

**Maria Antónia Pires de Almeida**

**Grupos de cidadãos nas  
autarquias portuguesas:**

**Contributo para a  
prática da cidadania  
e para a qualidade  
da democracia?**

**Grupos de cidadãos nas autarquias portuguesas:  
contributo para a prática da cidadania e para a  
qualidade da democracia?**

Maria Antónia Pires de Almeida

**Ficha técnica:**

Título: Grupos de cidadãos nas autarquias portuguesas: contributo para a prática da cidadania e para a qualidade da democracia?

Autora: Maria Antónia Pires de Almeida

Publicação: e.book

Lisboa, 2016

Capa: Catarina Rosa

ISBN: 978-989-99651-0-2.

### **Resumo biográfico da autora:**

Investigadora do CIES, ISCTE, IUL. Doutorada em História Moderna e Contemporânea pelo ISCTE, IUL. Pós-doutoramento em Ciência Política. Especialista em processos de transição política, elites, memórias e identidades, História Rural e Urbana, poder local, História do trabalho e das ocupações, biografias. Diretora de um projeto sobre História da Medicina, da Ciência e da Saúde Pública. Autora de livros, artigos em revistas internacionais com arbitragem científica, sete dos quais na rede Scopus, capítulos de livros e mais de 100 entradas de dicionários e publicações eletrónicas. Construiu quatro bases de dados. Divulga regularmente o seu trabalho em conferências internacionais e seminários.

<http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=1754071740115560>.

Trabalho de investigação realizado no âmbito de uma bolsa de Pós-Doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia com a ref. BPD/92956/2013, subordinada ao tema «Local Government in Portugal: political representation, leadership and the new elected mayors». Orientador: Prof. Doutor André Freire (ISCTE-IUL). Instituição de acolhimento: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, CIES, ISCTE, IUL.

## Resumo

A democracia representativa encontra-se numa crise que se manifesta na falta de confiança no sistema, nos partidos convencionais e nos políticos em geral, e resulta em altas taxas de abstenção. No poder local a prática da democracia é mais direta e os eleitores estão mais próximos dos seus representantes eleitos, que constituem a face mais visível do Estado a nível das populações, estão no centro da representação política e são responsáveis por colocar em prática programas e estratégias que afetam os eleitores de forma mais personalizada, imediata e com aplicações práticas na vida diária dos cidadãos.

Ao exercer a sua cidadania através do voto nas eleições autárquicas, os eleitores podem ver concretizadas as suas escolhas, apesar de ser a um nível muito limitado às questões locais. Em princípio, a constatação desta realidade pode criar hábitos de participação política, perante um poder central distante e inacessível para a maioria da população. Além desta vertente da proximidade entre eleitores e eleitos, é nas autarquias que se encontram os únicos órgãos políticos (para além da eleição do Presidente da República) aos quais os cidadãos se podem candidatar em listas fora dos aparelhos partidários, precisamente aqueles que são tão difíceis de penetrar e dos quais os cidadãos em geral se sentem excluídos.

Parte-se assim da hipótese que estes fatores podem ser propícios ao surgimento de candidaturas de grupos de cidadãos independentes, cujo papel deveria ser determinante para satisfazer as necessidades desses mesmos cidadãos que estão descontentes com todo o funcionamento atual da democracia. A principal questão que se coloca é: poderão as candidaturas independentes contribuir para uma maior participação dos cidadãos e para a diminuição da abstenção eleitoral?

O trabalho de pesquisa inclui o estudo das tipologias disponíveis para a participação dos cidadãos no sistema político e na sociedade em geral, no sentido de melhorar o funcionamento da democracia; um enquadramento histórico e legislativo do poder local em Portugal; a evolução do grupo dos presidentes de câmara eleitos por Grupos de Cidadãos Eleitores (GCE) em Portugal desde 2001 e o enquadramento do tema a nível europeu. Analisam-se os percursos políticos, profissionais e pessoais dos presidentes eleitos por GCE para caracterização do grupo. Após o diagnóstico das barreiras às candidaturas independentes e à eleição de presidentes de câmara por GCE, apresentam-se propostas para melhorar a participação dos cidadãos e a prática da democracia a nível local. Pretende-se assim contribuir para uma melhor e mais ativa cidadania, que pode ser incentivada institucionalmente por mecanismos

colocados à disposição dos cidadãos pelas próprias instituições públicas, locais ou nacionais, ou pode surgir espontaneamente por parte da sociedade civil, quer de forma individual, quer associativa.

**Palavras-chave:** Democracia, crise, representação, autarquias, independentes, participação.

## Índice

### Introdução

1. Objetivos e questões de investigação
2. Tipologia da participação cidadã a nível local
3. Metodologia e fontes
4. Enquadramento histórico e legislativo
5. Evolução dos presidentes de câmaras eleitos por Grupos de Cidadãos Eleitores em Portugal e características do grupo
6. Abstenção em câmaras independentes
7. Poder local e grupos de cidadãos na União Europeia
8. Barreiras à participação dos cidadãos no poder local em Portugal
9. Propostas concretas de incentivo às práticas de cidadania: sugestões para melhorar a participação cívica e a qualidade da democracia a nível local

### Fontes

### Bibliografia

### Gráficos e quadros:

Gráfico 1: Percentagens de abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-2015

Gráfico 2: Percentagens de abstenção nas eleições autárquicas portuguesas para as câmaras municipais, 1976-2013

Quadro I: Profissões dos Presidentes de Câmara, 1976-2013 (Almeida, 2013a)

Quadro II: Presidentes de câmara eleitos por Grupos de Cidadãos Eleitores, 2001-2013

Quadro III: Partidos de origem dos presidentes de câmaras eleitos por GCE, 2001-2009

Quadro IV: Presidentes de câmara eleitos por GCE em 2013

Quadro V: Partidos de origem dos presidentes de câmaras eleitos por GCE, 2013

Quadro VI: Distribuição geográfica

Quadro VII: Resultados gerais das eleições autárquicas de 2013

Quadro VIII: Distribuição dos candidatos por GCE em 2013, por distrito ou região autónoma

Quadro IX: Índice de Transparência Municipal em câmaras com GCE

Quadro X: Abstenção nos concelhos onde ganharam GCE, 2001-2013

Quadro XI: Resumo da abstenção nas eleições autárquicas nos concelhos onde ganharam GCE

Quadro XII: *Alcaldes e Ayuntamientos* nas eleições locais de 2015 em Espanha

## Introdução

De acordo com o artigo 2º da Constituição da República Portuguesa, revista em 1997, a “República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”, o que faz da Constituição Portuguesa uma das mais avançadas da Europa no que diz respeito à democracia participativa (Allegretti, Dias, 2015). A mesma estabelece, entre as tarefas fundamentais do Estado, “garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam (...) defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”, art. 9º. E ainda: “Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”, art. 48º. Ficou assim clara, no início do regime democrático, a intenção de estabelecer em Portugal uma democracia participativa, na qual os cidadãos devem tomar parte na vida política de forma direta ou por representação, isto é, delegação do “poder de governar em representantes eleitos, os quais se presume governarem de acordo com as preferências populares” (Freire, 2015c). Perante isto, conclui-se que sem a participação dos cidadãos, quer de forma direta, quer na eleição dos seus representantes, a democracia não se cumpre: “é sobretudo através do mecanismo eleitoral que se concretiza a dimensão propriamente democrática (...) As eleições consubstanciam um mecanismo de delegação de poder dos cidadãos para os representantes, estando estes últimos comprometidos com as propostas que apresentaram aos eleitores no período eleitoral” (Freire, 2015c). Em suma, a reduzida participação cívica e a abstenção eleitoral contribuem para que a democracia não se concretize e se verifique um défice democrático.

No que diz respeito ao poder local, o regime democrático em Portugal instituiu a descentralização administrativa e reforçou as autarquias. Nas últimas quatro décadas de eleições regulares e concorrência partidária vários aspetos positivos foram alcançados, mas também muitos comportamentos pouco democráticos e transparentes foram-se instalando e corrompendo o sistema. Um deles manifestou-se na longevidade com que grande parte dos presidentes permaneceu no cargo, o que em nada beneficiou a participação dos cidadãos, nem o exercício da democracia. Verificou-se uma associação negativa entre o número de mandatos consecutivos do

presidente da câmara e o uso dos tipos de mecanismos de participação. A excessiva permanência no poder foi prejudicial para o fomento da participação cidadã, o que confirma o défice democrático e a falta de responsabilização destes autarcas, já que a participação dos cidadãos é intrinsecamente importante para melhorar a qualidade da democracia local (Tavares, Rodrigues, 2013).

Este problema da longevidade foi resolvido com a legislação que limitou os mandatos a três. Nas eleições de 2013, foram eleitos 195 novos presidentes de câmara, o que representa 63% do total. Esta renovação dos representantes eleitos traduziu-se no rejuvenescimento das elites locais, se bem que o grupo revele as mesmas características sociológicas do anterior. Ao contrário do período de transição para a democracia, no qual as elites políticas foram praticamente todas substituídas (Almeida, 2013a), atualmente verifica-se uma reprodução das elites locais motivada por critérios demográficos e sociológicos e por interesses já instalados, especialmente dentro dos partidos, onde os percursos se perpetuam em grupos muito restritos.

Outro problema foi a escolha dos candidatos baseada no percurso partidário e em carreiras políticas mais amplas que em nada beneficiam os interesses locais. As questões da falta de transparência e da corrupção também contribuem para a construção da imagem negativa do poder local, que tem em Portugal “uma história de fracasso institucional e de práticas de governação injustas. Corrupção e clientelismo têm sido características particularmente persistentes nos governos locais dos países do sul da Europa” (Sousa, 2011, Piattoni, 2001) e da América Latina (Carvalho, 1997), aliás herdadas dos regimes anteriores, quando se apresentavam sob a forma de caciquismo (Sobral, Almeida, 1982). Têm sido recorrentes os processos em tribunal e mesmo condenações de alguns autarcas, cujos comportamentos contribuem para a generalização dessa mesma imagem e para o descrédito em relação ao funcionamento das instituições democráticas, o qual se tem alargado aos partidos e aos seus dirigentes, e resulta no aumento da abstenção e do desinteresse dos cidadãos por todo o processo democrático. O fenómeno já foi até retratado na ficção contemporânea, por exemplo na obra de Miguel Sousa Tavares, *Madrugada Suja*, sobre o tema dos autarcas corruptos e do mau funcionamento das instituições do poder local em Portugal, com atribuições de licenças de construção em zonas protegidas num município fictício do litoral alentejano com um arquiteto paisagista que resolver lutar contra o sistema instituído de favorecimentos e contrapartidas (2013). A confiança constitui de facto um dos pilares do sistema democrático, tanto a nível nacional como local (Fitzgerald, Wolak, 2016), que está a ser posto em causa por comportamentos negativos e indesejáveis.

“Encontramo-nos numa crise profunda da democracia representativa, a qual é caracterizada, entre outras coisas, pela perda de confiança dos cidadãos nos políticos. Em toda a Europa as taxas de abstenção nas eleições são preocupantes e os cidadãos envolvem-se menos em instituições tradicionais, como os partidos, os sindicatos e a ‘Igreja’. Este desenvolvimento já dura há muitos anos (...) a crise financeira agravou o afastamento dos cidadãos da política institucionalizada. O défice da democracia à escala global é ainda mais grave. Os cidadãos criticam a falta de autonomia dos governos nacionais, regionais e locais e o grande e crescente impacto do atores que não são eleitos nas decisões políticas” (Baumgarten, 2015).

A partir das eleições de 2001 foi possível apresentar candidaturas independentes às câmaras municipais baseadas em Grupos de Cidadãos Eleitores (previstos no art. 239º da Constituição, após a revisão de 1997), o que poderia constituir nova motivação para a participação política. Tal como a diversidade de género é positiva para a representação política (Thomas, 2014), também a diversidade de forças políticas, partidárias ou não, pode ter uma expressão positiva na participação dos cidadãos. No entanto, os resultados dos GCE desde essa data foram muito pouco expressivos. As características dos eleitos locais fora do domínio dos partidos revelaram a sua reduzida independência e resumem-se a uma percentagem muito baixa dispersa por concelhos com características rurais e afastadas do poder central. Estas foram as características do fenómeno até que as eleições de 2013 introduziram inovações significativas tanto no número de presidentes eleitos, como no nível de urbanização. Partindo da hipótese que estas candidaturas alargam os direitos e oportunidades dos cidadãos e a sua capacidade de influenciar e participar no processo de decisão local, serão os independentes no poder local uma alternativa inovadora aos partidos estabelecidos, ou são apenas mais do mesmo?

Em suma: numa altura em que o poder político se encontra nas mãos de partidos que manifestamente já não apelam à maioria dos eleitores, que perderam o seu enraizamento no campo social onde habitualmente intervinham e se verifica a falência de um certo modelo de partido, com menos filiados e a despolitização dos próprios partidos, simultânea com a personalização da política e maior importância aos líderes, todos estes fatores originam altos níveis de abstenção, colocando o regime democrático em perigo.

Após o estudo dos presidentes de câmara e governadores civis em Portugal entre 1936 e 2013, que produziu uma base de dados e a descrição sociológica e histórica destes grupos (Almeida, 2013a, 2014), pretende-se analisar os novos presidentes de câmara eleitos em 2013, do ponto de vista dos incentivos e barreiras colocados à

participação dos cidadãos no poder local, e com especial incidência sobre os representantes locais eleitos por Grupos de Cidadãos Eleitores (GCE).

## Capítulo 1: Objetivos e questões de investigação

Durante uma das piores crises económicas que Portugal enfrentou nas últimas décadas, com uma enorme dívida externa para liquidar, assiste-se, como consequência, a uma crise de legitimação do próprio regime democrático, já que os cidadãos nestas situações avaliam de forma negativa o desempenho das instituições democráticas e consideram existir um défice democrático. A insatisfação com os regimes democráticos (Przeworski, 2010) que se traduz em crise da democracia, declínio na participação política, falta de confiança nos partidos e nos políticos (Belchior, 2015), grande abstenção, fraca participação em sindicatos (Schmitter, 2015), pode, como hipótese, resultar numa cidadania mais ativa e melhorar o desempenho das instituições democráticas.

Os níveis de insatisfação também estão relacionados com a verificação de que a democracia não está a funcionar. As desigualdades sociais e pobreza resultam em participação política assimétrica e desigualdades políticas, o que já se comprova com o aumento da abstenção em praticamente todos os países; as classes mais baixas votam menos, por isso também são eleitos menos representantes que podem dar origem a políticas sociais. Além disso, em períodos de financiamento externos, os Estados ficam mais vulneráveis e perdem parte da sua autoridade, porque quem detém o poder está fora do alcance das instituições democráticas, como é o caso das organizações supranacionais. Em conclusão: verificou-se nos últimos anos uma deterioração da qualidade da democracia (Merkel, 2014; Freire, 2015c).

Outros autores mais cautelosos escreveram que existe uma perceção do declínio da democracia, quando de facto só há um pequeno decréscimo do número de regimes democráticos. Então porque é que há esta sensação geral de que a democracia está em declínio? Porque há “má governação”, o que significa que muitas novas democracias falharam ao construir estados modernos eficazes. Este fracasso origina crescimento económico débil, serviços públicos que funcionam mal, segurança pessoal que falha e corrupção. Devido a este mau desempenho, os cidadãos destes regimes sentem-se defraudados e aumenta a taxa de declínio democrático e a deterioração da democracia (Diamond, 2015, Fukuyama, 2015).

As circunstâncias descritas podem constituir declínio, mas também podem ser encaradas como uma fase de crise e transição para a qual ainda não foi encontrada alternativa: “democracy will definitely survive, but only by changing. What these changes will be, however, is by no means clear” (Schmitter, 2015).

Entre 2002 e 2009 Portugal era o país da Europa que se mantinha mais abaixo da linha de satisfação e a descer desde 1990 (Norris, 2011). E, segundo o Eurobarómetro, houve um decréscimo da satisfação com a democracia enquanto forma de governo entre 2006 e 2013 em quase todos os países europeus, incluindo Portugal, onde apenas 16% dos inquiridos se sentem satisfeitos com a qualidade da democracia. Em simultâneo, os partidos políticos oferecem muito pouca credibilidade, “mantendo níveis de confiança muito baixos, na ordem dos 20% ou menos, na generalidade dos países europeus” e mais acentuado nos países com dificuldades económicas. Entre as razões para os elevados níveis de desconfiança, insatisfação e alheamento em relação à política e às instituições democráticas encontram-se a percepção de que as promessas que os políticos fazem não são cumpridas e os casos visíveis de corrupção no setor público (Belchior, 2015). Putman também acentua o declínio da mobilização cívica e a crescente desconfiança e ceticismo em relação à atuação das instituições e atores políticos (Putman, 2000).

A insatisfação com a democracia pode dar origem a uma crise da representatividade dos partidos políticos e cria condições para que se verifique alguma elasticidade entre os eleitores para votarem em novos partidos (Lago, Martínez, 2011). O sistema bipartidário está a ser questionado especialmente no sul da Europa, o que parece confirmar a erosão da confiança pública nos políticos tradicionais (Dalton, 2004) e níveis de apoio mais baixos aos mesmos (Inglehart, 1997). Coloca-se então a questão: se a crise do sistema bipartidário criou défice de representação e aumento do peso de outros partidos, o que se verifica nas eleições legislativas aplica-se ao poder local?

De facto, desde as eleições de 2009 que se verifica em Portugal um acréscimo significativo da fragmentação do sistema partidário e o declínio do bipartidarismo: as percentagens somadas dos resultados do PS e do PSD oscilaram entre 84% em 1994 e 2004 e 87% em 1999, enquanto em 2009 esta soma não passou dos 69% (Freire, 2010), resultado mantido nas eleições legislativas de 4 de outubro de 2015, e que está a afastar o sistema político português do modelo maioritário, vigente entre 1987 e 2009, de volta ao modelo consensual, que tinha vigorado entre 1975 e 1987 (Freire, 2010).

O descontentamento popular com os partidos políticos também pode ter originado uma identificação destes como obstáculos à igualdade de representação nos governos locais (Rao, 2000).

Parte-se assim da hipótese que estes fatores podem ser propícios ao surgimento de candidaturas independentes, cujo papel deveria ser determinante para satisfazer as

necessidades desses mesmos cidadãos que estão descontentes com todo o funcionamento atual da democracia. Serão? E poderão contribuir para uma maior participação e diminuição da abstenção eleitoral?

Com este trabalho pretende-se estudar as formas que estão disponíveis para a participação dos cidadãos no sistema político, no sentido de melhorar o funcionamento da democracia, e apresentar algumas propostas para incentivar essa mesma participação, em especial no governo local, mas também na política em geral. Pretende-se assim contribuir para uma melhor e mais ativa cidadania, que pode ser incentivada institucionalmente por mecanismos colocados à disposição dos cidadãos pelas próprias instituições públicas, locais ou nacionais, ou pode surgir espontaneamente por parte da sociedade civil, quer de forma individual, quer associativa.

A escolha do poder local como objeto de estudo prende-se com o facto inegável da proximidade entre este nível de governo e os cidadãos. É nas juntas de freguesia e nas câmaras municipais que a prática da democracia é mais direta e os eleitores estão mais próximos dos seus representantes eleitos. Ao exercer a sua cidadania através do voto nas eleições autárquicas, os eleitores podem ver concretizadas as suas escolhas, apesar de ser a um nível muito limitado às questões locais. Em princípio, a constatação desta realidade pode criar hábitos de participação política (Tocqueville, 1835-1840), perante um poder central distante e inacessível para a maioria da população. O poder local constitui, assim, uma escola de democracia e foram os municípios os mais eficazes agentes de desenvolvimento local das últimas décadas. Além desta vertente da proximidade entre eleitores e eleitos, é nas autarquias que se encontram os únicos órgãos políticos aos quais os cidadãos se podem candidatar em listas fora dos aparelhos partidários, precisamente aqueles que são tão difíceis de penetrar e dos quais os cidadãos em geral se sentem excluídos. Para a Assembleia da República os cidadãos apenas podem candidatar-se se fizerem parte das máquinas dos partidos. Na eleição do Presidente da República também podem candidatar-se cidadãos independentes, embora tradicionalmente tenham apoios partidários. É sem dúvida um cargo ao qual é muito mais difícil candidatar-se do que a uma câmara a uma junta de freguesia. No entanto, até um presidente de uma junta de freguesia rural e descentralizada o fez, como foi o caso do candidato Tino de Rans nas eleições presidenciais de 2016.

Segundo Rui Moreira, o presidente da câmara do Porto eleito por um GCE em 2013, o poder local é o que “melhor corporiza a ideia de um Estado de proximidade, de relação com os cidadãos, que às vezes, e quantas vezes com razão, olham para o poder

central como poder longínquo e até temível (...) O poder local é mais eficiente, é mais económico, é mais racional na utilização de recursos públicos do que outros poderes, e esta Cidade é disso demonstração<sup>1</sup>. Esta formulação enquadra-se na teoria desenvolvida por Peter Clark sobre a tradição das cidades europeias no que diz respeito à gestão dos assuntos locais e a posição do governo municipal no centro da representação política e da prática da democracia (Clark, 2009, 2013). Fernando Ruivo vai mais longe, atribuindo às autarquias um algo discutível papel mediador entre as populações locais e o poder central (Ruivo, 1990).

Os eleitos locais representam a face mais visível do Estado a nível das populações, estão no centro da representação política e são responsáveis por colocar em prática programas e estratégias que afetam os eleitores de forma mais direta, imediata e com aplicações práticas na vida diária dos cidadãos. O governo democrático descentralizado é conduzido exclusivamente pelo poder local (Freire, Martins, Meirinho, 2012).

Colocam-se então as seguintes questões:

Começando pela participação política mais direta, o voto: os crescentes níveis de abstenção têm preocupado diversos autores e a sociedade em geral. O que será preciso para voltarmos a atingir os níveis de ativismo político e participação dos cidadãos a que se assistiu no PREC, Processo Revolucionário em Curso? Outra revolução?

Partindo da premissa que a participação cívica no poder local pode conduzir a mais informação, melhores decisões e a uma democracia mais efetiva (Lowndes, Pratchett, Stoker, 2001), o que pode ser feito para a incentivar em Portugal?

Quais os meios de participação colocados à disposição dos cidadãos e quais os fatores que os condicionam? Que participação se deseja e quais as modalidades mais eficazes? Mais nos aspetos administrativos e melhoria da prestação de serviços? Ou na decisão política? Considerando que a nível local algumas formas de participação dos cidadãos têm sido aplicadas recentemente, por exemplo no que diz respeito aos orçamentos participativos, até que ponto estas são desejáveis e produzem resultados visíveis?

Quais então as barreiras e incentivos à participação cívica e política no poder local?

A nível internacional considera-se que as candidaturas independentes têm influência positiva na representação e na qualidade da democracia, por favorecerem a

---

<sup>1</sup> Margarida Gomes, "Rui Moreira espera estar à altura da cidade e puxa pelo poder local", *Público*, 23-10-2013.

responsabilização política, a resposta eleitoral e diminuir a abstenção (Bracanti, 2008). Se a crise económica e financeira altera os comportamentos na representação política e as atitudes dos eleitores e dos seus representantes (Freire *et al.*, 2014), assim como provoca baixos níveis de legitimação democrática, expressos em altos níveis de abstenção, enfraquecem os regimes e tornam as suas alternativas mais prováveis (Morlino, Montero, 1995), até que ponto os GCE contribuíram para aumentar a participação cívica dos portugueses? Considerando o descontentamento com o sistema partidário, nos concelhos onde vencem os GCE há alteração nas taxas de abstenção? Pode ainda considerar-se a hipótese de que os movimentos sociais de base territorial, neste caso municipal, apresentam um novo potencial político.

Para completar, tenta-se ainda responder às questões: quais os fatores de sucesso para a eleição de um independente? E quem são os representantes eleitos? Quais os percursos que os levaram ao sucesso eleitoral? Quais os partidos de origem dos eleitos pelos GCE?

## **Capítulo 2: Tipologia da participação cidadã a nível local**

A participação mais elementar dos cidadãos no Estado de direito democrática em que vivemos e no processo político é a participação eleitoral. É a mais legítima e direta, a que melhor contribui para a democracia, enfim, a mais democrática e igualitária de todas. O passo seguinte é a candidatura a cargos eletivos, quer através dos partidos estabelecidos, quer pela formação de novos ou, no caso da Presidência da República e das autarquias, por candidaturas independentes (GCE). Enquanto alguns cientistas políticos consideram os independentes supérfluos, e que despolitizam os votos dos mais pobres e incultos, e até podem promover fenómenos de populismo e de extremismo, outros defendem que os independentes surgem do declínio do sistema partidário, debruçam-se sobre interesses da sociedade e aumentam o nível da democracia, porque propõem legislação nova e inovadora. Podem ainda contribuir para reforçar a democracia, reduzir a corrupção e revigorar o interesse dos cidadãos na política (Bracanti, 2008). Em Portugal os resultados políticos dos GCE nas autarquias e as respetivas contribuições para a qualidade da democracia ainda estão por apurar, uma vez que o fenómeno ainda se encontra numa fase inicial.

Em complementaridade com as candidaturas e com o exercício de funções representativas, os cidadãos têm também a responsabilidade de controlar o processo político e as ações dos representantes eleitos. Para além dos órgãos institucionais de controlo e de defesa da legalidade democrática, como os tribunais (definidos como órgãos de soberania, art. 110 da Constituição) e as forças policiais (art. 272º), já que “todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”, (art. 48º, ponto 2), então os cidadãos também têm o direito de denunciar situações que considerem incorretas e ilegais. Para isso é fundamental manterem-se informados, quer diretamente, quer através da imprensa e de todos os meios de comunicação disponíveis, e entenderem o seu direito de contestação. É importante também ressaltar que os programas eleitorais são compromissos com os eleitores, os quais têm o direito, mas também a obrigação de, nas eleições seguintes, recompensar ou punir os governantes com o seu voto.

Não obstante a participação política dos cidadãos nestas tipologias descritas na lei fundamental, existem outras formas participação cívica, cada uma delas discutível e com aplicações diversas.

Pippa Norris propôs quatro modelos para a participação política, que se incluem nas seguintes teorias: modernização social, associadas com mudanças socioeconómicas e culturais; institucionais, associadas com a estrutura de oportunidades e com as regras do jogo político; organizacionais, que pretendem estimular o papel das organizações e das redes para o envolvimento político, como os partidos, as associações, a imprensa, etc.; do nível individual, centradas nos recursos individuais e na motivação (Norris, 2002, 2004; Freire, Martins, Meirinho, 2012). Portanto, qual destes níveis pretendemos estimular? Obviamente todos têm a sua validade e, postos em prática, poderiam resultar numa maior participação dos cidadãos no processo político e numa melhoria do funcionamento do regime democrático. Além desta questão, surge ainda outra: a participação que se pretende deve ser individual ou coletiva? O exame destes modelos a partir da literatura poderá ajudar a esclarecer o que se entende por participação dos cidadãos, quais os meios para a pôr em prática e os resultados que podem ser alcançados.

De acordo com a primeira teoria, defende-se que só com cidadãos educados e em pleno uso dos seus direitos económicos, políticos, sociais e culturais, incluindo o direito à segurança no emprego (art. 53º da Constituição), ao trabalho (art. 58º), à segurança social (art. 63º), à saúde (art. 64º), à habitação (art. 65º), ambiente e qualidade de vida (art. 66º), educação, cultura e ciência (art. 73º), entre outros, é que se pode exercer a cidadania. A “igualdade real entre os portugueses” (art. 9º) é também uma condição essencial: “A government that is democratically organized is truly legitimate only when all of its citizens are provided with equal opportunities for full participation” (Thomas, 2014).

A crise económica aumentou os níveis de pobreza e de desigualdade e potenciou fatores negativos que geraram maior insatisfação e desemprego: redução dos benefícios sociais, prolongamento da idade da reforma, redução das condições de trabalho de várias categorias de funcionários públicos, com especial destaque para os professores (Freire, 2010). As desigualdades e vulnerabilidades verificam-se por todo o território português, não só nas zonas rurais, mas mesmo em Lisboa, especialmente no que diz respeito às condições de habitabilidade (Carmo, Cachado, Ferreira, 2015). E a precariedade é algo de catastrófico na sociedade portuguesa, em todos os níveis etários: “Os dados divulgados em 20-10-2014 pela Associação de Combate à Precariedade – Precários Inflexíveis comprovam-no: estima-se que existam em Portugal cerca de 1,2 milhões de trabalhadores com vínculos precários diversos” (Estanque, Costa, Silva, 2015).

A desigualdade socioeconómica resulta em maior abstenção, seletividade social, mais democracia direta, referendos, e pode resultar em movimentos populistas. Verifica-se que as classes mais baixas participam cada vez menos no processo eleitoral e contribuem mais para a abstenção, uma vez que, além de terem menos conhecimentos políticos, também consideram que o seu voto não tem qualquer importância, nem resultados práticos. Sem dúvida que estes fatores afetam a qualidade da democracia.

Os fatores descritos constituem as doenças da democracia no século XXI: “malaise of the established democracies”, ou “defective democracies” (Merkel, 2014). Pode dizer-se que a igualdade nunca tinha chegado a ser uma realidade. Aliás, Piketty afirma que as desigualdades são uma característica de longa duração do regime capitalista (Piketty, 2014). Mas sem dúvida que pioraram nas últimas décadas e a degradação da democracia piorou desde que os bancos centrais, que não são controlados democraticamente, se tornaram instituições mais fortes que os próprios Estados (Merkel, 2014).

Segundo Joseph Stiglitz, Prémio Nobel da Economia em 2001, os salários baixos, que contribuem para as desigualdades, constituem uma escolha política que tem de ser alterada, por que assim estamos em défice de moralidade. O autor identifica três realidades que definem o atual momento político: injustiça social, desigualdades massivas e perda de confiança nas elites, o que determina padrões de voto diferentes entre as gerações<sup>2</sup>. Desigualdades são escolha, não são acidentes, nem um resultado económico desastroso, e isto é que tem de ser corrigido com políticas públicas muito bem pensadas. Não é a economia que provoca resultados, é a política. Melhorar as condições de vida das populações, encorajar o pleno emprego e os salários que permitam uma vida decente também são incentivos à participação, assim como melhor acesso a serviços financeiros, assistência à infância, serviços de saúde, melhores salários, enfim, um mundo onde todos os cidadãos possam ter acesso à educação, emprego, habitação e reforma (Stiglitz, 2015).

Observando o Barómetro da Qualidade da Democracia do Instituto de Ciências Sociais, pode ler-se que “uma maioria clara dos cidadãos sente-se insatisfeita com a qualidade da sua vida, e concorda que a crise económica afetou significativamente a sua qualidade de vida (...) em 2011 os portugueses avaliaram o desempenho real do regime democrático no país de forma bastante negativa: a maioria dos inqueridos

---

<sup>2</sup> Joseph E. Stiglitz, “The New Generation Gap”, *Project Syndicate*, 16-03-2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-generation-gap-social-injustice-by-joseph-e-stiglitz-2016-03>.

sentem-se pouco ou nada satisfeitos com a maneira como funciona a democracia em Portugal hoje em dia. (...) a falta de confiança nos políticos e no governo constitui o maior defeito da democracia no país. Seguem-se a falta de eficácia da governação, a corrupção e as desigualdades sociais. O que conduz a uma série de problemas sociais, políticos e económicos, dos quais o desemprego é o problema mais importante para os portugueses. (...) O estado de direito é um dos pontos mais críticos, onde a opinião pública em relação ao acesso à justiça e igualdade perante a lei é geralmente bastante negativa. (...) Uma outra dimensão, em relação à qual a maioria dos portugueses partilha um forte ceticismo, é a participação política. A maioria dos portugueses está convencida que em Portugal, greves e manifestações estão demasiado controlados pelos sindicatos ou pelos partidos, quase metade de população acha que a forma como os partidos funcionam limita a participação dos cidadãos. No que diz respeito a uma outra dimensão da qualidade da democracia – a representação – um em cada três portugueses não consegue identificar nenhuma instituição que represente os seus interesses. Em geral, predomina o ceticismo quanto às capacidades de representação política das várias instituições (como movimentos sociais, partidos políticos, autarcas, sindicatos ou a Igreja) e agentes individuais (como o Presidente da República).” Daí a baixa participação nestas instituições. “Os portugueses vêem o governo do país como estando bastante condicionado na sua capacidade de agir livremente: os inquiridos acham que os agentes políticos têm pouca ou nenhuma margem de manobra para tomar decisões independentemente da situação económica internacional e da vontade dos governos de outros países, e não estão protegidos de pressões corporativas e económicas. A eficácia do poder político também foi avaliada negativamente.” (Pinto, Magalhães, Gorbunova, Sousa, 2012).

Como consequência verificaram-se em Portugal movimentos sociais e de protesto, inspirados no conceito inicial do movimento *Occupy Wall Street*. O descontentamento com as políticas de austeridade foi visível na manifestação que juntou um milhão de pessoas nas ruas de Lisboa em 2 de março de 2013, com o slogan “Que se lixe a troika”<sup>3</sup> e iniciou “os maiores protestos sociais na história do Portugal democrático” (Seixas, Tulumello, Corvelo, Drago, 2015), nos quais alguns atores tradicionais, como sindicatos e partidos de esquerda, assumiram papéis de liderança e conseguiram captar novos apoiantes (Accornero, Pinto, 2015). Porém, “os assuntos e reivindicações dos movimentos sociais geralmente são mais limitados que os dos partidos (...) A maioria dos novos movimentos sociais luta pela democracia participativa com a ideia de substituir grande parte da representação pela participação direta na política”

---

<sup>3</sup> <http://www.dn.pt/portugal/interior/um-milhao-e-meio-protestou-contr-governo-3084470.html>.

(Baumgarten, 2013, 2015). E depois, tal como no PREC, estes movimentos não se traduziram em sucesso eleitoral, nem foram tão eficazes como os movimentos sindical e dos partidos de esquerda dos anos 1970.

Em resumo, a questão da redistribuição económica permanece um problema dos regimes democráticos, que leva à alienação das populações e à diminuição da participação cívica e democrática. As teorias da modernização social, associadas com mudanças socioeconómicas e culturais, encaminham o debate no sentido de que apenas com medidas de promoção geral da qualidade de vida das populações se conseguirá melhorar a qualidade da democracia.

A segunda teoria aponta para a modificação das regras do jogo político, o que implica a introdução de alterações na Constituição, nas leis eleitorais e no funcionamento das instituições: presidência, parlamento, autarquias, enfim, no regime atual para reforço da participação dos cidadãos. Contudo, a Constituição portuguesa já contém os fatores necessários e suficientes para que esta se concretize. Em geral, os obstáculos são processuais e burocráticos e as alterações que poderiam ser introduzidas passam mais pelo funcionamento das instituições do que pelo regime que as institui.

No que diz respeito às teorias organizacionais, o diagnóstico geral aponta para que a participação cívica em Portugal é “pouco intensa, irregular e centra-se em setores afastados da monitorização democrática” (Bernardo, 2015). Qual é então o papel das organizações sociais e políticas na mobilização dos cidadãos?

Segundo um trabalho académico sobre a ligação entre o associativismo e a participação política, verifica-se maior concentração de associações nos concelhos mais despovoados do sul de Portugal, e “os membros de associações são mais ativos politicamente do que os restantes indivíduos (...) fazem uso de um repertório de ação política mais alargado”. Além disso, nas eleições autárquicas a variável ‘Organizações por milhar de habitantes’ tem um “comportamento com valores altos associados a uma maior participação eleitoral (...) o próprio envolvimento que gera cidadãos mais ativos – seja pelo contacto com atores políticos, seja pelo desenvolvimento de recursos cívicos através de um processo de socialização (...) As associações podem de facto constituir escolas de democracia e ser catalisadoras de uma participação mais cívica em Portugal” (Cancela, 2012). Por coincidência, foi nos municípios mais pequenos e rurais que os GCE tiveram até 2009 mais sucesso em Portugal. E também é nestas autarquias mais pequenas que se verifica uma relação mais direta entre participação em dinâmicas associativas e a participação política Portugal, especialmente a nível local.

Este fenómeno tem origens históricas fortes, fomentadas aliás pelo corporativismo vigente no Estado Novo: “O associativismo local português é quantitativamente denso e historicamente relevante (...) até aos anos 50 e 60 do século XX os centros urbanos portugueses foram locais de socialização política e focos de associativismo com grande vitalidade” (Bernardo, 2015). Neste período eram frequentes os clubes e associações culturais, recreativas e desportivas, que existiam em praticamente todas as localidades, mas cuja ação não se traduzia em participação política, que era, aliás, proibida pelo regime (Almeida, 1997).

Após um período de grande participação cívica e entusiasmo revolucionário entre 1974 e o final do século XX, com grande adesão partidária e sindical, entrámos no século XXI com fortes indicadores de desinteresse e desmotivação, que se traduzem na desconfiança e desmobilização em relação aos partidos e especialmente aos sindicatos, os quais se tornaram ineficientes (Stiglitz, 2015). Por exemplo, “cerca de 64% dos portugueses admitem não se sentir próximos de qualquer partido político” (Belchior, 2015), a CGTP perdeu quase 64.000 sindicalizados e a UGT perdeu 80.000 filiados nos últimos quatro anos<sup>4</sup>.

Os sindicatos têm a sua importância, pois são “organizações de defesa de interesses” que, tal como outras organizações profissionais e políticas, “tenderão a promover iniciativas de monitorização de políticas públicas com maior regularidade e intensidade” (Bernardo, 2015). Portanto, de acordo com vários autores, seria do interesse geral que os cidadãos participassem em sindicatos, onde tomariam maior consciência da ação política e teriam uma ação política mais concreta e eficaz. Contudo, devido à “austeridade geradora de retrocesso social e civilizacional”, os “indicadores do mercado de trabalho – elevadas taxas de desemprego, crescente peso dos inativos, proliferação de formas precárias de trabalho, aumento dos contratos a prazo, reduções salariais, facilitação dos despedimentos – os comportamentos patronais (...) são alguns dos fatores externos que condicionam e limitam a força do sindicalismo”, assim como o “aumento do individualismo, que desvia as atenções dos cidadãos trabalhadores para interesses dispersos, que nega o ser humano enquanto

---

<sup>4</sup> Raquel Martins, Luís Villalobos, “Nestes quatro anos perdemos 80 mil filiados”, *Público*, 23-11-2015, <http://www.publico.pt/economia/noticia/nestes-quatro-anos-perdemos-80-mil-filiados-1715220>. Neste artigo, Carlos Silva escreve que “é preciso mudar o atual paradigma e perceber como é que os sindicatos podem acolher os trabalhadores com contratos precários”. “A CGTP perdeu 63.588 sindicalizados nos últimos quatro anos, período que coincidiu com a permanência da troika em Portugal. A central sindical representa agora 550.500 trabalhadores, menos 10,5% do que em Janeiro de 2012 e o número mais reduzido das últimas décadas”, Raquel Martins, “CGTP perdeu quase 64 mil sindicalizados nos últimos quatro anos”, *Público*, 20-04-2016, <https://www.publico.pt/economia/noticia/cgtp-perdeu-quase-64-mil-sindicalizados-nos-ultimos-quatro-anos-1729525>.

ser social” (Estanque, Costa, 2012, 2014; Estanque, Costa, Silva, 2015), especialmente da atividade sindical, mas também das atividades cívicas e sociais.

Entre as causas para a crise dos sindicalismos destacam-se: “os empregos desapareceram em setores de grande densidade sindical e, além disso, surgiram novos empregos em setores e ocupações (como os serviços privados ou o trabalho *white-collar*) em que tradicionalmente o sindicalismo tinha uma expressão relativamente diminuta”, o que fez recuar a capacidade de mobilização dos trabalhadores. Outros fatores são a desagregação de interesses em redor da classe trabalhadora, o domínio da economia financeira sobre a economia real, subvertendo o valor do trabalho e o aumento do individualismo, ou da individualização das relações laborais (Estanque, Costa, Silva, 2015), que contribuem para a baixa participação cidadã.

Contudo, as situações que mais contribuem para a fraca adesão aos sindicatos são o desemprego e a precariedade, que estão presentes na sociedade portuguesa atual de forma avassaladora, e que também desincentivam a participação política e nas associações: “os desempregados e os trabalhadores precários não têm representação política na sociedade moderna, uma vez que os sindicatos representam principalmente os interesses dos trabalhadores regulares (...) os grupos mais vulneráveis estão sub-representados na política institucional (Baumgarten, 2015).

Aparte os clubes desportivos e o fenómeno do futebol, que ainda mobilizam grande parte da população para um interesse comum, uma vez que as organizações tradicionais já não manifestam capacidade de motivação para a ação cívica e política, que outros tipos de participação estão ao dispor dos cidadãos? Quais as condições de acesso, disponibilidade e vantagens? Segundo a teoria do nível individual, centrada nos recursos individuais e na motivação, vários autores defendem que as ações de voluntariado e as organizações sem fins lucrativos desempenham um papel importante no impulso à atividade política e no diálogo com as instituições de governo, devido ao seu papel como prestadores de serviços, por aumentarem a confiança nas relações sociais e gerarem participação política significativa (Tavares, Rodrigues, 2013). Podem definir-se as instituições de voluntariado como grupos de pessoas concretas organizadas horizontalmente em cooperativas, mutualidades, associações culturais, recreativas ou assistenciais, fundações, contribuindo positivamente para o bom desempenho das instituições democráticas (Pequito, Sá, 2015). A colaboração nestas instituições pode trazer benefícios individuais que motivam a participação cívica, pois as referidas associações funcionam como escolas de democracia (Putman, 1993), uma vez que proporcionam aos cidadãos algumas competências cívicas, como falar

em público, organizar informação, escrever petições e outras, as quais facilitam a participação política (Verba, Schlozman, Brady, 1995) e constroem capital social, que dão vigor às sociedades (Pequito, Sá, 2015).

A participação nestas organizações insere os cidadãos em infraestruturas de redes sociais locais. Como exemplos em Portugal há as Misericórdias, os bombeiros, os ranchos folclóricos, os grupos desportivos locais, algumas cooperativas de produção, entre outros. Estas redes de sociabilidade potenciam convites para as ações políticas. E é assim que funciona a participação política tanto em Portugal como na Suécia (Lundâsen, 2015). Igualmente, participar em associações de voluntariado proporciona capital social relevante politicamente, especialmente porque cria laços com as elites políticas locais. Existe a consciência e a experiência prática de que a nível local a participação política faz-se mais por contacto direto com as elites locais e é assim que se pode exercer a participação política e influenciar decisões. As associações de voluntariado mobilizam os seus membros mais para o contacto direto com as elites locais do que para formas mais amplas de participação política. Podem assim influenciar os cidadãos e as elites locais, ao mesmo tempo que reforçam formas tradicionais de caciquismo. As organizações de voluntários contribuem para estruturar a informação que é fornecida aos cidadãos. E o contacto direto com as elites políticas locais é mais eficaz do que demonstrações ou petições. O que significa que não é necessário haver uma sociedade civil ativa para haver participação política. Basta, sim, haver os contactos certos com as elites locais. Laços pessoais entre as elites locais e as organizações da sociedade civil facilitam a influência por contactos diretos. Por outro lado, como esses contactos diretos são feitos na esfera privada, não são muito favoráveis à responsabilização sobre as ações políticas tomadas em consequência desses contactos. Isto empobrece o debate público. Em resumo: o caciquismo é mais forte do que a participação política, mas é talvez mais eficaz a nível local, pelo menos para um grupo restrito (Lundâsen, 2015).

Não obstante esta verdade inconveniente, algo pode sempre ser feito para contrariar a tendência descrita e trabalhar no sentido de desenvolver uma democracia forte baseada no envolvimento e participação dos cidadãos (Barber, 1984). Contudo, mais uma vez, coloca-se a questão inicial das teorias da modernização social, económica e cultural, já que apenas cidadãos informados e com condições económicas e culturais mínimas é que conseguem participar ativamente no processo de mudança deste paradigma: “a participação cívica e a solidez da sociedade civil, constituída por cidadãos ativos e informados, e a própria educação cívica a estas associada, são

elementos que se sobrepõem à malha informal do sistema representativo, embora não a rejeitem e na verdade a complementam” (Belchior, 2015).

Outros autores não encontraram qualquer relação entre as atividades individuais voluntárias e as atitudes e comportamentos políticos, ao mesmo tempo que verificam que as associações, essas sim, têm impacto e “desempeñan un papel enormemente importante en el gobierno democrático” (Montero, Zmerli, Newton, 2008).

Uma condição necessária para a participação cívica é a confiança (Uslaner, Brown, 2005). Mas a confiança é muito influenciada pela desigualdade económica. Portanto: para se participar tem de se ter confiança nas instituições e no trabalho que elas desenvolvem e haver recursos económicos e sustentabilidade. Sem condições económicas não há confiança nas instituições, nem nas pessoas. Enfim, se os cidadãos participam a nível local e aprendem estas técnicas, isso depois traduz-se eventualmente numa maior vontade de participação a nível nacional. Ser participativo a nível organizacional e local pode contribuir para uma maior e melhor participação política a nível nacional.

Para completar, os fracos recursos culturais e económicos da maioria da população inviabilizam a ação prática. Quem não tem disponibilidade económica e de tempo para si próprio também não tem para os outros. O voluntariado é para as elites (Tavares, Rodrigues, 2013).

Tradicionalmente a participação da sociedade civil em ações de beneficência e em organizações de solidariedade social ficou reservada a alguns grupos de privilegiados, que organizavam estes serviços de acordo com as suas conveniências e segundo os modelos do mecenato e da criação de fundações, como houve inúmeros exemplos no final do século XIX e início do XX. Foram os casos de Francisco de Almeida Grandela em vida e de Gulbenkian depois da sua morte. Ou de lavradores sem filhos que deixaram o património às freguesias de residência para o bem-estar das populações, educação e apoio à terceira idade, ao mesmo tempo que impediam a dispersão dos seus patrimónios por familiares distantes: Abreu Callado em Benavila, Marques Ratão nas Galveias, José Relvas em Alpiarça. No final do século XIX, em plena epidemia de peste bubónica no Porto, o jornal *O Comércio do Porto* lançou um apelo às almas generosas para construir um bairro para operários, segundo as mais modernas regras de higiene. Neste caso foi a imprensa que passou à ação, congregando os esforços filantrópicos das elites preocupadas e transformando a sua campanha pela higiene dos pobres noutra mais ambiciosa de proporcionar aos operários habitações “sadias e baratas”. Os primeiros subscritores foram o Rei D. Carlos e Rainha D. Amélia, que

contribuíram com 500\$000, e o Bispo de Porto, seguidos por um grupo de Manaus, no Brasil (*O Comércio do Porto*, 20 e 21-09-1899, Almeida, 2013c)

Mais recentemente houve o exemplo da Fundação Champalimaud, onde têm sido desenvolvidas investigações de reconhecido mérito sobre o cancro e as ciências neurológicas. Outras ações podem ser desenvolvidas ao abrigo da Lei do Mecenato<sup>5</sup>, que permite às empresas apoiar museus ou, por exemplo, alguns animais do Jardim Zoológico. No Palácio da Ajuda várias salas exibem os nomes das empresas que contribuíram para o seu restauro.

A nível local estas iniciativas seriam certamente muito bem-vindas. Houve, por exemplo, a questão da casa do Cônsul Aristides de Sousa Mendes, cuja intervenção e reconstrução foi financiada por particulares que se associaram. Mas não passa só por isto. As grandes empresas portuguesas poderiam ser incentivadas a fazer investimentos no território português a nível descentralizado. Não apenas comprando os produtos, mas investindo mesmo em criação de serviços para atração de pessoas e de outras empresas. Uma vez que as elites locais estão maioritariamente fora dos territórios de origem, por questões ligadas a oportunidades, emprego e estilo de vida, e as novas elites locais não possuem tantos recursos como as de antigamente, cuja atividade económica se baseava a agricultura e na indústria locais, hoje na sua maioria desativadas, então os empreendedores atuais precisam de apoios. Há projetos aos quais as câmaras se podem candidatar para valorização do património, e dos quais temos vários exemplos, mas em todos foram as novas elites locais que dinamizaram esses processos. Este tipo de participação em projetos de dinamização local é fundamental e motivam a cidadania.

A participação pode também estender-se a outros espaços sociais além do sistema político, nomeadamente “pela expansão da democracia e da participação cidadã às empresas, às escolas e às universidades, aos serviços públicos em geral, aos órgãos do poder político local e regional, em júris de cidadãos (...) em mais extensas e mais intensas interações entre os cidadãos e as suas organizações civis com os órgãos do poder político eleito, de forma a uma maior incorporação da cidadania nos processos de decisão sociopolítica” (Freire, 2015c). Enfim, se os cidadãos tiverem hábitos de participação nas decisões nos locais de trabalho, nas escolas, participando em atividades cívicas, então também criam hábitos de participação política. Isto funcionou no PREC, especialmente na Unidades Coletivas de Produção criadas para gerir as

---

<sup>5</sup> Estatutos dos Benefícios Fiscais (EBF), Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, com as alterações dadas pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro e Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, que abrange donativos para a realização de iniciativas nas áreas social, cultural, ambiental, desportiva ou educacional.

herdades ocupadas e expropriadas pela Reforma Agrária; assim como nas cooperativas de habitação e no início do sindicalismo em Portugal. Contudo, as formas cooperativas de produção mostraram-se pouco eficientes a nível económico e foram desmanteladas na sua maioria. O cooperativismo mantém-se, mas a nível de associação de agricultores independentes ou de distribuição de produtos no comércio. E os sindicatos estão em decadência evidente, especialmente devido ao aumento do trabalho precário, como foi descrito acima. Por isso há formas de exercício da democracia que mostraram já uma viabilidade muito limitada.

A nível global a participação também é possível, já que existem inúmeras organizações internacionais nas quais se pode colaborar, por exemplo com a assinatura de petições internacionais a favor do ambiente, dos animais, do estado social a nível global (Deacon, Stubbs, 2013), ou contra o Tratado Transatlântico de Comércio e Investimento<sup>6</sup>.

A crise de representação abriu novos canais de participação política e de atração dos afetos dos eleitores às instituições, muitos deles já postos em prática com algum sucesso. Por exemplo no Parlamento: o Parlamento Jovem, a maior facilidade nas petições ou as iniciativas legislativas, nas quais um grupo de cidadãos recolhe assinaturas para uma proposta e apresenta-a para ser votada diretamente no parlamento.

Nas autarquias as ações práticas de participação dos cidadãos têm vindo a desenvolver-se de forma crescente, mas irregular e desigual, nos últimos anos. A administração local utiliza dois tipos de mecanismos interativos: consultivo e inclusivo. No consultivo incluem-se quaisquer iniciativas disponibilizadas pelos órgãos de administração local à sociedade civil: consultas públicas (Adams, 2004), referendos, pedidos de acesso a informação. No inclusivo: “dispositivos de coprodução de políticas públicas que transformam a relação entre administração e sociedade civil numa relação sinérgica e complementar”, em vez de ser apenas passiva. Por outro lado, não se confirma “uma relação linear entre dispositivos consultivos e participação” (Bernardo, 2015).

Estas práticas podem ser incluídas numa abordagem do sistema democrático que se define como democracia direta ou democracia participativa: governo direto do povo, sob a forma de referendos, iniciativas legislativas populares, revogação de mandatos, orçamentos participativos, reuniões descentralizadas. Os cidadãos podem ainda interpelar diretamente o Executivo e a Assembleia Municipal, solicitar a convocação de

---

<sup>6</sup> [https://stop-ttip.org/?noredirect=en\\_GB](https://stop-ttip.org/?noredirect=en_GB).

reuniões extraordinárias e organizarem-se em associações de bairro com poderes consultivos e de execução (Sousa, 2015). Infelizmente, a maioria dos cidadãos desconhece estes direitos e por isso não os usa, ou não se dá ao trabalho de os ativar.

Os referendos locais são autorizados pela Constituição da República Portuguesa (art. 240º). São pouco frequentes em Portugal e só foram usados em quatro ocasiões: dois em Viana do Castelo, 1999 e 2009, um em Tavira, 1999, e outro no Cartaxo, 2011 (Tavares, Rodrigues, 2013).

As iniciativas legislativas são movimentos de cidadãos que apresentam petições e propostas de legislação, e que até têm tido algum sucesso na Assembleia da República. Os orçamentos participativos constituíram uma inovação democrática por colocar em prática a ação comum entre Governo e sociedade civil. O modelo foi criado no Brasil, mais concretamente em Porto Alegre em 1989<sup>7</sup>, e tem sido aplicado com sucesso no Estado de Santa Catarina (Lüchmann, 2012), noutros municípios do Brasil e foi exportada para outros países da América Latina, para a Europa e para a América do Norte. Em Portugal os orçamentos participativos também proliferaram a nível do poder local, a partir do exemplo de Lisboa, a primeira capital europeia a experimentar o modelo em 2008, assim como também inaugurou o Programa BIP-ZIP – Bairros de Intervenção Prioritária e Zonas de Intervenção Prioritária<sup>8</sup>, iniciado em 2011 e nomeado em 2013 como “Best Participatory Practice” pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (Falanga, 2015).

Depois disso os orçamentos participativos têm sido aplicados por muitas câmaras, com sucesso comprovado pela participação dos cidadãos e pelos resultados obtidos, que produziram satisfação, pelo menos aos cidadãos que participaram no processo. Estes elementos, apesar de “marginais ao núcleo essencialmente representativo das modernas democracias, sobretudo em matéria de governo nacional do Estado” (Freire, 2015c), podem ser usadas eficazmente no governo local. Porém, os que foram experimentados entre 2002 e 2013 tiveram uma elevada “taxa de mortalidade”, que atingiu 77,92%. “Esta fragilidade foi devida ao desejo-ilusão de muitos autarcas de poder controlar melhor os processos participativos, mantendo-os vinculados a um modelo subordinado de participação, de características meramente consultivas, que deixava na mão dos autarcas as fases finais/decisórias do processos seletivo de decisão dos projetos a executar. A aposta melhor tem sido feita pelos autarcas que compreenderam a importância de criar espaços de verdadeira autonomia deliberativa

---

<sup>7</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1).

<sup>8</sup> <http://bipzip.cm-lisboa.pt/>.

por parte da sociedade civil (...) em 2013, ano eleitoral, 16 das 17 experiências em funcionamento foram de natureza codecisória” (Allegretti, Dias, 2015).

Portanto, alguns autarcas perceberam e usaram esse mecanismo, o que constituiu fator de reeleição porque cativou a sociedade civil. Como resultado prático, as maiorias no poder executivo foram as que apostaram mais na inovação em termos de incentivo à participação dos cidadãos (Tavares, Rodrigues, 2013). Outro mecanismo de participação cidadã encontra-se nos conselhos municipais de várias áreas, que representam comunidades e associações<sup>9</sup>, e que também no Brasil atingiram uma importância considerável (Lüchmann, 2008).

Pode também distinguir-se “participação domesticada”, baseada em assistencialismo, eleitoralismo, e numa certa abertura ao diálogo social, mas com centralização do poder de decisão, e “participação autónoma”, assente na ideia de emancipação social, de diluição das fronteiras entre o Estado e a sociedade e de abertura ao diálogo conjugado com partilha de poder decisório sobre políticas e recursos públicos (Allegretti, Dias, 2015). Contudo, esta segunda versão, que pode parecer mais democrática e incentivadora da participação dos cidadãos, peca pelo mesmo que o voluntariado e as associações: pode criar-se um lugar de interesses privados, onde os grupos que detêm mais recursos alcançam muito mais poder do que os cidadãos sem tantas capacidades sociais e políticas. Volta-se ao governo das elites, eventualmente ao caciquismo. Isto coloca em causa a qualidade da democracia, pois todas estas práticas podem criar hábitos de participação na vida política e de ocupação do espaço público, mas não resolvem o problema da qualidade da democracia e da vontade da maioria, porque servem apenas as necessidades, que até podem ser excelentes, de um grupo de elite.

Nas reuniões descentralizadas os cidadãos colocam questões, dão informações que consideram relevantes, mas depois não tomam decisões efetivas sobre a colocação dos recursos públicos. Por exemplo, em 2015 foi distribuído um panfleto nas caixas do correio de uma freguesia de Lisboa com o seguinte texto: “Reunião descentralizada da Câmara Municipal de Lisboa. Para ouvir de perto o que os cidadãos têm para dizer sobre as zonas da cidade onde vivem, a Câmara Municipal de Lisboa organiza, mensalmente, reuniões públicas descentralizadas. A próxima reunião vai ter lugar (...) e destina-se aos munícipes das juntas de freguesia (...) Transmissão em direto no dia

---

<sup>9</sup> Em Portugal também encontramos conselhos municipais em quase todas as câmaras. Por exemplo em Lisboa existem os conselhos municipais para a interculturalidade e cidadania, para a igualdade, para a inclusão da pessoa com deficiência, da juventude, do desporto, de educação e de habitação <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/conselhos-municipais>.

(...) no *site* institucional da CML: [www.cm-lisboa.pt](http://www.cm-lisboa.pt)". Inscrições podiam ser feitas por telefone e *mail*, o que evidencia uma tentativa de facilitar o acesso. "O número de intervenções é limitado a 20 munícipes. Será dada prioridade a assuntos da Freguesia e de interesse público." Isto é o incentivo à participação dos cidadãos no debate e nas decisões de forma mais direta, que não é só vantajoso para os cidadãos, mas também para a democracia, porque os cidadãos são socializados através da participação nas decisões políticas, enquanto as instituições políticas aproveitam o aumento da confiança do público e beneficiam do apoio de uma sociedade civil ativa. Estas experiências de participação funcionam como escolas de democracia (Baumgarten, 2015). Porém, no caso destas reuniões descentralizadas, o método cria ainda mais barreiras, porque apenas alguns cidadãos se podem inscrever para exporem os seus problemas, que acabam por ser muito localizados nos problemas das suas freguesias, das suas ruas, dos seus jardins. Obviamente que é importante para os cidadãos poderem exprimir os seus descontentamentos e contribuir para as soluções. E quem participa fica certamente mais consciente de que a sua voz foi ouvida. Mas é muito limitado em número e as sessões prolongam-se por horas sem fim, tornando-se insuportáveis para todos os participantes, com discussões irrelevantes e infundáveis, já que se juntam todos os vereadores das diferentes forças políticas presentes, que discutem entre eles. Como resultado, os trabalhos propriamente ditos têm eficácia reduzida.

Foram também criados Conselhos de Jovens e algumas Agendas XXI, "concebidas para ajudar a repensar a ação administrativa de médio-longo prazo, garantindo a sustentabilidade ambiental, económica e social das suas ações". Outras práticas mais sectoriais: Cartas Sociais e Educativas, construção de espaços coletivos para a agricultura urbana, entre outros, que surgiram parcialmente devido à intervenção de sujeitos procedentes do tecido social local (Allegretti, Dias, 2015). Os grupos de cidadãos parecem ser particularmente abertos a estas iniciativas.

Todos estes instrumentos comprovam que algumas câmaras têm promovido instrumentos de participação para reforçar a participação dos cidadãos na decisão política, assim como na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados. Pode dizer-se que estas ações se inserem no modelo de responsabilização burocrática: quando os representantes eleitos se sentem mais responsáveis perante os cidadãos, esforçam-se para programar audiências públicas, manter reuniões informais e adotar medidas de participação.

Entre os mecanismos de participação administrativa já usados nas câmaras portuguesas salientam-se algumas ferramentas de gestão para melhorar a prestação

dos serviços aos cidadãos, encarados como clientes ou consumidores (Berthou, Ebbesen, 2016). Por exemplo as ferramentas de governo eletrónico (*e-government*) (Jans, Denters, Need, Gerven, 2016), os gabinetes de apoio ao cidadão, as lojas do cidadão, que concentram vários serviços num só local, tudo isto serve para “melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos, melhor interação com empresas e indústrias, *empowerment* dos cidadãos através do acesso à informação, ou uma gestão governamental mais eficiente”. Por exemplo, o programa “Cidades Digitais”, lançado em 1998, e o “Cidades e Regiões Digitais”, de 2003, com fundos comunitários, “permitiram importantes reforços a nível do parque informático e dos recursos de *software* existentes nos municípios”. Todos os municípios portugueses atualmente têm *sites*, se bem que não estão uniformizados, tanto a nível da visualização como da qualidade e quantidade de informação disponibilizada, o que é um problema grave para a questão da transparência. Além disso, em 2013, “apenas 31% dos municípios portugueses ofereciam a possibilidade de submissão eletrónica de formulários, apenas 22% dos mesmos disponibilizavam a possibilidade de cidadãos autenticados poderem consultar o estado dos processos antes submetidos, e apenas 17% facultavam a cidadãos autenticados a possibilidade de requerer e completar eletronicamente pelo menos um serviço da responsabilidade do município (...) A nível da participação dos cidadãos, os resultados foram ainda menos animadores. Com efeito, apenas 63% dos municípios permitiam o envio de sugestões ou reclamações através dos seus *sítios web*...” (Dias, 2015). Portanto ainda há muitos desafios a enfrentar sobre este tema.

O fornecimento de um endereço de *mail* para os cidadãos comunicarem diretamente com os presidentes das câmaras ou com o seu gabinete de apoio pode ser um canal importante, mas em geral é pouco eficaz, porque muitas vezes, sobrecarregados com mensagens, os presidentes de câmara e os vereadores, ou os seus gabinetes de apoio, nem as leem, nem respondem. Pode até afirmar-se que isto é apenas o fornecimento de um serviço que em nada fomenta em nada a participação cidadã, mas apenas facilita a vida dos cidadãos e a comunicação com os seus representantes eleitos. Por outro lado, se melhorar a transparência, pode aumentar a confiança dos cidadãos e a vontade de participar.

Em última análise, o poder local pode beneficiar da participação cidadã, porque oferece aos cidadãos a oportunidade de recolher informações e descobrir benefícios e custos associados às alternativas políticas que lhes permitem tomar decisões mais informadas e melhorar os processos. Em resumo, a participação dos cidadãos no processo de decisão política das câmaras promove a legitimidade das decisões. Isto

obviamente também beneficia os decisores políticos, que ficam assim resguardados (Tavares, Rodrigues, 2013).

A maior aplicação dos mecanismos de participação dos cidadãos nos municípios depende do tipo de autarca, do seu perfil, das suas características, do facto de ter ou não uma maioria estável, da longevidade, do grau de abertura e de responsabilização política, nível académico e a experiência profissional, e outros fatores. E tem de haver vontade dos eleitos locais para que os cidadãos participem, o que algumas vezes não acontece. Os presidentes de câmara mais velhos, políticos profissionais, com menor formação académica e mais rurais privilegiam uma orientação mais política da participação dos cidadãos, informação direta, permanente interação; os presidentes mais jovens e com maior nível académico, em câmaras mais urbanas, e com experiência no setor privado (geralmente empresários) têm mais tendência para a prestação de serviços, eficiência administrativa, racionalização dos bem públicos. Também há diferenças de género: as mulheres são mais propensas a adotar um estilo de liderança participativa, os homens são estão menos disponíveis para aceitar a participação (Tavares, Rodrigues, 2013).

De qualquer modo, destaca-se aqui a opinião de André Freire sobre a participação dos cidadãos em organizações da sociedade civil, ONG (organizações não governamentais) e agências intergovernamentais: é negativa, desvaloriza o papel do Estado, das autoridades eleitas e da própria democracia porque gera a “predominância da tecnocracia económica e social sobre a política democrática” e a despolitização (Freire, 2015c). Isto tudo levanta a questão da relação entre o Estado, a economia e a sociedade na provisão de bens sociais, num momento histórico marcado pela crise do Estado Social na Europa, que leva a equacionar a sua reconfiguração ou desmantelamento em resultado da atual crise económica e financeira (Pequito, Sá, 2015).

### Capítulo 3: Metodologia e fontes

Para verificar a participação dos cidadãos no poder local, escolhi estudar os presidentes de câmara eleitos por GCE. Portugal tem 308 câmaras municipais, o que viabiliza o trabalho de pesquisa, enquanto as juntas de freguesia são 3.091 desde a reforma das autarquias operada pelas Leis 56/2012 e 11-A/2013, que reconfiguraram as freguesias em todo o território nacional, não abrangendo as regiões autónomas. Apesar de serem interessantes por aceitarem candidaturas independentes de grupos de cidadãos eleitores desde 1976 (Martins, 1997, 2003), as juntas de freguesia não têm a importância política das câmaras municipais, nem a autonomia administrativa, política e financeira destas. As câmaras têm orçamento próprio e autonomia administrativa e financeira que lhes foi conferida pela Constituição de 1976, com o objetivo de descentralização administrativa e de reforço do poder local: cobram impostos, podem alterar taxas do IMI e têm um executivo eleito, controlado pela assembleia municipal. As juntas não reúnem estas competências, mas apenas as que são delegadas pelas câmaras e que não são homogêneas.

Analiso os percursos políticos, profissionais e pessoais dos presidentes eleitos por GCE para caracterização do grupo, os comportamentos e as semelhanças e diferenças com os outros presidentes eleitos pelos partidos. Analiso também as dificuldades encontradas, as entrevistas dadas aos órgãos de comunicação social e os programas apresentados.

Verifico também os resultados estatísticos relacionados com as apresentações das candidaturas, os níveis de abstenção e suas variações nos municípios que elegeram GCE.

O trabalho consistiu na congregação de informações em *sites* oficiais e da comunicação social: Comissão Nacional de Eleições, sistematização dos resultados oficiais, consulta da imprensa e dos *sites* das câmaras.

#### **Capítulo 4: Enquadramento histórico e legislativo**

Em Portugal a gestão dos assuntos locais tem uma longa tradição de participação cívica e voluntariado para defesa do bem comum. Desde o início do século XII que os moradores das localidades da Península Ibérica se reuniam em conselhos públicos para resolverem os problemas das suas comunidades (Coelho, 1986). A organização atual do território português foi herdada do Liberalismo e foi estabelecida a partir da reforma administrativa de 1835. Ao longo do século XX as autarquias sofreram alterações profundas com as mudanças de regime e as respetivas elites políticas tiveram a seguinte evolução no seu processo de seleção: durante a Monarquia e na Primeira República as câmaras eram eleitas; no Estado Novo os presidentes de câmara passaram a ser nomeados, e, a partir de 1976, voltou a haver eleições, pela primeira vez com sufrágio universal. Nos períodos de transição, entre 1926 e 1937 e entre 1974 e 1976 houve comissões administrativas nas câmaras municipais, nomeadas diretamente pelos Ministérios do Interior ou da Administração Interna.

Em todos estes sucessivos regimes os cidadãos com maior capital simbólico (Bourdieu, 1989) ou humano (Meadowcroft, 2001), os representantes dos grupos que reuniam maior prestígio conforme o regime e a região em causa, disponibilizaram-se para administrar os concelhos onde tinham nascido, onde residiam ou onde exerciam as suas atividades económicas, num esforço de participação cívica e voluntária. Os municípios e as elites locais sempre prestaram serviços sociais aos seus habitantes mais desfavorecidos. Há uma longa tradição das Misericórdias locais desde que a Rainha D. Leonor fundou a primeira em Lisboa no século XV, e cujo modelo depois se espalhou por todo o país e pelo mundo, sendo esta uma das marcas mais importantes deixadas pelos portugueses: hospitais e centros de assistência aos necessitados. No século XX o Estado assumiu grande parte das funções de assistência, as quais foram consolidadas com a criação do Ministério da Saúde e da Assistência em 1958 e a Reforma da Previdência Social em 1962 (Lei nº 2115, 18 de junho), que vieram alterar o nível de envolvimento do Estado na assistência pública, ao consagrar a alteração dos estatutos da Previdência Social com base na inscrição obrigatória nas caixas sindicais de previdência, casas do povo, casas dos pescadores; caixas de reforma ou de previdência; associações de socorros mútuos; ou instituições de previdência do funcionalismo público.

Contudo, foi apenas com a Constituição de 1976, no seu artigo 64º, que se estabeleceu que todos os cidadãos tinham direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover. Esse direito ficou consagrado com a criação de um serviço nacional de saúde universal, geral e gratuito em 1979, com Lei nº 56/79 que criou o

Serviço Nacional de Saúde, no âmbito do Ministério dos Assuntos Sociais. Contudo, em tempos de crise económica as opções do poder central, motivadas por pressões internacionais e por ideologia, motivaram a desintegração de numerosos serviços que o Estado Social prestava. Nessas circunstâncias, os cidadãos e as instituições locais de solidariedade, já existentes ou recém-constituídas, voltaram a tomar conta do processo de apoio aos desvalidos.

As câmaras municipais têm um papel fundamental de criação e coordenação de projetos e ações concretas para a resolução das necessidades dos mais vulneráveis, os quais têm sido postos em prática com o envolvimento da sociedade e dos cidadãos mais conscientes do seu papel na construção de uma sociedade mais justa e solidária. As Misericórdias continuam o seu importante papel de assistência, assim como outras instituições de apoio social. Por exemplo, em Lisboa os sem-abrigo são acompanhados por equipas municipais (NASA, Núcleo de Apoio aos Sem-Abrigo) coordenadas com instituições privadas de solidariedade, entre elas a AMI, Assistência Médica Internacional, e a Assistência de São Paulo, e com parceiros como a Santa Casa da Misericórdia.

Aqui vemos como a sociedade civil pode coordenar-se com as entidades municipais para resolver um problema social que afeta todos. O mesmo se passa com as IPSS, instituições particulares de solidariedade social, que têm acordos institucionais com a segurança social e prestam geralmente serviços de assistência à infância e à terceira idade.

A referida disponibilidade das elites locais sofreu uma evolução significativa ao longo do século XX. Durante o Estado Novo o presidente da câmara era nomeado pelo Ministro do Interior por proposta do governador civil, de preferência era diplomado com um curso superior (art. 71º do Código Administrativo), o seu cargo não era remunerado<sup>10</sup> e era incompatível com o exercício de quaisquer outras funções públicas remuneradas pelo Estado (art. 74º). Todos estes condicionalismos

---

<sup>10</sup> Segundo o Código Administrativo de 1936, apenas os presidentes das câmaras de Lisboa e Porto e dos concelhos de 1ª ordem (rurais e urbanos) é que eram remunerados (e só a partir de 01/01/1938). Os vereadores não o eram. Estavam nesta categoria 26 concelhos (8,6% dos 303). A classificação dos concelhos em rurais e urbanos e em 1ª, 2ª e 3ª ordens obedecia a critérios demográficos e fiscais. Com a revisão do código em 1946 passaram também a ser remunerados os presidentes das câmaras dos concelhos urbanos de 2ª ordem (Decreto-Lei nº 35.927 de 01/11/1946), o que, junto com a reclassificação de alguns concelhos, aumentou o número de presidentes remunerados para 68 (22,4%). Os ordenados também eram desiguais, variando entre 5.000\$00 em Lisboa, 4.500\$00 no Porto, 4.000\$00 em Coimbra, 3.000\$00 nos outros concelhos urbanos de 1ª ordem, 2.500\$00 nos concelhos rurais de 1ª ordem com sede em sede de distrito, 2.000\$00 nos outros concelhos rurais de 1ª ordem. Nos concelhos urbanos de 2ª ordem o ordenado era estabelecido por proposta da respetiva câmara e não podia ultrapassar os 2.000\$00.

implicavam que os presidentes de câmara tinham de ter os seus próprios meios de subsistência, além de manterem as suas atividades profissionais em paralelo. Estes critérios acabavam por ser um “importante condicionalismo ao exercício de cargos públicos” que terá funcionado como um “elemento restritivo no acesso à política local”, o que mereceu o comentário de que “à partida apenas cidadãos abastados se poderiam dar ao ‘luxo’ de dirigir uma autarquia” e que a gestão autárquica era “um hobby de latifundiários ociosos” (Araújo, 2003). Esta tendência era semelhante à de outros países europeus, onde o cargo de mayor ou presidente do conselho municipal tinha nesta época uma imagem tradicional de voluntariado ou amadorismo dos representantes do poder local (Guérin, Kerrouche, 2008). Ao logo de todo este período, herdando uma tendência ligada às capacidades administrativas de um grupo muito reduzido face a uma população maioritariamente iletrada, as mesmas elites políticas acumulavam os cargos públicos municipais com a direção dos organismos corporativos (grémios, casas do povo), das instituições de beneficência (Misericórdias) e das cooperativas de produção agrícola, industrial ou comercial (Almeida, 1997).

A partir do 25 de Abril de 1974 iniciou-se um processo de descentralização administrativa e de reforço do poder local, que se inseriu na tendência geral dos países ocidentais nos anos 60 e 70 no sentido de se realizarem reformas “tradicionais”, com o objetivo de fortalecer as instituições políticas e administrativas do estado social (Wollmann, 2004). A orientação política foi no sentido de alargar os direitos e oportunidades dos cidadãos e da sua capacidade de influenciar e participar no processo de decisão local. De acordo com Wollmann, em países como a Grã-Bretanha, Alemanha, Suécia e França, houve descentralização: devolução de funções que estavam nas mãos do governo central a unidades administrativas locais eleitas; e também houve desconcentração, que consistiu na transferência de funções administrativas de uma unidade administrativa mais alta para uma mais baixa. Em Portugal verificou-se um processo semelhante, instituído na Constituição de 1976, que definiu as grandes linhas relativas às atribuições e competências dos municípios, freguesias e futuras regiões administrativas. No que diz respeito aos organismos corporativos, que geriam as atividades económicas a nível local, as suas funções passaram para uma enorme diversidade de associações e cooperativas locais, instituições bancárias, assim como repartições e gabinetes de ministérios, que passaram a exercer funções de coordenação, captação e distribuição de fundos e processamento e distribuição das produções locais. Escusado será descrever o papel fundamental dos dirigentes e funcionários locais destes organismos e o poder direto que exercem sobre as suas áreas de influência.

No próprio dia 25 de abril de 1974 Portugal assistiu à substituição das suas elites políticas e ao início de um período de transição que culminou na instauração de um regime democrático, confirmado por vontade popular nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1975 e nas eleições legislativas, presidenciais e autárquicas de 1976. Sem violência e por força de leis emitidas no próprio dia da revolução, os titulares dos cargos mais altos do Estado – Presidente da República, Governo, Assembleia Nacional e Conselho de Estado – foram destituídos (Lei nº 1/74) e os governadores civis foram demitidos (Decreto-Lei nº 170/74).

Poucos dias depois, logo em 2 de maio de 1974, começaram a ser publicadas no Diário do Governo portarias de exoneração individuais de presidentes de câmara (*Diário do Governo*, II série, a partir do nº 113 de 15-05-1974, algumas com efeito a partir de 26-04-1974), que continuaram até à publicação de legislação específica que deu competências ao Ministro da Administração Interna para, mediante portaria, dissolver os corpos administrativos e nomear em sua substituição, comissões administrativas que seriam “compostas por personalidades independentes ou pertencentes a grupos e correntes políticas que se identifiquem com o Programa do MFA” e que funcionariam até às primeiras eleições autárquicas que se realizaram no dia 12 de dezembro de 1976 (Decreto-Lei nº 236/74 de 03-06-1974). Até à nomeação destas, as câmaras ficariam sob a administração dos vereadores “mais velhos”. Naturalmente que os presidentes e vice-presidentes de câmara que não se “identificavam” com o referido programa do MFA, ou que sentiram pressões políticas locais nesse sentido, apresentaram o seu pedido de exoneração antes que esta se produzisse automaticamente no dia 18 de junho de 1974, o prazo legal fixado por este diploma para o fim dos mandatos. Após 48 anos de nomeações dos presidentes de câmara por parte do poder central, em 1974 as populações organizaram-se e pela primeira vez a ação popular teve resultados práticos na organização do poder político. As autarquias foram então geridas por comissões administrativas durante dois anos, as quais assumiram a liderança do processo de transição política a nível local.

O período de transição que se seguiu ao 25 de abril de 1974 teve como consequência a substituição das elites locais, e uma efetiva recomposição social em grande parte das câmaras, se bem que, nalguns casos, se tenha verificado uma continuidade do grupo e respetivos critérios de recrutamento, com diferenças consideráveis a nível regional: norte/sul, litoral/interior, urbanidade/ruralidade, entre outros.

Integrado no PREC, houve um alargamento nítido e intencional do grupo sociológico das elites locais. Surgiram categorias até então impensáveis, novos grupos e classes sociais que reivindicaram novos espaços de intervenção política (Guerra, 1986), como

por exemplo uma vendedeira de fruta, operários de várias indústrias e trabalhadores rurais, o que confirma o intervencionismo da fase revolucionária, a mobilização popular e o “despertar para a participação política” (Fernandes, 1992).

Verificou-se também a total promiscuidade entre as categorias profissionais: numa mesma comissão administrativa conviviam grupos que podem considerar-se opostos e inconciliáveis no espectro sócio profissional. Por exemplo, na comissão administrativa nomeada para Almada, o presidente era um orçamentista e o grupo de seis vogais incluía uma empregada de escritório, um operário corticeiro, um electricista, um empregado no Arsenal do Alfeite, um advogado e um empregado bancário. E em Famalicão o presidente era engenheiro e os vogais incluíam um médico, uma professora primária, um comerciante, um advogado, um mecânico e um industrial. Este fenómeno tomou obsoletas as teorias clássicas da Sociologia sobre a “quase absoluta separação entre a elite política e as massas” e comprovou a aplicação do modelo das elites plurais que “já apresentam perspectivas perfeitamente conciliáveis com a democracia” (Freire, 2001).

Sem dúvida que o PREC foi o período de maior mobilização popular e participação cívica da História de Portugal, a qual se verificou em diversas áreas da vida económica e social do país, desde a habitação, com as comissões de moradores, ocupações de casas e construção de novos bairros (Pinto, 2013), às manifestações de rua e de violência (Cerezales, 2003), à Reforma Agrária (Almeida, 2006) e outras, como por exemplo na indústria, nos seguros e na banca, com grande influência do Partido Comunista Português e outros partidos e grupos de esquerda radical (Schmitter, 1999).

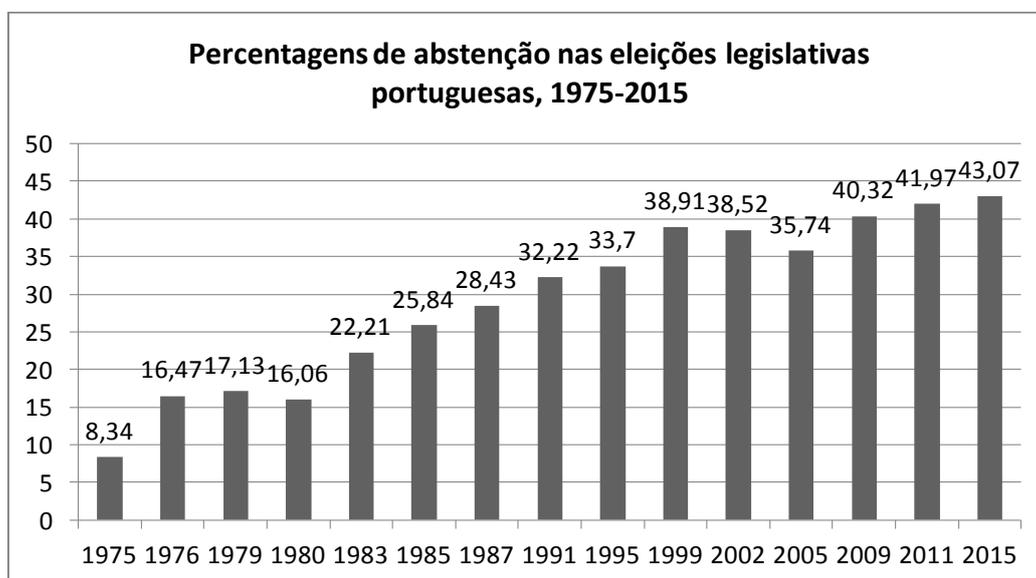
Contudo, foi nas comissões administrativas das câmaras municipais que se verificou um verdadeiro assalto aos órgãos de poder por parte de movimentos espontâneos que tomaram nas suas mãos a administração dos seus territórios e se auto propuseram para os governar.

Aliás, segundo Tiago Fernandes, esta capacidade dos grupos populares assumirem a organização do seu próprio governo é característica dos processos revolucionários, que dão origem a democracias inclusivas e criam maiores oportunidades e recursos para a ação cívica no período democrático que se segue. O autor afirma que a sociedade civil portuguesa, em comparação com a espanhola, tem organizações mais densas e institucionalizadas (Fernandes, 2015). Assim a tradição de participação cidadã, particularmente a nível poder local, não tem origem apenas num passado remoto, mas sobretudo no tipo de transição para a democracia que se verificou em Portugal, já que

a revolução social contribuiu para a qualidade da democracia, por ter consolidado e institucionalizado organizações civis representativas de setores populares e de classe média. No entanto, a mobilização popular do período revolucionário terá permanecido quatro décadas depois? Definitivamente não. Como já foi referido, a adesão aos sindicatos e a outras organizações tem baixado significativamente.

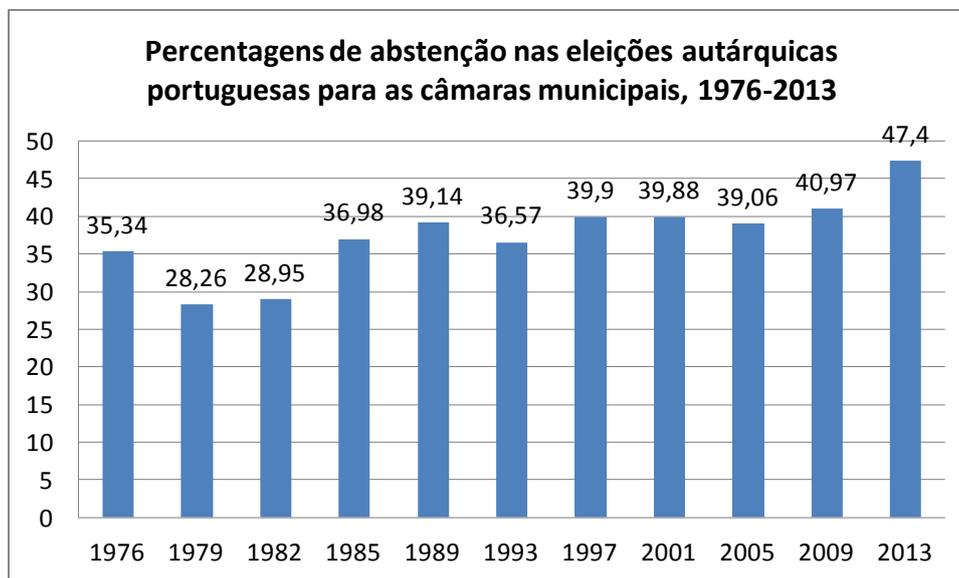
O nível de mobilização popular exprimiu-se na enorme concorrência às urnas logo nas primeiras eleições livres de 25 de abril de 1975, nas quais a abstenção foi a mais baixa de sempre, com apenas 8,34%. Nas eleições legislativas de 25 de abril de 1976 a abstenção subiu para 16,47%, continuando muito baixa, e nas autárquicas de 12 de dezembro de 1976 foi de 35,34%, revelando talvez algum cansaço com o processo eleitoral, já que eram as terceiras eleições no mesmo ano (as presidenciais realizaram-se em 27 de junho de 1976 e verificaram uma abstenção de 24,53%). Outra explicação para a alta taxa de abstenção nas eleições autárquicas de 1976 e nas seguintes foi por serem eleições de segunda ordem (Freire, Martins, Meirinho, 2012).

**Gráfico 1: Percentagens de abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-2015**



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

**Gráfico 2: Percentagens de abstenção nas eleições autárquicas portuguesas para as câmaras municipais, 1976-2013**



Fonte: [www.cne.pt](http://www.cne.pt). Ver também Freire, Martins, Meirinho, 2012.

Com as primeiras eleições autárquicas em 1976 e entrada em vigor do regime democrático verificou-se uma rutura quase total entre as comissões administrativas nomeadas entre 1974 e 1976 e os novos órgãos eleitos. Em resumo, nas 304 câmaras existentes nesse ano, e entre os 464 indivíduos que foram nomeados presidentes de comissões administrativas, apenas 16,6% dos presidentes (em 25,3% das câmaras) foram eleitos a partir de 1976. O início do processo eleitoral alterou definitivamente as regras do jogo. Em 1976 o plebiscito popular não validou as opções tomadas no período revolucionário.

Depois de uma lógica autónoma, própria do período revolucionário, finalmente, a partir de 1976 passou a haver eleições autárquicas de forma regular, no início com intervalos de três anos e a partir de 1985 com intervalos de quatro. O que se seguiu foi o que Schmitter descrever como: “do arrebatamento impetuoso de uma transição revolucionária, até à rotina satisfatória (embora prosaica) de uma democracia consolidada” (Schmitter, 1999). Enfim, entre os estudiosos da terceira vaga dos processos de transição para a democracia, pode dizer-se que Portugal, no seu papel pioneiro, foi um caso de sucesso (Schmitter, O’Donnel, Whitehead, 1986, Diamandouros, 1997).

Os legisladores da primeira Constituição democrática portuguesa consideraram necessário disseminar os partidos pela sociedade, como forma de representação política, depois de uma ausência de meio século, desde a ditadura militar e durante o regime autoritário. No sentido de introduzir e consolidar o sistema partidário nos hábitos de representação política em Portugal, e tendo em consideração que as candidaturas independentes em períodos de transição tendem a prejudicar este processo (Bracanti, 2008), os independentes isolados e os grupos de cidadãos foram impedidos de concorrer aos principais cargos executivos do poder nacional e local: à Assembleia da República e às câmaras municipais.

Para construírem uma rede de estruturas locais, os partidos precisaram de encontrar suportes reais nas comunidades locais. O sistema que instituiu as listas fechadas e o número de vereadores proporcional aos resultados eleitorais foi considerado o mais favorável para proporcionar representatividade a todos os partidos políticos, independentemente do tamanho e das maiorias. E teve como objetivo a sua introdução na vida dos cidadãos e nos seus hábitos de representação política, já que estes até então eram praticamente nulos. Em resumo, os partidos políticos foram uma escola para aprendizagem da democracia a nível local e o período revolucionário que os criou e consolidou foi determinante para a instauração de uma cultura partidária forte que continua a ser característica do regime democrático português.

De qualquer modo, desde a Constituição de 1976 que os independentes podiam concorrer tanto para o parlamento, como para as autarquias, mas apenas integradas em listas de partidos. Por outro lado, as eleições para o Presidente da República não implicam uma vinculação partidária. E os grupos de cidadãos eleitores também podiam concorrer às juntas de freguesia desde 1976. E assim continuaram até que em 1997 a revisão constitucional permitiu a candidatura de grupos de cidadãos eleitores às câmaras municipais (art. 239º da Constituição da República Portuguesa). As eleições de 2001 foram as primeiras a aceitar candidaturas de cidadãos independentes integrados em grupos sem qualquer vínculo a partidos políticos pré-estabelecidos (Lei nº 1/2001, 14 de agosto, art. 16º). Estes grupos têm algumas semelhanças com os partidos locais existentes nos países do Norte da Europa, especialmente na Alemanha, onde o regime federal origina uma forte aposta dos partidos nos níveis de governo central e regional, mas um enorme desinvestimento dos mesmos ao nível mais baixo dos municípios. Como consequência, a organização política local é mais livre e descomprometida que nos níveis intermédios e superiores. Isto é o que se passa na Alemanha e, por exemplo, na Bélgica e nos países nórdicos.

O que se verificou até ao presente parece indicar-nos que definitivamente esta tendência não se aplica ao caso português (Almeida, 2008b).

Em 1997 o artigo 239º da Constituição respeitante às autarquias foi alterado sem grande discussão, pois foi considerado uma evolução natural num regime democrático estável. O mesmo não aconteceu à proposta para permitir candidatos independentes nas listas eleitorais para a Assembleia da Republica, que foi rejeitada.

Na prática, a presença dos partidos em todos os níveis da política portuguesa continua preponderante. Em 2013 em Portugal foram eleitos 13 presidentes de câmara como cabeças de lista de grupos de cidadãos, o que representa 4,2% das 308 câmaras do território português. Estes valores confirmam que os partidos ainda controlam com grande força todo o processo eleitoral em Portugal (Almeida, 2008a, 2010). A baixa percentagem de GCE é indicadora da consolidação do sistema partidário português (Bracanti, 2008), o que por sua vez cria barreiras aos independentes.

A partir de 1976 foram eleitos 1273 indivíduos para 1348 mandatos até 2013 e lá permaneceram uma média de 8,4 anos ou 2,3 mandatos. O perfil sociológico e demográfico dos presidentes de câmara eleitos entre 1976 e 2013 em Portugal integra-se na tendência internacional dos três M: *male, middle aged and middle class* (Steyvers, Reynaert, 2006; Meadowcroft, 2001), com uma média de idades na data da posse de 43,4 anos e uma percentagem de mulheres de apenas 2,8% do total (Almeida, 2013a, 2015). Estas características não se afastam muito das que André Freire descreveu para os deputados: “homens, de meia idade (36 a 45 anos), com escolaridade universitária, formados em direito e com profissões liberais (advogados/juristas), dirigentes (de empresas) ou assalariadas mas de nível superior (docentes dos vários graus de ensino)”, e que se explica pela “oferta”, que leva a que “determinados indivíduos estejam mais disponíveis para ser candidatos do que outros”, pois é uma atividade que exige forte domínio da palavra, forte formação técnica, enorme disponibilidade e comporta fortes riscos em termos de progressão nas carreiras profissionais anteriores. Daí a maior incidência de “profissões flexíveis” (Freire, 2001).

**Quadro I: Profissões dos Presidentes de Câmara, 1976-2013 (Almeida, 2013a)**

<b>Grupos profissionais dos Presidentes de Câmara, 1976-2013</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Agricultores	19	1,57
Bancários	87	7,19
Comerciantes	33	2,73
Empresários / Industriais	81	6,69
Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas	311	25,7
Funcionários Públicos	150	12,4
Oficiais das Forças Armadas	14	1,16
Operários, Artífices e Operadores de Máquinas	24	1,98
Outros militares	2	0,17
Padres	5	0,41
Pessoal Administrativo e Similares, Pessoal dos Serviços e Vendedores	74	6,12
Professores	248	20,5
Proprietários	13	1,07
Quadros Superiores e Dirigentes da Administração Pública e Empresas	47	3,88
Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio	98	8,1
Trabalhadores Rurais	4	0,33
Total de profissões apuradas	1210	100

O cargo passou a ser remunerado e em muitos casos é complementado com carreiras noutros níveis da política nacional e mesmo europeia, o que levou à profissionalização dos cargos, que não existia no regime anterior. Esta é, aliás, umas das características do poder local em Portugal até 2013: presidencialismo municipal, profissionalização dos autarcas, longevidade. A profissionalização teve vantagens no início do regime democrático, pois permitiu o alargamento do grupo social com acesso ao poder local e a maior especialização do cargo e das capacidades administrativas dos autarcas. O facto de o presidente da câmara poder abandonar, mesmo temporariamente, as suas atividades profissionais habituais sem prejuízo do seu padrão de consumo e nível de vida (o mais frequente é que até o favoreça) permitiu o acesso ao cargo a profissionais de áreas totalmente diferentes das tradicionais. Quanto à especialização: há autarcas que gerem orçamentos de grandes volumes, e a permanência no cargo pode contribuir para melhorar o desempenho. Entre as desvantagens conta-se a perspetiva do cargo como emprego. Nalguns casos a única oportunidade de trabalho para o presidente da câmara e para a sua família nos concelhos mais interiores. Estas situações têm tendência a potenciar casos de clientelismo, falta de transparência e corrupção.

Contudo, a corrupção parece ser um fenómeno tolerado, uma vez que alguns candidatos com processos a decorrer e até condenados conseguem ser reeleitos. “Num inquérito realizado a uma amostra representativa da população portuguesa em 2006, mais de metade dos portugueses aceitam a corrupção desde que praticada por uma causa justa (53%) e cerca de dois terços (61%) admitiram tolerar o fenómeno desde que esse produza efeitos benéficos para a população em geral (Sousa, Triães, 2008). Os dados do Barómetro da Qualidade da democracia de 2011 (<http://www.bqd.ics.ul.pt/>) corroboram esta tendência para a tolerância da corrupção ao nível local: a maioria dos portugueses está de acordo ou muito de acordo que as pessoas votam em candidatos envolvidos em casos de corrupção, porque entendem que o candidato pode ser corrupto mas fez obra.” (Sousa, Tavares, Teles, Jorge, Cruz, 2013).

Importância da mobilidade na carreira política: entre 1976 e 2005, 12,3% dos presidentes de câmara tinham sido deputados da Assembleia da República e 1,1% foram deputados europeus, tanto antes como durante ou depois do cargo autárquico. Houve mais deputados a serem eleitos presidentes de câmara que vice-versa. Fenómeno mais frequente em câmaras capital de distrito ou com outras características que as tornem relevantes. Isto comprova que a experiência política prévia conta para as eleições locais. Cada indivíduo segue o percurso político mais conveniente na altura, especialmente quando há uma alteração no Governo e os ministros, secretários de estado e deputados perdem o lugar. O seu partido coloca-o então num lugar elegível nas listas locais. Verifica-se igualmente uma significativa mobilidade entre estes lugares políticos e os cargos de chefia em empresas públicas, presidência de clubes de futebol e outros.

Nas câmaras de menor importância são muito frequentes os casos de pessoas que exerceram a sua vida profissional naquele ou noutra concelho e que, depois de reformados e de volta à vila ou cidade de origem, se dedicam à administração local.

## Capítulo 5: Evolução dos presidentes de câmaras eleitos por Grupos de Cidadãos Eleitores em Portugal e características do grupo

Desde as primeiras eleições que admitiram candidaturas de GCE em 2001 até 2013 verificou-se uma evolução positiva do fenómeno.

### Quadro II: Presidentes de câmara eleitos por Grupos de Cidadãos Eleitores, 2001-2013

Ano	Presidentes eleitos por GCE	%	Concelhos
2001	2	0,6	Alcanena, Ponte de Lima
2005	7	2,3	Alcanena, Alvito, Redondo, Felgueiras, Gondomar, Sabrosa, Oeiras
2009	7	2,3	Alandroal, Amares, Estremoz, Gondomar, Oeiras, Redondo, Sines
2013	13	4,2	Aguiar da Beira, Anadia, Borba, Calheta (Açores), Estremoz, Matosinhos, Oeiras, Portalegre, Porto, Redondo, Santa Cruz (Madeira), São Vicente (Madeira), Vila Nova de Cerveira

Em 2001 as percentagens de independentes eram de 30% no Governo, 8,3% na Assembleia da República e 6,8% nas câmaras municipais, somando aos dois presidentes eleitos por GCE os independentes que concorreram em listas partidárias. Nas juntas de freguesia o valor foi de 7,3% (Almeida, 2008a, 2010). Em resumo, as percentagens de independentes eleitos nas autarquias são as mais baixas a nível nacional. Contudo, estes valores podem também ser interpretados como um sinal de que não há crise de legitimação do sistema político português, nem há vitalidade, pois segundo Pippa Norris, a falta de apoio e elevados níveis de insatisfação com o sistema e com as instituições democráticas são sinais de vitalidade dos regimes e ajudam a ultrapassar os défices democráticos (Norris, 1999, 2011). Se as pessoas continuam a votar nos principais partidos é porque continuam a confiar neles. E se no poder local se vota mais nas pessoas, as características dos independentes eleitos mais ainda confirmam isto: os eleitos são dissidentes e têm percursos bem firmados no sistema político e partidário. Os candidatos eleitos por GCE já detinham o capital social e político pré-estabelecido nas respetivas câmaras, o que lhes deu acesso ao cargo independentemente das barreiras que estas candidaturas encontram.

Em 2001 as características dos independentes nas câmaras municipais revelam uma forte hierarquia nas candidaturas e nos eleitos: maior percentagem de vereadores independentes do que de presidentes de câmara, o que indicia que houve menos independentes colocados em lugares elegíveis; mais independentes eleitos para as

juntas de freguesia do que para as câmaras, o que revela maior investimento partidário no nível superior do que no inferior do poder local. Presidentes independentes e em grupos de cidadãos: todos do sexo masculino e os seus concelhos são pequenos, rurais, e distantes da capital. Entre eles, 18 já tinham sido presidentes antes desta eleição de 2001 (e também foram reeleitos depois), um deles já tinha sido deputado e outro já tinha sido ministro e secretário de estado.

Presidentes de câmara eleitos por GCE entre 2001 e 2009: predomínio de presidentes eleitos após percurso partidário prévio e após já ter sido presidente de câmara por um partido, do qual foi expulso ou se encontra na situação de dissidente. Introdução de municípios urbanos de grande dimensão, como Gondomar e Oeiras em 2005. Os partidos de origem são aleatórios.

**Quadro III: Partidos de origem dos presidentes de câmaras eleitos por GCE, 2001-2009**

CDS-PP	1
CDU	3
Independente	4
PS	4
PSD	4
Total	16

**Quadro IV: Presidentes de câmara eleitos por GCE em 2013**

Distrito / Região Autónoma	Concelho	Presidente da Câmara eleito	Profissão	Grupos de Cidadãos	Percursos	Número de habitantes do concelho, 2011
Açores	Calheta	Décio Natálio Almada Pereira	Sociólogo	Dar vida ao concelho	Novo na câmara, foi presidente de junta	3.773
Aveiro	Anadia	Maria Teresa Belém Correia Cardoso	Engenheira	Movimento Independente Anadia Primeiro	Já era a vice-presidente pelo PSD	29.150
Évora	Borba	António José Lopes Anselmo	Empresário	I - Movimento Unidos por Borba	Novo na câmara, foi presidente de junta	7.333
Évora	Estremoz	Luís Filipe Pereira Mourinha	Comerciante	I - MiETZ, Movimento Independente por Estremoz	Eleito desde 1993 a 2005 pela CDU, intercalado, reeleito	14.318
Évora	Redondo	António José Rega Matos Recto	Operário industrial	MICRE, Movimento Independente do Concelho de Redondo	Já era vice-presidente pela CDU	7.031

Madeira	Santa Cruz	Filipe Martiniano Martins de Sousa	Técnico administrativo	Juntos pelo povo de Santa Cruz	Já era vereador, e foi deputado regional e presidente de junta	43.005
Madeira	São Vicente	José António Gonçalves Garcês	Funcionário da câmara	Unidos por São Vicente	Novo na câmara, foi presidente de junta e era funcionário da mesma câmara	5.723
Guarda	Aguiar da Beira	Joaquim António Marques Bonifácio	Professor primário	Unidos pela nossa terra	Novo na câmara, foi presidente de junta e era funcionário da mesma câmara, chefe de gabinete de presidentes da câmara eleitos pelo PSD	5.473
Lisboa	Oeiras	Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas	Funcionário da câmara	Isaltino Oeiras Mais à Frente	Já era o vice-presidente, assumiu por Isaltino de Moraes, que estava preso	172.120
Portalegre	Portalegre	Maria Adelaide Franco Lebreiro de Aguiar Marques Teixeira	Professora	CLIP, Candidatura Livre e Independente por Portalegre	Já era a vice-presidente e substituiu o presidente PSD em 2011	24.930
Porto	Matosinhos	Guilherme Manuel Lopes Pinto	Advogado e professor do ensino secundário	Guilherme Pinto por Matosinhos	Reeleito, antes tinha sido eleito pelo PS	175.478
Porto	Porto	Rui de Carvalho de Araújo Moreira	Empresário	Rui Moreira: Porto, Nosso Partido	Novo na câmara	237.591
Viana do Castelo	Vila Nova de Cerveira	João Fernando Brito Nogueira	Engenheiro	Movimento PenCe - Movimento Independente Pensar Cerveira	Já era o vice-presidente pelo PS	9.253

**Quadro V: Partidos de origem dos presidentes de câmaras eleitos por GCE, 2013**

CDU	2
Independente	2
PS	4
PSD	5
Total	13

#### Quadro VI: Distribuição geográfica

Presidentes de câmara eleitos por GCE em 2013, por distrito ou região autónoma	Nº	%
Açores	1	7,69
Aveiro	1	7,69
Évora	3	23,08
Madeira	2	15,38
Guarda	1	7,69
Lisboa	1	7,69
Portalegre	1	7,69
Porto	2	15,38
Viana do Castelo	1	7,69
Total	13	100,00

#### Quadro VII: Resultados gerais das eleições autárquicas de 2013

Partidos políticos, coligações e GCE	Nº	%
PS	148	48,05
PSD	84	27,27
PCP/PEV	34	11,04
PSD/CDS-PP	18	5,84
Grupo de Cidadãos Eleitores	13	4,22
CDS/PP	5	1,62
PSD/CDS-PP/PPM	4	1,30
Ind. / PS	1	0,32
PS/BE/PND/MPT/PTP/PAN	1	0,32
Totais	308	100,00

Os 13 presidentes de câmara eleitos por GCE em 2013 representaram 4,2% do total das câmaras. Este valor não é negligenciável, pois afinal os GCE correspondem ao quarto partido mais votado nas eleições autárquicas, com mais votos que os Bloco de Esquerda e o CDS-PP. Pode dizer-se que estas eleições autárquicas desafiaram o sistema partidário português, porque houve declínio dos partidos principais e um certo grau de sucesso nas candidaturas cidadãs (Jalali, 2014), se bem que reduzido. Em 1.345 candidatos a presidente de câmara em 2013, 308 foram eleitos (22,9%). Houve 88 candidatos por GCE, que corresponde a 6,54% do total dos candidatos, o que representa um valor baixo face ao total. E a sua taxa de sucesso foi menor do que a taxa total de 22,9%: se apenas 13 presidentes de câmara foram eleitos por GCE, isto corresponde a 14,77% dos 88 candidatos independentes. Salienta-se também que houve dez autarquias que tiveram candidaturas por dois GCE diferentes: Alandroal, Almeirim, Grândola, Marco de Canavezes, Marinha Grande, Nazaré, Porto, Sintra, Vila Nova de Gaia, Vila Viçosa.

O distrito do Porto parece mais propenso a candidaturas independentes, com 10 candidatos por CGE em 2013 e dois presidentes eleitos. O distrito de Santarém também teve 11 candidatos por GCE, mas não elegeu nenhum.

Os candidatos em listas de GCE (não apenas os primeiros da lista) tiveram um aumento exponencial em 2013, o que foi sintomático de “clima generalizado de descredibilização do sistema de partidos, mas também é um sinal de reaproximação dos eleitores à vida política local” (Sousa, 2015). “O número de eleitos para órgãos de poder local apresentados por grupos de cidadãos tem aumentado de eleição para eleição, tendo mesmo atingido 112 eleitos em 2013 contra os 45 e 67 em 2005 e 2009, respetivamente”. Também o número de municípios onde concorrem listas de GCE tem aumentado de eleição para eleição, embora apenas tenham representado, no último sufrágio, um quarto das autarquias de Portugal Continental (Antas, 2015).

**Quadro VIII: Distribuição dos candidatos por GCE em 2013, por distrito ou região autónoma**

<b>Candidatos independentes a presidente de câmara por distrito ou região autónoma em 2013</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Açores	3	3,41
Aveiro	4	4,55
Beja	3	3,41
Braga	6	6,82
Bragança	1	1,14
Castelo Branco	5	5,68
Coimbra	4	4,55
Évora	7	7,95
Faro	6	6,82
Guarda	1	1,14
Leiria	6	6,82
Lisboa	5	5,68
Madeira	4	4,55
Portalegre	2	2,27
Porto	10	11,36
Santarém	11	12,50
Setúbal	4	4,55
Viana do Castelo	3	3,41
Vila Real	2	2,27
Viseu	1	1,14
Total	88	100,00

Na câmara municipal do Porto houve claramente uma transferência de votos da coligação PSD/CDS-PP para o GCE de Rui Moreira. Os resultados eleitorais desta coligação baixaram de 47,2% em 2009 para 22% em 2013. Isto enquadra-se no que

André Freire classificou de cisões no seio da direita ou apenas um meio para alguns candidatos se destacarem do partido do poder, que está mal conotado (Freire, 2014). Aliás, o partido de origem maioritário é o PSD, de onde vieram cinco dos presidentes eleitos por GCE. Mas também houve transferência de votos do PS, que passou de um resultado no Porto de 34,8% em 2009 para 23,6% em 2013. Estes dois foram os partidos que sofreram baixas mais significativas. De salientar que neste concelho houve ainda outro candidato GCE que alcançou 1,13% dos votos.

Uma breve análise dos presidente de câmara eleitos por GCE em 2013 permite-nos concluir que há cinco novos nas câmaras, quatro dos quais tinham sido presidentes de junta de freguesia, e dois eram funcionários da mesma câmara; seis já eram vice-presidentes e vereadores; dois foram reeleitos. Estas são características importantes para os candidatos independentes, pois todos eles detinham “considerable organizational and financial support, as well as strong name recognition (...) Many independents are political insiders who previously participated in the government as members of particular political parties or the government bureaucracy” (Bracanti, 2008). Houve dois eleitos em capitais de distrito: Porto e Portalegre. Mantêm-se as características maioritariamente rurais. Na questão do género: apenas duas mulheres, mas é um aumento em relação à situação anterior. Estes representantes eleitos têm um discurso anti partidário, focado nos municípios e na descentralização, contra a influência central. Como exemplo temos Rui Moreira, no Porto, que foca o seu discurso na afirmação do Porto e nos males que o centralismo faz ao poder local: “Será fundamental que esclareçam, sem inúteis ambiguidades, se estão disponíveis para transferir novas competências para as autarquias, para que estas possam valorizar os seus recursos (...) O poder local gere melhor e decide melhor. Por conseguinte, tem o direito e o dever de exigir mais competências, e tem o direito de reclamar mais meios, lá onde (como, por exemplo, na habitação social, no ensino e nas competências das polícias) já demonstrou que faz melhor e melhor promove o desenvolvimento”<sup>11</sup>.

A grande novidade, depois de Gondomar e Oeiras, que já elegiam GCE desde 2005, é a eleição de GCE no Porto e em Matosinhos, o que introduziu novas características no fenómeno em estudo e o coloca numa fase de transição. O facto de GCE ganharem eleições autárquicas nos grandes centros urbanos tem enorme importância “porque se concentra aí uma boa parte do eleitorado”, em geral “eleitorados mais instruídos e informados, tendencialmente mais voláteis, logo potencialmente mais sensíveis às conjunturas políticas: os efeitos da nacionalização das autárquicas serão

---

<sup>11</sup> Margarida Gomes, *Público*, 23-10-2013.

especialmente visíveis aqui (...) ganhar nestes concelhos equivale a conquistar uma espécie de 'vanguarda' social e territorial do país" (Freire, 2014).

Os problemas de corrupção e falta de transparência nas câmaras municipais são transversais ao espectro político e também afetam os GCE. A tolerância à corrupção parece ser válida para alguns casos e para outros não. Os resultados foram mistos nos casos de presidentes de câmara que foram julgados em tribunal e mesmo assim voltaram a candidatar-se. O caso de Oeiras é um dos mais mediáticos: Isaltino de Moraes foi eleito em 1985 pelo PSD; em 2003 foi ministro até que em 2005 foi acusado num processo judicial por corrupção, branqueamento de capitais, abuso de poder e outros. Teve também processo disciplinar do partido. Nesse mesmo ano candidatou-se à câmara como independente e ganhou. Foi preso e o GCE com o seu nome continuou a ganhar as eleições seguintes.

Também Valentim Loureiro foi eleito em Gondomar pelo PSD em 1993 e reeleito como independente em 2005, por ter sido expulso do partido. Em 19-07-2008 foi condenado a três anos e dois meses de prisão por abuso de poder e prevaricação, com pena suspensa, e perdeu o mandato na câmara. Foi reeleito em 2009. Nestes casos as condenações judiciais não foram tão punitivas a nível eleitoral como seria de esperar.

Noutros casos, as acusações judiciais tiveram consequências negativas a nível eleitoral (Freire, 2010). Em Felgueiras, Fátima Felgueiras foi eleita em vereadora pelo PS em 1993, assumiu o cargo de presidente em 1995, foi reeleita como independente em 2005, depois de ter sido expulsa do partido e de ter fugido para o Brasil ao ser acusada num processo. Não foi reeleita em 2009. Avelino Torres foi eleito presidente da câmara de Marco de Canavezes em 1982 pelo CDS-PP e foi condenado a 3 anos de prisão em 2004, mas não cumpriu pena. Em 2005 concorreu a presidente da câmara de Amarante, mas perdeu (Almeida, 2014).

A questão da transparência tem sido analisada pelo TIAC – “Transparência e Integridade. Associação Cívica”, que elaborou um Índice de Transparência Municipal para medir o grau de transparência das câmaras municipais através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos seus *sites*<sup>12</sup> (Sousa, Tavares, Teles, Jorge, Cruz, 2013; Sousa, Tavares, Cruz, Jorge, 2015). Este índice já teve efeitos práticos no terreno, pois tornou visível a posição de cada município, o que passou a fazer parte das preocupações dos autarcas, que assim começaram a trabalhar para melhorarem as suas estratégias de divulgação de dados e de transparência. O objetivo é criar pressão social para que as práticas dos municípios melhorem e a

---

<sup>12</sup> <http://transparencia.pt/>, <http://poderlocal.transparencia.pt/>.

democracia também. A utilização desta ferramenta é importante para o exercício de uma cidadania informada a nível local. Caso o município esteja mal classificado, então os respetivos cidadãos podem e devem fazer pressão social e política para melhorar o serviço. Os autarcas eleitos por GCE não têm bom desempenho neste índice, cujo valor máximo é 100. A câmara presidida por um independente com melhor classificação em 2015 foi Vila Nova de Cerveira, na 5ª posição. Entre 2013 e 2015, 11 câmaras melhoraram os seus valores, mas cinco destas baixaram de posição. Duas pioraram os seus valores: Borba e Calheta, nos Açores. Isto significa que algum esforço foi feito para melhorar os fatores de transparência nas respetivas câmaras, mas não o suficiente para atingirem os valores desejáveis.

#### Quadro IX: Índice de Transparência Municipal em câmaras com GCE

Câmara	ITM 2015	Posição ITM 2015	ITM 2013	Posição ITM 2013	Varição
Vila Nova de Cerveira	86,26	5	44	41	melhorou
Aguiar da Beira	73,08	25	21	266	melhorou muito
Oeiras	64,97	40	52	7	melhorou pouco, mas baixou na posição
Matosinhos	63,32	45	38	101	melhorou
Portalegre	59,75	63	42	54	melhorou pouco, mas baixou na posição
Anadia	56,73	69	33	160	melhorou
Porto	50,28	98	46	29	melhorou pouco, mas baixou na posição
Santa Cruz	38,59	173	26	244	melhorou
Borba	38,32	175	40	67	piorou
Estremoz	34,2	214	33	164	melhorou pouco, mas baixou na posição
Redondo	32,41	234	29	212	melhorou pouco, mas baixou na posição
São Vicente	25,82	274	20	278	melhorou
Calheta	2,34	307	7	306	piorou

No que diz respeito ao endividamento e às contas públicas os comportamentos já são mais favoráveis: na lista das autarquias que recorreram ao fundo de apoio municipal, dos sete presidentes de câmara eleitos em 2009 por GCE, apenas um levou o município à situação de recurso a este fundo, o do Alandroal, e não foi reeleito. A nova presidente desta câmara é que se queixou que herdou dívidas no valor de 30 milhões de euros<sup>13</sup>. Por exemplo, Alfândega da Fé, a melhor classificada no ITM, herdou dívida

<sup>13</sup> Jornal *i* com Agência Lusa, 26-08-2014.

de 300% em relação ao seu orçamento. Pelo contrário, no Porto a dívida bancária baixou consideravelmente entre 2013 e 2014<sup>14</sup>.

Sobre a qualidade da Democracia nas câmaras com GCE: há algumas onde se tornaram regulares as práticas de mecanismos consultivos de participação cidadã, assim como nas câmaras controladas por partidos. Não se estabelece uma relação entre os GCE e estas práticas, nalguns casos até se encontra o contrário: por exemplo no Porto a assistência às assembleias é muito restritiva e é reduzida intervenção dos cidadãos no debate e nas propostas. Este é um tema que deve ser desenvolvido com mais investigação e propostas concretas.

---

<sup>14</sup> “Rui Moreira: ‘Dívida bancária’ do município do Porto caiu 8,2 milhões de euros. O presidente da Câmara do Porto disse na segunda-feira que ‘a dívida bancária de médio e longo prazo’ do município até agosto era de ‘91,8 milhões de euros’, menos 8,2 milhões face a igual período de 2013”, *Dinheiro Digital*, 16-09-2014, [http://dinheirodigital.sapo.pt/news.asp?id\\_news=219806](http://dinheirodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=219806).

## Capítulo 6: Abstenção em câmaras independentes

A análise dos dados comprova uma significativa alteração da abstenção nos concelhos onde ganham os GCE. Em geral a abstenção é mais baixa nestes casos, tanto em relação à abstenção no distrito onde estão inseridos como à média nacional, o que comprova que os GCE aumentam a participação eleitoral dos cidadãos e contribuem para a diminuição da abstenção (Freire, Martins, Meirinho, 2012). A média geral da abstenção nas eleições autárquicas nos concelhos onde ganham GCE é de 36,26%, 7,06% mais baixa que a abstenção a nível nacional. Em 2013 a diferença entre a abstenção local nestes concelhos e a nacional foi de 6,66% e em relação aos respetivos distritos foi de 3,43%.

**Quadro X: Abstenção nos concelhos onde ganharam GCE, 2001-2013**

Distrito	Concelhos	datas	% de abstenção local	% de abstenção no distrito	% de abstenção nacional	diferença distrito-câmara	diferença nacional-câmara
Santarém	Alcanena	2001	29,01	39,22	39,88	10,21	10,87
Viana do Castelo	Ponte de Lima	2001	26,49	33,42	39,88	6,93	13,39
Beja	Alvito	2005	24,41	36,29	39,06	11,88	14,65
Évora	Redondo	2005	32,62	37,68	39,06	5,06	6,44
Lisboa	Oeiras	2005	43,57	46,97	39,06	3,4	-4,51
Porto	Felgueiras	2005	22,55	35,34	39,06	12,79	16,51
Porto	Gondomar	2005	36,17	35,34	39,06	-0,83	2,89
Santarém	Alcanena	2005	30,82	38,54	39,06	7,72	8,24
Vila Real	Sabrosa	2005	27,90	35,10	39,06	7,2	11,16
Braga	Amares	2009	35,80	32,19	40,97	-3,61	5,17
Évora	Alandroal	2009	21,81	38,07	40,97	16,26	19,16
Évora	Estremoz	2009	32,64	38,07	40,97	5,43	8,33
Évora	Redondo	2009	37,83	38,07	40,97	0,24	3,14
Lisboa	Oeiras	2009	45,98	47,84	40,97	1,86	-5,01
Porto	Gondomar	2009	38,98	36,38	40,97	-2,6	1,99
Setúbal	Sines	2009	35,31	50,39	40,97	15,08	5,66
Açores	Calheta	2013	30,70	45,96	47,40	15,26	16,7
Aveiro	Anadia	2013	45,84	45,83	47,40	-0,01	1,56
Évora	Borba	2013	29,45	41,95	47,40	12,5	17,95
Évora	Estremoz	2013	39,94	41,95	47,40	2,01	7,46
Évora	Redondo	2013	41,15	41,95	47,40	0,8	6,25
Guarda	Aguiar da Beira	2013	34,19	38,35	47,40	4,16	13,21
Lisboa	Oeiras	2013	53,25	55,44	47,40	2,19	-5,85
Madeira	Santa Cruz	2013	42,51	47,49	47,40	4,98	4,89
Madeira	São Vicente	2013	43,12	47,49	47,40	4,37	4,28
Portalegre	Portalegre	2013	40,05	36,88	47,40	-3,17	7,35
Porto	Matosinhos	2013	50,91	44,14	47,40	-6,77	-3,51
Porto	Porto	2013	47,36	44,14	47,40	-3,22	0,04
Viana do Castelo	Vila Nova de Cerveira	2013	31,18	42,67	47,40	11,49	16,22

Confirma-se que em Portugal há maior participação eleitoral em distritos mais pequenos (Freire, Martinho, Meirinho, 2012). De novo o Porto foi a exceção onde a abstenção aumentou de 43,3% em 2009 para 47,4% em 2013. E teve maior abstenção do que o total do distrito. Portanto continua a ser uma autarquia atípica também nesta questão, mas que confirma que o tamanho influencia: quanto maior é a cidade, menor é a participação cívica (Tavares, Carr, 2013), tal como também se verificou em Oeiras e Matosinhos.

**Quadro XI: Resumo da abstenção nas eleições autárquicas nos concelhos onde ganharam GCE**

	% média de abstenção local	% média de abstenção no distrito	% média de abstenção nacional	diferença distrito-câmara	diferença nacional-câmara
média geral	36,26	41,14	43,32	4,88	7,06
média em 2001	27,75	36,32	39,88	8,57	12,13
média em 2005	31,15	37,89	39,06	6,74	7,91
média em 2009	35,48	40,14	40,97	4,66	5,49
média em 2013	40,74	44,17	47,40	3,43	6,66

Como nota acrescento que ultimamente tem-se levantado a questão do nível real da abstenção em Portugal, devido à desatualização dos cadernos eleitorais. Em 2014 verificou-se que havia uma diferença de cerca de um milhão entre os indivíduos recenseados e os indivíduos com mais de 18 anos a residir em Portugal. Essa diferença produziria uma distorção de 6% na abstenção, o que não modifica o facto de a abstenção continuar a ter valores muito altos, acima dos 50% a nível nacional (Belchior, 2015).

## **Capítulo 7: Poder local e grupos de cidadãos na União Europeia**

As associações não partidárias de eleitores ou listas locais são uma tradição da Europa do Norte. Na Alemanha Ocidental desde 1945 e na parte Oriental desde a reunificação em 1990 estes grupos são parte integrante do sistema eleitoral local e assumem um papel de oposição ao sistema partidário. Predominam nos municípios mais pequenos e são representativos de um desencanto com o sistema partidário. Nos estados do Sul, como a Baviera, os grupos de cidadãos chegam a alcançar mais de 50% dos votos nas pequenas localidades. Neste mesmo estado, os municípios de mais de 100.000 habitantes têm uma média de 8% de votos neste tipo de listas locais não-partidárias (Reiser, Holtmann, 2008).

No Reino Unido os pequenos partidos estão em grande expansão, especialmente a nível local e estão a conquistar cada vez mais lugares nos municípios. Em Março de 2007 estavam registados 380 partidos. Nas eleições locais de 2006, estes grupos conquistaram 13,9% dos votos (Copus, 2006). Na Holanda, em 2006, os partidos locais e os independentes conquistaram 23,7% nas eleições locais. Na Bélgica os municípios flamengos tiveram 80,8% dos seus representantes eleitos por listas locais.

A Suécia tem partidos locais há mais de 80 anos. São vistos como um fenómeno rural, com vida curta, mas nos últimos anos o seu peso tem crescido nas eleições locais: de 88 partidos em 1991 para 157 em 2006, obtendo ultimamente 6% dos mandatos nos governos locais. Na Noruega, estes partidos alternativos também estão presentes em cerca de 40% das eleições locais e são forças de mobilização da participação eleitoral: a abstenção é mais baixa nos municípios onde as listas de cidadãos concorrem.

Nos países do Leste da Europa a necessária implantação dos novos partidos, em período de fortalecimento e de cartelização, tem varrido as chamadas “alianças eleitorais de cidadãos” do panorama político. Isso não impedirá que, mais tarde, a tendência não seja invertida para o modelo europeu (Back, Heinelt, Magnier 2006).

Em conclusão, o sistema partidário tradicional domina a política europeia a nível central, mas a nível dos governos locais os independentes e os pequenos partidos locais ou listas de cidadãos eleitores já alcançaram há muitos anos um peso que não pode ser menosprezado (Reiser, Holtmann, 2008).

Em Espanha as plataformas cidadãos nas candidaturas para os ayuntamientos (alcaldes) só foram admitidas em 2015, pouco antes das eleições locais que se realizaram em maio de 2015. Num mês organizaram-se várias e ganharam em cinco municípios, todos de grande importância e com mais de 100.000 habitantes, o que, de

acordo com Pippa Norris, revela grande vitalidade do regime e ajuda a ultrapassar défices democráticos (Norris, 2011).

**Quadro XII: Alcaldes e Ayuntamientos nas eleições locais de 2015 em Espanha**

Cidade	Alcaide	Género	Profissão	Plataforma Cidadã	Apoios	População em 2014
Barcelona	Ada Colau	F	Investigadora, ativista, ONG	Barcelona en Comú	Podemos, Esquerda	1 602 386
Cádiz	José María González Santos	M	Professor do ensino secundário, História	Grupo Municipal Por Cádiz si se puede (PCSSP)	PSOE, Podemos	121 700
La Corunha	Xulio Xosé Ferreiro Baamonde	M	Professor universitário	Marea Atlántica	Podemos	247 000
Madrid	Manuela Carmena	F	Juíza	Ahora Madrid	Ganemos Madrid, Podemos, Partido Comunista, PSOE	3 300 000
Saragoça	Pedro Santistevé Roche	M	Professor universitário, advogado	Grupo Municipal de Zaragoza em Común (ZeC)	Podemos, Izquierda Unida, Equo, Puyalón de Cuchas, Piratas de Aragón, Somos y Demos+ e PSOE	700 0

## **Capítulo 8: Barreiras à participação dos cidadãos no poder local em Portugal**

Depois da descrição das características e do resumo dos eleitos por GCE em Portugal desde 2001 a 2013, passo à enumeração das barreiras que este tipo de participação política enfrenta.

Em Portugal ainda se verifica uma forte dependência do poder local português em relação ao poder central e ao sistema partidário. Os representantes locais eleitos têm muitos limites à sua ação, devido ao predomínio económico do poder central sobre o autárquico, uma vez que grande parte do financiamento das autarquias provém do poder central, que apenas lhes disponibiliza 20% da despesa pública.

Vivemos, assim, num país centralista e burocrático (Allegretti, Dias, 2015), o que impede grandes inovações, especialmente ao nível da política local. Além disso, o sistema político português é unitário e centralizado, isto é, vota-se no mesmo partido nas eleições legislativas e nas autárquicas na maior parte das vezes. Ou então vota-se contra o governo: muitas vezes o voto nas eleições autárquicas constitui um referendo ao desempenho do governo central, logo os resultados podem ser avaliados nesse sentido (Freire, Martins, Meirinho, 2012).

As candidaturas independentes são influenciadas pelo sistema eleitoral e pelas suas características: mais centradas nos partidos ou na personalização dos líderes? Isto condiciona o voto nos GCE, por vezes de forma negativa, quando há uma tradição local ou regional de votos num mesmo partido, como por exemplo nalguns concelhos do Alentejo, onde ainda ganha consecutivamente o Partido Comunista Português e as suas coligações; outras vezes de forma positiva. A nível local em Portugal há muitos casos de personalização da política, como se pode ver nos percursos de 79 presidentes de câmara (7,1% eleitos entre 1976 e 2009) que implicaram reeleições com mudanças de partido, nalguns casos atravessando quase todo o espectro partidário: 14 passaram do PSD para o CDS e 13 fizeram o percurso inverso; cinco passaram do PSD para o PS e quatro fizeram o contrário; três mudaram do PCP para o PS; três do PS para o CDS (Almeida, 2013a). A introdução dos GCE confirmou esta tendência, com presidentes a serem eleitos como independentes no seguimento eleições por partidos, e por vezes até voltando a um partido na eleição seguinte, não necessariamente o mesmo de origem.

Ao mesmo tempo, os hábitos de participação partidária adquiridos no período revolucionário de 1974-1976 e nos primeiros anos do regime democrático criaram uma barreira a outras formas de participação, o que justifica a dificuldade introdução dos GCE e de outros meios de representação política: “any newcomer group to politics has

a hard time breaking in (...) it is significant at all levels” (Thomas, 2014). Para dificultar, existe uma cultura de democracia por convite, não por participação espontânea, praticada dentro dos partidos e das organizações políticas em geral. As direções dos partidos são muito fortes e estão na sua maioria cristalizadas. E quem ainda vota é um grupo que já vota há muitos anos e tem fidelização ao mesmo partido. Os jovens votam menos e são mais flexíveis. Os partidos apresentam um trabalho feito e programas que já deram provas para um certo grupo etário mais envelhecido. Quando surge uma pessoa ou um grupo novos, sem filiação partidária, não é fácil explicitar a ideologia. Podem apresentar um programa, mas pouca gente tem o hábito de ler programas eleitorais. Por isso é difícil decidir votar num grupo novo sem grande âncora ideológica. Isto pode ser um incentivo para quem está descontente com os partidos, mas é uma barreira pelo desconhecimento das pessoas e pela falta de suporte teórico e ideológico.

Em resumo, o tipo de recrutamento habitual para o sistema político constituiu a maior barreira: recrutam-se candidatos em redes já estabelecidas e geralmente em negociações informais com atores políticos já estabelecidos, privilegiando os conhecimentos anteriores e os candidatos com as já referidas características dos três M. Salienta-se a importância dos convites pessoais dos partidos e das sociabilidades. Por outro lado, isto pode ser visto como uma vantagem para a formação de GCE: os cidadãos podem sentir-se mais confortáveis a participar neste tipo de organização, “que estão menos vinculados a lógicas organizacionais, a compromissos internos e a exigências de coerência programática do que os partidos ou grupos de interesse” (Baumgarten, 2015).

A nível mais prático, as candidaturas dos GCE geralmente não têm os recursos financeiros que os partidos colocam à disposição dos seus candidatos<sup>15</sup>. Mas podem ter experiência profissional e política nas próprias câmaras (que é o que se verifica na

---

<sup>15</sup> Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro; 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro). Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais: Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 287/2003, de 12 de novembro (Declaração de Rectificação n.º 4/2004, de 9 de janeiro), e Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009), 55/2010, de 24 de dezembro, e 1/2013, de 3 de janeiro. Manual de apoio às candidaturas GCE: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al\\_2013\\_apoio\\_manual\\_candidatura\\_gce.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al_2013_apoio_manual_candidatura_gce.pdf).

Financiamento da campanha eleitoral e prestação de contas: “Os grupos de cidadãos eleitores estão obrigados a constituir conta bancária específica para a campanha, a designar um mandatário financeiro e a apresentar o seu orçamento de campanha, bem como a prestar contas da sua campanha eleitoral perante o Tribunal Constitucional...” Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, e outras informações no sítio oficial na internet da Entidade das Contas e Financiamento Políticos, em [www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas.html](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas.html).

maior parte dos casos de sucesso) e o *networking*. A falta de símbolos na campanha e nos boletins de voto são outro obstáculo que torna os GCE pouco acessíveis para os eleitores, porque estas listas são apresentadas com numeração romana, o que dificulta a sua identificação e reconhecimento. Além do mais, os GCE têm de apresentar candidaturas e constituições de grupos novos em cada eleição.

E a informação é muito mais dificultada: as listas de cidadãos e os pequenos partidos sofrem habitualmente de fraca cobertura jornalística e pelos meios de comunicação social em geral, que praticamente os ignoram, preferindo os candidatos partidários já conhecidos. Não foi o caso de Rui Moreira no Porto, que foi a exceção por ter sido um sucesso mediático, mas é o que acontece também nas campanhas para as legislativas, por exemplo nas de outubro de 2015, nas quais os partidos como o Livre foram quase ignorados.

Os problemas das candidaturas de GCE podem resumir-se a: orçamento, difícil financiamento e divulgação aos eleitores (Bracanti, 2008). A motivação para a apresentação de candidaturas independentes também fica frustrada com as condições atuais de crise e desigualdade. As grandes discrepâncias que se verificam no território português, especialmente na oferta de serviços nas áreas da saúde, do ensino, segurança social e justiça, provocam ineficiência das ofertas locais. O despovoamento também não ajuda: para haver cidadãos participativos tem de haver condições de vida mínimas e oferta de serviços e de emprego. Ou então as pessoas simplesmente desistem e vão-se embora. O que fica é a população mais despreparada e desprotegida, que não tem condições para qualquer participação cívica. Por isso as câmaras têm promovido cada vez mais estratégias de atração de pessoas e de empresas para combaterem o despovoamento, que começa precisamente pelas elites, pelos mais habilitados<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Como por exemplo as autarquias familiarmente responsáveis: em 05-11-2015 foram 41 as câmaras que receberam a bandeira verde, uma distinção que aplica critérios como o apoio à maternidade e paternidade, apoio às famílias com necessidades especiais, serviços básicos (consideração do agregado familiar na cobrança de água e saneamento, por exemplo) e educação e formação; habitação e urbanismo, transportes, saúde, cultura, desporto, lazer e tempo livre, cooperação e participação social, facilitadores (como gabinete da família ou cartão de família numerosa) e medidas de conciliação entre trabalho e família foram outros fatores ponderados. Foram analisadas as boas práticas das autarquias para com os seus funcionários autárquicos em matéria de conciliação entre trabalho e família. Segundo Teresa Ribeiro, membro do Observatório, “este prémio tem como principal objetivo dar visibilidade às autarquias com boas práticas e incentivar as restantes a fazerem mais e melhor no âmbito das políticas de apoio à família”, <http://beira.pt/portal/noticias/camara-municipais-da-regiao-distinguidas-por-serem-familiarmente-responsaveis/>.

Tal como foi mencionado atrás, os fracos recursos culturais e económicos inviabilizam a ação prática, agravados desde a crise económica que potenciou fatores negativos que geraram maior insatisfação, desemprego e precariedade.

Assim, os representantes eleitos não podem exercer a sua autonomia e a democracia local não funciona (Castro, Martins, Silva, 2015). Então para quê participar? Entra-se num ciclo de desinteresse, desmotivação, desencanto com a democracia. Por que não há mais candidaturas independentes? Talvez seja porque, como diz Stoker, os cidadãos simplesmente não estão interessados: “The argument for citizens to become more intensely engaged in a deeper politics of the public realm comes against one telling point: citizens (and the evidence is overwhelming) do not want it (...) Our attempts to engage in politics – that is, most of our forays into collective decision making – are ad hoc and sporadic. Most substantial politics is done by a mixed, but small, cadre of elected politicians, unaccountable officials, specialist lobbyists, narrowly focused experts and professionalized protesters. (...) The average citizen is alienated from politics and far from convinced of its value” (Stoker, 2006). Em Portugal esta premissa confirma-se, pois, de acordo com os dados do *European Social Survey* para 2012, o país “situa-se no último lugar no que respeita ao interesse dos seus cidadãos pela política” (Belchior, 2015). Enfim: “Mais empenhamento cívico precisa-se!” (Freire, 2014).

## **Capítulo 9: Propostas concretas de incentivo às práticas de cidadania: sugestões para melhorar a participação cívica e a qualidade da democracia a nível local**

O primeiro passo é o incentivo ao voto, o combate à abstenção. Para se continuar a exercer a democracia, tem de ser pelas vias eleitorais, sob risco de se perder por completo o sistema democrático. Em Portugal os Presidentes da República têm tendência a inserir este tema nos discursos políticos antes das eleições. Mas estes discursos devem ser expandidos a vários setores da sociedade civil, como as escolas, os locais de trabalho, distribuição de panfletos, etc. No Brasil o voto é obrigatório, talvez em Portugal essa discussão pudesse ser lançada. Se funcionou para as quotas de género, também pode ser que funcione para a participação política.

A educação para a cidadania é essencial. É nas escolas e nas práticas pedagógicas que o interesse pelos temas é introduzido e pode ser desenvolvido. Já houve casos com resultados evidentes a nível dos comportamentos de toda a sociedade. Um dos exemplos mais significativos é o da separação dos lixos: foi geralmente reconhecido que uma parte importante do sucesso da campanha inicial se deveu à sensibilização das crianças nas escolas, especialmente do primeiro ciclo, as quais influenciaram os pais e as famílias para essa prática. Tal como foi eficaz a educação e sensibilização em meio escolar para a poluição, para os consumos de tabaco, drogas e álcool, para o uso do preservativo, se bem que com níveis de sucesso variáveis, também a cidadania e a participação política podem aprender-se pelo mesmo meio.

O mesmo se aplica a outros temas fraturantes e tão atuais da nossa sociedade, como aliás foi proposto pela Secretária de Estado para a Cidadania e Igualdade, Catarina Marcelino, para prevenção da violência doméstica: “trabalhar ao nível da cidadania nas escolas”, para adquirirem competências para além das disciplinas formais, com o envolvimento simultâneo das câmaras municipais<sup>17</sup>.

Isto tudo pode ser resumido na discussão entre aprendizagem utilitária e educação: só um cidadão educado, e não apenas treinado para ser utilitário, pode ser um cidadão que participa ativamente na cidadania e na sociedade democrática<sup>18</sup>. Daí a importância de aprofundar o estudo das disciplinas das Ciências Sociais e das

---

<sup>17</sup> Guilhermina Sousa, “Governo quer que prevenção contra a violência comece nas escolas”, Fórum TSF, 17-02-2016, <http://www.tsf.pt/sociedade/interior/avaliar-a-cidadania-5033991.html>.

<sup>18</sup> “Marilynne Robinson warns Stanford audience against utilitarian trends in higher education”, Corrie Goldman, “The Humanities at Stanford”, *Stanford Report*, 03-11-2015, <http://news.stanford.edu/news/2015/november/robinson-humanities-lecture-110315.html>.

Humanidades<sup>19</sup>, especialmente a História, as quais, em princípio, ensinam a pensar e questionar os temas de relevo para a sociedade em que vivemos: “History has this power to create major theoretical debates, revealing that what was previously accepted as a natural truth is actually no more than unexamined bias.” (Guldi, Armitage, 2014).

Grande parte do problema atual do sistema de ensino reside na necessidade quase hercúlea de cumprir os programas para avaliação final sob a forma de exames nacionais. Sem dúvida importantes para uma uniformização das competências para acesso à universidade, os exames condicionam o tempo letivo, impedindo, por vezes, o desenvolvimento de outras competências, como a pesquisa e a discussão de temas sociais e políticos, assim como a apresentação de trabalhos de investigação e de debate.

Uma das grandes falhas do currículo escolar consistia na aprendizagem sobre o sistema político português, sua evolução histórica e funcionamento das instituições. Na disciplina de História este tema raramente podia ser aprofundado e apenas os alunos do secundário na área de Humanidades tinham a cadeira de Ciência Política no 12º ano, cujo programa foi elaborado por Conceição Moreira, João Cardoso Rosas e Marina Costa Lobo, e homologado em 2006<sup>20</sup>. No final de novembro de 2015, sob proposta do PEV, Partido Ecologista Os Verdes, foi aprovada legislação para integrar o estudo da Constituição nos conteúdos curriculares do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário e para se disponibilizar gratuitamente a todos os estudantes daqueles anos de escolaridade um exemplar da Lei Fundamental<sup>21</sup>. Ainda está por desenvolver a sua aplicação, que deveria incluir, tanto no caso da criação de uma nova disciplina, como de integração noutras, a leitura e discussão da Constituição e dos programas dos partidos políticos apresentados nas últimas eleições, que devem ser comparados por tópicos e analisados para tentar compreender quais os que mais se aproximam e quais os que se afastam dos princípios fundamentais instituídos na Constituição. Estas práticas servirão para que os alunos tomem consciência de que as escolhas têm de ser informadas e que o funcionamento da democracia depende sobretudo da participação de todos.

---

<sup>19</sup> Maria Fernanda Rollo, João Costa, *Público*, 26-01-2015, <http://www.publico.pt/ciencia/noticia/e-se-em-lisboa-nao-houver-ciencias-sociais-e-humanidades-1715656>.

<sup>20</sup> <http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Secundario/Documentos/Programas/cienciapolitica.pdf>.

<sup>21</sup> Maria João Lopes, “Verdes querem estudo da Constituição na escolaridade obrigatória”, *Público*, 18-11-2015, <http://www.publico.pt/politica/noticia/verdes-querem-constituicao-na-escolaridade-obrigatoria-1714872> e Ana Margarida de Carvalho, “A Constituição no banco das escolas”, *Visão*, 30-11-2015, <http://visao.sapo.pt/actualidade/portugal/2015-11-30-A-Constituicao-no-banco-das-escolas>.

Contudo, estas matérias não podem limitar-se a ser decoradas e reproduzidas: de acordo com o nível etário e de escolaridade, os diversos temas devem sim ser desenvolvidas sob a forma de trabalhos práticos escritos e orais, que impliquem a leitura dos temas da atualidade em jornais ou outros meios de comunicação, seguidos de debates promovidos nas aulas, nos quais os alunos, por exemplo, se assumem como representantes de cada partido e defendem as suas ideias, numa discussão simulada com o objetivo de obrigar a investigação prévia e a reflexão teórica e prática sobre os conteúdos analisados. “It is not enough just to do, and neither is it enough just to think. Nor is it enough simply to do and think. Learning from experience must involve linking the doing and the thinking” (Gibbs, 1988).

Em simultâneo, o ensino superior também tem de ser envolvido na educação para a cidadania, e não apenas nos cursos de Ciência Política, mas também nos outros. Estas práticas incentivarão nos alunos a atenção e o relato sobre o que se passa à sua volta, no seu bairro ou região, ou de comentário político sobre o que se passa no país. O mesmo se aplicaria à discussão sobre, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e outros textos fundamentais do nosso sistema político e das organizações nas quais estamos inseridos, como a União Europeia e a NATO. Assim se poderia colocar em prática um “research-active curriculum” (Healey, Jenkins, 2009). Para quem tem dúvidas quanto à aplicação de um tal modelo, o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa publicou um *Manual de práticas pedagógicas de integração da investigação no ensino superior* (Bernardes, Carvalhosa, 2016).

Outra medida pedagógica é a aplicação do modelo do Programa Ciência Viva<sup>22</sup>, posto em prática por Mariano Gago desde 1997 e que já deu resultados para a atração e divulgação da ciência e da tecnologia entre os jovens, mas que também pode ser usado para atração dos jovens para a participação política, com projetos de investigação realizados nas respetivas câmaras ou na Assembleia da República, usando a rede já criada e adaptando as iniciativas da Semana da Ciência e da Tecnologia e a Ocupação Científica de Jovens nas Férias.

As propostas enunciadas podem contribuir para uma maior participação eleitoral e política dos jovens. Contudo, recomenda-se que os partidos voltem a apostar nesta faixa etária que corre o risco de se tornar irrelevante: “Os jovens estão a desistir da política, e a política parece prescindir deles (...) os partidos e candidatos consideram inútil apresentar medidas que os convençam a votar. Porque os jovens, garantidamente, votam menos que o resto dos portugueses”, portanto não são sequer

---

<sup>22</sup> <http://www.cienciaviva.pt/home/>.

contemplados nas campanhas eleitorais. Por este motivo, as associações de estudantes universitários e o Conselho Nacional de Juventude lançaram uma campanha dirigida particularmente aos estudantes do ensino superior e aos jovens<sup>23</sup>.

Como incentivos à participação dos cidadãos no processo político, e já que os partidos “continuam a ser essenciais nas funções de recrutamento das elites políticas e no governo das sociedades” (Freire, 2015c), grande parte da mudança de mentalidades tem de ser realizada dentro dos partidos, que têm de ser mais ecléticos a recrutar e a transformar o padrão do perfil dos candidatos. É aliás nos partidos já estabelecidos que surgem as reformas e a transformação da democracia, já que os movimentos populistas e os pequenos partidos não têm alcance para tais movimentos de transformação. Algumas estruturas partidárias já introduziram mudanças significativas, como foi o caso do Partido Socialista com as eleições primárias em 2014.

É importante estimular a participação dos jovens não só como eleitores, mas como representantes políticos (Meadowcroft, 2001). Seria interessante discutir a instauração de quotas para jovens assim como há quotas para mulheres. Uma proposta para incentivar a participação cidadã dos jovens, e que já foi aplicada com sucesso, foi o projeto “Jovem Autarca da Câmara da Feira”, inspirado no modelo do *Young Mayor*, da freguesia de Lewisham, em Londres, que proporcionou experiência de gestão autárquica a uma jovem de 17 anos em 2015 e outra de 15 em 2016. Ambas apresentaram um programa de candidatura, fizeram campanha eleitoral, propaganda e debates, e foram eleitas nas escolas do concelho. Foi-lhes dado um mandato de um ano, um orçamento de 10.000 euros e uma equipa de 18 elementos para gerir. Vários concelhos observaram este projeto e alguns autarcas estão a considerar reproduzi-lo, já que, segundo o presidente da câmara da Feira, Emídio Sousa, esta ação tem sido um sucesso: “O maior êxito é pôr os jovens a pensar em política, no local onde vivem, na sua terra (...) É um fortíssimo motor para os jovens pensarem na política é até, quem sabe, diminuir a taxa de abstenção nos atos eleitorais”<sup>24</sup>.

Também se pode incentivar a participação política dos jovens pelo fomento das inscrições nas juventudes partidárias, eventualmente desde o ensino secundário, onde já se verifica alguma prática de campanhas eleitorais e eleições para as associações de estudantes, nas quais são promovidos debates e depois os estudantes eleitos

---

<sup>23</sup> Paulo Pena, *Público*, 31-01-2016, <https://www.publico.pt/politica/noticia/os-jovens-estao-a-desistir-da-politica-e-a-politica-parece-prescindir-deles-1721887>.

<sup>24</sup> Sara Dias Oliveira, *Público*, 01-11-2015, <http://www.publico.pt/local/noticia/sofia-a-miuda-de-17-anos-que-tem-um-municipio-na-mao-depois-de-ganhar-eleicoes-1712960> e 17-01-2016, <http://www.publico.pt/local/noticia/margarida-a-mais-nova-autarca-do-pais-quer-provar-que-a-sua-geracao-nao-esta-perdida-1720294>.

participam em alguns órgãos das escolas. Depois é nas faculdades que os jovens têm mais contacto com as juventudes partidárias. Mas até aqui se observa grande desinteresse: “a juventude universitária é o barómetro do país do futuro (e suas elites). Perante uma população estudantil ‘grosso modo’ alheada da vida cultural, associativa e política, não admira que o nível de abstenção (nas eleições para a Associação Académica de Coimbra) tenha atingido o número recorde (ou quase) de 77%”<sup>25</sup>.

Tal como já foi enunciado, tanto jovens como adultos precisam de ter boas condições de vida para exercerem a sua cidadania e, sobretudo, têm de ter confiança no sistema e nas instituições e observar a eficácia do governo, que deve demonstrar “state-building and state capacity. Once a democratic government is in power, it must actually govern—that is, it must exercise legitimate authority and provide basic services to the population. (...) Without the ability to govern well, however, new democracies will disappoint the expectations of their followers and delegitimize themselves.” (Fukuyama, 2015). Enfim, como disse o Papa Francisco, é necessário reabilitar a política<sup>26</sup>.

Para uma reconciliação entre os cidadãos e as instituições democráticas deve apostar-se numa democracia mais aberta e participativa, na moralização da vida pública e na reforma do sistema eleitoral com vista a esbater o monopólio dos partidos na política portuguesa. Isto tem uma tradução prática em medidas como: auscultação popular, referendos, candidaturas independentes nas eleições legislativas, eleições primárias nos partidos, reforço dos princípios da legalidade, da ética e da transparência, responsabilização política e criminal dos que exercem cargos públicos, reforma do sistema eleitoral para incluir, junto das listas fechadas, uma parte dos deputados eleitos em listas abertas (Belchior, 2015).

Quanto à introdução do voto preferencial, as listas abertas, estas podem estimular “uma maior proximidade entre eleitos e eleitores”, contribuindo para “aumentar a satisfação dos eleitores com o funcionamento da democracia” (Freire, 2015a). Este sistema “é um novo canal que se estabelece entre eleitores e eleitos”, que “obriga a uma responsabilização maior dos deputados em relação ao seu círculo”, o que poderá incentivar alguns eleitores a votar. “O estudo experimental revelou que os eleitores são capazes de escolher candidatos. (...) Sugerimos a introdução de um sistema de voto preferencial, com uma extensa campanha prévia de sensibilização dos eleitores para o

---

<sup>25</sup> Elísio Estanque, “Cromos, cargos e eleições”, *Público*, 31-12-2015, <http://www.publico.pt/politica/noticia/cromos-cargos-e-eleicoes-1718790>.

<sup>26</sup> Entrevista a Henrique Cymerman, *SIC*, 13-06-2014.

voto” (Lobo, Pereira, Gaspar, 2015, Tavares, 2015)<sup>27</sup>. A votação eletrónica é também uma evolução que poderá incentivar a participação eleitoral, sobretudo dos mais jovens (Hajnal, Lewis, 2003), assim como a modalidade de “nota voting”: o boletim de voto inclui no final da lista de partidos a secção “none of the above” na qual se pode votar. O dinheiro que esta secção angariasse iria para um fundo destinado à criação de novos partidos. Isto fez-se na Rússia e na Moldávia. Cá também talvez apresentasse resultados que seriam interessantes de analisar (Schmitter, 2015).

Não esquecendo, porém, o exemplo contrário no Brasil, onde as listas abertas contribuem para uma enorme falta de ideologia e pulverização partidária que impedem o sistema democrático de funcionar. Por outro lado, no Reino Unido, com o sistema misto de listas fechadas e abertas, a democracia tem funcionado.

A questão da corrupção também é fundamental e depende tanto dos mecanismos de controlo formais, como da ação dos cidadãos que têm a obrigação de estar alerta e denunciar o que observam na imprensa, na net, em blogues, enfim, utilizando todos os canais disponíveis, que devem estar ativos e ser reconhecidos como válidos para o cumprimento das leis. A ação dos cidadãos pode ter influência direta no cumprimento das leis e na denúncia das irregularidades, tanto a nível do poder local direto, como por exemplo no cumprimento dos serviços das empresas municipais, e todos os serviços relacionados. Contudo, só com a polícia e os tribunais a funcionarem corretamente e os processos judiciais resolvidos em tempo útil é que se consegue aumentar a confiança nas instituições do regime democrático (Fukuyama, 2015). A justiça tem de ser mais eficiente, mas os cidadãos também têm um papel de forçar a justiça a atuar.

Especificamente sobre o poder local, o maior incentivo terá de ser feito na formação de novas elites locais motivadas e informadas para que a gestão autárquica possa ser efetivamente dirigida por pessoas que estão no local, interessadas no concelho onde residem e na defesa dos indivíduos e do património material e imaterial do território abrangido. Este é o primeiro passo para a mobilização cívica e política. Só com cidadãos interessados e participativos, que contrariem a tendência para o desinvestimento, a desertificação e a alienação, é que os municípios poderão continuar a exercer o seu papel de garantia da democracia e da soberania popular (Almeida, 2015). Mas para isto é necessário que os cidadãos tenham alguma cultura política e conhecimentos académicos, uma tendência que tem tido expressão nas

---

<sup>27</sup> “Estudo mostra que portugueses sabem usar voto preferencial”, São José Almeida, *Público*, 12-12-2015, <http://www.publico.pt/politica/noticia/estudo-mostra-que-portugueses-sabem-usar-voto-preferencial-1717248>.

preocupações com a formação profissional dos jovens e nas medidas para fixação de pessoas e empresas nos concelhos, já postas em prática, com maior ou menos sucesso, em muitas câmaras do interior. Um tecido empresarial e social ativo pode contribuir para o desenvolvimento económico e cultural da região em que se insere.

Nos casos de descontentamento e desconfiança em relação ao sistema partidário instituído, a formação de grupos desvinculados dos interesses partidários (GCE) pode atrair de novo os eleitores ao voto, como já se constatou atrás. Seria, porém, necessário modificar algumas regras de acesso destes grupos ao sistema, nomeadamente com a criação de um financiamento de arranque para os GCE, para que a distribuição dos recursos ser mais abrangente, alguma formação específica e uma ferramenta contabilística *online* (Coelho, 2015), assim como a criação de símbolos mais claros do que a numeração romana atualmente utilizada.

Segundo Rui Moreira no seu discurso de tomada de posse na câmara do Porto, o sucesso dos GCE depende do apoio das elites locais: “Hoje estão aqui muitos amigos, homens e mulheres que, quando pouquíssimos acreditavam, sempre me apoiaram e deram o incentivo desinteressado para liderar um grande movimento da cidadania nesta nossa querida Cidade do Porto. Sem vocês, nada disto teria sido possível”, não esquecendo o apoio do presidente anterior e o respetivo “legado cívico e político que a Cidade do Porto e eu próprio recebemos do Dr. Rui Rio”<sup>28</sup>.

Contudo, a confiança na política, nos políticos e no regime democrático começa com o comportamento dos próprios representantes eleitos, que deviam ter a consciência de que são depositários e gestores do dinheiro dos contribuintes. Um comportamento ético ajuda à transparência e a um melhor funcionamento do sistema: “a democracia clama por ética. (...) É necessário acabar com os tiques políticos que se traduzem em práticas gestionárias lesivas do interesse coletivo e que não são consideradas ilegais” (Rosa, 2015).

Mais uma vez, a informação e a denúncia de comportamentos é fundamental: no caso do poder autárquico, para além dum necessário reforço dos poderes de fiscalização das assembleias municipais e dos atuais vereadores da oposição (Sousa, 2015), uma comunicação social local ativa e sociedade civil esclarecida e combativa têm um papel muito importante a desempenhar. A imprensa local em papel ou digital e as rádios são meios para os cidadãos se exprimirem e fazerem críticas construtivas sobre as políticas locais e a prestação de serviços. A existência destes meios fomenta uma cultura de participação e de debate democrático e aumenta a circulação de

---

<sup>28</sup> Margarida Gomes, *Público*, 23-10-2013.

informação. Contudo, alguns destes meios poderão não ser tão eficazes, já que habitualmente são controlados pelos eleitos locais ou pelos seus apoiantes. De qualquer modo, o número de periódicos locais tem uma associação positiva ao fornecimento de meios políticos de participação e a visibilidade e a exposição dos temas políticos nos meios de comunicação locais promove o debate político e obriga o executivo a proporcionar meios adicionais de participação dos cidadãos (Tavares, Rodrigues, 2013). A alguns conflitos de interesse que possam surgir devido à proximidade entre os órgãos de informação e o poder autárquico, somam-se ainda as “relações de dependência económica perante os órgãos autárquicos, frequentemente os principais anunciantes dos jornais locais e regionais” e, por vezes, a passagem de jornalistas para posições de assessoria do presidente da câmara, contratação de familiares dos jornalistas para cargos nas câmaras, entre outras. Para contrariar isto devia incentivar-se a ação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que tem sido muito passiva (Amaral, 2015).

A confiança também começa pelo conhecimento dos representantes eleitos. Infelizmente verifica-se ainda grande falta de informação fornecida nos *sites* de grande parte das câmaras. Deveria ser obrigatória a disponibilização e a uniformização de informações de forma acessível e bem visível, especialmente no que diz respeito aos currículos e aos programas político dos representantes eleitos. Os cv deveriam obedecer a critérios mínimos, a começar pela naturalidade, data de nascimento, habilitações, profissão, percurso político e profissional. Estas práticas já são comuns, por exemplo, em Espanha: a presidente da comunidade de Madrid disponibiliza ao lado do seu cv dois ficheiros *pdf* com a última declaração da renda e uma lista de bens, atividades e retribuições<sup>29</sup> (Coelho, 2015). “As autarquias têm o dever de publicar toda a informação relativa à sua atuação e a informação publicada deve ser inteligível para a cidadania. Sem acesso à informação não é possível construir opinião nem exercer o direito fundamental de liberdade de expressão” (Rosa, 2015). “A ausência de informação detalhada (e comparável) sobre o desempenho dos municípios, por exemplo, sobre os gastos e rendimentos da prestação de serviços, padrões de qualidade (...) pode ocultar fracos desempenhos e oportunidades para melhorar e inovar (e) pode originar desconfiança por parte dos cidadãos em relação às instituições públicas”, prejudicando “a capacidade dos munícipes para avaliar a atuação dos eleitos locais” (Cruz, 2015). Estas iniciativas deveriam partir dos próprios municípios, para fornecerem estes serviços de informação espontaneamente, mas, se

---

29

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Generico\\_FA&cid=1354513793939&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Generico_FA&cid=1354513793939&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura).

não o fazem, então deveria haver legislação que os obrigasse. No final a avaliação faz-se no voto: quem cumpre ou pelo menos satisfaz os eleitores é reeleito, quem não o consegue não é.

Sobre o financiamento das autarquias, propõe-se o reforço das receitas próprias para que os municípios disponham de “verdadeira autonomia administrativa e financeira, trazendo consigo maior procura de eficiência na aplicação dos recursos e, sobretudo, maior responsabilização e dever de *accountability* para com as populações locais” e para “melhorar a transparência das suas contas” (Jorge, 2015). Mas isto não impede que o governo central continue a transferir fundos, especialmente para combater e corrigir as assimetrias regionais.

Coloca-se também a questão das associações intermunicipais e das juntas metropolitanas de Lisboa e Porto, cujo reforço de poderes é defendido por vários autarcas, com o objetivo de defender e aplicar medidas que beneficiem os interesses comuns<sup>30</sup>. Esta tendência conjuga-se com a reivindicação comum à maioria dos autarcas de reforço da descentralização, simultâneo com a introdução de mecanismos de controlo e responsabilização mais eficientes, especialmente por parte da sociedade civil: tudo isto só se consegue pôr em prática com “uma estrutura administrativa territorialmente coerente e com funções e responsabilidades claramente atribuídas.” (Castro, Martins, Silva, 2015).

Tudo isto depende do grau de abertura e responsabilização política dos eleitos e dos eleitores. Os representantes eleitos têm de perceber as vantagens da participação dos cidadãos e estar dispostos a aplicá-las. E os eleitores também têm de perceber se lhes interessa participar e como.

Outro fator a ter em conta é a consciencialização de que as políticas públicas não são um luxo, mas sim um investimento. O combate às desigualdades, tanto culturais, como económicas e territoriais, e as políticas de educação e cultura são investimentos na prática da cidadania que devem ser prioritários em qualquer governo.

---

<sup>30</sup> Rui Moreira: “Em que cada Cidade compreenda e aceite que, se de alguma forma não se unir com outras Cidades em torno de interesses que são comuns e partilhados, ficará menos forte, mais limitada estrategicamente, mais isolada. Só assim, acredito, a Região Norte, que indiscutivelmente partilha interesses, problemas e um destino comum, poderá ter hipótese de reivindicar com eficiência e de forma consistente aqueles que são os seus direitos e aspirações legítimos”, Margarida Gomes, *Público*, 23-10-2013.

## Fontes:

Mapa oficial dos resultados das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais de 29 de setembro de 2013, com o n. 1-A/2013 publicado no suplemento do *Diário da República*, n. 242, 13-12-2013: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al\\_2013\\_mapa\\_resultados.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al_2013_mapa_resultados.pdf).

## Bibliografia:

Accornero, Guya, Pedro Ramos Pinto, “Mild Mannered’? Protest and Mobilisation in Portugal under Austerity, 2010–2013”, *West European Politics*, 38 (3), 2014, pp. 491-515.

Adams, Brian, “Public Meetings and the Democratic Process”, *Public Administration Review*, vol. 64, n. 1, 2004, pp. 43-54.

Adinolfi, Goffredo, “Qual é a melhor forma de democracia? O caso português à luz do Movimento 5 Estrelas”, Freire André, Leite Viegas J. M. and Lisi M. (orgs.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa: Coleção Parlamento, AR, 2015, pp. 279-300.

Allegretti, Giovanni, Nelson Dias, “Participação e cidadania”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 185-191.

Almeida, Maria Antónia Pires, *Família e Poder no Alentejo (Elites de Avis: 1886 – 1941)*, Lisboa: Edições Colibri, 1997.

Almeida, Maria Antónia Pires, “As elites municipais e a revolução: Portalegre 1941-1997”, António Costa Pinto e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras: Celta Editora, 2003, pp. 9-42.

Almeida, Maria Antónia Pires, *A Revolução no Alentejo. Memória e Trauma da Reforma Agrária em Avis*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.

Almeida, Maria Antónia Pires, “Party politics in Portugal: municipalities and central government”, *European Societies*, vol. 10, n. 3, Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, 2008a, pp. 357-378.

Almeida, Maria Antónia Pires, “Independents and Citizen’s Groups in Portuguese Municipalities”, Marion Reiser, Everhard Holtmann (eds.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Urban and Regional Research International, vol. 11, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008b, pp. 233-251.

Almeida, Maria Antónia Pires, “Fontes e metodologia para o estudo das elites locais em Portugal no século XX”, *Análise Social*, vol. XLIII (188), 2008c, pp. 627-645.

Almeida, Maria Antónia Pires, “Women in Portuguese politics”, *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 8, n. 2, 2009, pp. 177-189.

Almeida, Maria Antónia Pires, “Partidos e Independentes nos vários níveis de governo: Portugal no contexto Europeu”, André Freire, Isabel Estrada Carvalhais, José Leite Viegas, José Palmeira (orgs.), «Cidadãos, Parlamentos e Representação Política. Perspectivas Transdisciplinares», *Perspectivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, n. 5, Lisboa e Braga: 2010, pp. 123-145.

Almeida, Maria Antónia Pires, *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Cívicos, 1936-2012*, Lisboa: 2013a.

Almeida, Maria Antónia Pires, “O poder local em Portugal e a transição para a Democracia”, *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n. 3, 2013b, pp. 81-101.

Almeida, Maria Antónia Pires, *Saúde pública e higiene na imprensa diária em anos de epidemias, 1854-1918*, Lisboa: Colibri, 2013c.

Almeida, Maria Antónia Pires, *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013*, Lisboa: 2014.

Almeida, Maria Antónia Pires, “Mulheres na política portuguesa”, Eduarda Ferreira, Isabel Ventura, Luísa Rego, Manuela Tavares, Maria Antónia Pires de Almeida (orgs.), *Percursos Feministas: Desafiar os tempos*, Lisboa: Universidade Feminista / UMAR, 2015a, pp. 164-174.

Almeida, Maria Antónia Pires, “Longevidade nas autarquias e responsabilização dos autarcas: questões pendentes no poder local em Portugal”, *Mátria XXI*, Centro de Investigação Professor Doutor Joaquim Veríssimo Serrão, Santarém, n. 4, maio 2015b, pp. 119-138.

Amaral, Dinis, “Constrangimentos ao pluralismo III: sobre a independência dos órgãos de comunicação social”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 87-92.

Antas, Luís Miguel, *Profissionalização política do autarca em Portugal: a relevância do desempenho do cargo de dirigente partidário local na carreira política autárquica*, Tese de Mestrado em Ciência Política, ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, 2015. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/10603>.

Araújo, António de, “Mandarins, senhores da terra e políticos”, António Costa Pinto e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras: Celta Editora, 2003, pp. 131-148.

Back, Henry, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Urban and Regional Research International, vol. 10, Wiesbaden, VS Verlag fur Sozialwissenschaften, 2006.

Barber, Benjamim R., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1984.

Batley, Richard, Gerry Stoker (eds.), *Local Government in Europe. Trends and Development*, London: Macmillan, 1991.

Baumgarten, Britta, “Geração à Rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 march 2011”, *Current Sociology*, v. 61, n. 4, 2013, pp. 457-473.

Baumgarten, Britta, “O futuro dos movimentos sociais na representação sociopolítica”, André Freire (org.), *O Futuro da Representação Política Democrática*, Lisboa: Vega, 2015, pp. 143-156.

Belchior, Ana Maria, *Confiança nas Instituições Políticas*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

Berg, Rikke, Nirmla Rao (eds.), *Transforming political leadership in local government*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

Bernardes, Sónia F., Susana Fonseca Carvalhosa (eds.), *Manual de práticas pedagógicas de integração da investigação no ensino superior*, Lisboa, ISCTE-IUL, 2016. [http://iscte-iul.pt/Libraries/GCI - Documentos e Formul%C3%A1rios/20160422\\_iscte\\_ebook\\_final.sflb.ashx](http://iscte-iul.pt/Libraries/GCI - Documentos e Formul%C3%A1rios/20160422_iscte_ebook_final.sflb.ashx).

Bernardo, Luís, “O poder político e a sociedade civil em contexto local”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 193-201.

- Berthou, S.K.G., Ebbesen, B.V., “Local governing of climate change in Denmark: recasting citizens as consumers”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 59 (3), 2016, pp. 501-517.)
- Bourdieu, Pierre, *O Poder Simbólico*, Lisboa: Difel, 1989.
- Bracanti, Dawn, “Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide”, *The Journal of Politics*, vol. 70, n. 3, 2008, pp. 648–662.
- Cancela, João, *Associativismo e participação política: o caso português (2006-2009)*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2012.
- Carmo, Renato Miguel do, Rita Cachado, Daniela Ferreira, “Desigualdades em Tempos de Crise: Vulnerabilidades Habitacionais e Socioeconómicas na Área Metropolitana de Lisboa”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 40, novembro 2015, pp. 5-22.
- Carvalho, José Murilo de, “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 40(2), 1997, pp. 229-250.
- Castro, Eduardo Anselmo, José Manuel Martins, Carlos Jorge Silva, *A Demografia e o País. Previsões cristalinas sem bola de cristal*, Lisboa: Gradiva, 2015.
- Cerezales, Diego Palacios, *O Poder Caiu na Rua. Crises de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa 1974-1975*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- Clark, Peter, *European Cities and Towns 400-2000*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Clark, Peter, ed., *The Oxford Handbook of Cities in World History*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Coelho, António Borges, *Comunas ou Concelhos*, 2ª ed. emendada (1ª ed. de 1973), Lisboa: Caminho, 1986.
- Coelho, Thierry Dias, “Venalidade e transparência dos eleitos locais: conflitos de interesses e (des)interesse público”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 51-60.
- Copus, Colin, *Party Politics and Local Government*, Manchester: Manchester University Press, 2004.
- Copus, Colin, *Leading the localities. Executive mayors in English local governance*, Manchester: Manchester University Press, 2006.
- Copus, Colin, *In Defence of Councillors*, Manchester: Manchester University Press, 2015.
- Copus, Colin, M. Wingfield, K. Steyvers, H. Reynaert, “A Place to Party?: Parties and Nonpartisanship in Local Government”, Karen Mossberger, Susan E. Clarke, Peter John (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2012, pp. 210-230.
- Crouch, Colin, *Post-democracy*, Cambridge: Polity Press, 2004.
- Cruz, Nuno Ferreira da, Luís de Sousa, *Local Integrity System Assessment*, Lisboa e Braga: Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC), 2014.
- Cruz, Nuno Ferreira da, António F. Tavares, Rui Cunha Marques, Susana Jorge, Luís de Sousa, “Measuring Local Government Transparency”, *Public Management Review*, July 2015, pp. 1-28.

- Cruz, Nuno Ferreira da, “Desempenho e responsabilização”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 177-182.
- Dalton, Russel J., *Citizen Politics*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1996.
- Dalton, Russel J., *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Dalton, Russel J. “Review Symposium: Parties, Partisanship and Democratic Politics”, *Journal of Politics*, 7 (3), 2009, pp. 628-629.
- Deacon, Bob, Paul Stubbs, “Global social policy studies: Conceptual and analytical reflections”, *Global Social Policy*, vol. 13 n. 1, April 2013, 5-23.
- Diamandouros, P. Nikiforos, “Southern Europe: A Third Wave Success Story”, Larry Diamond, Marc Plattner (eds.), *Consolidating Third Wave Democracies*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.
- Diamond, Larry, “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, Vol. 26, Issue 1, January 2015, pp. 141-155.
- Dias, Gonçalo Paiva, “Governo eletrónico local: a dimensão é determinante?”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 137-142.
- Estanque, Elísio, Hermes Augusto Costa (orgs.), *O sindicalismo português e a nova questão social – crise ou renovação?*, Coimbra: Almedina, 2011.
- Estanque, Elísio, Hermes Augusto Costa, “Labour relations and social movements”, Denis Erasga (ed.), *Sociological Landscapes: Theories, Realities and Trends*, Rijeka, Croácia, Intech, 2012, pp. 257-282.
- Estanque, Elísio, Hermes Augusto Costa, “Austerity policies and trade unionism: a glance at Portugal”, *Global Labour Column*, 2014. <http://column.global-labour-university.org/2014/12/austerity-policies-and-trade-unionism.html>.
- Estanque, Elísio, Hermes Augusto Costa, Manuel Carvalho da Silva, “O futuro do sindicalismo na representação sociopolítica”, André Freire (org.), *O Futuro da Representação Política Democrática*, Lisboa: Vega, 2015, pp. 119-142.
- Falanga, Roberto, “Desafios e horizontes da participação cívica nas políticas públicas”, João Ferrão, A. Horta (Eds.), *Ambiente, Território e Sociedade. Novas Agendas de Investigação*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 197-203.
- Fernandes, António Teixeira, “Poder Local e Democracia”, *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 1ª série, vol. 2, 1992, pp. 29-59.
- Fernandes, Tiago, “Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s”, *Democratization*, vol. 22, Issue 6, September 2015, pp. 1074-1104.
- Fitzgerald, J., J. Wolak, “The roots of trust in local government in Western Europe”, *International Political Science Review*, 37 (1), 2016, pp. 130-146.
- Freire, André (ed.), *Recrutamento Parlamentar: os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa: STAPE, MAI, 2001.
- Freire, André, “A new era in democratic Portugal? The 2009 European, legislative and local elections”, *South European Society and Politics*, vol. 15, n. 4, 2010, pp. 593–613.

Freire, André, Rodrigo Martins, Manuel Meirinho, “Electoral rules, political competition, and citizens’ participation in the Portuguese local elections, 1979-2009”, *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 11, n. 2, 2012, pp. 189-208.

Freire, André, Marco Lisi, Ioannis Andreadis, José Manuel Leite Viegas (eds.), “Political Representation in times of Bailout: Evidence from Portugal and Greece”, Special Issue *South European Society and Politics*, vol. 19, n. 4, 2014, pp. 413-559.

Freire, André, *Austeridade, Democracia e Autoritarismo*, Lisboa: Nova Vega, 2014.

Freire, André, “Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspetiva comparada”, *E-Pública. Revista Eletrónica de Direito Público*, n. 4, 2015a.

Freire, André (org.), *O Futuro da Representação Política Democrática*, Lisboa: Vega, 2015b.

Freire, André, “O Futuro da Democracia Representativa”, André Freire (org.), *O Futuro da Representação Política Democrática*, Lisboa: Vega, 2015c, pp. 15-71.

Freire, André, Marco Lisi, José Manuel Leite Viegas (coords.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa: Coleção Parlamento, AR, 2015.

Fukuyama, Francis, “Why Is Democracy Performing So Poorly?”, *Journal of Democracy*, Vol. 26, Issue 1, January 2015, pp. 11-20.

Gibbs, Graham, *Learning by Doing: A guide to teaching and learning methods*, Oxford, Further Education Unit, Oxford Polytechnic, 1988.

Guérin, Élodie; Kerrouche, Éric, “From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe”, *Local Government Studies*, vol. 34, n. 2, 2008, pp. 179-201.

Guerra, Isabel Pimentel, “Poder local: reprodução ou inovação?”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, n. 1, 1986, pp. 55-65.

Guimarães, Maria Helena, Ana Paula Barreira, Thomas Panagopoulos, “Declínio Populacional nas Cidades de Portugal – Onde e Porquê”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n. 40, novembro 2015, pp. 23-38.

Guldi, Jo, David Armitage, *The History Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Hajnal, Zoltan L., Paul G. Lewis, “Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections”, *Urban Affairs Review*, vol. 38, n. 5, 2003, pp. 645-668.

Healey, Mick, Alan Jenkins, *Developing undergraduate research and inquiry*, York, The Higher Education Academy, 2009.  
[https://www.heacademy.ac.uk/sites/default/files/developingundergraduate\\_final.pdf](https://www.heacademy.ac.uk/sites/default/files/developingundergraduate_final.pdf).

Inglehart, Ronald, *Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton: Princeton University Press, 1997.

Inglehart, Ronald, Pippa Norris, *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change around the World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Jalali, Carlos, “For Whom the Bailout Tolls? The Implication of the 2013 Local Elections for the Portuguese Party System”, *South European Society and Politics*, vol. 19, issue 2, 2014, pp. 235-255.

Jans, W., B. Denters, A. Need, M. Van Gerven, “Mandatory innovation in a decentralised system: The adoption of an e-government innovation in Dutch municipalities”, *Acta Politica*, 51 (1), 2016, pp. 36-60.

John, Peter, Alistair Cole, "Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared", *Local Government Studies*, vol. 25, n. 4, 1999, pp. 98-115.

Jorge, Susana, "Autonomia e (in)dependência financeira dos municípios", Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 145-151.

Karnig, Albert K., B. Oliver Walter, "Decline in Municipal Voter Turnout. A Function of Changing Structure", *American Politics Research*, vol. 11, n. 4, October, 1983, pp. 491-505.

Laclau, Ernesto, *La razón populista*, trad. Soledad Laclau, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2007.

Lago, Ignacio, Ferran Martínez, "Why new parties?", *Party Politics*, vol. 17, n. 1, January 2011, pp. 3-20.

Lobo, Marina Costa, José Santana Pereira, João Tiago Gaspar, "A introdução do voto preferencial em Portugal: uma experiência eleitoral", working paper, *Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra*, dezembro 2015.

Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett, Gerry Stoker, "Trends in Public Participation: Part 1. Local Government Perspectives", *Public Administration*, vol. 79, n. 1, 2001, pp. 205-222.

Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett, Gerry Stoker, "Trends in Public Participation: Part 2. Citizens' Perspectives", *Public Administration*, vol. 79, n. 2, 2001, pp. 445-455.

Lüchmann, Lígia Helena Hahn, "Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo", *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008, pp. 87-97.

Lüchmann, Lígia Helena Hahn, "Political participation and learning in participative budget: A case study in a commune of Santa Catarina, Brazil", *Educação & Sociedade*, 33 (119), junho 2012, pp. 513-532.

Lundåsen, Susanne Wallman, "Civil society and political participation: What type of political participation is influenced by community level involvement in civil society?", *Swiss Political Science Review*, 21 (1), 2015, pp. 140-157.

Mair, Peter, "Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world", *Party Politics*, n. 17, January, 2011, pp. 21-44.

Martins, Manuel Meirinho, *As eleições autárquicas e o poder dos cidadãos*, pref. João Bettencourt da Câmara, Lisboa: Vega, 1997.

Martins, Manuel Meirinho, *Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores. Um Contributo para o Estudo da Democracia Portuguesa*, Lisboa: ISCPS – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

Martins, Manuel Meirinho, *Participação Política e Democracia. O Caso Português 1976-2000*, pref. de João Bettencourt da Câmara, Lisboa: ISCPS, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004.

Meadowcroft, John, "Political Recruitment and Local Representation: The Case of Liberal Democrat Councillors", *Local Government Studies*, vol. 27, n. 1, 2001, pp. 19-36.

Merkel, Wolfgang, "Is capitalism compatible with democracy?", *Comparative Governance and Politics, Z Vgl Polit Wiss*, vol. 8, n. 2, 2014, pp. 109-128.

Miguéis, Jorge, *et all* (anot. e coment.), *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais. Anotada e comentada*, Lisboa: INCM, CNE, 2014.

- Montero, José Ramon, Sonja Zmerli, Kenneth A. Newton, “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, n. 122, 2008, pp. 11-54.
- Morlino, Leonardo, José Ramon Montero, “Legitimacy and Democracy in Southern Europe”, Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, Hans-Jurgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 231–260.
- Norris, Pippa (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Norris, Pippa, *A Virtuous Circle? Political Communications in Post-Industrial Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Norris, Pippa, *Democratic phoenix: Political activism worldwide*, New York: Oxford University Press, 2002.
- Norris, Pippa, *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Norris, Pippa, *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Norris, Pippa, Mona Lena Krook, “Women in Elective Office Worldwide: Barriers and Opportunities”, Sue Thomas, Clyde Wilcox (eds.), *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*, 3<sup>rd</sup> Edition, Oxford, New York: Oxford University Press, 2014, pp. 288-305.
- Oliveira, César (ed.), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa: Temas e Debates, Círculo de Leitores, 1996.
- Oliver, J. Eric, *Democracy in Suburbia*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Pequito, Conceição, Jorge de Sá, *Capital Social, Economia Social e Qualidade da Democracia em Portugal*, Lisboa: Cases, 2015.
- Piattoni, Simona (ed.), *Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective*, New York: Cambridge University Press.
- Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, translated by Arthur Goldhammer, Cambridge, Massachusetts, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- Pinto, António Costa, Pedro Magalhães, Ekaterina Gorbunova, Luís de Sousa, *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos – Relatório I*, Lisboa: Imprensa de Ciência Sociais, 2012.
- Pinto, Pedro Ramos, *Lisbon Rising. Urban Social Movements in the Portuguese Revolution, 1974-75*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2013.
- Plattner, Marc F., “Is Democracy in Decline?”, *Journal of Democracy*, Vol. 26, Issue 1, January 2015, pp. 5-10.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Limits of Self-Government*, New York: Cambridge University Press, 2010.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, New York: Cambridge University Press, 1999.
- Przeworski, Adam, “Accountability for Economic Outcomes”, Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, New York: Cambridge University Press, 1999.

- Putman R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Shuster, 2000.
- Putnam, R. D., *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Rallings, Colin, Michael Thrasher, Galina Borisyuk, Mary Shears, “Parties, Recruitment and Modernisation: Evidence from Local Election Candidates”, *Local Government Studies*, vol. 36, n. 3, 2010, pp. 361-379.
- Rao, Nirmala, “The Recruitment of Representatives in British Local Government: Pathways and Barriers”, *Policy and Politics*, vol. 26, n. 3, 1998, pp. 291-305.
- Rao, Nirmala, “Representation under Strain: The British Experience”, Nirmala Rao (ed.), *Community and Representation in Western Democracies*, Basingstoke, MacMillan, 2000.
- Reiser, Marion, Everhard Holtmann (eds.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Urban and Regional Research International, vol. 11, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Rosa, Bárbara, “A má despesa pública não emigrou”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 171-175.
- Rowe, Kelly T., Ignacio Lago, Santiago Lago-Peñas, “The Partisan Consequences of Turnout Revisited”, *Comparative European Politics*, 13, July 2015, pp. 514-534.
- Ruivo, Fernando, “Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre o Centro e a Periferia”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 1990, pp. 75-95.
- Schaffner, Brian F., Matthew Streb, Gerald Wright, “Teams without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections”, *Political Research Quarterly*, vol. 54, n. 1, Mar., 2001, pp. 7-30.
- Schmitter, Phillippe C., Guillermo O’Donnel, Laurence Whitehead (ed.), *Transitions from Authoritarian Rule*, vol. 1, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Schmitter, Phillippe C., *Portugal: do autoritarismo à democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.
- Schmitter, Philippe C., “Crisis and Transition, But Not Decline”, *Journal of Democracy*, Vol. 26, Issue 1, January 2015, pp. 32-44.
- Seixas, João, Simone Tulumello, Susana Corvelo, Ana Drago, “Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade”, *Cadernos Metrópole*, vol. 17, n. 34, novembro, 2015, pp. 371-399.
- Silveira, Luís Nuno Espinha da (coord. e prefácio), *Poder Central. Poder Regional. Poder local. Uma perspectiva histórica*, Lisboa: Edições Cosmos, 1997.
- Sobral, José Manuel, Pedro Tavares de Almeida, “Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901”, *Análise Social*, vol. XVIII (72-73-74), 1982, pp. 649-671.
- Sousa, Luís de, João Triães (eds.), *A Corrupção e os Portugueses – Atitudes, Práticas e Valores*, Lisboa: Edições Rui Costa Pinto, 2008.
- Sousa, Luís de, *Corrupção*, Lisboa: Edições FFMS, 2011.
- Sousa, Luís de, António Tavares, Filipe Teles, Susana Jorge, Nuno Ferreira da Cruz, *ITM 2013. Índice de Transparência Municipal*, Lisboa: Transparência e Integridade, Associação Cívica, 2013.

- Sousa, Luís de, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015.
- Sousa, Luís de, “Constrangimentos ao pluralismo I: sobre a relação Executivo-Oposição”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, pp. 71-79.
- Steyvers, Kristof, Herwig Reynaert, “‘From the Few are Chosen the Few...’ On the Social Background of European Mayors”, Henry Back, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 43-73.
- Stiglitz, Joseph E., *Rewriting the Rules of the American Economy: An Agenda for Growth and Shared Prosperity*, New York: Roosevelt Institute, 2015.
- Stoker, Gerry, *Why Politics Matters. Making Democracy Work*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006.
- Szucs, Stefan, Lars Stromberg (eds.), *Local Elites, Political Capital and Democratic Development. Governing Leaders in Seven European Countries*, Urban and Regional Research International, vol. 9, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Tavares, António F., Jered B. Carr, “So Close, Yet So Far Away? The Effects of City Size, Density, and Growth on Local Civic Participation”, *Journal of Urban Affairs*, 35 (3), 2013, pp. 283-302.
- Tavares, António F., Miguel A. Rodrigues, “The Supply of Political and Administrative Instruments of Participation: An Empirical Analysis of Local Government Choices”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 56, 2013, pp. 141-172.
- Tavares, Miguel Sousa, *Madrugada Suja*, Lisboa: Clube do Autor, 2013.
- Tavares, Rui, “Notas sobre representação – Enquanto se está à espera de uma reforma eleitoral”, *E-Pública. Revista Eletrónica de Direito Público*, n. 4, 2015.
- Thomas, Sue, “Introduction”, Sue Thomas, Clyde Wilcox (eds.), *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*, 3<sup>rd</sup> Edition, Oxford, New York: Oxford University Press, 2014, pp. 1-26.
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique [1835], edited by Eduardo Nolla, translated from the French by James T. Schleifer, Indianapolis: Liberty Fund, 2010.
- Uslaner, Eric M., Mitchell Brown, “Inequality, Trust, and Civic Engagement”, *American Politics Research*, vol. 33, n. 6, 2005, pp. 868-894.
- Verba, S., K. L. Schlozman, H. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Wollmann, Hellmut, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations”, *Local Government Studies*, vol. 30, n. 4, Winter, 2004, pp. 639-665.

**Investigadora do CIES, ISCTE, IUL. Doutorada em História Moderna e Contemporânea pelo ISCTE, IUL. Pós-doutoramento em Ciência Política. Especialista em processos de transição política, elites, memórias e identidades, História Rural e Urbana, poder local, História do trabalho e das ocupações, biografias. Diretora de um projeto sobre História da Medicina, da Ciência e da Saúde Pública. Autora de livros, artigos em revistas internacionais com arbitragem científica, sete dos quais na rede Scopus, capítulos de livros e mais de 100 entradas de dicionários e publicações eletrónicas. Construiu quatro bases de dados. Divulga regularmente o seu trabalho em conferências internacionais e seminários.**

**<http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=1754071740115560>.**

Trabalho de investigação realizado no âmbito de uma bolsa de Pós-Doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia com a ref. BPD/92956/2013, subordinada ao tema «Local Government in Portugal: political representation, leadership and the new elected mayors». Orientador: Prof. Doutor André Freire (ISCTE-IUL). Instituição de acolhimento: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, CIES, ISCTE, IUL.