 1 - Comparação entre Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público

	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Fundamentos teóricos	Teoria económica, mais diálogo sofisticado baseado numa ciência social positivista	Teoria democrática, diversas abordagens para o conhecimento, incluindo positivo, interpretativa, crítica e pós-moderna
Racionalidade e comportamento humano	Racionalidade técnica e económica, o "homem económico", ou o tomador de decisão do próprio interesse	Racionalidade estratégica, vários testes de racionalidade (político, económico, organizacional)
Concepção interesse público	Representa a agregação de interesses individuais	Resultado de um diálogo sobre valores partilhados
A quem responder?	Clientes	Cidadãos
Papel do governo	Dirigir (agindo como um catalisador para desencadear as forças de mercado)	Servir (negociação e intermediação de interesses entre os cidadãos e grupos comunitários, criação de valores partilhados)
Mecanismos para a realização dos objectivos políticos	Criar mecanismos e estruturas de incentivo, para alcançar objectivos políticos, através de agências privadas e sem fins lucrativos	A formação de coligações de entidades públicas sem fins lucrativos e privadas para atender às necessidades mutuamente acordados
Abordagem à responsabilidade	Impulsionada pelo mercado - de acumulação de auto-interesses que leva a resultados desejados por grandes grupos de cidadãos (ou clientes)	Multifacetada - agentes públicos devem atender à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas, normas profissionais, e interesses do cidadão
Discrição administrativa	Ampla liberdade para atender aos objectivos empresariais	A discrição é necessária, mas restrita e responsável
Estrutura organizacional	Organizações públicas descentralizadas, com controlo primário restante dentro da agência	Estruturas de colaboração com a liderança partilhada, interna e externamente
Base motivacional dos funcionários/administradores	O espírito empreendedor, o desejo de reduzir a dimensão ideológica do governo	Serviço público, o desejo de contribuir para a sociedade.

Fonte: Adaptado de Denhardt & Denhardt (2000)

Outras teorias são apresentadas, tendo Araújo (2007) feito a distinção entre Nova Gestão Pública e Governação, em que este “*New Public Service*” procura assegurar que a Administração seja aberta, acessível, que funcione para servir os cidadãos, permitindo criar oportunidades para a cidadania. Enquanto a Nova Gestão Pública dá grande atenção à avaliação dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *output*, a governação procura atender as diferentes organizações e actores que interagem de forma a alcançar um elevado nível de um resultado desejado – o *outcome* alcançado pelos cidadãos e os *stakeholders*.

Neste âmbito, é relevante analisar o conceito de *stakeholder* na Administração Pública. Para isso, importa compreender o conceito de uma forma geral, e perceber como ele pode ser aplicado na governação pública.

1.2. Stakeholders na Administração Pública

No âmbito das reformas públicas, partindo do princípio de que os *stakeholders* são os interessados nos serviços públicos, é necessário identificá-los e identificar quais os seus interesses e influências.

Surge a necessidade de identificar e responder aos cidadãos num ambiente político, o que levanta questões sobre a forma como os gestores podem identificar e trabalhar com os *stakeholders*, a fim de alcançar os objectivos (Murdock, 2004).

Como identificado por alguns académicos (Denhardt & Denhardt, 2000; Araújo, 2007), a nova relação entre os políticos e os *stakeholders* deve ser compreendida como uma interacção que permita alcançar um resultado para o bem comum, distanciando-se, assim das premissas da Nova Gestão Pública, aproximando-se do paradigma de “*New Public Service*”.

Assim, procuramos que o modelo de análise dos *stakeholders* apresente vantagens na definição de grupos de interesse pertinentes, como uma abordagem generalista, considerando o conceito, os seus atributos, assim como tipos de grupos possíveis de *stakeholders*.

1.2.1. O conceito de Stakeholders

O conceito de *Stakeholder* surgiu na década de 1960, em vez de se concentrar exclusivamente nos accionistas, uma empresa também deve ser responsável perante uma grande variedade de interessados, cujo apoio evitará o colapso da organização. O termo foi dado a conhecer por Freeman (1984), em que *Stakeholders* são qualquer grupo ou indivíduo que possa afectar ou é afectado pela realização dos objectivos da organização. Este afirma que, existem muitas outras partes da sociedade que devem ser levadas em consideração na tomada de decisão da empresa, como grupos políticos, organizações não-governamentais, associações

de empresas, sindicatos de trabalhadores, associações de consumidores, comunidades (Correia, 2004).

O *Stakeholder* implica sempre uma certa noção de cooperação. Assim, analisar os *stakeholders* é analisar o ambiente em que a empresa está inserida e avaliar a influência que os actores deste ambiente têm sobre a empresa e como eles podem interferir no meio ambiente em que a empresa se insere (Júnior, 2008).

Tabela 2 - Conceito de *stakeholder* pelos vários autores

Autor	Conceito
Freeman e Reed (1983)	Aqueles grupos dos quais a organização é dependente para a sua sobrevivência continuada.
Freeman (1984)	Qualquer grupo ou indivíduo que pode afectar ou ser afectado pela conquista dos objectivos de uma empresa. Por exemplo: accionistas, credores, gerentes, empregados, consumidores, fornecedores, comunidade local e o público em geral.
Alkhafaji (1989)	Grupos pelos quais a corporação é responsável.
Thompson, Wartick e Smith (1991)	Grupos que tenham relações com a organização.
Bowditch e Buono (1992)	Grupos ou pessoas identificáveis dos quais a organização depende para sobreviver: accionistas, funcionários, clientes, fornecedores e entidades governamentais.
Clarkson (1994)	Suportadores de risco voluntários ou involuntários.

Fonte: Adaptado de Júnior (2008)

Para Wood (1990) os *stakeholders* são classificados de duas maneiras: os *primários* - proprietários, clientes, fornecedores, empregados e a concorrência - e os *secundários* - governos internos, governos externos, os meios de comunicação, comunidade, organizações sem fins lucrativos, analistas financeiros, instituições financeiras.

Apesar do termo *stakeholder* ter origem no seio empresarial, nos últimos anos tem obtido relevância ao nível público. Nesta lógica, Correia (2004) propõe uma abordagem sistémica da informação do sector público, onde identifica como *stakeholders* os cidadãos, as empresas, os decisores políticos e as administrações. Este sistema também é composto por quatro categorias de informações sobre a cidadania, o desenvolvimento económico e social, política e administração.

São vários os académicos (Falcao & Fontes, 1999; Quezada, S/D; Freeman & Reed, 1983; Mitchell, Agle, & Wood, 1997) que têm analisado uma teoria que envolva os *stakeholders*, procurando responder à forma como as organizações são geridas. Sendo uma análise centralizada no sector privado, procuramos estabelecer uma ligação com a introdução desta

teoria no sector público. As reformas da Administração Pública, introduziram as *networks*, pelo que a aproximação ao sistema privado é relevante, tendo estes, interesse em obter do cliente (no sector público – cidadão), um feedback que apoie as suas políticas.

1.2.2. Teoria dos *Stakeholders*

Esta teoria visa, assim, introduzir ideias de “negócio” no sector público. Nesse sentido, a teoria dos *stakeholders* pode ser vista como, uma abordagem pela qual os decisores públicos procuram analisar o ambiente, em busca de oportunidades e ameaças.

Neste contexto, a AECA (2007) identifica os *stakeholders* pela existência de dois modelos de governança corporativa: o modelo financeiro ou accionista (Accionistas) e o modelo pluralista ou parte interessada, de participação.

No modelo do accionista, este tem o direito exclusivo de controlar a gestão, enquanto no modelo de participação pretende-se equilibrar a participação na administração e gestão. A transição de um modelo de accionista para um modelo de participação produz diferentes alterações na organização, sendo a mais importante a relacionada com a governação e tomada de decisão que, necessariamente, têm de se adaptar aos interesses de múltiplos actores, que exigem uma forma diferente de gerir a organização, com um comportamento mais socialmente responsável (Quezada, S/D).

De acordo com Falcão & Fontes (1999) a tentativa da teoria do *stakeholder* para responder às questões relacionadas com a forma como as organizações são geridas, baseiam-se em duas perspectivas:

- Descritiva: os interesses predominantes são os dos accionistas em detrimento dos outros interessados.
- Prescritiva: os interesses que devem ser privilegiados são aqueles que garantam a sustentabilidade da organização no longo prazo e que não afectem a sobrevivência organizacional.

Para Mitchell, Agle, & Wood (1997) a teoria do *stakeholder* levantada por Freeman (1984) peca, pelo facto de nenhum critério determinar a forma clara e precisa de quando uma pessoa ou grupo são de facto interessados e têm o status da organização.

Nesse contexto, contribuíram para a identificação desta teoria, propondo um modelo baseado em três dimensões: o poder de influência das partes interessadas; a legitimidade das partes interessadas; e a urgência das partes interessadas.

Tabela 3 - Atributos dos *stakeholders*

Atributos	Conceitos
Poder	É a habilidade daqueles que possuem poder para fazer acontecer os resultados que desejam.
Legitimidade	É uma percepção generalizada ou uma suposição de que as acções de uma entidade são desejadas, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições, socialmente definidas.
Urgência	É como algo que dirige as acções e que é imperativo. Porém duas condições devem ser observadas: percepção do tempo e importância do <i>stakeholder</i> .

Fonte: Adaptado de Júnior (2008)

Mitchell, Agle, & Wood (1997) identificaram, ainda, uma tipologia dos grupos de interesses baseada em uma, duas ou três dimensões, reconhecendo a dominância para o dinamismo e urgência dos participantes. Assim, obteve-se a seguinte tabela:

Tabela 4 - Tipologia de grupos de interesses

Categoria <i>stakeholder</i>	Atributo	Tipos
Latentes	Poder	Adormecidos: O interesse mais imediato é a aquisição de um segundo atributo (legitimidade ou urgência)
	Legitimidade	Discricionário: A sua relação com os movimentos da organização direcciona-se para um campo filantrópico, uma vez que não tem o poder para atender às exigências urgentes.
	Urgência	Exigentes: eles geram uma exigência, mas não têm força suficiente ou o reconhecimento social para a sua pretensão.
Expectantes	Poder e legitimidade	Os interesses, expectativas e necessidades das pessoas ou grupos são importantes para a organização.
	Poder e Urgência	Perigosas: A exigência expressa por falta de legitimidade pode ser imposta através do uso de poder ou força, mesmo sob formas de coacção.
	Legitimidade e Urgência	Dependentes: Na ausência de poder são dependentes de outras partes internas e externas, para assegurar que as suas exigências sejam satisfeitas pela organização.
Definitivo	Poder, Legitimidade e Urgência	Por ter todos os três atributos tornam-se uma prioridade para a organização, pois exigem a satisfação das suas exigências o mais rápido.

Fonte: Adaptado de Mitchell et al (1997)

Esta análise da teoria dos *stakeholders*, permite compreender como o *stakeholder* se apresenta no mercado, e também na esfera pública. Estes conceitos são possíveis de aplicar ao

sector público, na medida em que a aproximação ao sector privado é defendida. Contudo, no nosso estudo, procuramos uma relação entre o político e o cidadão, e não a ideia de cliente, uma vez que procuramos um cidadão que pertence a uma comunidade, onde as relações são permanentes e contínuas (Araújo, 2007). Assim, é necessário proceder à distinção destes dois conceitos.

1.3. Cliente versus cidadão

Alguns académicos (Araújo, 2007; Denhardt & Denhardt, 2000) argumentam contra a redutora ideia dos cidadãos como clientes. Argumentam que, o conceito de cliente está ligado a uma relação de mercado, onde as duas partes são obrigadas a cumprir os termos de um contrato formal. O problema é que, sendo uma relação de mercado, então será limitada pela duração do contrato. Ser cidadão é mais do que isso. É o pertencer a uma comunidade política onde são esperadas relações contínuas e permanentes.

A tabela abaixo mostra que a Administração Pública não responde apenas às necessidades dos cidadãos, mas também às políticas de governo, elaborado provavelmente em conformidade com os imperativos constitucionais. Mozzicafreddo (2001) argumenta que essa especificidade dissuade a assimilação do conceito de cidadão à de cliente, uma vez que o cidadão é uma categoria social e contratual, que implica direitos e obrigações, para os quais a administração e o governo estão vinculados (Correia, 2004).

Tabela 5-Diferenças do relacionamento de cliente da empresa privada versus cidadão da administração pública

Relacionamento	Cliente	Cidadão
Individual versus interesse social	Interesse individual: a incerteza sobre as consequências dos próprios actos	Interesse individual e interesse social: consequências sociais de actos próprios
Diversidade de tratamento versus igualdade	O tratamento varia de acordo com a capacidade de pagamento	Igualdade de tratamento: a igualdade de acesso
Interacção individual versus colectivo	Categoria de interacção individual: os direitos de reciprocidade	Categoria de interacção colectiva: direitos e deveres independentes de reciprocidade contratual
Gestão privada versus pública	Gestão privada: escolha individual e de financiamento	Gestão pública: necessidades individuais e colectivas; processo colectivo e conflituante
Administração privada versus pública	Gestão Privada: cliente e objectivos corporativos	Administração Pública: os cidadãos e os objectivos do governo

Fonte: Adaptado de Correia (2004)

Araújo (2007) também faz a distinção entre cliente e cidadão, colocando o conceito de cliente ou de consumidor como o indivíduo numa determinada posição de relacionamento de mercado. Quanto ao conceito de cidadão, este é um membro de uma comunidade política, que tem um vasto papel, que compreende relações políticas que ligam o indivíduo com o Estado.

Mozzicafreddo (2001) enfatiza que a administração ao serviço do cidadão não está apenas na melhoria dos procedimentos mas, sobretudo, na democratização dos conteúdos das políticas públicas. No entanto, sem contrariar a ideia anterior, o autor considera que a administração deve também colocar-se ao serviço do Estado democrático e não somente ao serviço do cidadão.

A noção de cliente, identificada com a simples ideia de troca comercial, poderá negligenciar outras interações, onde Antunes (2003) enumera as trocas solidárias e integradoras, as assimetrias sociais, os ajustes nas relações e assimetrias sociais, entre outras, com especial enfoque na relação contratual e legítima em política. Para além disso, a categoria de cidadania é, também, uma categoria que estrutura as sociedades democráticas (Torres, 2010).

Noutras palavras, a ideia é construir um novo conceito de cidadania. Por isso entende-se que a cidadania não pode ser confundida com a participação eleitoral, é mais do que isso (Rodrigues & Pinto, 2011). É um processo em que cidadão partilha responsabilidades na tomada de decisões, com os políticos. Assim, hoje, a participação cívica é entendida como uma forma de trazer desempenho e responsabilidade na gestão pública (Moynihan, 2003).

A reforma da Administração Pública exige, assim, uma relação entre as partes: cidadão e político. Compreende-se a necessidade da participação do cidadão dentro do novo conceito de cidadania. O cidadão procura inteirar-se de questões políticas que possam influenciar o seu meio, exigindo que sejam tomadas medidas que permitam um bem comum. Nesta lógica, procuramos no ponto seguinte, saber quais os efeitos da participação do cidadão e em que se baseia.

1.4. Participação do cidadão

As mudanças que estão a ocorrer na Administração Pública exigem uma nova forma de relacionamento dos dirigentes com os cidadãos, para que dirigentes e cidadãos trabalhem em conjunto como parceiros e não meramente como fornecedores e utilizadores (Araújo, 2002).

Em muitos países, assistimos à participação dos cidadãos na resolução de problemas sociais e económicos. As instituições políticas e públicas desempenham ao nível local, regional, nacional e supranacional, um papel essencial no desenvolvimento económico e social, não obstante a complexidade da sua interacção com os diversos actores (OCDE, 2002).

Apesar dos esforços de mudança, os resultados da interacção do cidadão com a Administração Pública são ainda escassos. Araújo (2007) considera que os programas de reforma, geralmente, falham em compreender os desejos dos cidadãos em se envolverem e participarem no processo de governação. Identifica o processo do envolvimento dos cidadãos e promoção da sua participação como complexo, e constitui um desafio para a Administração Pública. É necessário que ambos tenham a percepção desse envolvimento, ou seja, o próprio cidadão deverá perceber os benefícios que podem advir da sua participação; a necessidade de incentivos e redução de barreiras à sua participação e por fim, o ajustamento do modelo de governação em que os dirigentes redefinam o seu papel no relacionamento com os cidadãos.

Neste sentido, Davids, Theron, & Maphunye (2005) afirmam que o objectivo do governo não é apenas para a tomada de decisões. A participação do público antes e depois da tomada de decisão é fundamental para melhorar a qualidade das decisões e para melhorar a adesão. Com a participação antes da tomada de decisão, as autoridades podem reflectir melhor a opinião pública ao tomar as suas decisões. Depois da tomada de decisões, o público pode participar através do controlo dos meios de execução e na gestão conjunta da decisão. Sem essa participação, a decisão provavelmente conduzirá ao fracasso.

Lima & Pato (2006) apresentam a existência de muitas interpretações possíveis, científicas e políticas, acerca do que é a participação pública. Uma referência importante diz respeito à distinção entre democracia representativa e democracia participativa. Se a participação pública assume como ponto de partida essencial a eleição de representantes políticos para cargos governativos, pode dizer-se que ela assume um grau muito elevado quando aos cidadãos é permitido participar activamente nos processos de planeamento, tomada de decisão e gestão propriamente dita. O grau de participação pública é variável em função do sistema político vigente, dos interesses públicos envolvidos, do contexto onde se manifestam e dos intervenientes.

No contexto da democracia participativa, podemos identificar três dimensões fundamentais na análise deste envolvimento, e em função das quais podemos avaliar o grau de participação pública num determinado domínio de actividade (Lima & Pato, 2006):

- *Informativo*: que representa um nível básico de envolvimento do público;

- *Consultivo*: que representa um processo comunicativo em que se procura auscultar os cidadãos em geral, ou *stakeholders*, sobre uma questão ou processo particular;
- *Activo*: que representa um processo de envolvimento de cidadãos ou entidades nos processos de planeamento, tomada de decisão ou gestão.

Ferreira & Cunha (2004) defendem que a participação pública deve constituir-se, cada vez mais, como um pressuposto para a aceitação e manutenção dos planos, podendo ainda afirmar-se como um meio de acção contra uma crescente indiferença por questões de política local.

Assim, o envolvimento da população é determinante na promoção da co-responsabilização comunitária e no combate à preocupação isolada, com a salvaguarda de interesses e valores exclusivamente individuais. O público, quando informado e esclarecido, é fonte directa de informação e podem ser criadas alternativas mais ajustadas à comunidade (Ferreira & Cunha, 2004).

Denhardt & Denhardt (2000) sublinham a existência de modelos de coordenação das actividades, associados ao tipo de relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos, que se baseiam no conjunto de valores subjacentes aos mesmos:

- Primeiro modelo: o relacionamento da administração com os cidadãos baseia-se no formalismo, dentro dos padrões e rotinas estabelecidas, orientando-se para os processos. A participação dos cidadãos na actividade político-administrativa é limitada.
- Segundo modelo: o relacionamento da administração com os cidadãos enfatiza a eficiência económica através do mercado e centra a atenção nos resultados. As relações que se estabelecem são do tipo fornecedor/cliente, havendo a preocupação com a melhoria da qualidade dos serviços fornecidos e a satisfação dos utentes. A participação dos cidadãos é exercida através de mecanismos, que têm por objectivo captar as suas preferências e expectativas.
- Terceiro modelo: assente na governação em *networks*, o relacionamento da administração com os cidadãos enfatiza a cooperação e a participação. A governação é entendida como um processo aberto entre vários actores, onde o cidadão tem um envolvimento e participação mais activa.

Assim, a participação dos cidadãos na governação refere-se aos processos pelos quais os cidadãos influenciam e participam no poder, exigindo métodos e mecanismos de participação cívica (Denhardt & Denhardt, 2000).

Outra abordagem vê a participação não como um resultado, mas como um direito. Ou seja, o direito à participação no governo é visto como uma premissa, e não um favor concedido pelo governo.

Neste sentido, a participação tem sido associada à cidadania, em que cidadania significa que os cidadãos podem ir além de uma participação passiva (baseada apenas em actos eleitorais), relativamente à política de tomada de decisões públicas.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa apresenta um princípio fundamental de um Estado de direito democrático, ou seja, “o aprofundamento da democracia participativa”. O art.º 109º da Constituição da República Portuguesa introduz uma “participação directa e activa de homens e mulheres na vida política, o que constitui instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”.

Assim, a sociedade não pode ser considerada verdadeiramente democrática, se os cidadãos se sentem impotentes para mudar as coisas. A participação dos cidadãos permite que os cidadãos e os governos sejam capazes de criar espaços para trabalhar em conjunto.

Para Davis (1997), os graus de envolvimento público vão desde a simples tomada de consciência pública das políticas e troca de informação, até à participação pública mais significativa nas escolhas governamentais, de forma a obter um controlo crescente sobre a decisão.

Na perspectiva de Mozzicafreddo (2001), a melhoria da relação cidadão - administração, depende da orientação para a cidadania das políticas públicas, devendo também considerar-se o sentimento, a desconfiança e a diminuição de legitimidade do sistema político e da própria administração.

Quanto ao processo de interacção dos cidadãos com a governação, Moro (2001) considera as relações entre eles, passando, por exemplo, pela definição dos problemas, pela própria concepção da política, até à implementação e avaliação das mesmas.

Para Pasquino (1992), quanto maior for o nível de satisfação das exigências e necessidades dos indivíduos maior será, no futuro, o seu nível de participação. Nas diversas formas de participação política, os indivíduos procuram influenciar as decisões dos decisores, assim como as escolhas efectuadas e a selecção dos que serão designados para as executarem, ou seja, as políticas públicas.

Sousa (2003) apresenta-se negativo relativamente à vida colectiva e a uma crescente desconfiança em relação aos outros e às instituições. De acordo com este autor, isto é tendencial, por um lado, devido ao desenvolvimento de uma cultura individualista e hedonista e, por outro, à crescente partidocracia e à multiplicidade de escândalos políticos com forte

cobertura mediática, desafios em larga medida também presentes noutras nações democráticas.

No entanto, Niiranen (1999) considera que o cidadão só participa quando o assunto o interessa e, acima de tudo, se puder tirar vantagens sobre isso. A cidadania constitui uma energia social mobilizável, com apelo à responsabilidade individual face a objectivos respeitantes ao tratamento dos principais problemas quotidianos dos cidadãos, sendo, de acordo com este autor, ao nível da administração local que a mobilização para a participação parece revelar maiores potencialidades.

Contudo, os níveis de participação variam, desde a participação passiva ou recepção de informação (uma forma de participação unidireccional), à participação através de consultas (tais como audiências públicas e reuniões abertas), à participação interactiva (tais como workshops, negociação e, mesmo, co-gestão) (Arnstein, 1969).

1.5. O desafio da participação dos cidadãos na governação local

Ao nível local, Mozzicafreddo (1991) sublinha que, a predominância dos conflitos centrados em questões partidárias e na ideologização da vida local diminuem a importância efectiva das orientações e acções que o poder autárquico possa vir a tomar e a empreender. Por outro lado, segundo o autor, o facto de não haver uma concepção do desenvolvimento local e de a actividade camarária estar orientada para as acções imediatas, influencia o grau de participação e a própria percepção dos munícipes em relação à possibilidade ou não do poder local ser capaz de atacar os problemas mais centrais e permanentes das sociedades locais.

Jacinto (2001), cita Robert Dahl (1994) dizendo que o aperfeiçoamento dos mecanismos de funcionamento e o alargamento dos espaços públicos advêm de um acréscimo de uma intensificação da vida democrática ao nível das comunidades mais pequenas, situando-se a um nível inferior ao do Estado nacional, como por exemplo, ao nível das regiões, dos municípios ou das cidades.

Mozzicafreddo (1991) considera que “a motivação eleitoral circunscreve-se aos grupos próximos do poder, ou aos grupos mais empenhados politicamente, não se alargando aos vários sectores da população onde, de todas as maneiras, o interesse pelos resultados é maior do que pelas questões político-partidárias”.

Contudo, procurando o cidadão por uma maior responsabilização dos eleitos locais, torna-se imperativo saber como estes procuram a participação do cidadão na sociedade e na tomada de decisão. Nesse sentido é importante saber, até que ponto os eleitos oferecem canais de participação, de forma que as vozes dos cidadãos possam ser atendidas em todos os níveis

da governação. Com a prática democrática, a participação deixa de ser uma mera questão de “quem fala”, e torna-se uma reflexão séria de condições sociais que precisam ser alteradas.

No capítulo II, pretende-se analisar os canais de participação que os eleitos locais disponibilizam, de forma a ouvirem as vozes dos cidadãos.

CAPITULO II - CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO PROCESSO DE DECISÃO

Introdução

Após a análise do envolvimento dos *stakeholders* (nomeadamente o cidadão) na tomada de decisão pública, no contexto da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público, torna-se pertinente identificar algumas ferramentas de participação cívica, disponibilizados pelos políticos.

Assim, nos tempos actuais, é imperativo a existência de uma face na nova governação, que parta do envolvimento dos eleitos locais, oferecendo ferramentas de participação, de forma que os cidadãos participem no trabalho dos governos (Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005). Estas ferramentas distribuem-se por instrumentos de participação política e instrumentos de participação administrativa. Esses novos processos assumem importância ao nível internacional, nacional e local (Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005).

Os especialistas têm defendido um maior papel na governação para o público, de forma que os profissionais desenvolvam uma diversidade de processos que utilizem a negociação, a mediação, a facilidade de introdução dos *stakeholders*, nomeadamente o cidadão, nas actividades comerciais, a deliberação, a colaboração e a formação de um consenso. Esses processos estão em ampla utilização a nível internacional, nacional e local, variando numa série de dimensões, incluindo o grau em que eles incluem o público em geral, e se ocorrem num espaço público (Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005).

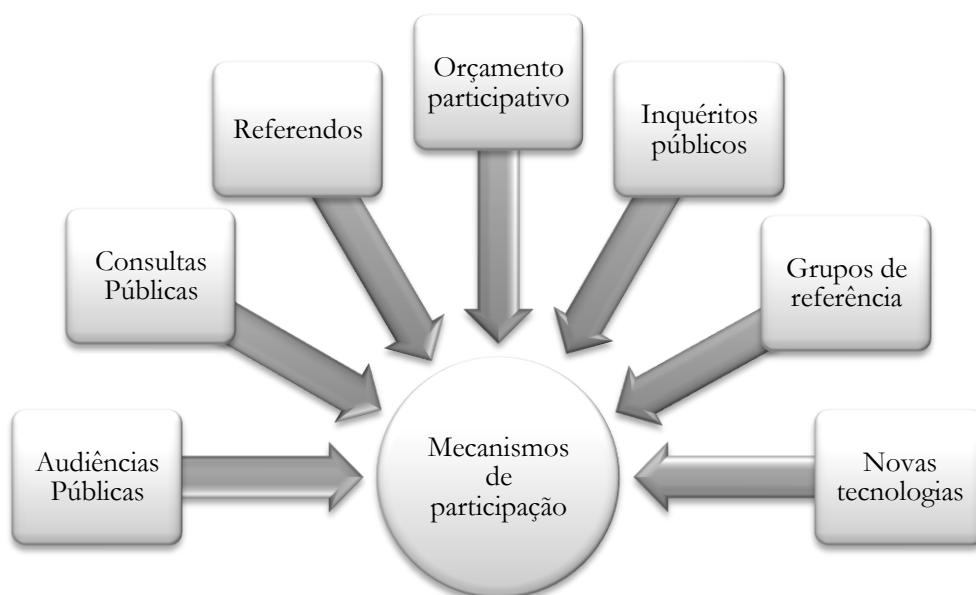
2.1. Mecanismos de Participação

Existem um conjunto de mecanismos através dos quais os cidadãos podem intervir na tomada de decisões governamentais, como reuniões públicas, grupos de discussão, comissões e inquéritos, entre outros (Handley & Howell-Moroney, 2010).

Yang & Callahan (2007) consideram a participação dependente de duas dimensões, a utilização de mecanismos de participação e o uso dessa participação na tomada de decisões estratégicas.

Estes mecanismos poderão ser utilizados no processo orçamental, por exemplo, e alguns governos optam por utilizar o inquérito ao cidadão, de forma a influenciar o orçamento e a exercer influência sobre as decisões políticas, funcionando como um processo educacional na melhoria do conhecimento dos cidadãos sobre o planeamento e execução do orçamento.

Figura 1 - Mecanismos de participação



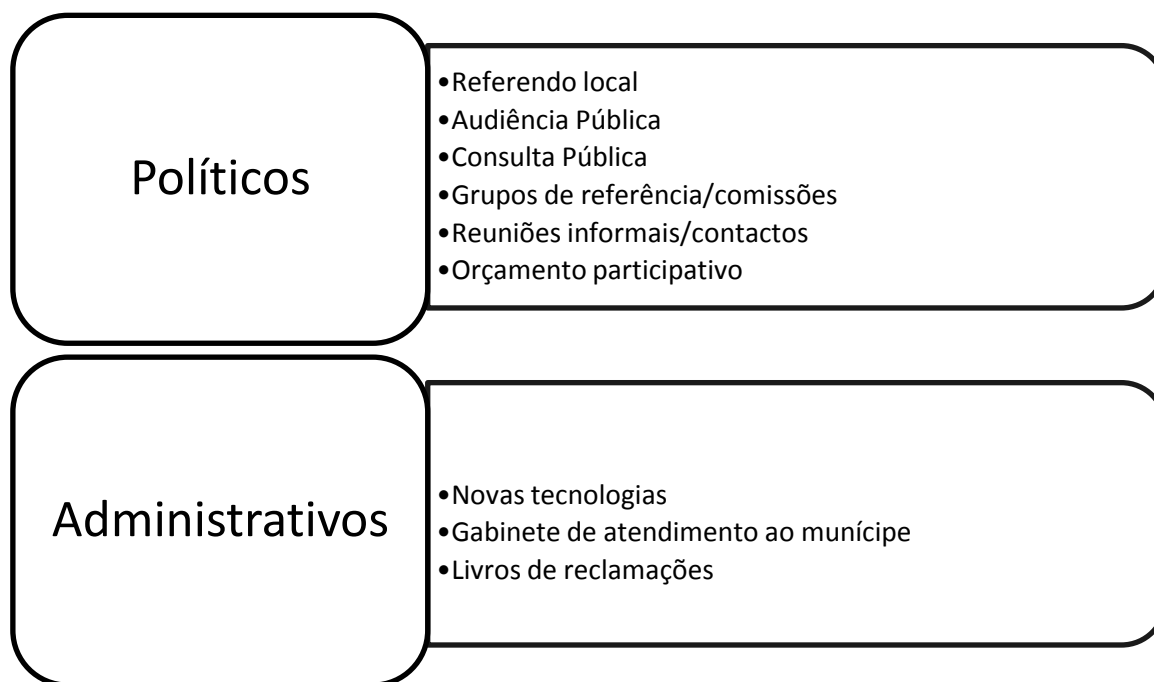
Fonte: Elaboração Própria

Callanan (2005) defende a existência de quatro tipos de participação pública, que de acordo com Leach e Wingfield (1999) são utilizados pelas autoridades locais:

- Tradicional - pode incluir reuniões públicas, sessões de perguntas e respostas, emissão de documentos de consulta;
- Orientação para o cliente – inquéritos de satisfação do cliente e sondagens de opinião, procedimentos de reclamação;
- Métodos inovadores para consultar os cidadãos - websites interactivos, grupos de referência e referendos;
- Métodos inovadores para incentivar a participação do cidadão como, por exemplo, fóruns ambientais.

No entanto, para este estudo utilizar-se-á uma classificação alternativa. Os instrumentos de participação classificam-se em políticos ou administrativos. Os instrumentos políticos são aqueles que, de alguma forma, estão relacionados com a estratégia e as opções políticas para a governação local. Quanto aos instrumentos administrativos, estes estão relacionados com os procedimentos administrativos em curso (Rodrigues & Pinto, 2011).

Figura 2 - Instrumentos de participação políticos e administrativos



Fonte: Elaboração Própria

Modesto (2002) considera que a participação do cidadão se apresenta sob formas diversificadas, heterogêneas. Para este autor, a participação pública pode ser definida quanto à eficácia de sua acção, como vinculante sob a forma decisória (ex. co-gestão) ou condicionadora (ex. conselhos administrativos, que limitam a discricionariedade dos gestores públicos); como não vinculante (ex. conselhos meramente consultivos).

Quanto à matéria e à estrutura da sua intervenção, pode ser consultiva individual (ex. colaboração especializada), colegial (ex. conselhos consultivos) ou colectiva (ex. audiências públicas); executiva com co-gestão (ex. conselho de gestão) ou autónoma (ex. organizações sociais, entidades de utilidade pública) (Modesto, 2002).

Assim, existem diferentes formas e mecanismos institucionais de participação. Cada mecanismo tem as suas características próprias, as suas forças e fraquezas. É difícil afirmar se determinadas formas de participação são melhores que outras para a viabilidade e eficiência, e se, de alguma forma, o mecanismo utilizado depende de factores sociais, económicos ou culturais, dentro do contexto político em que se insere (Callanan, 2005).

Neste contexto, procura-se neste capítulo definir algumas características das ferramentas de participação, como audiências públicas, consultas públicas, novas tecnologias, orçamento participativo e grupos de referência.

2.1.1. Orçamento Participativo

Existem, já, uma grande diversidade de experiências com traços comuns que aproximam a complexidade de relações às finalidades deste processo, mas que não facilitam a definição única e consensual de Orçamento Participativo (Dias, 2008).

De acordo com Santos (1998), o Orçamento Participativo é uma estrutura e um processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais que assenta em três princípios: participação aberta dos cidadãos; articulação entre democracia representativa e directa, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; e definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de carácter mais geral, que se prendem, sobretudo, com as necessidades sentidas pelas pessoas.

Tshabalala (2007) considera o orçamento participativo como revolucionário na participação do público, e como um instrumento de prestação de contas, em que as pessoas têm a oportunidade de participar na elaboração e controlo do orçamento do Governo Local. Assim, o orçamento participativo é um processo que permite aos cidadãos controlar ou influenciar o governo no uso dos recursos públicos.

Esta autora identifica alguns critérios comuns necessários à execução deste instrumento de participação pública, como o facto da participação dos cidadãos ser garantida, sem a necessidade de pertencer a qualquer organização ou associação. Também a metodologia deve ser adaptada às normas legais e aos comportamentos sociais de cada região em particular, definindo os representantes políticos na consulta, quando as reuniões terão lugar, bem como a consulta do processo. Por outro lado, o processo deve ser mantido informal e flexível o suficiente, para que cada comunidade ou região possa adaptar o seu próprio sistema.

Assim, pode dizer-se que o Orçamento Participativo constitui uma nova forma de governação, assente na participação directa dos cidadãos, através de amplos processos de consulta e/ou de co-decisão, na definição das prioridades de investimentos do orçamento público para um determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas e do território (Dias, 2008).

Tabela 6 - Dimensões do Orçamento Participativo

Dimensão	Características
Dimensão Orçamental	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Quanto às Autarquias que identificam as verbas do Orçamento Participativo:</i> estas podem definir previamente, limitando o debate do Orçamento Participativo, ou optam por definir depois do processo, partindo das solicitações da população e dos recursos obtidos pela autarquia. • <i>Quanto às Autarquias que não identificam as verbas postas em discussão:</i> nestes casos e de uma forma global, as verbas para o Orçamento Participativo são bastante simbólicas.
Dimensão Participativa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Sistema de participação individual:</i> este é um modelo de participação individual e directa das pessoas, sem ser através de representantes de estruturas comunitárias, sindicais ou outras. • <i>Sistema de representação comunitária:</i> é um modelo de participação indirecta, através de representantes das organizações comunitárias, sindicais e outras. • <i>Sistema misto:</i> este modelo de participação associa os dois anteriores, abrindo o processo do Orçamento Participativo às organizações comunitárias, mas mantém a consulta pública dos cidadãos interessados.
Dimensão normativa e jurídica	<p>Na maioria dos casos, o Regulamento Interno do Orçamento Participativo é o instrumento que procura distinguir os princípios e as regras de funcionamento do processo. Não tendo forma de lei, é aceite pelos participantes como se de uma se tratasse. O Regulamento pode ser construído no âmbito do processo, incorporando os ensinamentos da experiência realizada e contando com a participação dos intervenientes, e tende a ser revisto e alterado ano a ano ou de dois em dois anos.</p>
Dimensão territorial e sectorial	<p>Tendo como referência esta dimensão e face à multiplicidade dos exemplos conhecidos, pode-se concluir pela existência de quatro tipos de Orçamento Participativo: supra-municipal, municipal, infra-municipal e sectorial ou temático.</p>

Fonte: Adaptado de Dias (2008)

2.1.2. Consulta Pública

A consulta pública é uma forma de participação pública criada recentemente pelos governos, a fim de viabilizar a aplicação de normas e torná-las efectivas. Assim, esta permite que a sociedade entre em contacto com as normas que serão aplicadas pelo poder representativo. Ou seja, o cidadão pode criticar, dar a sua opinião e sugestões para que essas normas sejam utilizadas da melhor maneira, procurando atingir uma aplicação satisfatória e a

construção de novas políticas públicas (Moreira, 2004). No nosso estudo consideramos esta ferramenta de carácter político.

Neste contexto, a consulta pública permite à Administração Pública colocar um projecto, política e regulamento sob a avaliação popular, que pode ser da sua própria autoria, co-autoria com a população, ou de autoria exclusiva desta, para sua aprovação ou não. Esta disposição é uma condição fundamental da participação.

2.1.3. Audiência pública

Uma audiência pública é uma reunião formal entre os cidadãos e as autoridades governamentais, onde se discute um assunto específico, como um projecto de lei, uma lei municipal ou qualquer outro tipo de decisão a ser tomada pelo governo (Tshabalala, 2007).

Esta autora considera que, as audiências públicas têm muitas vantagens para os cidadãos e autoridades governamentais. Assim, para os cidadãos representa a oportunidade de partilhar as suas opiniões, criticar e influir nas decisões públicas, procurando que os cidadãos tenham outras perspectivas sociais, económicas e ambientais, que permitem a liberdade de expressão, de ser ouvido e de chegar a um consenso. Para os gestores públicos, permite a oportunidade de comunicarem com uma variedade de actores sociais, assim como a oportunidade de reforçar a qualidade das suas decisões, reflectindo claramente as reivindicações e aspirações dos destinatários. A audiência pública permite aceder a mais informação, demonstrando maior transparência no processo decisório.

2.1.4. Referendo

Baseia-se num processo democrático, onde os cidadãos são chamados a votar na questão relevante. Normalmente, é feito um conjunto de perguntas, onde o cidadão marca se concorda ou não com a situação/ projecto.

A Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, no seu artigo 1º rege os casos e os termos da realização do referendo de âmbito local, previsto no artigo 240º da Constituição da República Portuguesa. Assim, o artigo 2º diz-nos que, “o referendo local pode verificar-se em qualquer autarquia local, à excepção das freguesias em que a assembleia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores” e que “no referendo local são chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores recenseados na área territorial correspondente à autarquia local onde se verifique a iniciativa.”

Os artigos 3º e 5º identificam as matérias do referendo local em que, este só pode ter por objecto questões de relevante interesse local, que devam ser decididas pelos órgãos

autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas.

A determinação das matérias a submeter a referendo local obedece aos princípios da unidade e subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade interlocal.

Os actos em procedimento de decisão, ainda não definitivamente aprovados, podem constituir objecto de referendo local.

A iniciativa do referendo, de acordo com o art. 10º, cabe aos deputados, às assembleias municipais ou de freguesia, à câmara municipal e à junta de freguesia, consoante se trate de referendo municipal ou de freguesia e, ainda, nos termos da presente lei, a grupos de cidadãos recenseados na respectiva área.

Um referendo é um tipo generalizado de forma semi-recta da democracia. Os cidadãos votam a favor ou contra uma proposta para estabelecer uma nova norma, ou a modificar, ou revogar uma já existente. Este tipo de participação do público tem um efeito vinculante: as autoridades governamentais aceitam e aplicam as decisões dos cidadãos. É importante distinguir esse tipo de participação de outras que não são vinculativas, tais como audiências públicas (Tshabalala, 2007).

2.1.5. Grupos de Referência

Definem-se como um grupo de especialistas que irão ajudar o político no processo decisório. As autoridades locais optam por convocar os cidadãos, com base no seu campo de especialização, para dar a sua opinião ou criar uma solução para um problema enfrentado pelo governo local.

Os grupos de referência que devem ser utilizados são aqueles que são relevantes para o negócio central do município (Tshabalala, 2007).

Defende a necessidade de definir um conjunto de categorias, que permite desenhar os grupos de referência na sociedade civil em que, algumas organizações são formadas com o objectivo específico de garantir o desempenho do município na sua área-chave.

Martins (2005) determina que é necessário encontrar uma composição de interesses racional e eficiente, perante os interesses divergentes que coexistem num determinado momento na sociedade e na economia.

Do lado da acção política, em lugar de uma ponderação objectiva e igualitária dos interesses em presença, pode favorecer posições particulares e concentrar-se na gestão

equilibrada desses interesses prioritários. Deste modo, os grupos de referência quanto mais aguerridos e coesos forem, melhores resultados obtêm (Martins, 2005).

Outro instrumento utilizado, mas de contexto administrativo, são os gabinetes de apoio ao município, ou seja, é criado um departamento específico para lidar com as necessidades dos cidadãos. É uma espécie de escritório, que concentra os canais de comunicação entre o governo local e os cidadãos.

2.1.6. Novas tecnologias

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) tem permitido às organizações a interacção entre fornecedores e utilizadores, com o objectivo de encontrar alternativas para o fornecimento de produtos e serviços. Olhando para o potencial dessas novas soluções, os políticos têm se concentrado em estratégias de modernização do governo (Sá, 2009).

Tshabalala (2007) considera que o acesso à informação é fundamental para permitir que todos os cidadãos usem os seus direitos, defendendo assim uma democracia participativa.

Assim, a utilização das novas tecnologias, permite uma participação activa dos cidadãos nas questões públicas, verificando-se um crescente envolvimento dos municípios no processo de comunicação (Torres, 2010).

Santos (2006) vai na mesma linha de pensamento, em que o surgimento das novas tecnologias de informação e comunicação, através das suas características, em especial, a interactividade, podem contribuir para revitalizar o processo de comunicação entre os eleitores e os eleitos, através das esferas públicas digitais.

São várias as formas de tecnologias que permitem uma interacção entre a Administração Pública e o cidadão. Essas formas podem traduzir-se em instrumentos políticos ou administrativos. Assim, as reuniões informais ou contactos via correio electrónico, por exemplo, são instrumentos de participação política, que se baseiam num encontro casual ou virtual entre os cidadãos e os seus políticos, na tentativa de resolver os seus problemas.

Quanto às tecnologias que funcionam como instrumentos de participação administrativas, temos o governo electrónico, que é definido como a aplicação de ferramentas de comércio electrónico e técnicas, por parte do governo, para prestar serviços aos utilizadores. O conceito é aplicável ao governo para governo, governo para negócios e governo para cidadão.

Em sentido lato, de acordo com a definição da Comissão Europeia (2003) o e-Government está relacionado com o uso de tecnologias de informação e comunicação na

Administração Pública, combinadas com a mudança organizacional e novas competências, a fim de melhorar os serviços públicos e processos democráticos, assim como fortalecer o apoio às políticas públicas.

Quanto ao e-Government local, este rege-se pelos mesmos princípios do e-Government, ou seja, têm em vista fornecer ou tornar disponíveis informações de forma electrónica a qualquer momento, em qualquer local e a todos os cidadãos, permitindo ainda a consolidação dos direitos da cidadania, com uma maior proximidade ao cidadão. A proximidade territorial com o indivíduo é reforçada como o elemento diferenciador deste conceito, quando comparado com o e-Government (Gouveia, 2003).

Por outro lado, as redes electrónicas permitem criar as condições para que se estabeleça uma comunicação política do tipo horizontal – cidadãos/cidadãos ou cidadãos/governantes, reforçando uma democracia mais deliberativa (Santos, 2006), na tomada de decisão tanto em questões sociais locais, como regionais, nacionais ou globais, tendo por base um maior número de informações (Simões, 2002).

Holden, Norris, & Fletcher (2003) apresentam algumas das barreiras que se colocam à implementação local do e-Government, que explicam a falta de operacionalização do conceito e das dinâmicas indispensáveis à prestação de um melhor serviço público. Nesta óptica, o facto de as soluções de governo electrónico existirem há pouco tempo poderá constituir uma das razões explicativas da sua inexistência ou pouca maturidade. Outro factor consiste na inexistência de condições técnicas, que possam derivar do tipo de ligação à internet existente, da desactualização do parque informático, da falta de informação sobre a temática, ou mesmo da desadequação da formação dos recursos humanos capaz de promover e manter este género de projecto.

Outro entrave ao e-Government passa, de acordo com Torres (2010), pela pouca ou inexistente abertura da comunicação social local e da própria autarquia à participação do cidadão na produção da informação. Considera, que estas barreiras impossibilitam o cidadão de ser mais activo e participativo nas questões públicas. Assim, propõe como solução um intenso programa de formação que inclua todos os funcionários da autarquia.

Os livros de reclamações são ferramentas administrativas, sendo possível aos cidadãos registar as suas queixas para com o funcionário público, político ou funcionários do próprio governo local. A possibilidade de uma gestão electrónica das reclamações pode ser uma nova forma de tecnologia que permite ao cidadão obter informação rápida sobre a sua reclamação.

No capítulo III procura-se analisar qual a motivação dos eleitos locais de oferecerem os mecanismos de participação enunciados. Ou seja, ao falarmos de participação do cidadão, é de todo relevante analisar a outra parte, ou seja, os gestores públicos/políticos eleitos. Numa óptica centralizada nestes, o que levará que os mesmos ofereçam canais de participação, de forma que haja um envolvimento cívico na tomada de decisões governamentais? Qual a motivação para o disponibilizar de ferramentas de participação?

CAPITULO III – A RESPONSABILIZAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO

Introdução

A multiplicidade de órgãos responsáveis a prestar serviços públicos e a evidente fragmentação das responsabilidades, motivou à necessidade de actualizar o sistema de responsabilização institucional. Assim, a participação do cidadão na tomada de decisões, tem a finalidade de prestar uma atenção central às partes interessadas e, por outro lado, ajuda a construir uma cidadania mais activa.

Verifica-se que, um conjunto elevado de trabalhos empíricos foi já realizado, por académicos, a fim de determinar quais os factores que explicam a participação activa dos cidadãos nas suas comunidades. Contudo, a participação dos cidadãos também depende de uma decisão política dos políticos. Isto é, a participação do cidadão depende da decisão política de fornecer um mecanismo específico de participação. Portanto, entendemos analisar os factores que estão na origem da decisão em dar voz ao cidadão.

Para esse efeito, a contribuição de Handley & Howell-Moroney (2010) é relevante para este estudo. Ou seja, as comunidades onde os políticos se sentem com maior responsabilidade perante os cidadãos, ou sentem uma pressão maior para prestarem contas aos seus cidadãos, terão um maior número de mecanismos de participação.

São assim, várias as teorias que têm sido utilizadas para explicar a decisão política de fornecer o quadro institucional, que permita o ajuste adequado de mais empenhamento cívico no governo.

Neste capítulo utilizam-se três argumentos para a oferta de mais canais de participação por parte do político.

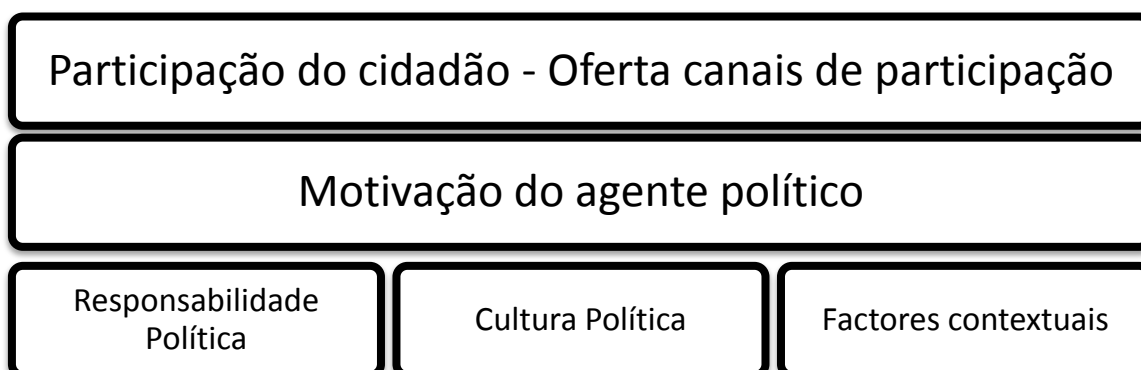
Assim, o primeiro argumento baseia-se na responsabilidade política, que capta o nível de empenho e disponibilidade dos eleitos para a participação dos cidadãos. Um maior valor ético perante os cidadãos levará a maiores esforços na oferta de mais ferramentas participativas (Demiris, 2006; Handley & Howell-Moroney, 2010; Yang & Callahan, 2007).

Outro argumento utilizado, procura explicar os comportamentos de participação exibidos pelos cidadãos, que depende da sua cultura política. Ou seja, uns sentem-se mais atraídos para uma cidadania activa (perfil político elevado), outros, com um baixo perfil político, não têm a mesma necessidade de desempenhar um papel activo na governação pública. Argumenta-se, assim, que comunidades onde os cidadãos têm um alto perfil político devem ter maior participação.

Por fim, o último argumento utilizado, define-se pelos factores contextuais que podem motivar ambos os lados para uma maior participação. O tamanho das comunidades, a

competitividade política, a exactidão dos meios de comunicação são, entre outros, factores que podem ajudar a compreender os níveis de participação do cidadão.

Tabela 7 - Oferta de canais de participação



Fonte: *Elaboração Própria*

O ponto seguinte pretende contextualizar a participação do cidadão no sistema de governo, que permite ao cidadão tomar posição na decisão pública.

3.1. A Democracia no processo de participação do cidadão

Neste contexto, torna-se necessário desenvolver o sistema de governo em que a sabedoria está baseada no povo, o qual o governo exerce, seja directamente ou através de representantes escolhidos por voto.

Assim, a escolha deste ponto consiste na ideia, de que no conceito de democracia a participação é fundamental. Para além do exposto, alguns autores consideram a democracia associada à cultura, dependendo a democracia do contexto cultural. Outros defendem que a responsabilidade política, também está associada à construção da democracia. Neste sentido, verifica-se a relevância desta matéria nas áreas explicativas do objecto em estudo, contextualizando a participação pública no sistema de governo em vigor.

Assim, de acordo com Diamond, Linz, & Lipset (1990) a democracia compreende um sistema de governo que atenda às três condições essenciais:

- *Ampla concorrência entre os indivíduos e grupos organizados* (partidos políticos, especialmente) para todos os cargos efectivos do poder do governo, em intervalos regulares, excluindo o uso da força;
- Um alto nível de *participação política* na escolha dos dirigentes e políticas, pelo menos através de justas eleições regulares;
- Um nível de *liberdades civis e políticas*, liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, a liberdade de formar e aderir a organizações para garantir a integridade de competição política e participação.

A democracia foi concebida, exclusivamente, em termos normativos e incorpora a discussão, pela própria definição e características na forma de gestão política. O núcleo dessas discussões é colocado, em primeiro lugar, na relação entre representação e participação. A concepção democrática é, fundamentalmente, sobre a necessidade de serem agentes activos no processo decisório e monitorizar as acções desenvolvidas pelos representantes e administradores públicos. Face a esta disposição subjectiva, os canais oferecidos pelo actual modelo político limita-se à oportunidade de votar a cada quatro anos (Ruiz, 2010).

Assim, existem dois tipos de democracia: a participativa e a representativa. Neste contexto, a participação do cidadão numa democracia local requer um corpo activo de cidadãos e de alerta para o exercício dos seus direitos. Envolver os *stakeholders* no processo decisório pode ser visto como uma forma de incentivar este complemento à democracia representativa (Callanan, 2005).

Para Kim, Helgensen, & Ahn (2002) há uma abordagem que permite relacionar a democracia com a cultura. Eles ressaltam que, embora as ideias de democracia possam ser amplamente partilhadas, essas ideias devem ser integradas com as actuais crenças culturais, valores e normas, que deve ser implementada num determinado contexto cultural.

Embora as ideias básicas da democracia (participação política, ou seja, representação, liberdades e tomada de decisão) sejam amplamente aceites, essas ideias são constituídas e implementadas de forma diferente, dependendo do contexto cultural. A eficácia política e confiança encontram-se sistematicamente com lealdade política, participação política e a boa governação (Sigelman & Feldman, 1983).

Diamond (1998) no seu artigo, defende a cultura política e, particularmente sobre a legitimidade das crenças democráticas, como um factor central na consolidação da democracia.

Para Nlund (2003) existem diferentes modelos de democracia, que apontam para diferentes papéis da participação do público. Quanto ao papel da participação pública, no modelo de forte, o público deve estar envolvido em todas as fases. A tabela abaixo identifica e define as diferentes dimensões da democracia.

Tabela 8 - Dimensões da democracia

	Democracia rápida	Democracia Forte	Democracia frágil
Objectivo	Soberania do povo	Autonomia	Liberdade individual
Base para a legitimidade	Decisão por maioria	Debate público	Responsabilização
Papel do cidadão	Tomador de decisão	Formador de opinião	Eleitor
Mandato de representantes	Obrigado	Interactivo	Aberto
Foco do uso de novas tecnologias	Decisão	Discussão	Informação

Fonte: Adaptado de Nlund (2003)

O campo de e-Democracia tem abordado o problema de melhorar a tomada de decisão democrática, enfatizando o incentivo numa ampla participação. As experiências até agora mostram que, em contextos locais, o uso de ferramentas electrónicas em combinação com o redesenho dos processos democráticos de participação positiva e de qualidade, requerem ferramentas técnicas mais sofisticadas (Nlund, 2003).

Surge também, a questão de como os indivíduos encontram o seu lugar no processo político. As avaliações políticas são abordadas sobre a forma como os cidadãos se vêem a si mesmos como activos e participantes influentes no processo político (eficácia interna) e da convicção que a liderança política é aberta e responde à população (eficácia externa) (Gabriel, 1994). A primeira componente pode ser vista como uma medida de interesse político e pode, assim, contribuir para a determinação da competência política subjectiva. A segunda componente está relacionada com a confiança política e, como os sistemas políticos podem ser influenciados contra as suas próprias expectativas.

Gaiser, Gille, Rijke, & Sardei-Biermann (2007) consideram como factores de influência: sexo, idade e educação, que diferem na mesma medida, em relação à política. Assim, o descontentamento subjectivo e a experiência de "injustiça" ou discriminação em matéria de circunstâncias da própria vida no presente, mais frequentemente em grupos com um menor nível de educação, tendem a resultar em menor satisfação com a democracia.

3.2. Conceito de Responsabilidade

O conceito de Responsabilidade não é um termo único. Existem diferentes termos que se referem às dimensões da responsabilidade. De acordo com Cédon (2009), do ponto de vista da Administração Pública a responsabilidade assume três significados:

- *Responsabilidade como capacidade*: refere-se à capacidade ou autoridade do acto de serviço público. Neste caso, responsabilidade significa um conjunto de leis e regulamentos, que definem a capacidade e autoridade dos políticos eleitos executarem as suas funções.
- *Responsabilidade como prestação de contas*: refere-se à obrigação dos políticos terem de prestar informações, explicações e justificações a uma autoridade superior (interna ou externa) de acordo com a performance de execução das suas funções. Assume-se que a Administração Pública não é uma actividade irresponsável, mas responsável em si.
- *Responsabilidade como responsabilidade*: refere-se às consequências dos próprios actos e, por vezes, também os actos realizados por outros, quando estes actos têm lugar dentro do campo da autoridade do administrador responsável.

No entanto, Mozzicafreddo (2002) defende que num Estado de direito, a ideia de responsabilidade assenta num sistema normativo, que define a sua fundamentação legitimadora na prossecução e protecção dos direitos do cidadão e na defesa do cidadão.

Assim, segundo Albertini (2000), a responsabilidade, como elemento distintivo da administração e da governação, implica a utilização de procedimentos e de métodos de actuação, numa perspectiva da construção de uma sociedade de confiança, associando cidadãos, eleitos e decisores, na construção da democracia (Mozzicafreddo, 2002).

Por sua vez, Cheibub & Przeworski (1997) consideram os governos responsáveis, na medida em que os cidadãos podem discernir se os governantes agem de acordo com os seus interesses, de forma a sancioná-los apropriadamente, permitindo aos governantes que satisfazem os cidadãos a permanência nos seus postos e aqueles que não os satisfazem percam as suas posições.

Entretanto, Callanan (2005) defende que, os interessados não-eleitos não estão sujeitos às normais regras de responsabilização, pois não estão sujeitos a uma votação pública, aberta a todos os cidadãos. Ou seja, os interessados podem participar de uma decisão, e podem, então, absolver-se da responsabilidade por essa decisão. Neste contexto, a participação aumenta a complexidade do processo de tomada de decisão. Pode diluir a transparência, distorcer as linhas de responsabilidade, e tornar, cada vez mais difícil, de discernir quem foi o responsável por decidir o quê.

Coicaud (1999) assume que a responsabilidade da Administração Pública está condicionada, por um lado, pelo facto de o exercício do poder ter por objectivo natural a obtenção de resultados eficazes e, por outro, pela possibilidade, inerente à função, de se ser

sancionado positiva ou negativamente: não pode haver responsabilidade pela função sem sanção.

Tanto ao nível da administração, como da autoridade política, é de admitir, em termos de responsabilidade da função, que a colectividade pública, nomeadamente o Estado, as câmaras, a administração, têm o dever de reparar as consequências da má organização ou do não funcionamento da administração (Moreau, 1986).

Nesse contexto, é importante ter presente que o valor pedagógico e processual, no seio da administração pública, da justiça comutativa, impõe-se ao Estado ou à administração, exclusivamente, com fundamento no princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos (Brito, 2002).

No entanto, enquanto Responsabilidade entendida como prestação de contas, ela pode aparecer de diferentes formas. Esta pode manifestar-se de diferentes formas institucionais, envolver vários sujeitos diferentes, vários critérios de avaliação e várias consequências podem ser extraídas. Neste contexto, vários estudos académicos referenciam diferentes tipos de responsabilidade, contudo não são unânimes na definição das mesmas (Céndon, 2009). Aquelas que merecem maior consenso são a Responsabilidade Política e Responsabilidade Administrativa.

São quatro os tipos de Responsabilidade na Administração Pública, consideradas por Céndon (2009), conforme tabela seguinte.

Tabela 9 - Características das diferentes formas de responsabilidade

	Responsabilidade Política	Responsabilidade Administrativa	Responsabilidade Profissional	Responsabilidade Democrática
Princípios básicos	Deliberar as disposições políticas e programáticas adoptadas pelo governo	Agir em conformidade com as regras e procedimentos legalmente estabelecidos	Agir em conformidade com as normas técnicas e práticas do profissional	Agir de acordo com as necessidades e interesses de grupos sociais e sociedade como um todo
Resp. Interna	Autoridades políticas superiores	- Autoridades políticas superiores - Autoridades ou órgãos administrativos superiores	- Autoridades ou órgãos profissionais superiores (avaliação técnica) - Autoridades ou órgãos administrativos superiores (avaliação administrativa)	
Resp. Externa	Parlamento	- Órgãos externos de supervisão e controlo - Cidadão como sujeito - Tribunais	Órgãos externos de supervisão e controlo (técnica e administrativa)	- Grupos sociais - Sociedade como um todo
Assunto	Resultados da performance administrativa	Formas e procedimentos em resposta à acção administrativa	Regras profissionais e práticas seguidas	Resultados da performance administrativa
Critérios	- Critérios políticos - Critérios técnicos ou administrativos	Critérios formais: cumprimento das regras e procedimentos estabelecidos	Critérios profissionais: cumprimento das regras e práticas estabelecidas pelos profissionais	Impacto social da performance administrativa
Mecanismo	- Mecanismos de supervisão e controlo internos (responsabilidade interna) - Mecanismos parlamentares de controlo	- Supervisão interna e mecanismos de controlo - Supervisão externa e mecanismos de controlo - Procedimentos judiciais - Reivindicações administrativas	- Supervisão interna e mecanismos de controlo (técnica ou administrativa) - Supervisão externa e mecanismos de controlo (técnica ou administrativa)	- Mecanismos para a participação cívica - Media e mecanismos de participação para a opinião pública - Tecnologias de Informação
Consequência	- Críticas políticas ou reconhecimento - Resignação ou despedimento	- Revisão de actos administrativos (confirmação, modificação, anulação) - Sanção ou o reconhecimento do funcionário envolvido - Compensação para o cidadão	Sanção ou reconhecimento para o funcionário envolvido	- Adopção de actos administrativos - Revisão de decisões administrativas - Legitimação democrática para a performance administrativa

Fonte: Adaptado de Céndon (2009)

Para além da responsabilidade pela prestação de contas perante os eleitores e perante os órgãos de soberania, interessa, neste caso, considerar a responsabilidade política e administrativa.

Assim, é de todo importante desenvolver o conceito de responsabilidade política (que será analisada em pormenor no ponto 3.2.1.), pois o envolvimento cívico no processo de tomada de decisão governamental depende do nível de responsabilidade dos políticos. Se eles se sentem mais responsáveis perante os cidadãos, um esforço será feito para agendar audiências públicas, para manter contactos informais, a utilização do orçamento participativo e promover inquéritos ao cidadão (Handley & Howell-Moroney, 2010; Schedler, 1999).

3.2.1. Responsabilidade Política

A responsabilidade política é um mecanismo retrospectivo, no sentido de que as acções dos governantes são julgadas *a posteriori*, em termos dos efeitos que causam.

Estudos anteriores têm explicado a vontade da Administração Pública para mobilizar a participação cívica. Chi (1999) utiliza a responsabilidade para testar o nível de satisfação dos cidadãos aos serviços do governo.

No entanto, Bryer (2006) explica a responsabilidade da administração pública com base em três perspectivas éticas: controlo centralizado; discricionário e deliberativo. O primeiro baseia-se numa responsabilidade formal de acordo com regras, normas e estruturas. Quanto à responsabilidade ética baseada na perspectiva discricionária, esta relaciona-se com a reforma da Nova Gestão Pública e responsabilidade empresarial. A perspectiva deliberativa focaliza-se na responsabilidade de colaboração, ou seja, como os políticos procuram a participação cívica e se sentem motivados a partilhar um certo grau de poderes públicos. Esta responsabilidade é o resultado de um processo de avaliação da Administração Pública, a partir do qual os cidadãos tiveram importância, em que por um momento desempenham um papel importante como parceiro colaborativo (Vioga, 2002).

Depreende-se que o envolvimento cívico no processo de tomada de decisão governamental depende do nível de responsabilidade dos políticos. Se eles se sentirem mais responsáveis perante os cidadãos, efectuarão um esforço, por exemplo, para agendar audiências públicas, para manter contactos informais, para a utilização do orçamento participativo e promover inquéritos ao cidadão (Handley & Howell-Moroney, 2010; Schedler, 1999).

Para Alford (2002), a responsabilidade é uma forma dos políticos se relacionarem com os seus cidadãos. Essa relação consiste numa estratégia do político recolher informações junto dos cidadãos.

A responsabilidade perante os *Stakeholders* é utilizada por Yang e Callahan (2007), com o objectivo de provar a existência de uma relação positiva com a participação cívica.

Handley e Howell-Moroney (2010) encontraram evidências que suportam o facto de que, tanto a responsabilidade como o número dos clusters de *stakeholders* levam à participação dos cidadãos.

No entanto, a maioria destes estudos utilizam a responsabilidade como administrativa, e poucos são aqueles que se preocupam com a responsabilidade política para com os cidadãos. Isto, provavelmente devido ao facto de os gestores públicos desempenharem um papel fundamental na tomada de decisões e a falta de legitimidade democrática.

Mozzicaffredo (2002) apresenta dois níveis, que embora relacionados, remetem para uma argumentação específica da questão da Responsabilidade Política: *legitimidade e responsabilidade*. O respeito pelos preceitos legais, o controlo das contas e a gestão eficiente dos actos e das medidas administrativas, essenciais a uma administração racional e transparente, não podem anular ou negligenciar a legitimidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos. A responsabilidade significa, assim, que o poder e as autoridades devem justificar-se perante os cidadãos. A realização dos valores da cidadania implica, de maneira credível, a conciliação entre a eficiência e a justiça na esfera dos actos de administração e de governo da sociedade.

Para Bovens (2005), a responsabilidade política é um tipo extremamente importante da responsabilidade pública nas democracias. Assim, os eleitores delegam a sua soberania a representantes populares, que por sua vez, delegam a maioria dos seus poderes a um gabinete de ministros (Strom, 2000). Contudo, o mecanismo de responsabilização política opera precisamente na direcção oposta à da delegação. Em certo sentido, os representantes do povo, prestam contas aos eleitores em época de eleição. Em muitos países, os meios de comunicação estão a ganhar força, rapidamente, como fóruns informais de responsabilização política (Bovens, 2005).

Para o nosso objectivo, interessa analisar os níveis de responsabilidade política, sendo que os políticos se sentirão mais responsáveis na medida em que se sentirem mais pressionados pelo cidadão. Neste contexto, este estudo procura definir se a participação do cidadão é maior, de acordo com o nível de resposta ética exibida pelos políticos, em que

quanto mais responsáveis se sentirem, maior a sua vontade para oferecer mecanismos que permitam a participação do cidadão.

Mas outros factores poderão ter influência na motivação do político para oferecer ferramentas participativas. No ponto seguinte, iremos analisar a dimensão cultura política, com o objectivo de influenciar a vontade do político.

3.3. Cultura política

A cultura política tem sido, tradicionalmente, definida como a maneira que os cidadãos pensam da utilidade pública (Elazar, 1984) e como uma forma de definir a percepção dos povos do output administrativo e a sua própria participação no processo político (Almond & Verba, 1972).

Outros consideram-na como o pensamento social referido à esfera do político, ou seja, como a dimensão subjectiva desta esfera (Vala & Viegas, 1990), assim como um quadro de referência dentro do qual ocorrem as acções políticas (Parsons, 1937), exercendo orientações políticas e expectativas que são moldadas por padrões pré-existentes da política, pela tomada de decisões dentro de um sistema político local (Bochmeyer, 2000).

Foram já muitos os académicos que estudaram a cultura política, pelo que falamos aqui de alguns desses estudos. Assim, esta é, normalmente, definida em pesquisas, como a distribuição de um sistema político de valores, atitudes e crenças sobre objectos políticos (Paletz & Lipinski, 1994). O conceito abrange uma vasta gama de atitudes (Morgan & Watson, 1991). Por definição, a cultura política é um elemento intangível. Além disso, não está sujeita à manipulação, já que é formado por longos períodos de tempo (Mudambi & Navarra, 2003). Outros consideram-na como um antecedente da política, uma vez que a natureza das políticas adoptadas serão determinadas, em grande medida pelo ambiente cultural (Parsons, 1937).

Borba (2005) cita Almond & Verba (1989), considerando que “o termo cultura política refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública”.

Entretanto, Wiseman (1946) analisa a cultura em três níveis: *ideologia, políticas temporais, e práticas ritualizadas*. O primeiro representa os elementos ideais da cultura política, o segundo representa o seu conteúdo programático, enquanto o terceiro assenta nos elementos operacionais dos representantes. Estes três níveis ou categorias interagem entre si, e as fronteiras entre eles são ténues.

Assim, a cultura é uma propriedade emergente de indivíduos e grupos que interagem com o seu ambiente natural e humano. Cultura é definida como "a utilização colectiva dos

recursos naturais e humanos, para atingir os resultados desejados” (Kim, 2000). Para além disso, a cultura permite-nos ver e dar sentido às nossas situações físicas e sociais. Ou seja, nenhuma pessoa sozinha constitui uma cultura, mas uma é socializada e absorvida por uma cultura. Se pensarmos na cultura de uma corporação, governo ou universidade, pensamos na sua visão e ambição. A sua cultura é como define e organiza a sua missão.

No entanto, Elazar (1984) identificou três culturas políticas. As culturas em Estado Moralista, com posições políticas justificadas pelo recurso ao interesse público; Individualista, em que tende a servir interesses específicos das partes, grupos que procuram vantagens do governo; e Tradicionalista, sendo que o governo é limitado pela defesa de valores tradicionais, atingindo um padrão paternalista.

Figura 3 - Características dos Estados, na análise da cultura política

Estado Moralista	Estado Individualista	Estado Tradicionalista
Posições políticas justificadas pelo recurso ao interesse público	Tende a servir interesses específicos das partes (grupos procuram vantagens do governo)	Governo limitado pela defesa de valores tradicionais
Administração forte e muito empreendedora	Administração bem desenvolvida, mas menos empreendedora	Administração menos desenvolvida e desconfiada
Partidos políticos de alta participação, sistemas de pessoal forte, mérito, liberal e programação inovadora	Partidos fortes e Administração mais centralizada	Baixa exposição de partidos políticos de alta participação e Administração menos centralizada
Tendência para a implementação de regimes complexos de requisitos e apoios a serviços	Interesse centrado na resolução de conflitos políticos e num estilo mais empreendedor do que burocrata, e no bem-estar	Menos interesse no bem-estar da reforma e menor capacidade
Orientado para a busca da boa sociedade	Orientado para os valores de compromisso e liberdade	Orientado para ideais moralistas intemporais

Fonte: Adaptado de Mead (2004)

Almond e Verba (1972) tipificam o bom conhecimento e classificam a cultura política como: paroquial, sujeito e participante. A cultura política participante é definida como aquela onde os cidadãos têm alto nível de consciência política, e consciência de que se podem organizar em grupos para influenciar o processo de tomada de decisão.

Vários estudos têm-se focalizado no tipo de cultura política ostentada por uma sociedade. Estes estudos focalizam-se mais propriamente, nos factores que levaram a uma atitude de participação activa dos cidadãos. Alguns concentram-se sobre o tamanho do governo local, sobre a competição partidária, outros sobre a heterogeneidade da população (étnicas, religiosas e qualificações) e status social.

Quando lidamos com a cultura política, uma das primeiras ideias que transparece baseia-se no processo eleitoral e participação activa/passiva dos cidadãos. Evans (2004) fornece um modelo completo de voto com determinantes níveis macro e micro. Porém, essa participação não significa apenas votar, mas uma maior compreensão do conceito, colocando a ênfase na participação voluntária dos cidadãos com a estrutura do governo local, no uso dos instrumentos apropriados, disponibilizados por estes. Este não é o objecto em estudo, mas para a medição de uma cultura participativa é relevante o processo de votação. A preocupação em votar por parte dos cidadãos, pode influenciar o político na oferta de canais de participação, no sentido que o voto pode indiciar uma forte motivação do cidadão em participar nas decisões políticas.

Outras ideias têm sido desenvolvidas, em que a cultura política é uma importante ferramenta conceitual de análise dos determinantes da participação que, estão enraizadas nas decisões políticas do passado e nas atitudes e acções delas decorrentes (Bochmeyer, 2000), ou coincidente com o sistema partidário e suas crenças associadas, ideologias, a moral, os costumes e as leis (Kluckhohn, 1962). Mas estas são análises que procuram explicar o comportamento político dos indivíduos, destacando a forma como os valores culturais são componentes da tomada de decisão (Borba, 2005). O nosso objectivo é o oposto, procuramos analisar o impacto da cultura política do cidadão, na oferta de canais de participação.

No entanto, Diamond (1998) considera que a cultura política é influenciada pelo grau de especificidade democrática articulada com as formas legítimas de autoridade das instituições, e, posteriormente, pela socialização, expansão da educação, e outros tipos de mudança social e cultural. Também Vala & Viegas (1990) consideram a idade, o sexo e a inserção no meio rural/urbano na descoberta, ainda que de um modo difuso, das diferentes inserções no campo das relações familiares, profissionais e comunitárias.

Wiseman (1946) apresenta, assim, uma abordagem onde procura compreender a cultura política, considerando-a um processo ao longo da vida com agentes perceptíveis: a família, escola, igrejas, grupos de pares, meios de comunicação, a Internet, e os actores políticos, tais como líderes e partidos.

Fleischmann & Moyer (2009) referem-se a outras formas de manifestar a cultura política, designadamente os movimentos sociais, como a criação de organizações sem fins lucrativos, com políticas públicas, que variam substancialmente pelo lugar e tempo, especialmente em ambientes com diferentes culturas políticas. O facto de os cidadãos se organizarem, pode indicar a capacidade do cidadão na procura de resposta a necessidades da comunidade, podendo, de alguma forma, influenciar a vontade do cidadão em oferecer mais ferramentas de participação.

Para Henderson (2007) o Estado, e só o Estado, define os limites de uma cultura política. Os Estados são susceptíveis de ter múltiplas culturas políticas. Se cada Estado, através das suas instituições, indaga atitudes e comportamentos específicos da sua população, então os limites institucionais podem tornar-se fronteiras culturais. Contudo, Beniers & Dur (2005) interrogam-se se os políticos se preocupam muito com o público, se é possível desfazer as acções oportunistas de políticos, que pouco se importam com o interesse público. Considera que políticos oportunistas não procuram informação. Neste sentido, a concentração de votos num determinado partido, pode influenciar a diminuição da oferta de mecanismos de participação, enquanto o efeito contrário será também relevante. Ou seja, se houver uma maior dispersão de votos, haverá uma maior competição partidária, que procurará ganhar o máximo de confiança do cidadão, oferecendo-lhe mais ferramentas de participação.

Assim, cultura política não é, necessariamente, o Estado ou até mesmo toda a sociedade: diferentes grupos dentro de um país podem e, muitas vezes, têm as suas próprias culturas políticas (Paletz & Lipinski, 1994).

Figura 4 – Dimensões de Cultura Política



Fonte: Elaboração própria

Neste estudo, pretende-se perceber a decisão dos governantes para oferecer mecanismos de participação cívica, sendo que a cultura política manifestada pelos cidadãos possa ter um efeito sobre a decisão política dos cidadãos. Pretendemos focar as relações entre

cultura política e participação cívica. Assim, essa participação não significa apenas votar, mas uma maior compreensão do conceito, que leva à ênfase da participação voluntária dos cidadãos com o governo de estruturas locais, no uso dos instrumentos apropriados, disponibilizados por estes.

Importa, assim, identificar em que medida o grau de cultura política do cidadão influenciará a oferta de canais de participação cívica, no caso de cidadãos mais conscientes e motivados a seguir as políticas públicas. Interessa medir e testar o conceito de cultura política participativa.

Um dos motes deste trabalho, destina-se a perceber a decisão dos governantes para permitir mecanismos de participação cívica, argumentando que a cultura política manifestada pelos cidadãos possa ter um efeito sobre essa decisão política.

3.4. Factores Contextuais

Além de responsabilidade política dos governantes e da cultura política dos cidadãos, encontram-se, na literatura, outros factores relevantes que explicam a oferta de mecanismos de participação. Os factores contextuais podem conduzir os políticos a serem mais responsáveis, do que eles estavam dispostos a ser. Um factor que reúne algum consenso na explicação da participação dos cidadãos é o tamanho da população. Argumenta-se que quanto maior o número de habitantes, menor a pressão para o político disponibilizar ferramentas de participação ao cidadão.

Muitos trabalhos académicos lidam directamente com a decisão de se tornar cidadãos civicamente activos. Esse não é âmbito deste trabalho, apesar de utilizar os mesmos argumentos, uma vez que mais vontade de participação vai aumentar a pressão sobre os responsáveis para dar voz aos cidadãos.

No entanto, apesar do facto de que existe um conjunto de trabalhos académicos centrados na dimensão e no seu poder explicativo, a verdade é que há também abordagens alternativas a estes factores. Alguns focalizaram-se na dimensão burocrática do governo local, enquanto outros preferiram lidar com a abordagem da densidade populacional.

Oliver (2000) encontrou evidências de que o tamanho da população importa, e deve ser levado em consideração. Mais tarde, Carr (2010), Tavares e Carr (2010) encontraram novas evidências, sendo que mais do que a população, a densidade populacional desempenha, também, um papel importante na participação cívica.

Wang (2001) utiliza o número de empregados em tempo integral, para encontrar provas de que quanto maior o governo local, maior será a predisposição para participar, logo

maior será a pressão para que lhes sejam disponibilizados mecanismos de participação. A sua explicação baseia-se no receio que as pessoas têm de perder o contacto com a burocracia. Assim, as pessoas tendem a participar mais num governo local com maior burocracia.

Os meios de comunicação também desempenham um papel importante no processo de participação cívica. Anderson (1984) e Lindblom (1980) já haviam explicado o papel fundamental dos meios de comunicação na definição da agenda política, explorando janelas de oportunidades para construir a opinião pública.

Segundo Paletz & Lipinski (1994) o papel real e potencial dos meios de comunicação na formação de uma cultura política é auto-evidente. Os meios de comunicação transmitem cultura política de uma geração para outra. Eles difundem valores, crenças, atitudes e pensamentos, através da sociedade, que poderão ser partilhados.

Para este estudo, os meios de comunicação são uma parte importante, pois como argumenta Wang (2001), estes influenciam a atenção das pessoas para os problemas do governo local, tornando-os mais conscientes.

Como factores contextuais, o tamanho e a comunidade burocrática, bem como o seu nível de concentração, colocam uma pressão adicional sobre os políticos, de forma a serem mais responsáveis perante os cidadãos. Também os meios de comunicação social regionais e locais podem ter uma influência na definição da agenda política, tornando os eleitos locais mais vulneráveis à opinião pública.

Assim, a introdução de canais de participação poderá ter influência no meio envolvente, a nível contextual. Importa analisar em que medida poderá influenciar e motivar os responsáveis políticos a oferecer mecanismos de participação.

CAPITULO IV - METODOLOGIA

4.1. Âmbito e Design do Estudo

O presente estudo propõe testar a relação entre a participação do cidadão, a responsabilidade política e cultura política do cidadão. Procuramos responder à seguinte pergunta: **quais os factores que motivam os políticos a oferecerem mais ferramentas de participação políticas e administrativas?**

Em primeiro lugar, defendemos que a oferta de canais de participação é maior e mais significativa, de acordo com o nível de responsabilidade ética exibida pelos políticos. A segunda explicação baseia-se no grau de cultura política do cidadãos, propondo que, onde os cidadãos estão mais conscientes e mais motivados a seguir as políticas públicas, haverá um maior número de ferramentas de participação disponibilizadas. Por último, argumentamos que existem factores contextuais, que poderão influenciar a vontade do político em disponibilizar mais mecanismos de participação do cidadão.

Para testar as hipóteses formuladas e aferir um padrão do comportamento dos eleitos locais, foi planeada uma análise de aplicação à totalidade dos Municípios Portugueses. Para este efeito será utilizado o método de recolha de dados baseado no inquérito por questionário. O inquérito teve por base os estudos de Yang e Callahan (2007) e Handley e Howell-Moroney (2010), encontrando-se validado por estes estudos. Escolhemos o governo local, pois consideramos ser este o que maximiza a participação cívica, bem como a motivação política para o fazer. A participação do cidadão e oferta de canais de participação, como variável dependente, foi estudada em duas dimensões alternativas: por um lado, a utilização de mecanismo de participação e sobre o processo de tomada de decisão. Na pesquisa, os entrevistados foram convidados a avaliar a frequência com que usam o mecanismo de participação e em que tomada de decisão do processo específico. Como variáveis independentes, utilizamos a responsabilidade política, a cultura política do cidadão e os factores contextuais.

4.2. Conceptualização das Hipóteses

Baseando-nos no estudo de Handley and Howell-Moroney (2010), uma das ideias principais deste trabalho é que, as comunidades onde as autoridades políticas se sentem com maior responsabilidade perante os cidadãos, ou sentirem uma pressão maior para prestar contas, terão maiores níveis de participação dos cidadãos.

São várias as teorias que têm sido utilizadas para explicar a decisão política de fornecer o quadro institucional, que permita o ajustamento adequado para um maior empenho cívico da participação activa na governação.

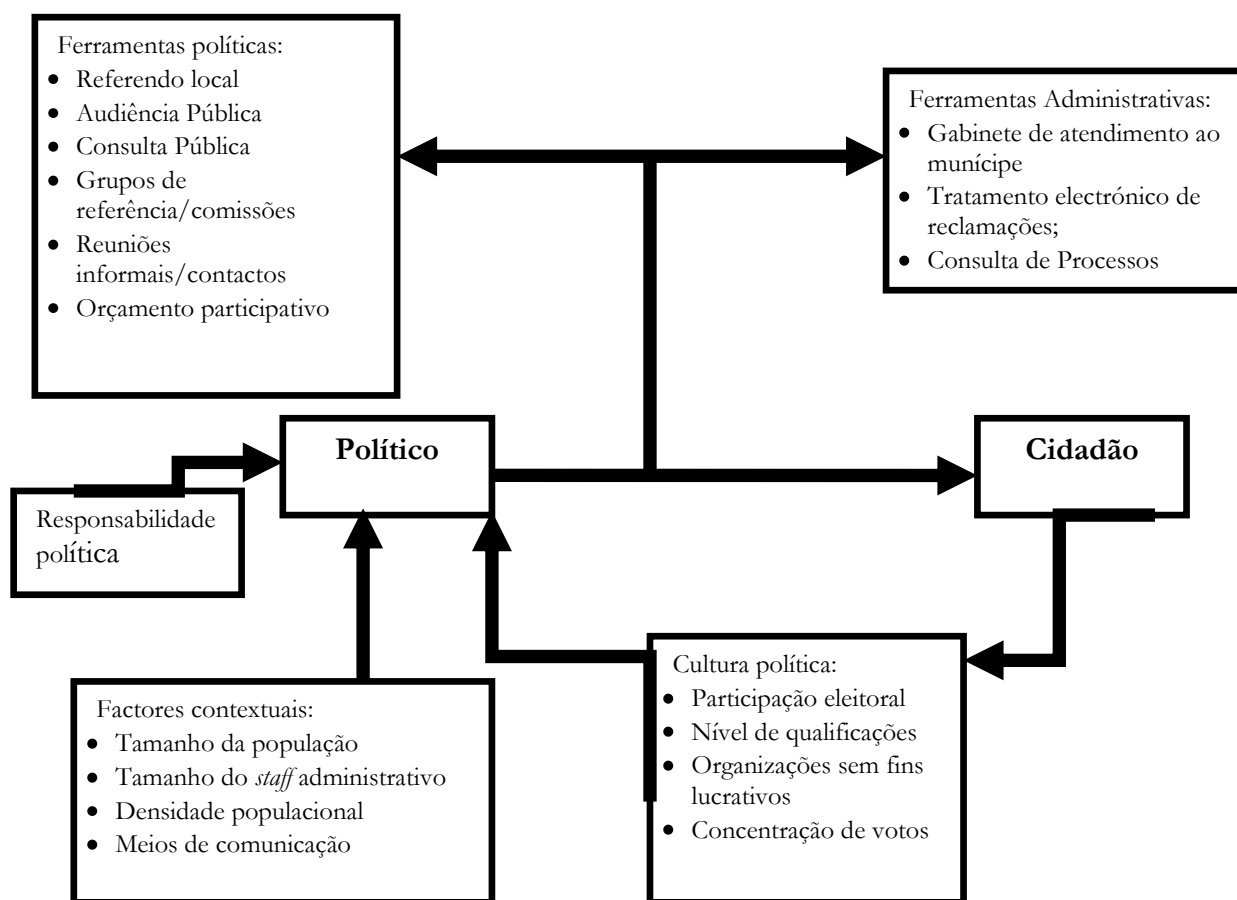
O argumento de responsabilidade política capta o nível de empenho e disponibilidade dos eleitos para a participação dos cidadãos. Ou seja, o maior valor ético para se ouvir os cidadãos, que permita fazer mais esforços na oferta de mais ferramentas participativas disponíveis (Demiris, 2006; Handley & Howell-Moroney, 2010; Yang & Callahan, 2007).

Contudo, os cidadãos exibem diferentes comportamentos participativos, dependendo da sua cultura política. Alguns sentem-se atraídos por uma cidadania activa (perfil político elevado), outros, com um baixo perfil político, não têm a mesma necessidade de desempenhar um papel activo na governação pública. Assim, as comunidades onde os cidadãos têm um alto perfil político devem ter maior participação.

Para além da vontade dos cidadãos de participar e o grau de responsabilidade exibido pelo político, o facto é que os factores contextuais podem motivar ambos os lados para uma maior participação. O tamanho das comunidades, a competitividade política, a precisão que os *mass media* têm, entre outros, são factores que podem ajudar a compreender os níveis de participação do cidadão e a oferta de canais de participação.

Um contributo deste trabalho é a focalização nas ferramentas institucionais disponibilizadas pelo governo local aos cidadãos. Um conjunto de trabalhos anteriores focaliza a sua atenção sobre a participação cívica em si, sobre o número de cidadãos que participam em audiências públicas ou numa reunião pública. Neste trabalho, procura-se analisar o outro lado desta relação. Argumenta-se que as pessoas só podem usar o mecanismo de participação, se os eleitos pretenderem ouvi-los. Só se pode participar se estes permitirem. Assim, há um grande interesse em analisar o comportamento político na promoção de mudanças institucionais, que permitam formas de participação políticas e administrativas. Propõe-se que a decisão de promover a voz dos cidadãos é política e depende da responsabilidade dos políticos, da cultura dos cidadãos e dos factores contextuais.

Figura 5 - Modelo de análise



Fonte: Elaboração própria

4.3. Operacionalização das hipóteses

De acordo com o modelo de análise, nesta secção vamos introduzir as hipóteses para o qual o nosso estudo pretende dar respostas. Estas hipóteses determinam, na nossa opinião, a motivação do político para oferecer mais canais de participação política e administrativa, com o objectivo de ouvir os cidadãos. Obtivemos nove hipóteses (estando a última desdobrada em duas).

A primeira hipótese baseia-se no inquérito apresentado por Yang e Callahan (2007) e Handley e Howell-Moroney (2010), ou seja, a responsabilidade política representa a imagem, com base no valor ético do envolvimento cívico, que o político tem da partilha de um processo decisório. A responsabilidade política representa, também, os sentimentos dos incumbentes numa relação de confiança com os cidadãos, fundamentada na responsabilidade e transparência.

Neste estudo, a responsabilidade, perante os valores de participação, será obtida a partir de um ranking baseado na percepção dos inquiridos sobre a participação do público. Assim, seguindo a investigação de Handley e Howell-Moroney (2010), avaliamos o nível de

responsabilidade política utilizando a escala do tipo Likert, com quatro níveis, que vai desde "concordo totalmente"(1) a "discordo totalmente"(4). Os entrevistados foram solicitados a classificar várias afirmações, de acordo com o seu nível de concordância. Estabelecemos um índice de responsabilidade política a partir da soma das respostas. Esperamos um efeito positivo entre a pontuação registada na responsabilidade política e a participação. Assim, a nossa primeira hipótese define-se por:

H₁: Quanto maior a responsabilidade política, maior o número de instrumentos de participação disponíveis para os cidadãos

A segunda hipótese baseia-se no argumento de cultura política. Embora o conceito de cultura política esteja, normalmente, associada a determinantes da participação do cidadão, para efeitos do presente estudo foi usada de maneira diferente. Mantendo a sua capacidade de explicar o envolvimento cívico, argumenta-se que a percepção, por parte de políticos eleitos, da vontade de participação dos cidadãos pode influenciar a sua decisão, na promoção das mudanças institucionais necessárias de maneira a permitir uma participação mais ampla.

Uma grande contribuição deste trabalho pode ser o uso empírico da cultura participativa, procurando medir a cultura política participativa por meio de três diferentes indicadores. O primeiro trata-se do processo de votação.

Embora existam algumas excepções, acredita-se que há uma boa probabilidade dos cidadãos, que não mostram interesse na eleição do governo local, também não estarem interessados na vida quotidiana e dos problemas da comunidade. A participação eleitoral procura medir o grau com que, as pessoas com capacidade para votar optam por participar no acto eleitoral. Para este efeito, usámos as eleições para o governo local de 2008, a partir de dados da Comissão Nacional de Eleições. Esperamos uma relação positiva entre o nível de participação eleitoral e a oferta de canais de participação. Neste sentido a nossa hipótese baseia-se:

H₂: Maior disponibilidade de ferramentas participativas está positivamente relacionada com altos níveis de participação eleitoral

Outro argumento para uma cultura política participativa define-se pela dispersão de votos por todos os partidos candidatos às eleições. Nesta hipótese considera-se que a competição partidária terá um efeito positivo sobre a participação cívica. Os partidos políticos tendem a concentrar-se sobre as preferências do eleitor mediano, construindo uma agenda suficientemente abstracta, a fim de maximizar os seus votos e as probabilidades de ganhar as eleições (Weimer & Vining, 1999). Esta atitude fará com que alguns ramos da população sejam colocados de parte. Este é um mercado atraente para os políticos de outros partidos,

procurando estabelecer as suas bases eleitorais. Lembrando a ideia tradicional de que os políticos são agentes com motivação egoísta procurando a reeleição (Niskanen, 1971; Nozick, 1974), a competição partidária irá aumentar a pressão sobre os políticos eleitos. Acreditamos que no ambiente político, nessa situação, vão usar todas as estratégias para obter as preferências dos cidadãos, permitindo-lhes participar. A concentração dos votos é calculada pela proporção de votos do partido/coligação vencedor. Esperamos que a maior concentração de votos no vencedor, induza a uma menor disponibilidade para ouvir os cidadãos. Mais uma vez, os dados foram recolhidos a partir da Comissão Nacional de Eleições. Assim, argumentamos que:

H₃. Comunidades com uma grande concentração de votos no partido vencedor terão menos instrumentos de participação.

Um dos elementos que Almond e Verba (1972) identificam na cultura participativa é a capacidade dos cidadãos para se organizarem em redes voluntárias. Pertencendo à organização cívica, os cidadãos apresentam uma maior capacidade na procura da satisfação das necessidades da comunidade e das suas necessidades, obtendo um espírito empreendedor com a ética da administração pública, na procura do bem comum. Assim, as pessoas que têm motivações altruístas e não monetárias para criar organizações não governamentais vão aumentar a pressão sobre o governo local, de forma a permitirem uma maior participação. Quanto ao tamanho do sector sem fins lucrativos em cada comunidade, este foi utilizado num inquérito anterior (Tavares & Rodrigues, 2011), e é medida pelo número de empresas sem fins lucrativos, em cada jurisdição, registada em 2010, no gabinete de gestão financeira do Ministério do Trabalho e Segurança Social. Propomos, assim, que:

H₄. Comunidades com mais organizações sem fins lucrativos terão mais instrumentos de participação.

A nossa quinta hipótese procura a relação entre as qualificações e a participação cívica. Assim, pessoas com maior qualificação têm mais consciência dos assuntos públicos e conhecimentos técnicos, que permitam uma melhor participação. Yang e Callahan (2007) encontram evidências de que, alguns dos assuntos em debate são demasiado complexos para a maioria dos cidadãos. Medimos a qualificação de uma comunidade pela massa crítica potencial e precisa. Essa medição é efectuada com base na proporção da população que tem uma graduação (ou mais) e pelo número de universidades na jurisdição do governo local. Esperamos encontrar uma relação positiva entre estes factores e a vontade do governo local, para promover a participação cívica. Os dados para esta pesquisa foram obtidos através do Instituto Nacional de Estatísticas (dados de 2009). Assim, argumentamos que:

H₅. Comunidades com um nível de qualificação elevado terão mais instrumentos de participação.

Os factores contextuais também nos relevam algumas hipóteses interessantes. Assim, um primeiro argumento é que o tamanho é um factor importante, quando se trata de participação cívica. Em algumas comunidades, o pequeno tamanho relativo dos governos locais permite à população manter o controlo. Ou seja, os cidadãos não necessitam de um bom conjunto de ferramentas de participação, pois conhecem o *staff* autárquico, e podem acompanhar as suas acções. O facto é que, as organizações crescem, sendo mais difícil conhecer o *staff* do governo local, tornando-se impossível para os cidadãos controlar directamente a acção dos funcionários. Então, quando os cidadãos começarem a perder o controlo da sua burocracia, farão uma maior pressão para obter mais mecanismos de participação. Neste contexto, os factores contextuais podem conduzir os políticos a serem mais responsáveis do que eles estavam dispostos a ser.

O tamanho de cada jurisdição administrativa foi medido através da proporção entre o número de funcionários do governo local por 1.000 habitantes, e foram recolhidos junto do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2009). Quanto maior o tamanho da burocracia, maior será a pressão para oferecer mais mecanismos de participação. Assim,

H₆. Uma maior equipa administrativa do governo local fará com que mais instrumentos de participação estejam disponíveis para os cidadãos.

Por outro lado, as comunidades maiores podem tornar os cidadãos alienados de problemas colectivos e menos dispostos a ter um elevado perfil político. Não se trata de uma hipótese inversa da anterior, uma vez que procura medir um efeito diferente. Enquanto na anterior se procura controlar a dimensão administrativa do governo local, isto não significa necessariamente que temos uma cidade maior, pelo que se verifica a necessidade de ter um bom indicador para medir o tamanho administrativo. Neste caso, o argumento utilizado define-se nas pessoas que vivem em comunidades maiores, que são menos familiarizados com os seus vizinhos e menos interessados nos assuntos locais. Os dados utilizados referem-se a 2009, e foram obtidos junto do Instituto Nacional de Estatística. Nestes casos, nós esperamos encontrar comportamentos opostos.

H₇. Comunidades com maior população são susceptíveis de ter menos instrumentos participativos.

Um trabalho recente de Carr (2010) e Tavares e Carr (2010) afirmam que, mais do que o tamanho da população, a sua concentração pode explicar os costumes de participação cívica. A ideia principal é que a concentração de população cria redes sociais densas, que estimulam a participação, o que enfraquece a dificuldade do efeito do tamanho da cidade. Estes dados, também foram obtidos junto do Instituto Nacional de Estatística (dados de 2009). A nossa hipótese define-se por:

H₈: Comunidades com maior densidade populacional são susceptíveis de ter mais instrumentos participativos.

Os meios de comunicação também desempenham um papel importante no processo de participação cívica. Para esta investigação específica, os meios de comunicação são importantes, pois influenciam a atenção das pessoas para os problemas do governo local, tornando-os mais conscientes. Os indicadores para medir o nível de sensibilização dos cidadãos para assuntos locais foram extraídos do inquérito. Foi solicitado aos entrevistados que indicassem o número de rádios e jornais locais da jurisdição. Assim, construiu-se um índice baseado na soma das respostas. Neste caso, esperamos uma relação positiva com a participação. Para este argumento, optamos por referenciar duas hipóteses: uma para jornais locais, outra para rádios locais. Contudo, o argumento é genérico, e baseia-se na existência de meios de comunicação de maior dimensão, que vão induzir níveis mais elevados de consciência dos assuntos locais. Assim, consideramos que os *mass media* desempenham um papel determinante na construção da agenda política, aproveitando janelas de oportunidades. Argumenta-se, então, que vários jornais e rádios locais promoverão a rede local. Nesta lógica, definimos três hipóteses que se encontram interligadas.

H₉: Comunidades politicamente mais conscientes têm mais instrumentos participativos.

H_{9,1}: Comunidades com maior número de jornais locais têm mais políticas do conhecimento;

H_{9,2}: Comunidades com maior número de rádios locais têm mais políticas do conhecimento;

Tabela 10 – Apresentação das hipóteses

	Identificação	Indicador	Inquérito/entidades	
Variável dependente				
Ferramentas de participação cívica	Participação Administrativa	Contagem de eventos	3.1./3.2./3.3./3.4./3.5./3.6.	
	Participação Política	Contagem de eventos	1.1./1.2/1.3./2.1./2.2./2.3./2.4.	
Variáveis independentes				
Dimensão Responsabilidade	Hipótese 1	<i>X_{1,1}</i> . <i>Leg.Democrática</i> Legitimidade democrática	1 – Concordo totalmente 2 – Concordo 3 – Discordo 4 – Discordo totalmente	A participação do cidadão é redundante face à legitimidade democrática dos eleitos locais.
		<i>X_{1,2}</i> . <i>Participação comunicação</i> Formas de participação como canal de comunicação	1 – Concordo totalmente 2 – Concordo 3 – Discordo 4 – Discordo totalmente	As formas de participação são sobretudo um canal de comunicação das decisões camarárias.
		<i>X_{1,3}</i> . <i>Custos</i> Custos da participação	1 – Concordo totalmente 2 – Concordo 3 – Discordo 4 – Discordo totalmente	O envolvimento dos cidadãos no processo de decisão é demasiado dispendioso face às mais-valias que resultam do processo.
		<i>X_{1,4}</i> . <i>Complexidade</i> Complexidade dos assuntos	1 – Concordo totalmente 2 – Concordo 3 – Discordo 4 – Discordo totalmente	A complexidade de alguns assuntos inviabiliza a participação dos cidadãos
		<i>X_{1,5}</i> . <i>Eleições</i> Eleições como excelência	1 – Concordo totalmente 2 – Concordo 3 – Discordo 4 – Discordo totalmente	A cultura política dos cidadãos determina que as eleições sejam a ferramenta de participação cívica por excelência.
		<i>X_{1,6}</i> . <i>Vantag.individuais</i> Reclamação de vantagens individuais	1 – Concordo totalmente 2 – Concordo 3 – Discordo 4 – Discordo totalmente	O cidadão encara a sua participação como um mecanismo de reclamação de vantagens individuais.
		<i>X_{1,7}</i> . <i>Anutilidade</i> Participação sem utilidade prática	1 – Concordo totalmente 2 – Concordo 3 – Discordo	O cidadão entende a participação como um processo desprovido de utilidade prática

			4 – Discordo totalmente	
Dimensão Cultura Política	Hipótese c 2	<i>X_{2,1}.Part.eleitoral</i> Participação eleitoral	Eleições autárquicas em 2008	Comissão Nacional de Eleições
	Hipótese c 3	<i>X_{3,1}.Votospartidos</i> Proporção de votos nos partidos	Eleições autárquicas em 2008	Comissão Nacional de Eleições
	Hipótese 4	<i>X_{4,1}.Org.sem.fins.lucrativos</i> Nº de organizações sem fins lucrativos por concelho	Empresas Sem fins lucrativos registadas em 2010	Gabinete de gestão financeira do Ministério do Trabalho e Segurança Social
	Hipótese 5	<i>X_{5,1}.Hab.literárias</i> População com graduação	Dados de 2009	Instituto Nacional de Estatística
		<i>X_{5,2}.Universidades</i> Nº de universidades por concelho	Dados de 2009	Instituto Nacional de Estatística
Dimensão factores contextuais	Hipótese 6	<i>X_{6,1}.Staff.administrativo</i> Nº funcionários do governo local/ 1000 habitantes	Dados de 2009	Instituto Nacional de Estatística
	Hipótese 7	<i>X_{7,1}.População</i> População do concelho	Dados de 2009	Instituto Nacional de Estatística
	Hipótese c 8	<i>X_{8,1}.Dens.populacional</i> Densidade populacional	Dados de 2009	Instituto Nacional de Estatística
	Hipótese 9.1.	<i>X_{9,1,1}.Jornaislocais</i> Nº de jornais locais	Resposta livre	Indique o número de jornais locais que existem no seu concelho.
	Hipótese 9.2.	<i>X_{9,2,1}Rádioslocais</i> Nº de rádios locais	Resposta livre	Indique o número de rádios locais que existem no seu concelho.
Variáveis de controlo	<i>Z₁Freguesias</i>	Dados de 2009	Instituto Nacional de Estatística	
	<i>Z₂Ideologia</i>	0 – Ala esquerda 1 – Ala direita	Comissão Nacional de Eleições	

Fonte: *Elaboração própria*

4.4. Indicadores e Variáveis

Este estudo propõe diversos determinantes que conduzem à decisão dos políticos em garantir os instrumentos de participação políticos e administrativos. Assim, procuramos

analisar a atribuição de ferramentas participativas em Portugal. A proxy define-se pela vontade dos cidadãos fazerem ouvir-se, de acordo com o número de ferramentas diferentes que o político disponibiliza para a comunidade.

4.4.1. Variável dependente

O objectivo principal deste trabalho, define-se pela vontade do político oferecer mais canais de participação ao cidadão. Para isso, o político decide, por um lado, pela disponibilização de um mecanismo de participação, e por outro o processo no qual permite a utilização desse mecanismo para a tomada de decisão. Isto implica que a variável dependente seja o número de ferramentas participativas disponibilizadas aos cidadãos, pelos governantes.

Assim, a variável dependente consiste numa escala de ferramentas participativas, disponibilizadas aos cidadãos pelos governantes. Neste sentido, a nossa proxy para a vontade de se ouvir os cidadãos é o número de diferentes ferramentas, administrativas e políticas, que o político coloca à disposição da comunidade. Para cada ferramenta de participação administrativa e política, criamos uma variável *dummy*. Foram somadas as pontuações das respostas dos entrevistados, em que pontuações altas representavam maiores números de ferramentas de participação administrativas ou políticas, e pontuações menores representavam o oposto. Também construímos uma escala global, somando ambas as pontuações políticas e administrativas.

Para a análise do número de ferramentas de participação em cada jurisdição, sendo esta uma variável de contagem, vamos utilizar a regressão de *Poisson*. Esta é, assim, uma técnica de estimativa adequada para tratar a contagem de eventos, quando podemos assumir a hipótese de que a média condicional da distribuição é igual à variância condicional (equidispersão). Para esse efeito, testamos os modelos de superdispersão e do ajuste através do teste do χ^2 , que nos permita não rejeitar a hipótese nula de que os dados são de distribuição de *Poisson*. Os coeficientes são relatados como rácios de taxa de incidências (designado por IRR), que representam uma vantagem de interpretação sobre os coeficientes padrão de *Poisson*, uma vez que não dependem do nível da variável em causa ou de todas as outras variáveis incluídas no modelo. Uma mudança efectuada na variável X_k muda a contagem de saída pelo factor de $\exp(\beta_k)$.

Assim, as razões fundamentais para este procedimento são as seguintes:

- A distribuição de *Poisson* adequa-se totalmente à principal característica dos dados de contagem, o facto de estes assumirem apenas valores inteiros não negativos;

- Após a sua estimação, é possível inferir relativamente à probabilidade de ocorrência futura de um dado acontecimento, admitindo que o modelo está bem especificado;
- O modelo de *Poisson* possui uma estrutura simples, podendo ser facilmente estimado.

Considerando um conjunto de observações independentes da variável aleatória discreta Y_i , a função de probabilidade de *Poisson* é:

$$P(Y_i = y_i) = (e^{-\lambda} \lambda^{y_i}) / y_i!$$

em que $y_i = 0, 1, 2, \dots$ e $\lambda_i > 0$.

O modelo de regressão resulta da colocação do parâmetro λ_i em função de um conjunto de variáveis explicativas: $\lambda_i = f(X_i, \beta)$.

Como λ_i representa o valor esperado condicional de Y_i , só pode tomar valores não negativos, pelo que a função f deve ter como contradomínio apenas os números reais não negativos. Por este motivo, ela é geralmente expressa na forma exponencial:

$$\lambda_i = \exp(X_i \beta).$$

Para a nossa análise, definimos que:

Seja P_i um indicador de participação política ou administrativa, em que $X_{1,1}$ corresponde à responsabilidade política, e sucessivamente de acordo com as variáveis apresentadas na tabela anterior, obtemos a seguinte equação de regressão:

4.4.2. Variáveis de Controlo

Neste estudo, utilizamos como variáveis de controlo o número de freguesias e a ideologia. O número de freguesias é uma variável de contagem, com base no número de freguesias que pertencem a um município.

O número de freguesias funciona como uma variável de contagem, baseada no número de freguesias que pertencem a um município. Esperamos medir o efeito da fragmentação administrativa de um governo local, na vontade ouvir os cidadãos. Também achamos interessante medir a ideologia do político eleito e, para tal, utilizamos uma variável *dummy* para testar a relação entre as alas esquerda/direita dos municípios e o número de ferramentas participativas. A ala esquerda foi codificada com "0" e a da direita com "1".

CAPITULO V - APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Introdução

Na introdução da dissertação de mestrado, referimos que a nossa hipótese orientadora seria, analisar a participação do cidadão vista do lado do político. Ou seja, o cidadão, para participar na tomada de decisões públicas, necessita que lhe sejam oferecidos mecanismos de participação. A disponibilização de ferramentas pode ser política ou administrativa, conforme identificado no capítulo III.

Assim, ao longo dos capítulos anteriores, tentamos fazer o enquadramento da participação do cidadão, de acordo com as reformas da Administração Pública, na prestação de contas aos *stakeholders*, explorando este conceito, seguido da identificação de canais de participação, e os factores que poderão motivar à oferta, por parte do político eleito, de instrumentos de participação.

É objectivo deste próximo capítulo, o tratamento empírico da nossa hipótese de investigação, através das diferentes variáveis distribuídas por três dimensões, procurando obter uma explicação empírica em resposta à nossa pergunta de partida: **quais os factores que motivam os políticos a oferecerem mais canais de participação cívica nas Autarquias Locais Portuguesas?**

5.1. Caracterização da Amostra

O nosso universo de análise inclui os 278 municípios existentes em Portugal Continental. Excluí-se desta análise as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, porque considerámos que a insularidade e a inexistência de contiguidade territorial poderiam enviesar os nossos dados. A consulta aos Governos Locais de Portugal decorreu durante o período compreendido entre Novembro de 2010 e Março de 2011, período em que foi enviado o inquérito electrónico (anexo 1) para o e-mail dos presidentes das câmaras municipais (foi efectuado o reenvio do inquérito por quatro vezes). Foram recolhidos 84 inquéritos, o que perfaz um total de 30,2%. No entanto, 11 inquéritos não foram validados, pois encontravam-se incompletos, tendo recaído a análise sobre 73 municípios, perfazendo uma taxa de resposta de 26,3% da população. Como verificado na figura abaixo, o litoral apresenta uma taxa de resposta superior ao interior. Quanto à ideologia do concelho, verificámos que a resposta ao inquérito dividiu-se em, Esquerda: 63,1% e Direita: 36,9%.

Figura 6 - Caracterização da amostra



Fonte: *Elaboração Própria*

Apresentamos, agora, as estatísticas descritivas para cada uma das variáveis.

Tabela 11 - Estatística descritiva

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>Dependentes</i>				
Escala de participação administrativa	2.219178	1.216171	0	4
Escala de participação política	3.260274	1.343993	1	6
Escala de participação global	5.479452	2.095694	1	10
<i>Independentes</i>				
Responsabilidade Política	10.57534	4.521301	0	19
Participação Eleitoral	63.25777	7.772204	46.88	78.67
Concentração de votos	52.91133	8.446488	34.09	76.56
Organizações sem fins lucrativos (log)	2.428252	0.9735617	0.69	4.60
Nível de qualificação	83.4001	45.42788	0	223.46
Staff Administrativo (por 1000)	16.15056	10.47413	0	48.24
População (log)	9.861151	1.14964	7.8	12.19
Densidade Populacional	345.0807	1092.172	6.6	7597.17
Jornais locais	1.794521	1.64957	0	17
Rádios locais	0.7260274	0.6924248	0	2
Freguesias	14.87671	14.17053	2	68
Ideologia	0.4383562	0.4996193	0	1

Fonte: *Elaboração própria*

Os dados apresentados nesta tabela, têm origem na recolha dos inquéritos e nos dados fornecidos pelas entidades indicadas na tabela 10, obtidos através de estatísticas oficiais.

A Responsabilidade política é expressa pela soma das respostas dadas para este ponto. A participação eleitoral, concentração de votos e a ideologia foram obtidas junto da Comissão Nacional de Eleições, referentes às eleições autárquicas de 2008. O número de organizações sem fins lucrativos, o nível de qualificação, a população, densidade populacional e número de freguesias, foram recolhidos junto do Instituto Nacional de Estatística, referentes a dados de 2009. A dimensão administrativa do governo local foi, também, recolhida junto do Instituto Nacional de Estatística, e resulta da proporção do número de funcionários do governo local por 1000 habitantes.

5.2. Análise de Regressão de *Poisson*

Como já referenciado, nesta análise aplicamos a regressão de *Poisson*. Optamos por esta análise pois é a mais adequada por usar um modelo de análise onde a variável dependente é o resultado de uma contagem de vários eventos.

Na tabela 14 apresentamos a regressão de *Poisson*, que é usada pela dispersão de dados de contagem, em que a variância condicional excede a média condicional.

Tabela 12 - Teste do χ^2

	Participação política	Participação Administrativa	Participação global
Observações	73	73	73
Wald chi2	64.40	23.60	29.32
Prob>chi2	0.0000	0.0231	0.0035
Pseudo R²	0.0579	0.0511	0.0639

Fonte: *Elaboração própria*

Através da análise do teste de χ^2 , começamos por verificar que o *p-value* da componente participação política é de 0,000, ou seja, o *p-value* é inferior ao nível de significância de 0,01, pelo que rejeitamos a hipótese nula. Concluímos, com um grau de confiança de 99%, que o modelo é estatisticamente significativo.

Quanto à componente de participação administrativa, o *p-value* é de 0,0231, pelo que para um nível de significância de 0,05, também vamos rejeitar a hipótese nula. Mais uma vez, o modelo é estatisticamente significativo. No global, sendo o *p-value* de 0,0035, para um nível de significância de 0,01, verificamos que rejeitamos a hipótese nula, logo o modelo de regressão de *Poisson* é estatisticamente significativo.

Para confirmar que o modelo construído se ajusta à distribuição de *Poisson*, vamos analisar o teste χ^2 de *Goodness-of-fit*.

Tabela 13 - Teste *Goodness-of-fit*

	Participação política	Participação Administrativa	Participação global
Goodness-of-fit	28.74185	49.40398	44.55328
Prob>chi2	0.9998	0.8337	0.9320

Fonte: Elaboração própria

Como se verifica pela tabela anterior, no teste do χ^2 , o *p-value* > 0,05, pelo que não rejeitamos a hipótese nula, logo confirmamos que o modelo se ajusta à distribuição de *Poisson*. Neste caso, para qualquer componente, os dados apresentados encaixam no modelo de análise de *Poisson*.

De acordo com os resultados, podemos afirmar que, para a participação política as variáveis que têm significância estatística são a responsabilidade política, o nível de qualificação, o *staff* administrativo, para um nível de significância de 0,01. A participação eleitoral, a população, os jornais locais, as rádios locais, as freguesias também são significativas, correspondendo a um grau de significância de 0,05.

Na participação administrativa, as variáveis significativas estatisticamente são o *staff* administrativo, a responsabilidade política, a densidade populacional e a variável *dummy* ideologia, para um nível de significância de 0,10.

No global, as variáveis significativas estatisticamente são o *staff* administrativo, com um nível de significância de 0,01, a responsabilidade política, os jornais locais, cujo nível de significância é de 0,05, e por fim, para um nível de confiança de 0,1 temos a participação eleitoral e as freguesias.

Tabela 14 - Análise de Regressão de *Poisson*

	Participação política	Participação Administrativa	Participação global
Variáveis Independentes	IRR (RSE)	IRR (RSE)	IRR (RSE)
Responsabilidade Política	1.035079*** (0.0138312)	1.037641* (0.0227166)	1.035823** (0.0148115)
Participação eleitoral	0.9764724** (0.0092194)	0.9971485 (0.0117016)	0.9850555* (0.0085521)
Concentração de votos	1.004182 (0.0048799)	1.00412 (0.0059982)	1.004178 (0.0039632)
Organizações sem fins lucrativos (log)	0.9223985 (0.0800669)	0.8310374 (0.1080959)	0.8869326 (0.0754502)
Nível de qualificação	1.002432*** (0.0008464)	0.9991355 (0.0013735)	1.001086 (0.0008112)
Staff administrativo (por 1000)	0.9837827*** (0.0053207)	0.9855827* (0.0084088)	0.9846588*** (0.0049236)
População (log)	0.7940684** (0.0748063)	0.9940365 (0.1424893)	0.8705737 (0.0779957)
Densidade populacional	0.9999925 (0.0000304)	0.9999125* (0.0000508)	0.9999657 (0.0000233)
Jornais locais	1.087783** (0.0392322)	1.053811 (0.0503107)	1.07196 ** (0.0322783)
Rádios locais	0.796091** (0.0760904)	1.100865 (0.1247447)	0.913892 (0.0701085)
Freguesias	1.008489** (0.0040386)	1.004844 (0.0057936)	1.006977* (0.0041002)
Ideologia	1.07502 (0.0908156)	0.8056773* (0.0949719)	0.9508305 (0.0757457)

*p<.10; **p<.05; ***p<.01; two-tailed tests. Erros de padrão robustos entre parênteses.

Fonte: *Elaboração própria*

5.3. Análise das hipóteses

De forma a testar as hipóteses apresentadas no capítulo IV, vamos analisá-las de acordo com as três escalas de participação: política, administrativa e global.

Hipótese 1: Quanto maior a responsabilidade política, maior o número de instrumentos de participação disponíveis para os cidadãos

A variável *responsabilidade política* é estatisticamente significativa, em todas as escalas de participação. Os resultados são consistentes para todas as escalas, e permitem validar a nossa hipótese de investigação. Assim ao nível político, para o aumento de um ponto na responsabilidade política, haverá um aumento na oferta de ferramentas de participação política na proporção de 1,035, mantendo todas as outras variáveis do modelo constantes. Quanto ao nível administrativo, um incremento de um ponto de responsabilidade política, a taxa de

incidência na participação administrativa terá um aumento na proporção de 1,038. O mesmo se verifica ao nível de escala global, na proporção de 1,036.

Concluimos que, existem evidências estatísticas que permitem aceitar a nossa hipótese, ou seja, quanto maior a responsabilidade política, maior será a vontade do político em oferecer ferramentas de participação políticas disponibilizadas.

Hipótese 2: Maior disponibilidade de ferramentas participativas está positivamente relacionada a elevados níveis de participação eleitoral.

A variável *participação eleitoral* é significativa estatisticamente nas escalas de participação política e global, e o seu resultado é consistente. Contudo, não confirmamos a nossa hipótese, verificando uma relação inversa à apresentada. Ou seja, ao nível político, um aumento de um ponto na participação eleitoral, leva a uma diminuição na proporção de 0,976 na oferta de mecanismos de participação política. O mesmo se sucede na análise da participação administrativa, em que um aumento de um ponto na participação eleitoral leva a uma diminuição na proporção de 0,997 no número de ferramentas disponibilizadas. Globalmente, um aumento de um ponto na participação eleitoral, a oferta de canais de participação diminui na proporção de 0,985.

Neste caso, os resultados não corroboram a nossa hipótese, sendo que uma maior participação na eleição levará à diminuição da vontade do político para disponibilizar mais ferramentas participativas. Contudo, este facto pode ser explicado pelo esforço feito pelos municípios que têm menor participação eleitoral, na promoção de mecanismos de participação e, assim, lutar contra a abstenção.

Hipótese 3: Comunidades com uma grande concentração de votos no partido vencedor terão menos instrumentos de participação.

A variável *concentração de votos* não é estatisticamente significativa, mas apresenta consistência ao longo de todas as escalas. Esta hipótese também não teve aceitação, verificando-se uma relação contrária à esperada. Assim, ao nível político, verificamos que um aumento de um ponto na concentração de votos num partido leva a um incremento na proporção de 1,004 na vontade do eleito em oferecer mecanismos de participação política. Quanto à participação administrativa verificamos a mesma relação, assim como ao nível global.

Ao não aceitar a nossa hipótese, concluimos que a oferta de ferramentas de participação política e administrativa tem uma relação inversa com a concentração de votos. Assim, uma maior dispersão de votos por todos os partidos, terá um efeito positivo na oferta de instrumentos de participação.

Hipótese 4: Comunidades com mais organizações sem fins lucrativos terão mais instrumentos de participação

O número de *organizações sem fins lucrativos* é uma variável que não é estatisticamente significativa contudo apresenta um resultado consistente ao longo das escalas de participação. Os resultados não corroboram a nossa hipótese de investigação, apresentando uma relação inversa à esperada. Assim, ao nível de participação política, o aumento do número de organizações sem fins lucrativos, poderá ter um efeito negativo na vontade do político em oferecer mecanismos de participação política. A mesma relação se verifica ao nível de escala de participação administrativa. Também, ao nível global, os resultados são o contrário do esperado, não corroborando a nossa hipótese.

Hipótese 5: Comunidades com um nível de qualificação elevado terão mais instrumentos de participação

A variável *nível de qualificação* tem significância estatística ao nível de participação política. Os resultados desta variável, no entanto, não são os mais consistentes, alternando a variação entre as participações. Contudo, a nossa hipótese tem apoio, ou seja, apesar de ao nível de participação administrativa apresentar uma relação inversa, no global a variação corresponde à identificada na nossa hipótese. Assim, ao nível político, um incremento de um ponto no nível de qualificação leva a um aumento, na proporção de 1,002 na vontade do político em oferecer mais ferramentas de participação política. O mesmo não se verifica ao nível de participação administrativa, em que um aumento de um ponto no nível de qualificação leva a uma diminuição na proporção de 0,999 na oferta de ferramentas administrativas. Contudo, ao nível global, mantém a relação positiva entre nível de qualificação e ofertas de ferramentas participativas, com um incremento na proporção de 1,001.

Assim, conclui-se que o argumento de cultura política é suportado pelos resultados do nível de qualificação, ou seja, uma jurisdição com um maior nível de educação exerce uma maior pressão sobre os políticos, para que estes tornem os seus municípios mais abertos à participação cívica, sendo mais evidente na oferta de ferramentas políticas.

Hipótese 6: Uma maior equipa administrativa do governo local fará com que mais instrumentos de participação estejam disponíveis para os cidadãos

A variável *staff administrativo* é significativa estatisticamente, e apresenta resultados consistentes em todas as escalas. Contudo, verificamos uma relação inversa à esperada, logo a nossa hipótese não se verifica. Ao nível político, verificamos que um aumento de uma unidade na equipa administrativa apresenta uma diminuição na proporção de 0,983 na vontade política em oferecer ferramentas participativas políticas. Ao nível da participação administrativa, a

relação mantém-se, na medida em que um aumento de uma unidade do *staff* administrativo, leva a uma diminuição na proporção de 0,985 na vontade política em oferecer canais de participação administrativa. Globalmente, a proporção é de 0,984.

Concluimos assim que, o tamanho do *staff* administrativo não influencia a vontade do político em oferecer mais ferramentas de participação, pelo que não confirma a nossa hipótese. Com o aumento do governo local, o político não se sente pressionado para oferecer mais mecanismos de participação.

Hipótese 7: Comunidades com maior população são susceptíveis de ter menos instrumentos participativos

O tamanho da *população* é uma variável com significância estatística, ao nível de participação política. Os seus resultados apresentam-se consistentes a todos os níveis. Podemos verificar que a nossa hipótese é corroborada pelo estudo. Na participação política, um aumento de uma unidade no tamanho da população faz com que tenha uma diminuição na proporção de 0,794 na vontade do político em oferecer ferramentas políticas de participação. Ao nível da participação administrativa, temos a mesma relação, em que um aumento na população, obtemos uma diminuição na vontade do político em disponibilizar ferramentas administrativas. O mesmo se sucede ao nível global.

Assim, esta hipótese obteve algum apoio neste estudo. Existe uma evidência forte da relação negativa entre o tamanho da população e o número de ferramentas. Uma jurisdição com maior população desencoraja os cidadãos a terem um compromisso político elevado, não havendo pressão para considerar a sua participação.

Hipótese 8: Comunidades com maior densidade populacional são susceptíveis de ter mais instrumentos participativos.

A variável *densidade populacional* é significativa estatisticamente ao nível de participação administrativa. Os resultados são também consistentes, contudo leva-nos a rejeitar a nossa hipótese de investigação, pois apresenta uma relação inversa à identificada. Ao nível da participação política, verificamos que para um aumento na densidade populacional não implica mais vontade para a oferta de ferramentas políticas. Ao nível de participação administrativa e global obtivemos a mesma tendência, apresentando as mesmas proporções.

Assim, uma maior concentração populacional não valida a vontade do político em disponibilizar mais ferramentas, tanto políticas como administrativas, pois ambas devolvem o mesmo resultado.

Hipótese 9: Comunidades politicamente mais conscientes têm mais instrumentos participativos.

Esta hipótese tem algum apoio, principalmente pelo número de *jornais locais*. Verificamos que, o número de jornais locais, ao nível de participação política, permite manter as pessoas mais informadas sobre os problemas públicos, aumentando, assim, a sua sensibilização para a decisão política, pressionando os governantes a introduzi-los no processo decisório. Quanto aos rádios locais, estes permitem uma relação positiva ao nível de ferramentas de participação administrativa.

Hipótese 9.1.: Comunidades com maior número de jornais locais têm mais políticas do conhecimento

A variável *número de jornais locais* é significativa estatisticamente, ao nível de participação política e global. Os seus resultados são consistentes, e permitem aceitar a nossa hipótese. Assim, ao nível de participação política, um aumento de um jornal local, incidirá num aumento na proporção de 1,088 na vontade política em oferecer ferramentas de participação política. Ao nível administrativo, verificamos que terá a mesma relação positiva. O mesmo se sucede ao nível global, obtendo um factor de 1,071.

Assim, os resultados permitem aceitar o argumento, em que um maior número de jornais locais tornará os cidadãos mais sensibilizados, levando-os a pressionar o político a fornecer um maior número de ferramentas de participação.

Hipótese 9.2.: Comunidades com maior número de rádios locais têm mais políticas do conhecimento

Este argumento, apesar de se encontrar de alguma forma associado ao anterior, não obteve a mesma relevância. A variável *rádios locais* apresenta-se estatisticamente significativa, ao nível de participação política. Contudo os seus resultados não são consistentes, corroborando a nossa hipótese apenas ao nível de participação administrativa. Assim, ao nível de participação política, um aumento de uma rádio local leva à diminuição na proporção de 0,796 na vontade política em oferecer ferramentas de participação política. Ao nível de participação administrativa, a relação é positiva, ou seja, um aumento no número de rádios locais é propícia a um aumento na vontade do político em oferecer ferramentas administrativas. No global, os resultados acabam por não corroborar a nossa hipótese.

Concluimos, assim, que o número de rádios locais terá influência no aumento da oferta de ferramentas de participação administrativa, não se podendo afirmar o mesmo para a oferta de ferramentas de participação política.

Variáveis de controlo:

Estas variáveis permitiram aprofundar a relação entre factores que influenciam a oferta de canais de participação. Assim, analisando o número de *freguesias*, esta é significativa

estatisticamente, ao nível de participação política e global. Os seus resultados são consistentes. Ao nível de participação política, o aumento de uma freguesia leva ao incremento na proporção de 1,008 na vontade política em oferecer canais de participação política. Ao nível administrativo, o incremento é na proporção de 1,004, sendo o global de 1,007.

Existe, assim, uma relação positiva entre o número de freguesias e a vontade do eleito disponibilizar mais ferramentas de participação.

Quanto à variável *ideologia*, verificamos que não tem o mesmo impacto que as freguesias. Esta variável *dummy*, ao nível de participação política, permite-nos afirmar que existe uma relação entre a ideologia do eleito e o número de ferramentas que disponibiliza. No entanto, ao nível de participação administrativa, verificamos que a ideologia permite concluir que a ala esquerda dos municípios está mais disposta a fornecer ferramentas de participação administrativas. Esta variável é significativa estatisticamente ao nível de participação administrativa.

Numa análise global, verificamos que existem factores que influenciam por um lado, a participação política, e por outro, a participação administrativa.

Assim, para a participação política, no seu conjunto de resultados, verificamos que os instrumentos de participação política disponibilizados aos cidadãos pelos governantes dependem da responsabilidade política e do nível de qualificação, que suporta o argumento da cultura política. Obtivemos, também, apoio no tamanho da população, que suporta os factores contextuais, assim como o número de jornais locais. Por último, a apresentação de resultados positivos no número de freguesias, também permite fortalecer a influência do meio na oferta de ferramentas de participação política.

Ao nível de participação administrativa, não obtivemos os mesmos resultados e, no seu conjunto, a disponibilização de ferramentas administrativas aos cidadãos pelos governantes como uma variável dependente tem menos apoio. Apesar disso, o argumento da responsabilidade continua a obter bons resultados. Ao nível da qualificação, este já não é tão determinante na oferta de ferramentas administrativas, assim como o factor tamanho da população. Contudo, o número de rádios locais merece o apoio do estudo, emitindo alguma influência na oferta de ferramentas administrativas. O número de freguesias também é relevante na vontade manifestada pelos políticos eleitos em oferecer estes instrumentos de participação.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, tem-se verificado um grande número de trabalhos académicos, cujo objectivo consiste em analisar a participação cívica, alguns direccionados para a participação eleitoral, outros para formas mais amplas de participação. Neste estudo, procuramos analisar a participação pelo lado dos políticos eleitos, argumentando que a participação só é possível quando estes criam as ferramentas apropriadas, políticas e administrativas, para ouvir os cidadãos.

Como já foi referido, Yang e Callahan (2007) e Handley e Howell-Moroney (2010) argumentam que a responsabilidade política dos gestores locais pode fornecer uma explicação para a utilização de mecanismos participativos. Estes argumentam que há uma relação positiva, ou seja, o gerente considera-se mais responsável perante os cidadãos, estando mais disposto a ouvi-los. No nosso caso, devido ao sistema presidencialista do governo local Português, optamos por direccionar a nossa análise para o presidente do governo local, em vez do gerente.

Além da responsabilidade política, que tem o seu fundamento sobre as estruturas morais do tomador de decisão, escolhemos complementá-la com as pressões externas que podem actuar sobre a decisão do político eleito, que permitam a participação dos cidadãos. Estes factores externos são a cultura política dos cidadãos, a sua consciência no processo político e o tamanho do governo local.

Considerando a separação entre a participação política e a participação administrativa, verificamos que:

- Ao nível da ***escala de ferramentas de participação política***, deparámo-nos com uma forte evidência de que a responsabilidade política determina a oferta de mais instrumentos políticos de participação, validando a nossa hipótese. Nesta escala, o argumento de cultura política é suportado pelos resultados do nível de qualificação. Quanto aos factores contextuais, ao nível do tamanho da população, também verificamos algum apoio. O número de jornal local tem efeito semelhante. No entanto, alguns resultados têm um comportamento diferente do esperado. Por exemplo, a participação eleitoral não corrobora a nossa hipótese. Outra desvantagem é a associação negativa encontrada com o maior número de rádios locais. O mesmo se sucede com o tamanho do *staff* administrativo. Contudo, existem evidências estatísticas para a relação positiva do número de freguesias com a decisão de ouvir os cidadãos. Como observado noutros trabalhos académicos (Tavares & Carr, 2010; Tavares &

Rodrigues, 2011), a fragmentação interna torna as pessoas mais exigentes na participação.

- Ao nível de **escala de ferramentas de participação administrativas**, existem evidências estatísticas que nos permitem, mais uma vez, argumentar que a responsabilidade política tem um papel importante na disponibilidade de mecanismos de participação. Por outro lado, os resultados, neste caso, apresentam a falta de significância estatística da nossa cultura política. Por exemplo, ao utilizar o pessoal administrativo para medir o tamanho, deparamo-nos com resultados que indicam uma relação negativa, o que invalida a nossa hipótese de investigação. O número de rádios locais, apesar de não ter significância estatística, corrobora a nossa hipótese. A ideologia indica que a ala esquerda dos municípios está mais disposta a fornecer ferramentas de participação administrativas ao cidadão.
- Ao nível de **escala de ferramentas de participação global**, os resultados confirmam uma forte relação entre o nível de responsabilidade política e a vontade em ouvir os cidadãos. Assim, pontuações altas sobre a forma como os políticos eleitos pensam sobre a participação cívica, fará aumentar as ferramentas de participação disponíveis para os cidadãos. Os factores contextuais apresentam uma explicação forte para o objectivo deste trabalho. Assim, o tamanho da população e os jornais locais recebem um forte apoio.

Podemos assim concluir que, existem evidências de que algumas pressões externas estão positivamente relacionadas com mais mecanismos de participação: o nível de escolaridade da população, o tamanho da população, a cobertura dos meios de comunicação e o número de freguesias.

No entanto, a responsabilidade política é o argumento que recebe maior apoio na explicação das motivações dos políticos eleitos para criar mais mecanismos de participação.

O argumento de cultura política recebe apoio no sentido da qualificação, ficando algumas variáveis aquém do esperado, como as organizações sem fins lucrativos, que apresentam, em todas as dimensões, uma relação inversa à argumentada, embora sem significância estatística.

Por último, os factores contextuais corroboram as nossas hipóteses quanto ao tamanho da população, assim como a influência dos jornais locais, sendo os outros factores pouco explícitos no tema abordado.

LIMITAÇÕES ENCONTRADAS

Durante o nosso trabalho, deparamo-nos com algumas limitações. A primeira prendeu-se com a recolha dos dados. Apesar do uso de novas tecnologias, o tempo de resposta por parte das Autarquias excedeu as nossas expectativas. No entanto, obtivemos um número de respostas que permitiu efectuar a análise, embora fosse nossa intenção uma taxa de resposta mais elevada. Algumas destas respostas foram conseguidas após alguma insistência, tendo sido necessário recorrer a contactos telefónicos e pessoais.

Mais, muitas vezes assumimos, que os políticos respondem às pressões dos cidadãos, produzindo mais mecanismos de participação. Pode não acontecer. A subjectividade está subjacente no leito político. A reacção à pressão pode não surtir os efeitos desejados, dependendo sempre da vontade do político em admitir a tomada de decisões por parte de não eleitos.

Outras vezes, temos de tratar com percepções da realidade ou motivações para participar, que poderão não ser efectivas.

LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA

Perante o desenvolvimento deste projecto, outros poderão ser considerados. Seria de todo interessante a análise destas variáveis do lado dos cidadãos. Analisar a responsabilidade do cidadão nos assuntos públicos, permitindo verificar até que ponto o cidadão se sente motivado para a participação nas tomadas de decisões de carácter público. Assim, um estudo “feito ao contrário”, com variáveis próximas das utilizadas neste estudo, poderia obter resultados interessantes sobre a motivação para a participação do cidadão.

Para além disso, poder-se-ia analisar o impacto do maior ou menor oferta de ferramentas de participação, na motivação do cidadão para a participação cívica.

Num estado mais avançado, a introdução de outros *stakeholders* na participação da tomada de decisões públicas, poderá ser interessante, como empresas, organizações sem fins lucrativos, outros que possam ser afectados pela tomada de decisão.

BIBLIOGRAFIA

- AECA. (2007). Gobierno y responsabilidad social de la empresa. *Revista AECA*, nº 4 .
- Albertini, P. (2000). La Responsabilité des élus locaux. *Pouvoir: revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, 92 .
- Alford, J. (2002). "Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective.". *Public Administration Review* , 62, 337-346.
- Alkhafaji, A. F. (1989). *A Stakeholder Approach to Corporate Governanca, Managing in a Dynamic Environment*. Westport, CT: Quorum Books.
- Almond, G., & Verba, S. (1972). *The Civic Culture*. boston: Little Brown.
- Almond, G., & Verba, S. (1989). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, J. (1984). *Public Policy-Making*. New York: Rinehart and Winston.
- Antunes, E. (2003). As Autarquias Locais e a emergência de novos modelos de gestão. In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Baptista, *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos* (p. 380). Oeiras: Cesta Editora.
- Araújo, J. F. (2007). Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática. *Conferência da UNED*. Coruña.
- Araújo, J. F. (2002). Os dirigentes na relação entre a Administração e os Cidadãos. *Publication View* .
- Arnstein. (1969). *Journal of the American Planning Association* , 216-224.
- Barberis, P. (1998). "The New Public Management and a New Accountability". *Public Administration* , 76 (3), 451-470.
- Beniers, K. J., & Dur, R. (2005). *Politicians' Motivation, Political Culture, and Electoral Competition*. The Netherlands: Timbergen Institute Discussion Paper.
- Bertelli, A., & Lynn, L. (2003). "Managerial Responsibility". *Public Administration review* , 63 (3), 259-268.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005 йил September/October). The New Governance: practices and processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review* .
- Bochmeyer, J. L. (2000 January). A culture of distrust: the impact of Local Political Culture on Participation in the Detroit EZ. *Urban Studies*, vol. 37, nº 13 , pp. 2417 - 2440.
- Borba, J. (2005 Março). Cultura Política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião pública*, vol. XI, nº 1 , pp. 147-168.

- Bovens, M. (2005). A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain. *CONNEX - Democracy and Accountability in the EU*. Netherlands.
- Bowditch, J. I., & Buono, A. F. (1992). *Elementos de Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pioneira.
- Brito, W. (2002). Contributo para uma teoria da responsabilidade pública do Estado por actos de função pública soberana. *Revista do Ministério Público*, 89, 23.
- Bryer, T. (2006). "Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 479-500.
- Callanan, M. (2005). Institutionalizing participation and governance? New participative structures in local government in Ireland. *Public Administration vol. 83, nº 4*, pp. 909-929.
- Carr, J. (2010). "City Size and Political Participation in American Municipal Governments: Reassessing the Contingental Effects of Population Distribution". *Center of Research in Public Policy and Administration*. Braga: NEAPP.
- Céndon, A. B. (2009). Accountability and public administration: concepts, dimensions and developments . *EIPA*. Netherlands.
- Cheibub, J. A., & Przeworski, A. (1997 Fevereiro). Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12 nº 35 .
- Chi, K. (1999). "Improving Responsiveness". *Public Administration Review*, 59, 278-80.
- Clarkson, M. (1994). *A risk based model of Stakeholder Theory*. *Proceedings of the second Toronto Conference on Stakeholder Theory*. Toronto: Centre for Corporate Social Performance & Ethics.
- Coicaud, J.-M. (1999). Legitimité et responsabilité des gouvernants: réflexions sur l'évolution de la culture démocratique. In O. Beaud, & J.-M. Blanquer, *La responsabilité des Gouvernants*. Paris: Descartes & Cie.
- Comissão Nacional de Eleições, resultados das eleições autárquicas de 2008
- Commission, E. (2003). The roles of e-Government for Europe's Future. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels.
- Correia, Z. P. (2004). Towards a stakeholder model for the co-production of the public-sector information system. *Information Research*, paper 228 .
- Davids, I., Theron, F., & Maphunye, K. (2005). *Participatory Development in South Africa: a development management perspective*. Pretoria: Van Schaik Publishers.

- Davis, G. (1997). Rethinking policy making: a new role for consultation? *Institute of Public Administration*, vol. 45, n° 3 , pp. 26-47.
- Deleon, L. (1998). "Accountability in a "reinvented" government". *Public Administration* , 76 (3), 539-558.
- Demiris, G. (2006). The diffusion of virtual communities in health care: Concepts and challenges. *Patient Education and Counseling*, Vol. 62, n.º 2 , pp. 178-188.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). O novo serviço público: Uma abordagem da Reforma. *International Review of Public Administration* , pp. vol. VIII, n° 1.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2000). The new public service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review* vol. 60 n° 6 , pp. 549-559.
- Diamond, L. (1998). *Political culture and Democratic Consolidation*.
- Diamond, L., Linz, J., & Lipset, S. (1990). Introduction: comparing experiences with democracy. In L. Diamond, J. Linz, & S. Lipset, *Politics in developing countries: comparing experiences with democracy* (pp. 1-37). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dias, N. (2008). *Orçamento Participativo- animação cidadã para a participação - Política*. Faro: Associação In Loco.
- Elazar, D. (1984). *American Federalism: A View from the States*. New York: Harper & Row.
- Evans, J. (2004). *Voters & Voting an introduction*. Chennai: Sage.
- Falcao, H., & Fontes, J. (1999). En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional. *Revista del CLAD* .
- Fernandes, M. J. (2005 Agosto). Os recentes desenvolvimentos da Contabilidade Pública em Portugal: A utilidade da informação económica e financeira. *Jornal de Contabilidade* n° 341 , pp. 301-313.
- Ferreira, I., & Cunha, C. (2004). *Planeamento local e participação pública: o caso de Barcelos*. Barcelos: Casa do Rio.
- Fleischmann, A., & Moyer, L. (2009 March). Competing Social Movements and Local Political Culture: Voting on Ballot Propositions to Ban Same-SEx Marriage in the U.S.States. *Social Science Quarterly*, vol. 90, n° 1 .
- Freedman, E. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. London: Pitman.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and Stakeholders: a new perspective on Corporate Governance. *California Management Review* .
- Gabriel, O. (1994). Politische Einstellungen und politische Kultur. *Die EU-Saaten im Vergleich* , 96-133.

- Gaiser, W., Gille, M., Rijke, J., & Sardei-Biermann. (2007). Changes in the Political Culture of young East and West Germans between 1993 and 2003. Results of the DJI youth survey. *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 15, nº 3, 287-302.
- Gomes, J. S. (2001). Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal. In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Administração e Política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Cesta Editora.
- Gouveia, L. B. (2003). *Cidades e Regiões Digitais: Impacte nas cidades e nas pessoas*. Edições Universidade Fernando Pessoa.
- Handley, D. M., & Howell-Moroney, M. (2010). Ordering Stakeholder relationships and citizen participation: evidence from the Community Development Block Grant Program. *Public Administration Review*.
- Handley, D. M., & Moroney, M. H. (2010). Ordering Stakeholder relationships and citizen participation: evidence from the Community Development Block Grant Program. *Public Administration Review*.
- Henderson. (2007). The regionalisation of Political Culture. *Annual Conference of the Political Studies Association*.
- Holden, S. H., Norris, D. F., & Fletcher, P. (2003). Electronic Government at the Local Level: Progress to date and future issues. *Public Performance & Management Review*.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? In C. Hood, *A Public Management for all seasons?* (pp. 3-19). Spring.
- Instituto Nacional de Estatística (2009). Anuário das Estatísticas Regionais de 2009
- Jacinto, J. A. (2001). Participação pública e comunicação política no espaço democrático municipal. *Revista Educação e Comunicação nº 6*, pp. 74-96.
- Júnior, J. P. (2008). Análise de Stakeholders: um estudo exploratório. *Revista Eletrónica de Educação e Tecnologia do SENAI-SP, vol. 2, nº 4*.
- Kim, U. (2000). Indigenous, cultural, and cross-cultural psychology: theoretical, philosophical, and epistemological analysis. *Asian Journal of Social Psychology*, 3, 265-287.
- Kim, U., Helgensen, G., & Ahn, B. M. (2002). Democracy, Trust, Political efficacy: comparative analysis of Danish and Korean Political Culture. *Applied Psychology: an International Review*, 51, pp. 318-353.
- Kluckhohn. (1962). *Culture and behavior*. New York: The free Press.
- Leach, S., & Wingfield, M. (1999). Public Participation and the Democratic Renewal Agenda: Prioritisation or Marginalisation? *Local Government Studies*, 25, 4, 46-59.
- Lima, M. L., & Pato, J. (2006). *A participação pública no domínio da água - Questões sociais*. Lisboa.

- Lindblom, C. (1980). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs,: Prentice-Hall .
- Maesschalck, J. (2004). "The Impact of New Public Management Reform on Public Servants' Ethics: Towards a Theory". *Public Administration* , 82 (2), 465-489.
- Martins, G. d. (2005). *A faculdade de direito - licenciatura em Direito e Economia Política*. Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa.
- Mead, L. M. (2004). State Political Culture and Welfare Reform. *The Policy Studies Journal*, vol. 32, nº 2 .
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, governing Management. *Harvard Business Review* , pp. 75 - 83.
- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *The Academy of Management Review*, vol. 22, nº 4 , pp. 853-886.
- Modesto, P. (2002 4-Fevereiro). Participação popular na Administração Pública. Mecanismos de operacionalização. *SA Direito* .
- Moreau, J. (1986). La responsabilité Administrative. *Presses Universitaires de France* .
- Moreira, K. A. (2004). *Aplicação dos modelos de consultas públicas do E-Gov e da comissão legislativa participativa (Camara dos Deputados) como instrumentos de democracia direta: possibilidades e limites*. Universidade Federal de Viçosa.
- Morgan, D. R., & Watson, S. S. (1991). Political Culture, Political System Characteristics, and Public Policies Among the American States. *Publius/Spring* .
- Moro, G. (2001). The citizen's side of Governance. *Seminário INA* .
- Moynihan, D. (2003). "Normative and Instrumental perspectives on Public Participation: Citizen summits in Washington, D.C.". *American Review of Public Administration* , 33 (2), 164-188.
- Mozzicafreddo, J. (2002 Setembro). A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública. *Sociologia nº 40* , pp. 9-22.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Cidadania e Administração Pública em Portugal. In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Administração e política: perspectivas de Reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (1991). *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Lisboa: Escher (col. Estudos, 3).
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da Administração Pública e poder político. In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Administração e política: perspectivas de Reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* (p. Cap. I). Oeiras: Celta Editora.

- Mozzicafreddo, J. (2001). O papel do cidadão na Administração Pública. In J. Mozzicafreddo, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária* (pp. 25-34). Lisboa: ISCSP.
- Mudambi, R., & Navarra, P. (2003). Political culture and foreign direct investment: the case of Italy. *Economics of Governance*, pp. 37-56.
- Murdock, A. (2004). Stakeholder theory, partnerships and alliances in the health care sector of the UK and Scotland. In L. Jones, K. Schedler, & R. Mussari, *Strategies for Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, volume 13)* (pp. 85-104). Emerald Group Publishing Limited.
- Murdock, A. (2004). Stakeholder theory, partnerships and alliances in the health care sector of the UK and Scotland. *Public Management Reform*.
- Niiranen, V. (1999). Municipal democracy and citizens' participation: citizens' views on municipal decision-making and possibilities to affect local social policies. In *Citizens and the New Governance: beyond New Public Management*. Amsterdão, Berlim, Oxford, Tokio, Washington: Ios Press.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nlund, K. (2003). e-Democracy: in search of tools and methods for ejective Participation. *Journal of multi-criteria decision analysis*, 93-100.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- OCDE. (2002). *A Governância no Século XXI*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Perspectivas Económicas do Ministério da Economia.
- Oliver, J. (2000). "City Size and Civic Envolment in Metropolitan America". *American Political Science Review*, 94 (2), 361-373.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. New York: Plume/Penguin.
- Paletz, D. L., & Lipinski, D. (1994). *Political Culture and Political Communication*. Barcelona: Working paper n° 92.
- Parsons, T. (1937). Toward a general theory of action. *McGraw-Hill, New York*.
- Pasquino, G. (1992). *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Quezada, R. A. (S/D). *Participación de los stakeholders en la evolución del comportamiento socialmente responsable de la gestión universitaria: perspectivas, obstáculos y propuestas*. Valladolid.

- Rodrigues, M., & Pinto, L. (2011). Accountability Towards Citizens: Stakeholder perception from Portuguese Local Government. *International Research Society of Public Management*. Dublin, Ireland.
- Ruiz, O. A. (2010 Julio -Septiembre). The Political Culture and Politics of youth cultures. *Ensayos - Utopía y Praxis Latinoamericana* ano 15, nº 50 - Revista internacional de Filosofia Iberoamericana y Teoría Social , pp. 91-102.
- Sá, P. M. (2009). E-Government implementation and total quality management adoption: an empirical study in the Portuguese Municipalities. *IRSPM*. Copenhagen.
- Santos, B. S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society* 12, vol 26 , pp. 461-510.
- Santos, S. (2006). *Política de e-Government e Participação Política nos Municípios Portugueses*. Braga: Universidade do Minho.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In L. D. Andreas Schedler, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynn Reiner.
- Sigelman, L., & Feldman, S. (1983). Efficacy, mistrust, and political mobilization: a cross-national analysis. *Comparative Political studies*, 16 , 118-143.
- Simões, M. J. (2002). *Tecnologias da Informação e da Comunicação e a Participação Política*. Covilhã: Universidade Beira Interior.
- Sousa, L. d. (2003). Reações da opinião pública face à corrupção e descontentamento com a democracia na Europa. In J. M. Viegas, *Democracy: New Challenges, New Horizons*.
- Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37 , 261-289.
- Tavares, A., & Carr, J. (2010). "The effects of Size, Density, and Structures on Local Civic Participation". *Centre of Research in Public Policy and Administration*. 2010: NEAPP.
- Tavares, A., & Rodrigues, M. (2011). "The Implementation of Social Policy Through the Nonprofit Sector: A Political Market Framework". *Southern Political Science Association Conference*. New Orleans: SPSA.
- Thompson, J. K., Wartick, S. L., & Smith, H. L. (1991). Integrating Corporate Social Performance and Stakeholder Management: implications for a research agenda in small business. *Research in Corporate Social Performance and Policy*, v. 12 , 207-230.
- Torres, A. (2010). *Poder local: Como potenciar a participação dos cidadãos na vida do município de Montijo*. Braga: Universidade do Minho.
- Tshabalala, M. J. (2007). Ward Committees as mechanism for public participation on Local Government Level: the case of emfuleni local municipality.

- Vala, J., & Viegas, J. M. (1990). Padrões de cultura política em Portugal: atitudes em relação à democracia. *Análise Social, vol. XXV*, pp. 31-56.
- Vioga, E. (2002). "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration". *Public Administration Review*, 62, 527-540.
- Wang, X. (2001). "Assessing Public Participation in U.S. Cities". *Public Performance & Management Review*, 24 (4), 322-336.
- Weimer, D., & Vining, A. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practices*. Upper Saddle River, N.J: Prentice-Hall.
- Wiseman, N. (1946). *In Search of Canadian Political Culture*.
- Wood, D. J. (1990). *Business and Society*. Pittsburg: Haper Collins.
- Yang, K., & Callahan, K. (2007). "Citizen Involvement Effort and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality". *Public Administration Review*, 249-264.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Constituição da República Portuguesa

Lei Orgânica nº 4/2000, de 24 de Agosto

Anexo I - Inquérito Participação Cívica

1. Participação Política

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

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

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

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

- Sim
- Não

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

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

2. Participação Política

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Participação Administrativa

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

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

- Sim
 Não

2. Se sim, em que ano foi criado?

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

- Sim
 Não

4. A Câmara Municipal dispõe de livro de reclamações?

- Sim
 Não

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

- Sim
 Não

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

- Sim
 Não

4. Percepções sobre a Participação dos Cidadãos

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

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

	Concordo Totalmente	Concordo	Discordo	Discordo Totalmente
A participação do cidadão é redundante face à legitimidade democrática dos eleitos locais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As formas de participação são sobretudo um canal de comunicação das decisões camarárias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O envolvimento dos cidadãos no processo de	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Concordo Totalmente	Concordo	Discordo	Discordo Totalmente
decisão é demasiado dispendioso face às mais-valias que resultam do processo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A complexidade de alguns assuntos inviabiliza a participação dos cidadãos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A cultura política dos cidadãos determina que as eleições sejam a ferramenta de participação cívica por excelência.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O cidadão encara a sua participação como um mecanismo de reclamação de vantagens individuais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O cidadão entende a participação como um processo desprovido de utilidade prática	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

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

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