

**ISCTE  IUL**  
**Instituto Universitário de Lisboa**

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Governança municipal: os cidadãos nas assembleias municipais. O caso da Grande Lisboa, em particular Lisboa, Cascais e Vila Franca de Xira.

Fernando José dos Santos Neves de Carvalho

Trabalho final submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração Pública

**ORIENTADOR:**

Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar  
ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Outubro de 2017



**ISCTE  IUL**  
**Instituto Universitário de Lisboa**

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Governança municipal: os cidadãos nas assembleias municipais. O caso da Grande Lisboa, em particular Lisboa, Cascais e Vila Franca de Xira.

Fernando José dos Santos Neves de Carvalho

Trabalho final submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração Pública

**ORIENTADOR:**

Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar  
ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Outubro de 2017



## AGRADECIMENTOS

Uma página para sintetizar as emoções vividas num longo período discente. É preciso, agora, num exercício de revisitação, escolher palavras que transmitam memória e agradecimento.

As primeiras são devidas a todos aqueles com quem, na qualidade de aprendiz, vivenciei uma experiência de partilha, de generosidades e de aquisição de novos conhecimentos. Abraços.

De entre estes, malgrado a tão grata lembrança de outros, sobressai a presença do Stênio. Trago-o aqui, envolvido nas palavras cantadas por Milton: “amigo, é coisa para se guardar debaixo de sete chaves, dentro do coração”.

À Manuela, uma vez mais, devo a presença e a companhia de bons e maus momentos que a realização desta tarefa exigente implicou.

A todos os meus docentes, porque me proporcionaram o prazer da revelação, também lhes manifesto a minha dívida.

Também aqui, se impõe, porque justa, uma referência particular ao Professor Juan Mozzicafreddo. Exemplo na investigação académica e memória viva daquilo que é uma das mais nobres atividades humanas: a da condição de professor.

Ao meu orientador, Doutor João Salis Gomes, devo a simpatia revelada desde as primeiras aulas, as subtis lições para o meu desenvolvimento enquanto aluno, o incentivo nos momentos difíceis, o apoio indispensável à concretização deste trabalho.

Para todos aqueles que, ao longo de um século, contribuíram para a emergência da Ciência da Administração, para a consolidação e o alargamento do conhecimento científico e legaram um património que enriquece o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da comunidade humana, vai o meu agradecimento final.

## RESUMO

O presente trabalho analisa, entre outros temas, a importância do reconhecimento do papel fundamental do cidadão num sistema político e administrativo democrático. Abordando estas matérias desenvolvem-se algumas propostas de qualificação e desenvolvimento dos instrumentos de participação cívica no âmbito das atribuições e competências das assembleias municipais, incluindo um enunciado dos impactes expectáveis na sequência da concretização dessas medidas. A intenção propositiva deste trabalho reparte-se em dois momentos do estudo: o primeiro é sugerido pela análise documental e sustenta pequenas propostas de alteração às práticas e normas regulamentares locais, visando a melhoria da relação entre aquele órgão municipal e a cidadania. A segunda proposta alicerça-se na literatura e em experiências comparadas que, numa operacionalização ainda recente, tem vindo a alterar padrões de atuação cívica e a desenhar novas formas de relacionamento administrativo mais exigentes, culminando com a proposição de medidas que proporcionem aos utentes ferramentas de ação e participação social nas deliberações das assembleias municipais, visando o pleno desenvolvimento da sua cidadania.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Assembleias Municipais; Governança, Cidadania.

## **ABSTRACT**

*This paper analyzes, among other issues, the importance of recognizing the fundamental role of the citizen in a democratic political and administrative system. Approaching these matters some proposals for qualification and development of the instruments of civic participation within the scope of the attributions and competences of the municipal assemblies are developed, including a statement of the expected impacts following the implementation of these measures. The purpose of this work is divided into two stages of the study: the first is suggested by the documentary analysis and supports small proposals to change local regulatory practices and standards, aiming at improving the relationship between that municipal body and citizenship. The second proposal is based on literature and comparative experiences that, in a recent operation, have been changing patterns of civic behavior and drawing new forms of administrative relationships more demanding, culminating in the proposition of measures that provide users with tools of action and social participation in the deliberations of municipal assemblies, aiming at the full development of their citizenship.*

*Keywords: Public Administration; Municipal Assemblies; Governance, Citizenship.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. O CONTEXTO TEÓRICO .....</b>	<b>3</b>
1.1 O Estado.....	3
1.2 O Município.....	7
1.3 O Estado e o Poder Local.....	9
1.4 A Governança Pública .....	12
1.5 A Cidadania .....	20
1.6 A Cidadania Administrativa .....	26
1.7 As Assembleias Municipais.....	27
<b>2. OS OBJETIVOS DO ESTUDO.....</b>	<b>33</b>
2.1 Os objetivos .....	33
2.2 A Análise Documental.....	36
<b>3. A PROMOÇÃO DO ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS NAS ASSEMBLEIAS     MUNICIPAIS DA GRANDE LISBOA .....</b>	<b>47</b>
3.1 As Propostas Incrementalistas .....	49
3.2 As Assembleias de Cidadãos .....	53
3.3 Os Impactes Esperados .....	64
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>67</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>72</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ilustração - Modelos de Democracia Participativa. Fonte própria, criada a partir de Calliopse Spanou, Citoyens et Administration (2003: 235-236).....	23
Figura 2 - comparação entre diferentes modelos de participação e relacionamento entre a Administração Pública e os indivíduos .....	25
Figura 3 - Nível de Abstenções nas eleições autárquicas. Fonte: CNE e MAI. ....	33
Figura 4 - Ranking de Transparência - Distrito de Lisboa. Fonte Associação de Transparência e Integridade, 2016.....	34
Figura 5 - Poder de Compra Per Capita na Grande Lisboa em 2013. Fonte: PORDATA, 2016. ....	35
Figura 6 - População residente - Grande Lisboa - 2016. Fonte: PORDATA, 2016.....	35
Figura 7 - Nível de Escolaridade (%) em Cascais, Lisboa e Vila Franca de Xira. Fonte: PORDATA, 2011. ....	36
Figura 8 - Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Vila Franca de Xira. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais. ....	37
Figura 9 - Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Cascais. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais. ....	38
Figura 10 - Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Lisboa. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais. ....	39
Figura 11 – Intervenções nas Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Lisboa, por gênero. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais. ....	40
Figura 12 - Intervenções nas Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Vila Franca de Xira, por gênero. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais.....	41
Figura 13 - Intervenções na Assembleia Municipal de Lisboa de 2014 a 2017 - Por tema. Fonte própria produzida pela análise das atas das assembleias. ....	42
Figura 14 - Intervenções na Assembleia Municipal de Lisboa de 2014 a 2017 - Por tema e percentual de cada tema. Fonte própria produzida pela análise das atas das assembleias. .	42
Figura 15 - Momento de intervenções do público nas assembleias municipais. Fonte própria, elaborado pela análise dos regimentos municipais das assembleias da Grande Lisboa. ....	43

Figura 16 - Âmbito da intervenção do público nas Assembleias da Grande Lisboa. Fonte própria. Criado a partir dos regimentos municipais das assembleias da Grande Lisboa.....	44
Figura 17 - Tempo concedido ao público para as intervenções nas assembleias da Grande Lisboa. ....	45
Figura 18 - Número de petições às assembleias municipais de Lisboa, Cascais e Vila Franca de Xira de 2014 a 2017.....	46
Figura 19 - Objetos das petições do público. Fonte: própria, a partir da leitura das petições. ....	46
Figura 20 - Escala de Participação de Pröper. Fonte: Hugo Swinnen, 2005. ....	54

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

CRP – Constituição da República Portuguesa

CPA – Código do Procedimento Administrativo (2015)

RJALEIAA – Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico

RJOA – Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos

*Sicinius Velutus: What is the city but the people?  
Citizens: True, the city is the people.*

William Shakespeare, *Coriolanus*

## INTRODUÇÃO

Escolher a cidadania como a problemática do presente trabalho representa o reconhecimento do papel fundamental do cidadão num sistema político e administrativo democrático. Na verdade, ele é, hoje, por um lado, entendido como a inquestionável fonte de legitimidade do Estado, o destinatário último da atividade desenvolvida pela Administração Pública (Gomes, 2001:99), mas, ainda, um recurso da gestão pública, na dimensão de co-formulador da decisão pública e da potencial qualidade de coprodutor de serviços e bens públicos (Chevallier, 2008; Callioupe, 2003).

A temática da governança, por seu turno, no contexto da Ciência Administrativa, malgrado a não existência de uma uniformidade conceptual, tem vindo a realçar a importância do cidadão num quadro de uma multiplicidade de “actores que se interagem e se auto-regulam” (Gomes, 2001: 78).

Mas os conceitos de governança e de cidadania não são compreensíveis desenquadrados de um quadro de referência teórico mais amplo. A primeira parte do primeiro capítulo do presente texto assume, assim, como primordiais objetos de indagação o conceito de Estado, de cidadania e governança. Constituiria sempre uma tarefa incontornável. Na verdade, é a partir da sua conceptualização que se podem alicerçar conceitos como servidores públicos, Administração Pública, gestão pública, interesse público, instituições ou recursos públicos e esfera pública (Habermas, 2012). A questão do Estado tem constituído um problema secular, sujeito a uma ampla e contínua discussão. Com recurso a várias disciplinas científicas e à filosofia, tem-se procurado definir a sua natureza, as suas funções e a sua génese, ou *raison d'être*. No presente trabalho servimo-nos da sua justificação *hobbesiana* para identificar um “recurso específico que lhe é próprio” e fundamental: o monopólio do uso legítimo da “violência física” (Weber, 2000).

A segunda parte do primeiro capítulo admite que, na atual fase de evolução social e política, a organização da atividade desenvolvida pelo Estado perdeu, na geografia civilizacional em que nos incluimos, as tradicionais características de autoridade, de verticalidade e unilateralidade, para adquirir horizontalidade, partilha, transparência, responder a exigências de *accountability* e até a uma coprodução da decisão pública. Esta profunda alteração do *modus operandi* administrativo recebeu a designação de *governance*,

ou governança. Ao tornar-se uma “*political catchword during the 1990s*” (Pierre Jon, B. Guy Peters, 2000) a noção de governança ainda não recolhe um entendimento que seja universalmente aceite. Várias definições têm vindo a ser adiantadas, dificultando, naturalmente, a cabal e inequívoca compreensão do conceito pelos estudiosos da Administração Pública, ou da Ciência Política. A apreciação que empreendermos conduzir-nos-á aos doze princípios da *boa governança local*.

A conclusão do primeiro capítulo desenvolver-se-á em torno de um dos atores fundamentais do fenómeno da governança e que, constitui também, em última análise, num contexto histórico pós-liberal, a fonte de legitimação do poder estadual e da sua atividade, desenvolvida pela Administração Pública. Referimo-nos, naturalmente, à noção da cidadania. Esta é definida como um elemento decisivo do *administrative State*, uma vez que este pressupõe “*active citizens because it needs a viable democratic politics if it is to remain a State rather than to continue a mere management mechanism*” (Stivers, 1996), e «*implies active involvement in political life*» (Denhardt and Denhardt, 2011), aportando transformações profundas na conceção do Estado e das suas funções, responsável que é por uma «*provision of welfare*” (Marshall, 1950).

O capítulo seguinte debruça-se sobre a análise documental das atas das reuniões das assembleias municipais de Lisboa, Cascais e Vila Franca de Xira, no decurso do mandato 2013-2017, pelos regimentos municipais que regulam o funcionamento daquelas assembleias deliberativas nestas três últimas autarquias, e, por fim, pelas petições subscritas por cidadãos dos dois primeiros municípios, uma vez que no município de Vila Franca de Xira nunca este último instrumento participativo foi ensaiado.

O capítulo final, como se espera e deseja de um trabalho deste tipo, pretende desenvolver algumas propostas de qualificação e desenvolvimento dos instrumentos de participação cívica no âmbito das atribuições e competências das assembleias municipais, incluindo um enunciado dos impactes expectáveis na sequência da concretização dessas medidas. A intenção propositiva acaba por se repartir em dois momentos: o primeiro é sugerido pela análise documental e sustenta pequenas propostas de alteração às práticas e normas regulamentares locais, visando a melhoria da relação entre aquele órgão municipal e a cidadania. A segunda proposta alicerça-se na literatura e em experiências comparadas que, numa operacionalização ainda recente, tem vindo a alterar padrões de atuação cívica e a desenhar novas formas de relacionamento administrativo mais exigentes, redefinindo as “relações de poder fundamentais dentro da sociedade política” (Mozzicafreddo, 2000).

# 1. O CONTEXTO TEÓRICO

## 1.1 O Estado

A discussão sobre o conceito de Estado parece interminável. A história, a filosofia, o direito, a sociologia e, claro, a Ciência Administrativa, têm procurado estabelecer uma compreensão e uma fundamentação desse complexo objeto de estudo. Pierson, por exemplo, inicia-nos, com fina ironia, nos obstáculos inerentes à formulação de uma definição de Estado, socorrendo-se de uma sugestiva analogia: um juiz do Supremo Tribunal dos Estados Unidos ao ser confrontado com a necessidade de precisar, num determinado caso judicial, o conceito de pornografia, reconheceu as dificuldades da sua exata conceptualização, em termos abstratos e rigorosos. Contudo, malgrado essa dificuldade, afirmou “*I know it when I see it*”. É também esse tipo de dificuldade que experimenta quem tenta definir o Estado, como argumenta Pierson (2011: 4):

*(...) we might find it difficult to give a precise and comprehensive definition of the state, but we think we recognize it when it flags us down on the motorway, send us a final tax demand or, of course, arranges for old age pension to be paid at the nearest post office. We may also think that we recognize the long arm of the State as CNN shows us a group of marines raising their national flag over some distant corner of windswept desert.*

António Hespanha buscou na etimologia auxílio para a construção do conceito. Assim, recorda que a “palavra é muito antiga na tradição política europeia. “*Status*”, “*stato*”, “*estat*”, “*estado*”, “*estate*”, “*staat*” significa antes de tudo um bem fundiário e, relacionado com isto e no plural, ou o património de um príncipe ou os “estados” territoriais; para além disto, o estado de uma comunidade, no sentido da sua constituição”. (Hespanha, 2004: 27).

Carl J. Friederich ousou situar no tempo uma data de nascimento para a ideia de Estado moderno: 10 de novembro de 1630. Um local: Versailles. Escolheu uma frase que perdurará na história: «*Je suis plus attaché à mon État qu'à ma mère*». O autor destas palavras foi Luis XIII, tendo as mesmas sido proferidas durante a crise política protagonizada por Maria de Médicis e o Cardeal de Richelieu, quando a rainha-mãe exigiu a demissão do primeiro-ministro do jovem monarca, que importa interpretar no contexto de um conflito secular pela hegemonia europeia, entre a França borbónica e a casa dos Habsburgos, quer na sua variante austríaca, quer no ramo espanhol, que teve o desenlace conhecido nos Tratados da Vestefália, mas que identifica bem o conflito entre o interesse

do Estado e a sua autonomização e predominância sobre uma ligação afetiva fundamental que a relação filial pressupõe (C. J. Friederich, *apud* Dyson, 2009: 45).

Dyson, no entanto, pretende identificar o Estado como um novo elemento na sociedade, uma estrutura dotada de autoridade vocacionada para se assumir como uma “*mechanical organization of constraint*” e, uma sociedade com uma peculiar forma de vida coletiva (Dyson, 2009: 34-35).

Chevallier, por seu turno, argumenta que a noção que buscamos apresenta-se com três tipos de significados: (i) como uma “*entité abstraite*”, (ii) como um conjunto de “*rôles spécialisés*” e, por fim, (iii) como um tipo de “*organisation politique*”. No primeiro significado, salienta o carácter simbólico do Estado, enquanto fiel-depositário da identidade social e do suporte e fundamento do poder: “*les gouvernants étant censés décider, non pas en leur nom propre, mais en son nom*”. Quanto aos “papéis especializados”, precisa que no desenvolvimento das funções de autoridade, se acentuou a distinção entre o público e o privado, na dissociação entre a “*puissance étatique*” e a “*puissance sociale*”, que estará na origem de uma divisão de papéis sociais, com a consequente emergência dos “*professionnels de la chose publique*”. Por fim, a ideia de Estado será também utilizada recorrentemente para caracterizar um tipo de organização política associada à moderna sociedade e que se alargou progressivamente à escala planetária (Chevallier, 1999: 3).

Na delimitação do conceito de Estado, é largamente sugerido o recurso a uma referência fundamental no campo da sociologia, intensamente citada na Ciência da Administração: Max Weber. É ele que afirma que a definição de Estado deve ser sustentada a partir do “recurso específico que lhe é próprio”, que é a “violência física”, sem prejuízo de reconhecer que a mesma não constitui “o meio normal ou único de que o Estado se serve – não é disso que se trata -, mas sim o meio que lhe é específico” (Weber, 2000:16). E ao afirmá-lo aproxima-se de uma linha de pensamento que compreende também Maquiavel e Hobbes.

Na sua obra, o *Leviatã*, o autor britânico conclui que a condição natural da humanidade é um estado de guerra: “Os seres humanos competitivos e vulneráveis acabam por tentar matar-se uns aos outros”. A solução consistiu em entregar o poder de controlo da violência nas mãos de um único decisor, o “soberano”. “A soberania é uma espécie de monopólio da violência, uma vez que existirão sempre bolsas de violência doméstica e criminal (...) é antes, o monopólio do direito de utilizar a força coerciva como solução para o conflito humano. É o poder de fazer a lei e de a aplicar. Só os soberanos estão

autorizados a magoar o povo sem sofrer represálias” (Runciman, 2016: 27). Isto é, “o Estado Moderno é um associação institucional de mando, a qual, dentro de um território, tentou com exto monopolizar a violência física legítima (...) expropriando a totalidade dos funcionários feudais autónomos, que, antigamente dispunham desses meios por direito próprio (...)” (Weber: 2000: 24). Um Estado que não garanta o exercício deste *monopólio* é considerado um “*failed state*” e a própria definição, em circunstâncias muito estritas, do que é aceitável, ou não, da utilização não criminalizada dessa violência, compete ao Estado (Jachtennfuchs, 2005: 37). Esta utilização legitimada do uso da força é desenvolvida de duas formas institucionais distintas, a policial e a militar (Jachtennfuchs, 2005: 38).

A classe dos juristas vai desempenhar um papel relevante na edificação do Estado moderno, inspirando-se no direito romano, rapidamente irão construir a tese de que no rei “residia a fonte de todo o direito positivo” (Marcos, 2016: 186). Jean Bodin, constitui um dos melhores exemplos desse paradigma, conferindo a base teórica do absolutismo e ao definir a soberania como o “poder absoluto e perpétuo que é próprio do Estado” (Gomes, 2010: 354) Rousseau, no entanto, *democratiza* o conceito de soberania, transformando-a num “atributo do povo no seu conjunto” (Gomes, 2010: 356).

Este Estado, cuja caracterização nos tem orientado conheceu inúmeras vicissitudes. Após as revoluções liberais, a emergência do Estado Constitucional e o primeiro grande conflito mundial ele teve de saber encontrar respostas às solicitações de uma cidadania crescentemente exigente. Num conhecido ensaio T. H. Marshall constata que o conteúdo da cidadania “*has evolved over time*”. Ele estrutura o seu pensamento no Reino Unido, as concessões iniciais pelas autoridades “provided a lever that could be wielded to demand others, and tese in return led to further claims for equal treatment”. Iniciou-se no séc. XVIII com a luta por direitos e obrigações iguais perante a lei e expandiu-se no séc XIX para cobrir de igual forma a participação na vida política, especialmente pelo sufrágio universal e no século XX “*shifted its attention to equal oportunities to share in the country material and cultural heritage, especially through State provision of Welfare*” (Marshall: 1950). “O objetivo de libertar as sociedades da necessidade e do risco” (Mozzicafreddo, 2000: 6) encontra-se na base de uma das mais importantes transformações do Estado, de tal forma que esta nova realidade estadual passa a ser adjetivada com o vocábulo “Previdência”. Entre 1903 e 1929 irão ser instituídos, nos países mais industrializadas da Europa, os esquemas de segurança social básicos, designadamente seguros de acidentes de trabalho, seguros de doença, seguros de velhice-invalidez e sistemas de proteção aos desempregados (Mozzicafreddo, 2000: 7).

Contudo, boa parte do século XX foi “fortemente moldada por controvérsias sobre a dimensão e a importância adequadas do Estado” (Fukuyama, 2006: 17) e nas duas décadas finais do século XX, com a reação reaganiana e tatcheriana, “a redução da dimensão do sector público foi o tema dominante da política”. Nas palavras deste autor, “a dilatação do Estado tinha infectado (...) muitos países em vias de desenvolvimento”. Serve-se do significativo exemplo do México: o conjunto da despesa pública no PIB deste país cresceu de uns meros 21%, em 1970, para atingir, em 1982, o valor de 48% (Fukuyama, 2006: 18). Mas Fukuyama vai acabar por concluir que:

Os definidores de políticas de desenvolvimento encontram-se, por isso, numa posição irónica. A era do pós-Gerra Fria começou sob o domínio intelectual dos economistas, que pressionavam fortemente no sentido da liberalização e da redução do Estado. Dez anos volvidos, muitos economistas concluíram que algumas das variáveis mais importantes a afectar o desenvolvimento não são de todo económicas, estando antes relacionadas com as instituições e a política. Havia uma dimensão inteira do estadismo completamente perdida que necessitava de ser explorada: a da construção de Estados. (Fukuyama, 2006: 34).

Se «a desregulamentação avança», ela não impede que, simultaneamente, se acentue também «a importância da regulação e da orientação do sistema social. Os parâmetros do modelo do Estado-Providência parecem deslocar-se desde a predominância da ação coletiva para a concepção do estado, como catalizador-dinamizador» (Mozzicafreddo, 2000: 67)

Mais recentemente, segundo Dyson (2009), o debate sobre o Estado centra-se em torno dos conceitos de “*lean state*” (Jann, 2006), de “*enabling state*” (Bogumil e Jann, 2009) e de “*preventative state*” (Denninger, 1988). Em qualquer dos casos, o que se pretende é a focalização num processo, mediante o qual “o Estado redistribui o seu poder pela sociedade” (Ranson e Stewart, 2003, *apud* Ferraz, 2008). Ou, onde se valoriza a ideia de coprodução, de parceria, que diferenciam a relação política da relação mercantil e expressam “*l’ideal du citoyen actif*” e uma “*conception de la citoyenneté avancée par les courants de la démocratie radicale, participative*” (Spanou, 2003: 219).

Mas se nos atrevermos a finalizar esta procura de uma compreensão do conceito de Estado, ela será alicerçada na escola lisboeta de Administração Pública, entendendo-o como “sistemas de funcionamento que não apenas estruturam as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, mas também, e sobretudo, estruturam as relações de poder fundamentais dentro da sociedade política” (Mozzicafreddo, 2000: 3).

*Não há política sem cidade.*

*Não há realidade na história sem a história da cidade.*

Paul Virilio

## 1.2 O Município

Weber, uma vez mais, a abrir reflexões fecundas sobre a origem do capitalismo moderno, num ensaio sobre a *A cidade* (1999: 409, 415, 419):

Nem toda a “cidade”, no sentido económico, e nem toda a fortaleza submetida, no sentido político-administrativo, a um direito especial dos habitantes era uma “comuna” (...) para isto era necessário que se tratasse de povoados com carácter artesanal-comercial (...) relativamente desenvolvido (...) com as seguintes características: 1) uma fortificação, 2) um mercado, 3) um tribunal próprio e (...) um direito próprio, 4) carácter de associação e (...) 5) autonomia (...) e, portanto, uma administração realizada pelas autoridades, em cuja nomeação participassem de alguma forma os cidadãos.

Significativamente, podem-se identificar duas noções fundamentais para a perspetiva de Weber sobre a cidade: autonomia e cidadania. Com efeito, “na cidade medieval (...) os cidadãos urbanos usurparam – e esta foi a grande inovação, objetivamente *revolucionária*, da cidade medieval do ocidente, em oposição a todas as outras – o rompimento do direito senhorial. Nas cidades do centro e do norte europeu surgiu o conhecido lema: “o ar da cidade faz livre” (Weber, 1999: 427).

Em Portugal, estas cidades, ou concelhos viriam a desempenhar um papel social e político de relevo enquanto “refúgios dos foros populares (...) que conseguiram repelir a força com a força e converter-se numa entidade política” (Herculano) e, simultaneamente, de auxiliar precioso na afirmação do Estado nacional, no seu primeiro período de construção e consolidação. Assistiu-se a um “complicado xadrez social”, em que a coroa desenvolveu, em simultâneo, um movimento de aproximação à nobreza e ao clero, “para garantir auxílios militares e financeiros, (tendo) constantemente de doar novos senhorios à nobreza e coutar terras da Igreja, reforçando o enorme poderio terratenente e jurisdicional dos privilegiados”, mas apoiava-se, de igual modo, no fomento da “expansão desses senhorios populares colectivos que eram afinal os concelhos”, os quais dependiam da coroa e eram seus apoiantes (Coelho, 1986: 5). Com o advento da paz e a consolidação do processo de reconquista e das fronteiras nacionais, os monarcas vão empreender um movimento que vai “cercear-lhes as liberdades, proibindo-lhes o aumento de bens e

restringindo-lhes as jurisdições” (Coelho: 1986: 9), mas generalizando a sua utilização como estrutura de organização territorial em todo o país (Monteiro, 1996).

Progressivamente, “os ofícios do concelho estavam essencialmente nas mãos daqueles que podemos qualificar de pequena nobreza, de proprietários rurais e mercadores” Nos séculos subsequentes apenas se consagrará o perfil aristocrático e enquistado da vida municipal (Coelho, 1986: 27-28; Monteiro, 1996; Hespanha, 2004).

Também é essa a experiência administrativa comparada. Em Paris, a primeira municipalidade nasce aproximadamente em 1260, por iniciativa da coroa, visando a reorganização administrativa da cidade. Significativamente, os responsáveis municipais são todos “*des notables choisis parmi les familles les plus anciennes et les plus riches de Paris*” (Boven, 2017: 15). A sua missão também assume um carácter representativo junto da coroa, sempre que esta “*a quelque chose a lui demander (souvent de l'argent!)*” (Boven, 2017: 16).

Entre o séc. XV e o XVI a estabilização do quadro institucional do poder municipal irá manter-se, no essencial, até à nova ordem liberal (Monteiro, 1996: 19).

Com o advento do liberalismo, as Cortes Constituintes não terão complacência para com uma instituição percecionada como uma organização “que impedia a unidade do Estado e coarctava a liberdade dos cidadãos” E ao aplicar o princípio da separação de poderes (Montesquieu), “separando a justiça da administração, a primeira grande modificação estava alcançada”. A justiça passou a aplicar um direito uniforme e a dispor de magistrados independentes. “Nas Câmaras ficava o governo económico: promoção da agricultura, do comércio, da indústria, além da saúde pública, do cuidar das escolas e da assistência”. Os verdadeiros centros de poder transferem-se para o administrador geral dos distritos, de nomeação governamental, “primeira versão portuguesa do perfeito francês” (Coelho, 1986: 64). Para além de uma profunda reestruturação territorial – diretamente inspirada na legislação napoleónica – que Mouzinho da Silveira fez publicar em 12 de Maio de 1832 – o liberalismo imporá a centralização, contra “a desregrada actuação de velhas nobrezas locais”, a igualdade e o fim dos privilégios, a universalidade da lei e o fim dos particularismos locais (Coelho, 1986: 64-65).

A história do municipalismo no período monárquico-constitucional, na 1ª República e no Estado Novo, malgrado algumas proclamações descentralizadoras, ou regeneradoras, não permite outra conclusão senão a de que a um centralismo, sucede outro centralismo (Oliveira, 1996:243).

*“Filho (...) respeita os concelhos e faz que tenham os seus direitos, tanto os grandes como os pequenos”.*

Testamento de D. Henrique de Borgonha a seu filho D. Afonso Henriques.

### **1.3 O Estado e o Poder Local**

O legislador constituinte democrático estabeleceu, entre nós, na constituição vigente e em contradição com os regimes constitucionais anteriores, que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” (art. 235.º, n.º 1 da CRP – Constituição da República Portuguesa). É de resto, e muito significativamente, uma redação que se mantém rigorosamente idêntica àquela que foi aprovada no texto original de 1976, atestando uma larga convergência sobre a função e o relevo do denominado poder local, bem como da consolidação na consciência coletiva da missão institucional que lhe incumbe. Este enunciado constitucional, sob o ponto de vista doutrinário, significa o reconhecimento de que o poder local é “uma administração política, democraticamente legitimada” e, por outro lado, que as autarquias locais não se configuram como “meras corporações administrativas de “administração indirecta” do Estado” (Canotilho e Moreira, 2014: 715). Para estes autores, as autarquias locais não constituem apenas uma manifestação de “autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político (...): o poder local (...). Por isso é que as autarquias locais são um elemento inerente à *organização democrática do Estado*” (Canotilho e Moreira, 2014: 715). Por outro lado, acrescentam que “autonomia quer dizer *poderes próprios mais órgãos próprios*” (Canotilho e Moreira, 2014: 716). Mas esta moderna consensualização jurídico-constitucional é o resultado de uma longa evolução histórica, percorrida por orientações, por vezes, contraditórias entre si. Com efeito, as relações entre a Administração Central e a local, sendo ambas instâncias onde se exerce o poder, constituíram e constituem áreas de fricção institucional constante. Desde logo, porque “os diferentes agentes da administração real, ao nível local, estavam “especialmente vocacionados para tornar efectivos os direitos fiscais do monarca” (Marcos, 2016: 203). As tensões relativas à distribuição dos recursos públicos podem assumir, de resto, múltiplas variáveis, por exemplo, Pierre e Peters (2000) assinalam o fenómeno do “*passing the*

*buck*”, para descrever a tentação do Estado central, no contexto e ao abrigo do pretexto da descentralização, reduzir as pressões sobre o respetivo orçamento, transferindo acréscimos de responsabilidades com a realização de despesa pública para a administração autárquica.

“O reconhecimento oficial de governos autónomos só vai surgir nos finais do séc. XI, com as primeiras cartas de foral”, sendo certo, no entanto, que nos dois séculos seguintes o fenómeno da outorga deste tipo de documentos conhecerá um assinalável incremento (Coelho, 1986: 3-4). Contudo, “no longo período que decorre desde o século XV, em que os reis começaram a introduzir nos concelhos os seus corregedores e juízes de fóra até os nossos dias, o município viveu sempre tutelado pela corôa. A escassêz de recursos nunca o deixou medrar”, constata um dos grandes estudiosos da instituição municipal no século XIX (Nogueira, 1993: 93). A introdução da democracia em 1974 veio permitir a instauração de uma verdadeira descentralização (art. 237.º da CRP).

A Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada em 1985, no âmbito do Conselho da Europa prescreve, precisamente, o princípio da autonomia local, considerando-a como “o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem (...) sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos” (art. 3.º, n.º 1), através de “membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal” (art. 3.º, n.º 2). O mesmo princípio atribui ao poder local “completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência” (art. 4.º, n.º 2). Determina, ainda, que, em regra, “as atribuições conferidas às autarquias locais devam ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central, ou regional” (art. 4.º, n.º 4). Constituem seus naturais corolários a regra convencional de que “as autarquias devem ser consultadas (...) durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que directamente lhes interessem” (art. 4.º, n.º 6), bem como a da obrigatória consulta prévia sobre a alteração dos respetivos limites territoriais (art. 6.º). Por fim, outras três matérias, da maior importância prática e coerência teórica no desenvolvimento do princípio da autonomia local encontram consagração na referida carta europeia: a redução da tutela administrativa à tutela de legalidade (art. 8.º), o direito a recursos financeiros “adequados” e “proporcionais” à prossecução das suas atribuições (art. 9.º) e o direito de associação com outras autarquias (art. 10.º). O princípio da autonomia do poder local constitui, no nosso ordenamento jus-constitucional, um dos limites materiais a um procedimento de revisão constitucional (alínea n) do art. 288.º da CRP), integrando-se, assim, no conceito da “identidade constitucional”, isto é, do conjunto

de princípios fundamentais que formam o “núcleo essencial” da Constituição, cuja “permanência se torna necessária para a própria *continuidade*” da lei fundamental (Canotilho e Moreira, 2014: 1011-1012).

O município tem como atribuições “a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações” (art. 23.º, n.º 1 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que procedeu à aprovação do denominado Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico – RJALEIAA e que reproduz, no essencial, o texto constitucional (art. 235.º, n.º 2 da CRP).

Assim, no que concerne às atribuições dos municípios, as mesmas estruturam-se em torno dos domínios seguintes: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, e polícia municipal.

Esta, ainda assim extensa, identificação das atribuições municipais, não esgota o elenco das mesmas, uma vez que o emprego do advérbio “designadamente” vai habilitar a leitura de que sempre que tal recurso é utilizado, a enumeração que a tende a seguir é meramente exemplificativa. Vigora, pois, “o princípio da universalidade ou da generalidade: a autarquia local prossegue, em princípio, nos termos da lei, *todos* os interesses próprios das populações – são pessoas colectivas de fins múltiplos” (Canotilho e Moreira, 2014: 717). Os municípios dispõem de dois órgãos representativos: a assembleia municipal e a câmara municipal (art. 5.º, n.º 2). O primeiro assume o carácter de órgão deliberativo (art. 6.º, n.º 1), enquanto o segundo se constitui como o órgão executivo (art. 6.º, n.º 2).

Os intensos e contínuos movimentos de reforma administrativa não poderiam deixar de repercutir-se na governação local e encontram-se na agenda política da generalidade dos países ocidentais (Kersting e Vetter, 2003: 11). Estes autores sustentam que, genericamente, “estas reformas podem ser reconduzidas a dois princípios fundamentais: (1) uma melhoria da democracia local; e (2) um aumento da eficiência das políticas públicas locais” (Teles: 2015: 124). Esta orientação doutrinária questiona, assim, a limitação de um efetivo esforço de reforma da administração local a uma mera “necessidade de redução de custos” (Teles: 2015: 123).

Antunes alerta-nos para a “crescente complexidade das atribuições municipais, as exigências dos cidadãos por melhores serviços públicos, a racionalização do uso dos bens

públicos, a pressão do mercado” como exemplos do quadro complexo em que as autarquias se movem e que as impulsionam a procurar novas práticas gestionárias (Antunes, 2003: 383).

*The exercise of power can be studied by observing specific policy decisions, as Robert Dahl did in his famous New Haven study, where he found that power was not held by one group but by many different individuals and groupings in the community.*

Anne Mette Kjer, *Governance*

#### **1.4 A Governança Pública**

A ideia de governança continua, desde que se tornou uma “*political catchword during the 1990s*” (Pierre Jon, B. Guy Peters, 2000: 50) uma desafiante problemática. Desde logo, porque a noção de governança ainda não recebeu um entendimento que seja universal e consensualmente aceite. Várias definições têm vindo a ser adiantadas, dificultando, naturalmente, a cabal e inequívoca compreensão do conceito pelos estudiosos da Administração Pública, ou da Ciência Política.

Significativamente, Jon Pierre e Guy Peters (2000) não hesitam mesmo em apelidá-la de um “*confusing term*”. Mais, sobre a sua sombra abrigam-se muitas ideias-chave: *public management* (Hood, 1990), *coordination of sectors of the economy* (Campbell et al. (1991), a *good governance* promovida pelo Banco Mundial (Leftwich, 1994), as *policy networks* (Rhodes, 1997), bem como as parcerias público-privadas (Pierre, 1998). Bovaird e Löffler (2003) focalizam-se na boa governança. Bevir acentua as convicções das elites e demais atores no processo (2003), bem como a emergência de uma “*decentered theory*” na definição de um “*stateless state*” (2014). Laurence E. Lynn Jr (2010) vai mais longe. Afirma que a *New Public Management* (NPM) perdeu importância nos meios académicos e que ao ser declarada como morta por Patrick Dunleavy (2006), importava encontrar-lhe um digno sucessor conceptual, the *next new thing*, a “Nova Governança Pública”. Davis (2000) assume uma posição ainda mais crítica e arremete contra as teses que expressam o

conceito de um “*governing without government*” De todo o modo, transversal à maioria dos diferentes conceitos de governança transparece o reconhecimento do “*role of non-state actors*” e muitas procuram enfatizar uma conquista *managerialista*, a preocupação fundamental com a eficácia da atuação pública, mas não a incompatibilizando com outro foco muito comum no discurso sobre governança: a sua dependência democrática da participação da sociedade e dos cidadãos. Assim, a uma governança *neoliberal*, pode contrapor-se uma outra, subordinada aos mesmos critérios que exigimos a um governo democrático: legitimidade, representatividade, *accountability* e transparência (Dreyfus, 1999, Kjaer 2004; Isakhan e Slaughter, 2014).

O desenvolvimento do “projeto europeu”, com a sua complexidade institucional, também contribuiu para a discussão desta problemática na *esfera pública* europeia, mediante a elaboração de um livro branco, elaborado sob o patrocínio da Comissão Europeia e com a definição de cinco princípios essenciais para uma boa governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. O desenvolvimento teórico em torno do instituto da governança conduziu ainda à emergência dos conceitos de metagovernança e de governança multinível. Não faltam, portanto, interrogações e argumentos para procurar, modestamente, uma síntese possível sobre esta “*political catchword*” (Pierre, Jon e B. Guy Peters, 2000).

A origem terminológica da palavra governança é, consabidamente, helénica. Com efeito, Governança deriva do verbo grego κυβερνάω (*Kubernân*), que significa pilotar, dirigir. A palavra foi usada pela primeira vez por Platão como uma metáfora. Como muitas outras palavras gregas, foi adotada pelo latim (*gubernare*) e foi, posteriormente, introduzida em várias outras línguas (Kjaer, 2004: 3). Na língua e cultura anglo-saxónicas, a introdução do mesmo é de óbvia inspiração francesa. *Governance* deriva de *gouvernance*, cujo significado inicial (séc. XIV) se encontrava associado ao processo governativo e, posteriormente, evoluiu para se referir ao embrião da Administração Pública, aos “*royal officers*” (Pierre, Jon e Guy Peters, 2000: 1-2).

Estes autores, face à multiplicidade de definições e conceptualizações do fenómeno da governança, significativamente, não hesitam mesmo em apelidá-la de “*confusing term*” (2000: 14). Löffler, por seu turno, salienta que o conceito ganhou verdadeira projeção internacional a partir do momento em que o Banco Mundial recuperou o conceito num relatório de 1989, definindo-o em termos tão simples, quanto inequívocos: “*The exercise of political power to manage a nation's affair*”. O mesmo autor, enquanto dirigente de uma organização não-governamental direcionada para a questão da governança global, a

*Governance International*, não ignora a definição preconizada por essa instituição: “*Governance is the way in which stakeholders interact with each other in order to influence the outcomes of policies*” e nem sequer desvaloriza a progressiva adjetivação que o conceito de governança tem adquirido através da mais recente ideia de “boa governança”: “*The negotiation by multiple stakeholders of improved policy outcomes and agreed governance principles. To be sustainable, these have to be made operational and evaluated by multiple stakeholders on a regular basis*” (2003: 163-165). Esta definição, no entanto, não é tão explícita, ou concreta, quanto o são as posições expressas pela União Europeia quanto à conceptualização da denominada boa governança: “*Five principles underpin good governance and the changes proposed in the EU White Paper: openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.*”<sup>1</sup>

A doutrina, naturalmente, tem desenvolvido a categorização dos princípios de uma boa governança. Assim, Tony Bovaird e Elke Löffler inspirando-se nos contributos teóricos de Kooimans (1993) e Rhodes (1997), mas também no debate na academia e na *esfera pública* sobre esta matéria, listam 10 dos elementos fundamentais que caracterizam uma “*good governance*”: (i) envolvimento cidadão, (ii) transparência, (iii) *accountability*, (iv) inclusão social e “*equality agenda*”, (v) comportamento ético, (vi) equidade, (vii) capacidade para competir num contexto global, (viii) efetiva disponibilidade para trabalhar em parcerias, (ix) sustentabilidade e (x) respeito pelo “império da lei” (2003: 322).

Bevir, Rhodes e Weller, por seu turno, procuram definir o enquadramento cultural e institucional a que um “Estado esvaziado” pela *New Public Management* e a “*New Governance*” se encontra sujeito, seja pelos intensos impactos decorrente do fenómeno da globalização, seja pela “onda de reformas do setor público” iniciada na década de 80 do século passado e que, baseando-se no valor da eficiência, promoveu o “*cost-cutting*” na generalidade da Administração e das suas políticas públicas. Alicerçando-se em Wright (1994), Hood (1996), Pollitt e Summa (1997) destacam, ainda, o papel desempenhado pelas “*beliefs and desires*” ideológicas das elites no “esvaziamento” do Estado. Realçam, por fim, a diferenciação das respostas a estes fortes estímulos, concluindo que a mesma resulta também de distintas tradições administrativas (2003: 2-20).

Owen Hughes adota uma visão mais cética sobre a governança, desvaloriza a centralidade do conceito na literatura administrativa, acentua o “peso” que a multiplicidade de definições associadas lhe acarretou, para concluir por uma relativa pertinência, mas

---

<sup>1</sup> Consultada on line em 05 de setembro de 2017. Disponível em: <[http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)>.

circunscrita à simplicidade da definição constante de um dicionário comum: “*governance is about running organizations*”(Hughes, 2010: 87). Laurence E. Lynn, Jr (2010) vai mais longe. Afirma que a *New Public Management* (NPM) perdeu importância nos meios académicos e ao ser declarada como morta por Patrick Dunleavy (2006), importava encontrar the “*next new thing*”, e ei-la, a “Nova Governança Pública”.

Klijin, por seu turno, reforça a ideia de que todos os governos procuram novas formas de *horizontal governance*, onde se incluem as parcerias público-privadas, a colaboração, a participação dos interessados e outras formas de envolvimento dos cidadãos, as quais são integradas na noção de governança. Na verdade, reconhece-se que na moderna sociedade em rede (Castells, 2000), crescentemente complexa, os governos encontram-se mais dependentes dos distintos atores sociais na prossecução dos seus objetivos” (Klijin, 2012: 201). Contudo, ao contrário de outros académicos, conclui que malgrado a *New Public Management* e a governança se apresentarem com origens, objetivos e pressupostos teóricos muito diferenciados, nos últimos anos existe uma linha de convergência entre as duas perspetivas. Por exemplo, a doutrina da governança aceitou as ideias de indicadores de *performance* e, por seu turno, “*the NPM literature has adopted more horizontal steering mechanisms*” (Klijin, 2012: 211).

Transversal ao universo público e privado, o conceito de governança também tem vindo a ser utilizado frequentemente na gestão das organizações do setor privado, onde o interesse pela *corporate governance* se transformou num dos grandes debates, em particular num contexto pós - *Enron e Lehmann Brothers* (William Donaldson, 2003):

*Corporate scandals have contributed to the \$7 trillion dollar loss in the aggregate market value of American corporations as of March 2003. Many of the scandals were the consequence of shifting power in favor of chief executive officers and away from boards of directors. We are now entering a period of increased government activism that also requires a thorough review of how directors, executives, and financial and legal services view their responsibilities. (...) There must also be a shift in focus on the part of directors and executive management from "hitting the numbers" to a longer-term focus and a reassertion of strong ethical foundations for corporations.*

Jon Pierre e B. Guy Peters consideram que o atual interesse pela temática da governança constitui um reflexo das alterações surgidas ao longo da segunda metade do séc. XX nas sociedades e nos estados contemporâneos. Se, durante muito tempo, o *decision-making process* nas instituições públicas captou as atenções e nestas, em particular, o discurso sobre o *state* “*authoritative*” e os fundamentos da autoridade política e social, as últimas décadas do século presenciam um intenso debate sobre o “Estado sobrecarregado” e a “ingovernabilidade” da sociedade (Scheuch, 1976; Crozier *et al*, 1975; *apud* Pierre e Peters, 2000: 51), até ao momento em que, já na década de 80, as convulsões

doutrinárias e a erupção do neoliberalismo, personificado através das eleições de Reagan e Margaret Thatcher, transportam para a visão sobre o Estado as correntes de opinião que atravessavam a sociedade.

Löffler acentua que o conceito ganhou *foros de cidadania* na Ciência da Administração a partir do momento em que o Banco Mundial “reinventou” o conceito num relatório de 1989, procurando evidenciar, numa nova perspetiva da noção de desenvolvimento, no qual a prosperidade económica também depende de um “*minimum level of rule of law and democracy*” (2003: 163-164). Este autor e Tony Bovaird assumem uma posição crítica relativamente à Nova Administração Pública e ajudam a compreender o esforço de ultrapassagem desta corrente dominante durante as décadas de 80 e 90 do século XX. No fundo, sem colocarem em causa a importância da qualidade da prestação do serviço público, consideram que tornou-se evidente que “*a public organization cannot be judged only on the excellence of of its services – it also has to be excelente in the way it exercises its political, environmental and social responsibilities*”(2003: 315). De resto, porque nos últimos anos se registou “*a strong resurgence in interest around the assessment of policy outcomes*”, socorrem-se do conceito de “*civic literacy*”, importado de Milner (2002), e do crescimento desta literacia conduzir a uma substituição do foco das políticas públicas dos “*outputs*” para os “*outcomes*”. “*Politicians, in particular, are asking for evidence of whether their policies have made a difference in terms of achieving desired outcomes*” (Nutley e Boaz 2003; *apud* Bovaird e Löffler, 2003: 317).

Constitui uma constatação corrente nas Ciências Política e da Administração as limitações que o Estado tem vindo a sofrer, nas últimas décadas. Assim, o seu tradicional poder tem sido “beliscado” a favor de entidades infranacionais, designadamente de nível regional, ou local, mas também está a ser sujeito a um processo erosivo que tem beneficiado instâncias supranacionais ou internacionais, como a União Europeia, ou a Organização Internacional do Comércio. É a este propósito que se afirma que a governança é crescentemente definida como “*multi-level governance*”, um arranjo institucional em que “*international, national and subnational processes of governance are interlinked in a negotiated fashion*” (Pierre e Peters, 2000: 72). A estes movimentos, pode-se adicionar um outro, de “*moving out*”, de que beneficiam ONG’s – Organizações Não Governamentais. Nalguns casos, estas organizações constituem um “*arms`s leght*” do Estado, ou de entidades infra-nacionais, tendo sido criadas com o propósito de prestar serviços, originariamente públicos (Pierre e Peters, 2000: 89). O mesmo movimento de “*moving out*” também se reproduz nos processos de reprivatização de empresas públicas,

designadamente nos setores das telecomunicações e de transportes coletivos, que foram objeto de anteriores processos de nacionalização, por num enquadramento diferente, se ter entendido que os mesmos asseguravam a produção, ou a prestação de serviços de interesse público e que estas seriam fornecidas em melhores condições, sob a titularidade estatal (Pierre e Peters, 2000: 89-90). É óbvio que este processo de “*moving out*” coloca sérios problemas de *accountability*, sendo a perda de controlo direto sobre os serviços adjudicados a essas novas entidades, por demais evidente, por força dessa fragmentação das entidades com capacidade para formular decisões que dizem respeito a toda a comunidade (Kjaer, 2004: 199). Mas estas perspetivas, por seu turno, colidem com a narrativa da metagovernance, que desvaloriza o abandono pelo Estado de anteriores funções e enfatiza um novo papel para a Administração: “*the state has reasserted its capacity to govern by regulating the mix of governing structures, such as markets and networks, and by deploying indirect instruments of control*” (Bevir: 2014: 29).

Uma das mais profundas alterações na cena internacional, nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial e no que concerne à definição dos poderes do Estado, é caracterizada pela progressiva importância das instituições internacionais. “*States have chosen to surrender parts of their sovereignty to such transnational arrangements in a number of policy sectors*”. E, se, aparentemente, ainda nos encontramos “*far from final destination in this journey*” (Pierre e Peters, 2000: 84), não deve ser excluída a possibilidade desse desenvolvimento ser “*interrupted by pendulum-like backlashes in the form of growing national sentiments*” (Wallace, 1996, apud Pierre e Peters, 2000: 84). Ainda assim, a circunstância de algumas das mais sérias ameaças às sociedades contemporâneas não se circunscreverem às fronteiras nacionais e configurarem-se como verdadeiros desafios regionais e planetários, como sucede com as alterações climáticas e os problemas ambientais, ou com o combate ao crime organizado transnacional, ou a prevenção e o tratamento de doenças epidémicas, torna facilmente perceptível a necessidade de uma articulação interestadual e a criação de mecanismos convencionais dotados de capacidades regulatórias e sancionatórias (Pierre e Peters, 2000: 85-87). Um exemplo paradigmático da emergência e evolução de instituições internacionais está associado ao comércio internacional. A necessidade de regular e de garantir a abolição de barreiras alfandegárias conduziu à criação do *GATT – General Agreement on Tariffs and Trade*, que viria a encontrar um sucessor institucional na OMC – Organização do Comércio Internacional que para além de assumir as funções até então asseguradas pelo GATT, foi dotada de atribuições de controlo, de investigação e, inclusivamente, de competências

jurisdicionais, em matéria de litígios atinentes ao comércio internacional (Pierre e Peters, 2000: 84).

A governança tornou-se um tema relevante na generalidade das organizações internacionais, nomeadamente nas Nações Unidas e na OCDE (Löffler 2003: 163-164) e é genericamente consabido que o Banco Mundial “reinventou” o conceito num relatório de 1989, procurando evidenciar uma nova perspetiva da noção de desenvolvimento.

No contexto europeu, o Livro Branco sobre Governança (2001), elaborado sob os auspícios da Comissão Prodi, constitui também o resultado de uma reflexão alargada sobre o modelo desejado para o funcionamento das instituições europeias. Essa discussão desenvolveu-se em torno de grandes questões que foram claramente enunciadas:

São cinco os princípios em que se baseia a boa governança e as alterações propostas no presente Livro Branco: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança mais democrática.” (Livro Branco sobre Governança Europeia: 2001: 5).

Embora, decorridos vários anos sobre este “papel”, a governança europeia continua a padecer de “uma falta simultânea de democracia e de liderança efetiva”, em que “os cidadãos não estão em momento algum diretamente envolvidos” (Giddens, 2014: 5).

O poder do Estado é, ainda, cerceado por um movimento generalizado de descentralização de atribuições e competências para entes de âmbito regional e local. Nalguns casos, o processo de devolução de poderes da administração estadual para a regional é potenciado por motivações étnicas e históricas, como sucede no Canadá, no Reino Unido e em Espanha (Keating, 1996, *apud* Pierre e Peters, 2000: 87). No nível inferior do processo descentralizador, este movimento encontra-se associado a objetivos políticos mas também procura responder a algumas mudanças estruturais nas sociedades contemporâneas. Assim, admite-se que a subsidiariedade, enquanto mecanismo de devolução do processo de “*decision-making to the lowest practical level*” (Verbeek, 2004), associado ao «*citizen engagement, allowing a proper level of dialogue between communities and the governmental system*» (Bovaird, 2014: 10).

Por outro lado, “*the continued urbanization and agglomeration of cities, for instance, have necessitated financially and administratively stronger local governments*” (Pierre e Peters, 2000: 88). A boa governança local exige a cooperação e interação de vários “*stakeholders*”: escolas, polícia, municípios, ou centros de saúde. Mas ela também importa um apelo essencial ao cidadão comum, ou ao empresário local. Algumas iniciativas locais demonstram a capacidade destas comunidades em atingirem resultados inspiradores (Löffler, 2003: 166).

Também se reconhece que ao nível local, os mecanismos de governança dispõem de uma maior tradição, “*more inclusive and encompassing urban policy style*” e evoluções significativas na implementação de redes de parceria e cooperação (Dahl, 1961; Stone, 1989; King e Stoker, 1997; Stoker, 1999; Le Galès, 1997; *apud* Pierre e Peters, 2000: 77). Davies (2000) assume uma posição crítica relativamente às teses que expressam o conceito de um “*governing without government*”, afirmando que “*the new structures of local governance have essentially been orchestrated by national governments for the delivery of its own agenda*”.

O Conselho da Europa também tem contribuído para a implementação de uma agenda internacional sobre governança local, nomeadamente ao promover a elaboração de um conjunto de objetivos e pressupostos que dão corpo aos denominados “Doze princípios para a boa governança a nível local”: (i) realização de eleições justas e livres, representação e participação; (ii) *responsiveness*; (iii) eficácia e eficiência, (iv) abertura e transparência; (v) Estado de Direito; (vi) ética; (vii) competência e capacidade; (viii) inovação e abertura à mudança; (ix) sustentabilidade; (x) gestão financeira sólida; (xi) direitos humanos, diversidade cultural e coesão social; (xii) *accountability* (“12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence” (2008), (online), consultado em 16 de outubro de 2017.<sup>2</sup>

Na esfera de atores da governança inclui-se, naturalmente, a cidadania que titulariza uma “*concentration of rights and duties in the person of an individual, within a constitutional state, under the rule of law (...) a citizen is part of a social contract*” (Pollit e Bouckaert (1995), *apud* Bovaird e Löffler, 2003a: 8) e, constitui, até, um dos aspetos que contribuem para a distinção entre a *New Public Management* – que tende a privilegiar a noção de cliente – e a governança, segundo estes últimos autores. No seu enunciado dos princípios fundamentais que estruturam uma boa governança, o Livro Branco sobre Governança Europeia, inclui dois que se referem, de forma expressa e direta à preocupação democrática subjacente a uma governança moderna e ao reconhecimento pleno do estatuto do cidadão, a saber, a abertura e a participação.

Esta problemática tem constituído uma recorrente matéria de discussão e a Ciência da Administração dispõe já de uma “*large literature on the need for democratic renewal in governance*” (Bevir, 2014: 39). Não se afasta, também, de uma conclusão consensualizada

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>>. Acesso em: 30 out. 2017.

que a atuação do cidadão na “*coisa pública*” potencia as oportunidades de “melhoria do funcionamento da administração pública”, mas que essa participação carece da “implementação de estruturas de inserção dos cidadãos” (Mozzicafreddo, 2001: 152).

A generalidade das correntes sobre governança parecem reconhecer que

*La gobernanza global ha de ser participativa, reconociendo a los actores no estatales, el derecho a jugar un rol efectivo en la toma de decisiones (...) ha de ser democrática no sólo por ser participativa, sino porque (...) supere los déficit de opacidad e irresponsabilidad que hoy caracterizan a tantas instituciones supra e internacionales.*(Catalá, 2005: 37-38).

Independentemente dos modelos preconizados, o papel do cidadão é, pois, indispensável e:

A Governança tem condições para favorecer a democratização do interesse público ao atenuar a distinção entre Estado e sociedade civil mediante a criação de redes de organizações públicas e privadas fundadas na participação cidadã. Na verdade, cada vez são mais numerosas as situações em que é conferido aos cidadãos o poder-dever de participar nas tomadas de decisão colectiva e sobre elas exercer alguma forma de controle democrático (Gomes, 2010: 374).

*No se hizo el hombre para la ciudad, sino la ciudad para el hombre (...)  
No se hizo el pueblo para el que gobierna, sino el que gobierna para el pueblo*

Luis Felipe Vivanco

## 1.5 A Cidadania

A noção de cidadania emergiu, como muitos outros conceitos em áreas tão diversificadas, como a a ciência, a política, a expressão artística, ou a filosofia, num contexto clássico. Assim, o *polites* grego foi definido em função da titularidade do direito «de participar na vida política da cidade – seja na assembleia deliberativa, seja no exercício das magistraturas, seja num tribunal» (Aristóteles, *apud* Amaral, 2014: 258). Mas aquela condição pressupunha, ainda, a inserção numa «determinada comunidade política» e a

existência de um determinado estatuto jurídico-político, «que se traduz num conjunto de direitos face à comunidade e de deveres para com ela» (Moreira, 2014: 72).

A lenta construção do Estado moderno, como evidenciámos anteriormente não se edificou na base da afirmação dos direitos do indivíduo, mas na afirmação do poder soberano daquela entidade coletiva, a quem era atribuído o papel de garantir a segurança dentro das fronteiras internas, assim como contra inimigos externos que ameaçassem as fronteiras e na eliminação de adversários internos que fragilássem essa capacidade defensiva. A segurança constituía, pois, a tarefa estadual fundamental, não permitindo, desse modo, uma grande latitude para o reconhecimento da autonomia e a autodeterminação do indivíduo, onde não sobrava espaço para um estatuto jurídico-político que não fosse o de súbdito, conceito que não significava a ausência de direitos e salvaguardas<sup>3</sup>, mas que não fundamentava a origem do poder no povo, mas antes numa origem divina, transmitida aos precários representantes humanos que, em regra, se sucediam de acordo com um princípio dinástico (Hespanha, 2004).

As revoluções liberais operaram uma profunda alteração: os indivíduos “passaram de súbditos a cidadãos (...) nomeadamente porque adquiriram o direito político fundamental, que é o de através do voto, escolher os governantes do país” (Amaral, 2014: 259).

O “império da razão” e o “reino do indivíduo” assinalariam um momento fundamental na história da relação entre a Administração e os cidadãos, laicizando e uniformizando o respetivo enquadramento jurídico e erigindo, como é próprio de um Estado de Direito, procurando sujeitar todos, ao império da lei, incluindo o Estado e, em consequência, garantindo direitos dos cidadãos perante essa majestade (Chevallier, 2008).

A categoria de cidadão estaria sujeita à incontornável regra da transformação e do permanente aperfeiçoamento e é aqui que a contribuição carreada por Marshall aporta uma perspetiva interessante e inovadora, ao focar as atenções, precisamente, sobre o aspeto evolutivo do conceito de cidadania. Assim, se ela se inicia num contexto liberal, ao consagrar direitos e garantias de indivíduos que afirmam a sua liberdade face ao Estado, irá evoluir para uma dimensão acentuadamente política, com a progressiva universalização do direito de sufrágio e a ampla generalização do direito de associação, para, por fim, assumir uma dimensão social, reconhecendo que o estatuto formal da cidadania carece de uma base

---

<sup>3</sup> “Ainda existem juízes em Berlim” é a resposta ousada que um simples aldeão terá pronunciado na defesa da sua persistente recusa em vender uma propriedade à coroa e que foi dirigida a um arquétipo do soberano absoluto, o prussiano Frederico II e demonstra, em pleno Estado de Polónia, a existência de limites legalmente estabelecidos e reconhecidos ao poder do Estado.

material, da obtenção de determinados patamares e níveis de bem estar que “permita(m) aos cidadãos exercer os seus direitos” (Marshall, 1950).

Vários autores vão desenvolver a categoria da cidadania no contexto do Estado pós-liberal. Entre nós, Mozzicafreddo (2000: 14) assinalou a expansão dos direitos de cidadania “nomeadamente os direitos sociais e laborais”, como uma manifestação da emergência do Estado-Providência (2000: 14) e Cabral chamou a atenção para a importância valorativa que o direito a “um nível de vida digno” assume em Portugal, contrariando, inclusivamente, o “desvio à norma demoliberal» segundo a qual a liberdade é o valor /direito primordial” (2008: 225).

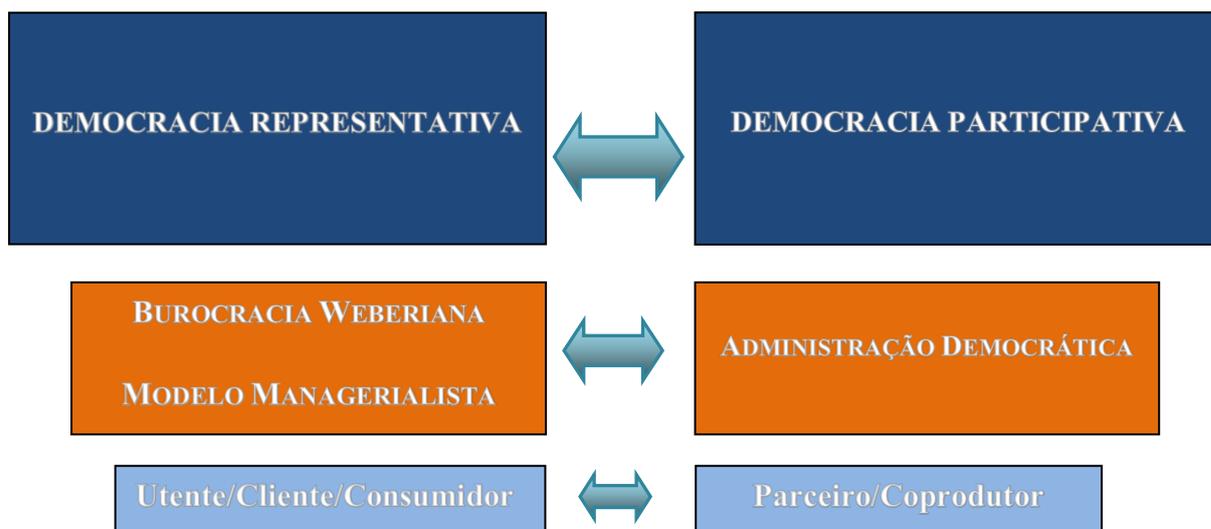
Mas nem sempre a categoria de cidadão recolheu, ou recolhe, uma valorização pertinente; procurando-se antes salientar a natureza de utente, ou cliente/consumidor dos serviços e bens públicos. Procura-se aproximar esta qualidade da noção de cliente, típica das relações privadas. Valoriza-se, de resto, a transposição de conceitos, preocupações e técnicas de gestão empresarial, porque ela se pauta por critérios de eficiência, eficácia e estrita racionalidade económica. A Administração Pública tem, à semelhança do que sucede com qualquer empresa privada, de gerir recursos e otimizar a respetiva afetação (Giauque, 2003).

Chevallier, no contexto da definição de uma *cidadania pós-moderna*, evidencia o seu carácter *multidimensional*, isto é, a cidadania não se encontra apenas *acantonada* ao universo político. De resto, seria seguramente incompreensível que se consagrasse a cidadania na ordem política, com a dignidade e a autonomia que lhe estão associadas, mas se fosse súbdito, desprovido de direitos e de liberdade ética e intelectual noutros espaços sociais (Chevallier, 2008: 228).

Este mesmo autor afirma a complexidade do conceito, invocando desde logo a cidadania tridimensional de Marshall (1950) e constatando a associação da ideia de crescente alargamento dos direitos sociais de cidadania não apenas ao fenómeno da consolidação do Estado-Providência, mas também ao *efeito* de favorecimento do “*avènement d’une citoyenneté effective*” (Schnapper, 2002, *apud* Chevallier, 2008), em que o social surge “*de plus en plus, comme une dimension essentielle de la citoyenneté*” (Chevallier, 2008: 225).

Pode-se concluir também, de acordo com Spanou (2013), que a configuração do relacionamento cidadão-Administração depende, não apenas da densidade do conceito de cidadania em cada momento histórico, mas ainda, da tipologia concreta de Administração, assim como da versão de democracia vigente. A distinção essencial reside na diferenciação

dos papéis atribuídos a cidadãos, a funcionários e a eleitos e, conseqüentemente, à divisão social do trabalho político. Naturalmente que a parceria constitui um salto qualitativo na relação cidadania-Administração (Spanou, 2013: 235-237):



**Figura 1 - Ilustração - Modelos de Democracia Participativa. Fonte própria, criada a partir de Calliopse Spanou, *Citoyens et Administration* (2003: 235-236).**

Alguma literatura acrescenta uma interrogação, a todos os títulos pertinente, ao questionar o efetivo contributo e o real envolvimento dos cidadãos, mesmo com a utilização de importantes recursos na sensibilização e no apelo à sua intervenção. Na verdade, existem estudos empíricos (ICM, 1993; Schiavo, 2000; Bouckaert *et al* 2003) que evidenciam um generalizado desinteresse, quando não mesmo uma pura ignorância, sobre as prerrogativas criadas para um exercício mais pleno da cidadania, por exemplo, pelas *Citizen's Charter* (Politt e Bouckaert, 2004: 152).

Cabral evidenciou empiricamente a persistência de “fortes traços oligárquicos de ordem societal”, os quais “continuam a produzir, em Portugal, fortes restrições sociais à assunção efectiva da cidadania política”, a que acrescem as tendências mais gerais de *disengagement from democracy* tanto nos regimes democráticos consolidados, como nos mais recentes (Cabral, 1997 e 2000).

Mesmo Spanou que na sua obra *Citoyens et Administration* (2013b) defende a autonomia do cidadão e o reforço do seu papel ativo e co-produtor, acaba por, num ensaio publicado nesse mesmo ano na *Revue française d'administration publique*, questionar-nos

sobre se estão reunidas as condições para formas mais evoluídas de democracia, como as que resultam do modelo deliberativo (2013a: 119).

O exercício do poder político em democracia exige instrumentos que garantam a *accountability*, mas essa exigência também requer “*a strong form of citizenship in order not to be overwhelmed by the administrative tendency toward self aggrandizement (...)*” (Stivers, 1996: 261). A Administração “*needs active citizens because it needs a viable democratic politics if it is to remain a State rather than to continue ... to a mere management mechanism*” (Stivers, 1996: 263). É a própria ideia de cidadania que precisa de ser reinventada “*based on the aristotelian idea of citizen as someone who rules and is ruled in turn*”, compared to liberalism citizen, a bearer of rights who consents to be governed in order to pursue self-interests as freely as possible ... the active aristotelian citizen is a better model, because it emphasizes the performative and agonistic aspects of democratic politics” (Stivers, 1996: 263).

O quadro seguinte coloca em evidência a comparação entre diferentes modelos de participação e relacionamento entre a Administração Pública e os indivíduos que visa servir (na próxima página em virtude do tamanho da figura):

CINCO MODELOS PARTICIPATIVOS					
	Managerialista	Modernização	Democracia de proximidade	Empowerment	Democracia participativa
Objetivos da participação	Estímulo às parcerias público privadas Prioridade aos clientes dos serviços públicos Criar laços ou capital social Sem objetivos redistributivos Reduzida politização	Modernização administrativa, considerando os consumidores dos serviços públicos Criar laços ou capital social Sem objetivos redistributivos Dinâmica despolitizada, prioridade à <i>policy</i> sobre as <i>politics</i>	Privilegia a gestão de proximidade com adaptação dos serviços públicos Solidariedade sem objetivos redistributivos Politização retórica Aproximação de eleitos aos cidadãos Complemento de proximidade à democracia representativa	Delegação de serviços em ONG's ou em grupos e comunidades locais Valorização da parceria privada Expertise Empowerment de grupos de cidadãos e de minorias Efeitos redistributivos secundarizados Politização muito desigual Relação indireta com a política	Participação ativa dos cidadãos na gestão Controle da máquina administrativa pelos cidadãos Inversão das prioridades sociais Redistribuição de recursos Forte politização Transformar o sistema político Partilha de poder
Contexto sócio político	Enfraquecimento do poder político Redução do poder público Predominância do mercado Movimentos sociais fracos	Reposicionamento do poder público com renegociação do apoio aos serviços públicos Movimentos sociais fracos	Reposicionamento do poder público, pela proximidade Movimentos sociais fracos	Dissociação estruturas participativas e o Estado Movimentos sociais fortes	Recomposição do poder público Apelo ao terceiro setor e democratização Movimentos sociais fracos
Forma procedimental	Capacidade decisória A participação não modifica os processos decisórios Continuação da opacidade Eventual melhoria da qualidade deliberativa Pressão ao compromisso Regras decididas por escalões superiores Reduzida autonomia procedimental da sociedade civil	Papel essencialmente consultivo Regras claras sobre a transparência do funcionamento da Administração Pouco espaço para o conflito Reduzida autonomia procedimental da sociedade civil	Papel essencialmente consultivo Regras pouco claras na síntese dos debates Fracca qualidade deliberativa Pouco espaço para o conflito Regras decididas por escalões superiores Reduzida autonomia procedimental da sociedade civil	Capacidade decisional, mas parceira do poder político Qualidade procedimental muito desigual, segundo os contextos Pressão para o consenso comunitário Regras decididas na base Forte autonomia procedimental da sociedade civil	Capacidade decisional Codecisão com o governo local Procura de dispositivos transparentes Qualidade deliberativa Entre o conflito e a discussão coletiva do interesse geral Regras co-decididas pelo governo local e a base Forte autonomia procedimental da sociedade civil

Fonte: Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey, Yves Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative*, 2005.

Figura 2 - comparação entre diferentes modelos de participação e relacionamento entre a Administração Pública e os indivíduos

*O homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política.*

Gomes Canotilho

## **1.6 A Cidadania Administrativa**

Como vimos, o carácter *multidimensional* da cidadania integra nessa múltipla e variada manifestação da categoria de cidadão várias expressões. Naturalmente que a dignidade e a autodeterminação, que acompanham o indivíduo no atual contexto civilizacional, teriam de introduzir o tema da *cidadania administrativa*. Trata-se, no fundo, de afirmar, em direto confronto com tradições administrativas anteriores, o princípio da titularidade de direitos do cidadão perante a Administração Pública nas diversas vertentes que essas relações possam assumir. No primeiro liberalismo operou-se uma distinção entre cidadão, na esfera política e administrado, no campo das relações jurídico-administrativas. Com a emergência do Estado-Providência a condição de beneficiário das prestações e serviços públicos não procedeu, no essencial, à alteração da relação de sujeição e constrangimento. Contudo, paulatinamente, foram-se afirmando direitos de informação, de participação, de acesso a serviços públicos, todos dotados de plena eficácia jurídica e cuja tutela é suscetível de ser invocada no campo judicial (Chevallier, 2008: 229).

Esta afirmação democrática da cidadania administrativa ultrapassa as noções de cidadão formal, de administrado, de parceiro, de cliente e utente (Spanou, 2003: 235-239).

Torna-se, hoje, uma tarefa complexa e exigente a identificação exhaustiva dos direitos dos cidadãos face à Administração. Ainda assim, importa, por se considerarem justificadas, as referências a alguns desses direitos: o direito de petição, o direito de iniciativa, o direito de intervenção no processo de elaboração regulamentar, o direito de intervenção na gestão territorial, urbanística e ambiental, o direito de acesso aos documentos administrativos, o direito à audiência prévia – expressão maior do direito à participação procedimental na conformação da decisão administrativa – o direito de referendo local, o direito à reação frente ao silêncio da Administração, o direito de ação popular, manifestação alargada do reconhecimento do acesso à tutela judicial para a defesa dos respetivos direitos, a

prerrogativa de participar em reuniões de órgãos representativos, incluindo nas assembleias municipais, até porque sempre foi no nível local que se delimitou o *locus* por excelência da afirmação da autodeterminação que enforma a cidadania (Chevallier, 2008: 230).

*A grande maioria das assembleias municipais está longe de poder desempenhar o papel fiscalizador que a Constituição lhe atribui.*

Helena Roseta

## **1.7 As Assembleias Municipais**

As assembleias municipais, como já foi referido, constituem o órgão deliberativo do município. As suas competências estruturam-se, essencialmente, em torno das funções de “apreciação” e “fiscalização” da atuação do órgão executivo (artigos 24.º e 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que procedeu à publicação do RJALEIAA – Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico), sem prejuízo, ainda, das denominadas competências de “funcionamento” (artigos 24.º, *in fine* e 26.º do mesmo diploma legal). As assembleias municipais reúnem-se, ordinariamente, em cinco sessões anuais (art. 27.º, n.º 1) e extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente, ou da mesa (corpo do art. 28.º, n.º1), ou a requerimento do presidente da câmara (art. 28.º, n.º1, al. a), de um terço dos seus membros (art. 28.º, n.º1, al. b), ou, ainda, com a estatuição de uma prerrogativa relevante para o objeto do presente trabalho: a requerimento “de um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 5% do número de cidadãos eleitores até ao limite máximo de 2500” (art. 28.º, n.º1, al.c). Os trabalhos da assembleia são coordenados por uma mesa (art. 29.º), que é presidida pelo membro eleito na primeira assembleia municipal do novo mandato, imediatamente após a respetiva instalação (art. 45.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que aprovou o denominado RJOA - Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos). O funcionamento da

assembleia municipal é suportado por “um núcleo de apoio próprio”, *orientado* pelo presidente mas “composto por trabalhadores do município” (art. 31.º, n.º 1 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), logisticamente apoiado pelo órgão executivo, que lhe deve afetar “instalações e equipamentos” (art. 31.º, n.º 2) e financeiramente sustentado pelo orçamento municipal (art. 31.º, n.º 3). O ordenamento jurídico-administrativo das autarquias locais inclui várias disposições suscetíveis de dar corpo a uma cidadania ativa. Assim, reconhece-se aos cidadãos o direito de iniciativa da convocação extraordinária da assembleia municipal, devendo para o efeito, apresentar um requerimento subscrito por 5% do número de cidadãos eleitores da respetiva circunscrição, com um limite máximo de 2.500 eleitores (art. 28.º, n.º 1, alínea c) do denominado regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais). Na sequência desta iniciativa, os cidadãos dispõem do direito de participação, sem direito a voto, nas assembleias municipais, nos termos regulados pelos respetivos regimentos (art. 47.º, n.º 1), podendo aí formular sugestões, ou propostas, que podem ser objeto de votação (art. 47.º, n.º 2). Para além deste direito de participação, outros existem, o de assistência à realização das reuniões do órgão deliberativo, porquanto estas deverão ser sempre públicas (art. 49.º, n.º 1, primeira parte) e o de intervenção, que se consubstancia no exercício do direito de expressão e de pedido de esclarecimento, o qual também carece de regulamentação municipal (art. 49.º, n.º 1, *in fine*). A este propósito, uma nota merece ser efetuada: o público não pode “intrrometer-se nas discussões”, nem “aplaudir ou reprovar as opiniões emitidas, as votações feitas ou as deliberações tomadas” (art. 49.º, n.º 4), sob pena de ser sujeito à aplicação de coima, para cuja aplicação “é competente o juiz da comarca, após participação do presidente” da assembleia municipal (art. 49.º, n.º 5). A *ratio* desta disposição é óbvia, radicando-se na legitimidade representativa de qualquer um dos eleitos à assembleia municipal. As atas das sessões e reuniões carecem de fazer “referência sumária às eventuais intervenções do público na solicitação dos esclarecimentos e às respostas dadas” (art. 49.º, n.º 6). A evolução concreta do funcionamento destas assembleias e a tendência de presidencialização do sistema de governo municipal suscita, hoje, várias críticas. Assim, a atual presidente da assembleia municipal de Lisboa escreveu num artigo de opinião no jornal *Público*, em 4 de junho do corrente ano: “Em Portugal vigora um regime semipresidencialista a nível nacional, presidencialista a nível municipal e quase parlamentar a nível das freguesias” (Roseta, 2017). Afirmando, ainda, no mesmo artigo:

O regime presidencialista nos municípios tende a concentrar todas as atenções na figura do presidente, desvalorizando o papel dos órgãos deliberativos e criando duas

instâncias de escrutínio: uma quotidiana, na câmara, com os vereadores da oposição; outra mais esporádica, na assembleia municipal, que tem uma composição híbrida (...) questionar se o pendor presidencialista nos municípios não tem inibido o necessário escrutínio dos eleitos para as assembleias municipais e, através delas, dos próprios cidadãos.

Não é a única voz a questionar a efetividade das funções de fiscalização atribuídas a estas assembleias. Cândido de Oliveira, num texto de homenagem ao Professor Freitas do Amaral, em 2010, após analisar, numa perspetiva jurídico-administrativa, as competências legais das assembleias e ponderando a sua própria experiência pessoal, enquanto eleito num órgão deste tipo, conclui:

A lei exige muito destes órgãos e assim exige muito dos respectivos membros. Fiscalizar a actuação dos órgãos executivos implica conhecimento. Só conhecendo se pode apreciar e conhecer implica um esforço persistente (...) Como podem estes órgãos tomar deliberações sobre os mais importantes assuntos da pessoa colectiva (...) sem conhecimento sério das matérias sobre que elas incidem? Os membros dos órgãos precisam de informação e precisam de a trabalhar (...) Há aqui um problema bem sério. Os membros destes órgãos não exercem funções a tempo inteiro. Têm muitos outros afazeres.

Idêntica constatação é retirada por um professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas: “a prática revelou a consolidação de um sistema de pendor presidencialista, por via da crescente parlamentarização do Executivo e do conseqüente esvaziamento da função fiscalizadora do órgão deliberativo” (Meirinho, 2015: 98). Acentuando mesmo as críticas:

O órgão deliberativo acomoda a representação das forças políticas mas traduz simultaneamente uma dinâmica de forte apoio ao “governo” e uma dinâmica de “oposição” fraca (*i. e.*, com poucas possibilidades de fiscalização do executivo). Como já foi notado, o sistema gerou um parlamento forte no executivo e um parlamento fraco no deliberativo, um sistema singular, único e de difícil classificação na teoria das instituições.

Helena Roseta, com o conhecimento adquirido no exercício das funções de presidente da assembleia municipal, conclui: “A grande maioria das assembleias municipais está longe de poder desempenhar o papel fiscalizador que a Constituição lhe atribui, por inúmeras razões, desde logo a mais elementar: como não têm autonomia administrativa nem financeira, só podem reunir se a câmara lhes proporcionar meios e apoios” (Roseta, 2017). Oliveira, em face do diagnóstico traçado, propõe medidas de superação da patologia assinalada; desde logo, a concessão de mais “algum tempo” para estudar as matérias sujeitas à apreciação do órgão deliberativo, por forma a permitir “estudar os assuntos”, mas fundamentalmente “o apoio necessário para obter a informação” e dispor de “pessoal qualificado e de confiança que recolha e faça uma primeira selecção da informação a pedido dos membros que dela precisam”. Sendo certo, no entanto, que esse pessoal deve “servir a tempo inteiro e ter um estatuto que lhe permita

chegar à informação”. Na verdade, o objetivo confesso desta proposta visa habilitar o eleito municipal a “contribuir para uma fiscalização efectiva do órgão executivo”, mas também, a “debater os assuntos a deliberar de modo a formular uma opinião esclarecida”, confiando este autor que “o debate permitirá preparar e aperfeiçoar a deliberação a tomar” (Oliveira, 2010: 1233). Por vezes, a função fiscalizadora “é aquela que é mais sacrificada”, onde “as votações nada mais são do que legitimações *a posteriori* de decisões já tomadas” (Sousa, 2015: 76), É, ainda, aquele professor da Universidade do Minho que descreve um quadro possível no funcionamento das assembleias municipais:

Bastará que os membros dos órgãos não dediquem o tempo devido aos problemas de governo (...) e assim não façam bem o trabalho que lhes cabe. Pode acontecer que os membros considerem que o essencial é participar nas reuniões devidamente convocadas (quantas menos melhor e tanto melhor quanto mais rápidas), lendo no dia anterior, se o tempo para o efeito o permitir, a agenda e os documentos respectivos (Oliveira, 2010: 1234).

Madeira acredita que uma assembleia municipal que assenta a sua legitimidade no “sufrágio directo e universal” pode ser a “válvula de escape que o sistema necessita”, por forma a evitar o “aprofundamento do processo de presidencialização do município” (Madeira, 2011: 197). Mas Oliveira continua, com base, na sua observação pessoal, a descrever da virtualidade do sistema em vigor:

Quando chegar o dia da sessão os assuntos serão submetidos a apreciação, os membros dirão sobre eles o que a sua facilidade de palavra lhes permitir, farão observações e críticas, mas todas elas com limites que resultarão da não preparação adequada dos assuntos da reunião (...) Quem não prepara devidamente uma reunião (...) não pode votar com pleno conhecimento. Tenderá a votar favoravelmente se tem confiança no órgão executivo, tenderá a votar desfavoravelmente no caso contrário (...) É certo que formalmente (a missão) a cumprem, pois deliberaram e é isso que se lhes pede. Mas (...) não se lhes pede uma qualquer deliberação, muito menos baseada em confiança ou simpatia (...) exige-se-lhes antes uma deliberação devidamente fundamentada assente no conhecimento que resulta de um adequada informação e elevado debate (Oliveira, 2010: 1234-1235).

Outro aspeto que tem suscitado críticas é o da participação dos presidentes das juntas de freguesia no órgão deliberativo municipal. No citado artigo, Helena Roseta considera que a inerência dessa participação (art. 42.º, n.º 1 do RJOA), resultante do exercício do cargo de presidente da junta de freguesia, é suscetível de distorcer a composição da assembleia municipal, em particular em municípios com elevado número de freguesias: “Em Lisboa, por exemplo, em 75 membros, 24 são presidentes de junta, que votam todas as matérias, incluindo as que dizem respeito às delegações de competências e recursos para as suas próprias freguesias, o que a meu ver é uma incongruência.” (Roseta, 2017). Para Cândido de Oliveira essa participação “põe também em causa a regra da eleição por sufrágio universal, directo e secreto dos munícipes, segundo o sistema da

representação proporcional”, uma vez que a presença e a dimensão dos presidentes de junta podem distorcer a representação proporcional desejada na assembleia municipal (Oliveira, 2005: 134). Magalhães também alerta para o perigo de o sentido do voto desses representantes paroquiais ser posto em causa “pela sua tendência natural de se colocarem em sintonia com o presidente de câmara já que quanto melhor forem os laços institucionais entre estes e aqueles maiores dividendos financeiros e políticos” poderão obter (Magalhães, 2011: 91). Meirinho, em face deste desequilíbrio institucional, deste “esvaziamento do órgão municipal”, apresenta uma proposta de reforma em quatro eixos: um primeiro, que pretende a clarificação das funções governativas e oposicionistas: “o órgão executivo governa e o órgão deliberativo fiscaliza e faz oposição institucionalizada”; um segundo eixo, que visa a clarificação das estruturas de decisão, “através da coesão das equipas de governo”, acompanhada da “responsabilização do executivo perante um legislativo com competências reforçadas”, nomeadamente “em matérias de fiscalização do executivo, de informação pública e de transparência”; um outro, onde se propõe a racionalização das estruturas autárquicas, reduzindo a dimensão da vereação e das assembleias, mas com a contrapartida de uma “maior periodicidade de reuniões e maior especialização por grupos parlamentares”; e, por fim, um eixo orientado para a revitalização da cidadania, com “incentivos à institucionalização de instrumentos que estimulem o envolvimento dos cidadãos na gestão dos municípios”, articulados com um reforço da “informação pública”, bem como da “transparência por parte das instituições de governo” (Meirinho, 2015: 99-100). No mencionado artigo de opinião, a presidente da assembleia municipal da capital, a propósito destas preocupações, escrevia que poucas assembleias municipais “terão páginas autónomas na Internet, instrumento hoje fundamental para aumentar a transparência das decisões e o escrutínio dos cidadãos” (Roseta, 2017). Numa época correntemente caracterizada como uma sociedade da informação e da comunicação, numa publicação recente, recenseavam-se apenas oito municípios com *websites* autónomos para as suas assembleias municipais (Sousa, 2015: 75). Roseta, no mesmo artigo, afirma que “Lisboa tem sido uma excepção. Neste mandato (...), temos oito comissões permanentes que já realizaram 990 reuniões, das quais resultaram mais de 600 pareceres publicados na nossa página electrónica”.



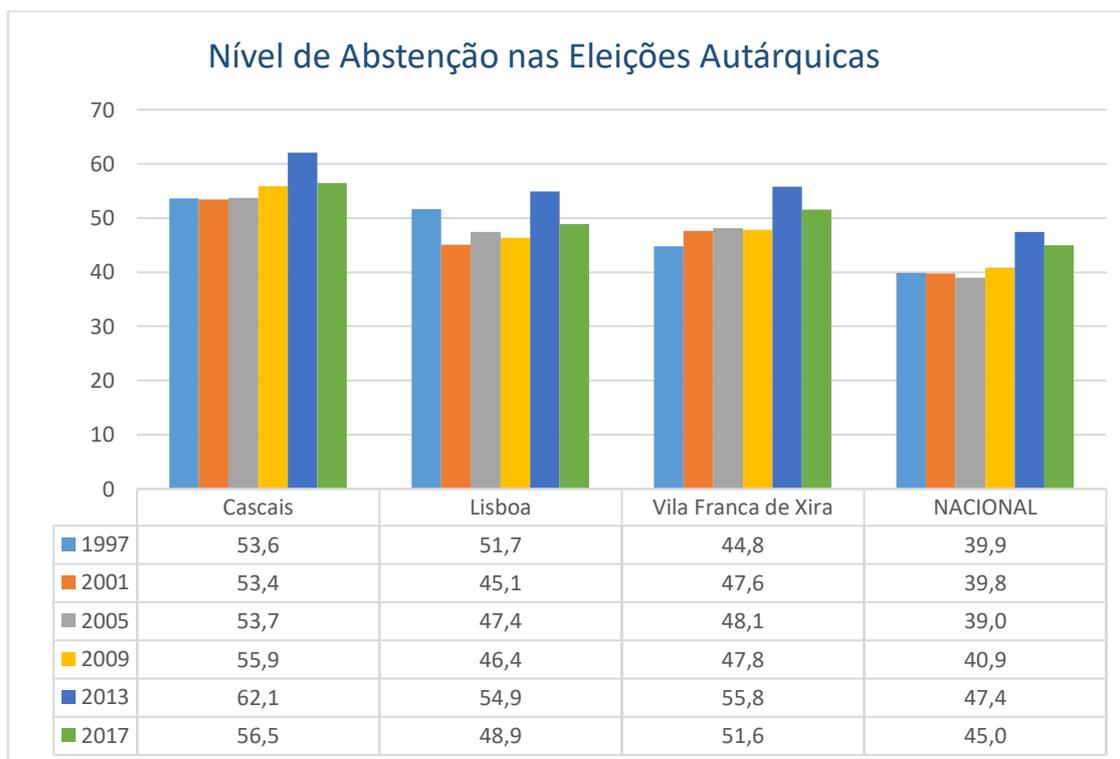
## 2. OS OBJETIVOS DO ESTUDO.

### 2.1 Os objetivos

A apatia cívica e política, *o bowling alone*, são evidenciados por vários estudos empíricos que demonstram um generalizado *disengagement from democracy*, verificável em países de longa tradição democrática e, bem assim, nas mais recentes democracias (Johnston, 1993).

Parece-nos admissível a conclusão de que o quadro da diminuta participação cívica verificada em Portugal constitui uma linha de continuidade de “fortes traços oligárquicos de ordem societal”, os quais “continuam a produzir, em Portugal, fortes restrições sociais à assunção efectiva da cidadania política” (Cabral, 1997, 2000).

O presente gráfico apresenta os níveis de abstenção nas eleições autárquicas dos três municípios em estudo, comparando-os com os registados no todo nacional e a respetiva região, a Área Metropolitana de Lisboa, que parecem confirmar as anteriores afirmações:



**Figura 3 - Nível de Abstenções nas eleições autárquicas. Fonte: CNE e MAI.**

O quadro seguinte também evidencia um baixo desempenho dos municípios em análise no indicador relativo à transparência:

MUNICÍPIOS	ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL	POSIÇÃO NO RAKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL
Sintra	91,48	18
<b>Cascais</b>	60,85	97
Oeiras	57,28	108
<b>Lisboa</b>	50,41	137
Mafra	46,84	163
Odivelas	42,17	192
<b>Vila Franca de Xira</b>	40,93	209
Loures	40,11	216
Amadora	36,12	242

Fonte: Associação Transparência e Integridade, 2016

Figura 4 - Ranking de Transparência - Distrito de Lisboa. Fonte Associação de Transparência e Integridade, 2016.

Esta informação parece revelar, por um lado, um *elevado índice de distância ao poder* (Hofstede, 1968; Cabral 1997 e 2000) e por outro, manifestar a escassez de mecanismos informativos, consultivos e participativos ao nível local (Sousa, 2015).

Os objetivos do presente estudo são descritivos, mas também, em função da sua natureza de trabalho projeto, pretendem incluir objetivos de mudança. Procura-se medir a dimensão e as características da participação cidadã e, simultaneamente, indagar sobre eventuais propostas de adoção de medidas incrementais e de outra natureza que possam contrariar aquelas tendências.

Circunscreveu-se a análise a empreender ao período do anterior mandato, o de 2013-2017.

Escolheram-se três municípios da Grande Lisboa, dada a diversificada caracterização social, demográfica, económica, cultural e política que os mesmos apresentam; tendo-se considerado que a presença do município de Lisboa faria sempre sentido, atendendo à sua natureza de capital do país, bem como à maior complexidade da realidade autárquica, mas também, consequentemente, ao maior desenvolvimento da vida institucional local que sempre decorreria da sua condição de centro metropolitano de toda a região. Os gráficos e quadros que se apresentam, de seguida, contribuem, de algum modo, para essa caracterização contrastada, em domínios económicos, demográficos e educacionais, variáveis relevantes para este tipo de análise (Cabral, 2008; Silva, Aboim e Saraiva, 2008).

Gráfico com o poder aquisitivo, per capita, na Grande Lisboa, no ano de 2013:

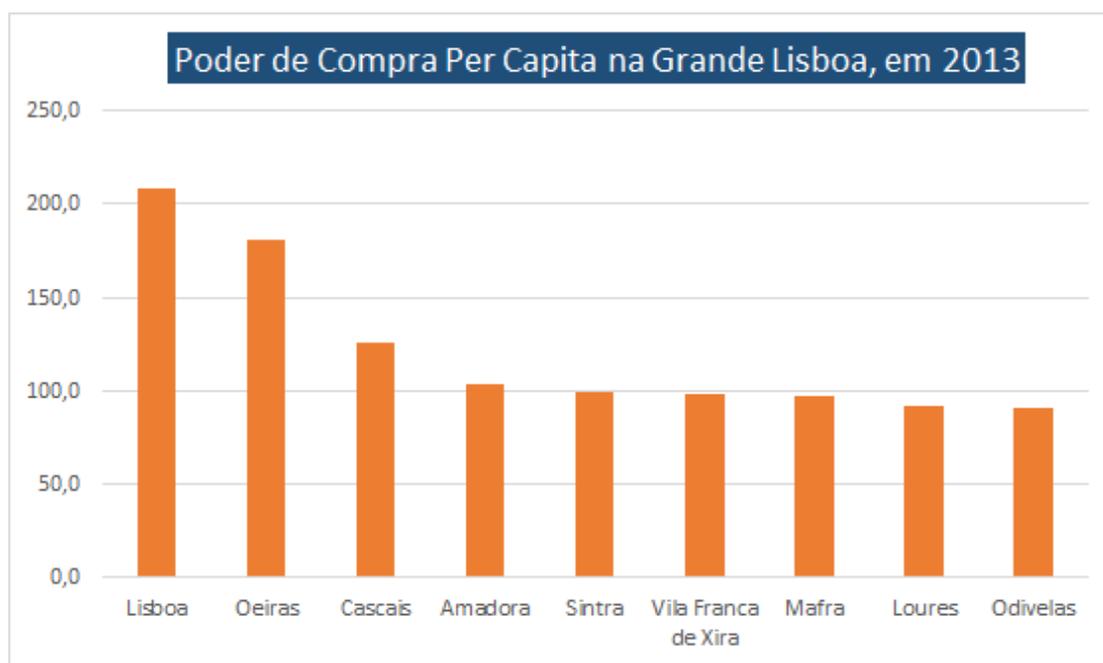


Figura 5 - Poder de Compra Per Capita na Grande Lisboa em 2013. Fonte: PORDATA, 2016.

Quadro com a quantificação da população residente na Grande Lisboa:

POPULAÇÃO RESIDENTE	ANO 2016
<b>Lisboa</b>	504.718
Sintra	383.234
<b>Cascais</b>	210.625
Loures	206.719
Amadora	177.407
Oeiras	173.794
Odivelas	155.273
<b>Vila Franca de Xira</b>	140.729
Mafra	82.271

Fonte: Pordata, 2016

Figura 6 - População residente - Grande Lisboa - 2016. Fonte: PORDATA, 2016.

O quadro seguinte apresenta informação sobre o nível educacional dos residentes nos três municípios:

NÍVEL DE ESCOLARIDADE (%)						
	Sem nível de escolaridade	Básico 1.º ciclo	Básico 2.º ciclo	Básico 3.º ciclo	Secundário	Superior
<b>Cascais</b>	5,6	17,5	8,9	19,6	21,4	25,4
<b>Lisboa</b>	6,8	20,3	8,2	15,6	16,9	31,1
<b>Vila Franca de Xira</b>	6,6	22,1	12,0	23,0	21,4	13,7

Fonte: Pordata, 2011. As percentagens aqui apresentadas não totalizam 100%, uma vez que se incluíram apenas os níveis de escolaridade mais relevantes

Figura 7 - Nível de Escolaridade (%) em Cascais, Lisboa e Vila Franca de Xira. Fonte: PORDATA, 2011.

## 2.2 A Análise Documental

O presente texto incide, como se afirmou inicialmente, sobre três tipos de material documental, a saber, as atas das reuniões das assembleias municipais de Lisboa, Cascais e Vila Franca de Xira, no decurso do mandato 2013-2017; os regimentos municipais que regulam o funcionamento daquelas assembleias nestas três autarquias; e, por fim, as petições subscritas pelos cidadãos dos primeiros municípios, excepcionando-se, portanto, o município de Vila Franca de Xira uma vez que neste último, aquele tipo de iniciativa nunca foi interposta.

O primeiro quadro procede à quantificação do número de intervenientes nas reuniões das assembleias municipais de Vila Franca de Xira, durante o mandato de 2013-2017 (na próxima página em virtude do tamanho da figura):

VILA FRANCA DE XIRA	
Data da Assembleia Municipal	Número de intervenções
19-11-2013	1
23-12-2013	3
27-02-2014	2
03-04-2014	1
26-06-2014	3
25-09-2014	3
26-11-2014	3
22-12-2014	6
19-02-2015	2
01-04-2015	0
25-06-2015	1
29-09-2015	2
26-11-2015	1
21-12-2015	1
25-02-2016	2
01-04-2016	5
23-06-2016	2
04-08-2016	0
22-09-2016	5
24-11-2016	3
28-12-2016	2
23-02-2017	2
04-04-2017	0
30-05-2017	2
22-06-2017	1
05-09-2017	1

**Figura 8 - Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Vila Franca de Xira. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais.**

O próximo quadro procede à quantificação das intervenções do público nas reuniões da assembleia municipal de Cascais, durante o mesmo período:

CASCAIS	
Data da Assembleia Municipal	Número de intervenções
20-11-2013	2
27-11-2013	4
30-12-2013	6
16-01-2014	1
24-02-2014	9
30-03-2014	6
23-04-2014	5
27-05-2014	10
30-06-2014	1
28-07-2014	2
29-09-2014	3
27-10-2014	2
24-11-2014	2
22-12-2014	1
20-01-2015	3
23-02-2015	3
16-03-2015	1
20-04-2015	10
25-05-2015	3
25-06-2015	10
29-07-2015	1
25-08-2015	0
12-10-2015	2
26-10-2015	3
23-11-2015	0
23-12-2015	0
22-02-2016	3
21-03-2016	0
26-04-2016	2
30-05-2016	5
27-05-2016	6
25-07-2016	5
26-09-2016	1
24-10-2016	5
14-11-2016	10
23-11-2016	0
30-01-2017	3
22-02-2017	0
27-02-2017	2
29-03-2017	1
24-04-2017	7
30-05-2017	10
27-06-2017	2
31-07-2017	9
11-09-2017	2

Figura 9 - Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Cascais. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais.

Relativamente à assembleia municipal de Lisboa, no mesmo quadro temporal, apresentam-se os seguintes números:

LISBOA		LISBOA	
Data da Assembleia Municipal	Número de intervenções	Data da Assembleia Municipal	Número de intervenções
26-11-2013	2	08-09-2015	1
10-12-2013	12	15-09-2015	1
21-01-2014	6	13-10-2015	4
28-01-2014	14	20-10-2015	2
04-02-2014	11	27-10-2015	4
11-02-2014	10	10-11-2015	5
18-02-2014	2	17-11-2015	5
25-02-2014	2	17-12-2015	5
11-03-2014	10	12-01-2016	4
25-03-2014	8	26-01-2016	5
01-04-2014	1	01-02-2016	10
15-04-2014	1	02-02-2016	2
29-04-2014	1	10-02-2016	2
06-05-2014	0	16-02-2016	3
20-05-2014	5	23-02-2016	5
27-05-2014	6	08-03-2016	6
03-06-2014	6	15-03-2016	3
17-06-2014	2	31-03-2016	8
24-06-2014	7	05-04-2016	4
08-07-2014	3	19-04-2016	5
15-07-2014	3	03-05-2016	2
24-07-2014	5	17-05-2016	1
29-07-2014	2	24-05-2016	2
16-09-2014	9	31-05-2016	2
30-09-2014	2	07-06-2016	2
14-10-2014	1	21-06-2016	3
21-10-2014	1	05-07-2016	7
28-10-2014	7	12-07-2016	1
04-11-2014	3	26-07-2016	7
11-11-2014	4	13-09-2016	4
18-11-2014	0	27-09-2016	7
25-11-2014	3	11-10-2016	1
13-01-2015	3	19-10-2016	1
27-01-2015	4	25-10-2016	6
10-02-2015	1	08-11-2016	5
24-02-2015	4	15-11-2016	5
03-03-2015	1	22-11-2016	1
10-03-2015	1	13-12-2016	8
17-03-2015	0	20-12-2016	1
24-03-2015	3	17-01-2017	5
31-03-2015	1	31-01-2017	7
14-04-2015	3	14-02-2017	2
21-04-2015	0	21-02-2017	1
28-04-2015	10	14-03-2017	5
05-05-2015	3	21-03-2017	3
19-05-2015	3	28-03-2017	1
26-05-2015	1	11-04-2017	5
02-06-2015	5	02-05-2017	4
09-06-2015	5	16-05-2017	5
16-06-2015	2	23-05-2017	2
23-06-2015	4	30-05-2017	6
07-07-2015	5	06-06-2017	4
14-07-2015	2	27-06-2017	8
21-07-2015	2	11-07-2017	7
28-07-2015	5	18-07-2017	4
		25-07-2017	5
		27-07-2017	5
		05-09-2017	5

Figura 10 - Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Lisboa. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais.

Interessa ter presente que nas sessões de tomada de posse dos órgãos da assembleia não existe período de intervenção do público e que nas sessões das assembleias municipais com mais de uma reunião, o período de intervenção do público se encontra esgotado. Partindo destes pressupostos, a quantidade de reuniões realizadas e o número destas com intervenção do público não é coincidente no caso da autarquia lisboeta.

O quadro seguinte identifica o género do interveniente na assembleia municipal, procurando habilitar uma interpretação quanto a uma eventual discrepância nos níveis de intervenção cívica, em função do género do interveniente público. A participação feminina é quantitativa e estatisticamente relevante: 44,4% Mas a leitura das atas da assembleia municipal de Lisboa permite constatar que um número muito significativo das intervenções de cidadãs aborda a questão das condições materiais e do direito à habitação da respetiva família:

LISBOA			LISBOA		
Data da Assembleia Municipal	Género dos intervenientes		Data da Assembleia Municipal	Género dos intervenientes	
	Masculino	Feminino		Masculino	Feminino
26-11-2013	0	2	08-09-2015	0	1
10-12-2013	8	4	15-09-2015	1	0
21-01-2014	3	3	13-10-2015	3	1
28-01-2014	7	7	20-10-2015	0	2
04-02-2014	7	4	27-10-2015	4	0
11-02-2014	3	7	10-11-2015	1	4
18-02-2014	2	0	17-11-2015	4	1
25-02-2014	0	2	17-12-2015	3	2
11-03-2014	5	5	12-01-2016	2	2
25-03-2014	5	3	26-01-2016	3	2
01-04-2014	0	1	01-02-2016	7	3
15-04-2014	0	1	02-02-2016	1	1
29-04-2014	0	1	10-02-2016	2	0
06-05-2014	0	0	16-02-2016	0	3
20-05-2014	4	1	23-02-2016	0	5
27-05-2014	5	1	08-03-2016	3	3
03-06-2014	6	0	15-03-2016	0	3
17-06-2014	1	1	31-03-2016	6	2
24-06-2014	5	2	05-04-2016	1	3
08-07-2014	3	0	19-04-2016	1	4
15-07-2014	3	0	03-05-2016	1	1
24-07-2014	5	0	17-05-2016	0	1
29-07-2014	2	0	24-05-2016	1	1
16-09-2014	6	3	31-05-2016	1	1
30-09-2014	1	1	07-06-2016	2	0
14-10-2014	0	1	21-06-2016	2	1
21-10-2014	1	0	05-07-2016	4	3
28-10-2014	4	3	12-07-2016	0	1
04-11-2014	2	1	26-07-2016	3	4
11-11-2014	3	1	13-09-2016	1	3
18-11-2014	0	0	27-09-2016	3	4
25-11-2014	1	2	11-10-2016	1	0
13-01-2015	3	0	19-10-2016	1	0
27-01-2015	3	1	25-10-2016	3	3
10-02-2015	0	1	08-11-2016	4	1
24-02-2015	4	0	15-11-2016	2	3
03-03-2015	0	1	22-11-2016	1	0
10-03-2015	1	0	13-12-2016	2	6
17-03-2015	0	0	20-12-2016	1	0
24-03-2015	1	2	17-01-2017	2	3
31-03-2015	1	0	31-01-2017	3	4
14-04-2015	2	1	14-02-2017	1	1
21-04-2015	0	0	21-02-2017	1	0
28-04-2015	4	6	14-03-2017	4	1
05-05-2015	2	1	21-03-2017	1	2
19-05-2015	3	0	28-03-2017	1	0
26-05-2015	1	0	11-04-2017	3	2
02-06-2015	2	3	02-05-2017	2	2
09-06-2015	4	1	16-05-2017	3	2
16-06-2015	0	2	23-05-2017	0	0
23-06-2015	1	3	30-05-2017	2	4
07-07-2015	1	4	06-06-2017	2	2
14-07-2015	2	0	27-06-2017	4	4
21-07-2015	1	2	11-07-2017	5	2
28-07-2015	2	3	18-07-2017	3	1
			25-07-2017	1	4
			27-07-2017	3	2
			05-09-2017	4	1

Figura 11 – Intervenções nas Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Lisboa, por género. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais.

No caso do município de Vila Franca de Xira é flagrante o contraste de género, no que concerne à participação em assembleias municipais. A participação feminina atinge apenas 14,5% do total das participações:

VILA FRANCA DE XIRA		
Data da Assembleia Municipal	Género dos intervenientes	
	Masculino	Feminino
19-11-2013	1	0
23-12-2013	3	0
27-02-2014	1	1
03-04-2014	1	0
26-06-2014	2	1
25-09-2014	3	0
26-11-2014	2	1
22-12-2014	4	2
19-02-2015	2	0
01-04-2015	0	0
25-06-2015	1	0
29-09-2015	2	0
26-11-2015	1	0
21-12-2015	1	0
25-02-2016	2	0
01-04-2016	5	0
23-06-2016	2	0
04-08-2016	0	0
22-09-2016	5	0
24-11-2016	1	2
28-12-2016	2	0
23-02-2017	1	1
04-04-2017	0	0
30-05-2017	2	0
22-06-2017	1	0
05-09-2017	1	0

**Figura 12 - Intervenções nas Assembleias Municipais de 2013 a 2017 em Vila Franca de Xira, por género. Fonte: própria, a partir da leitura das atas das respetivas assembleias municipais.**

Nas atas dos três municípios analisados, constatou-se uma divergência quanto à metodologia da respetiva redação. Assim, no caso de Cascais e de Vila Franca de Xira, não se identifica o assunto, ou os assuntos, que os cidadãos colocaram, os respetivos fundamentos e linhas argumentativas, nem tão pouco as respostas que foram obtidas. No caso de Lisboa, adotou-se um critério substancialmente distinto, reproduzindo-se, em detalhe, o teor das intervenções dos cidadãos e o das respostas subsequentes. A informação documental assim recolhida, permite-nos estabelecer uma categorização das temáticas abordadas nas intervenções do público, na cidade de Lisboa:

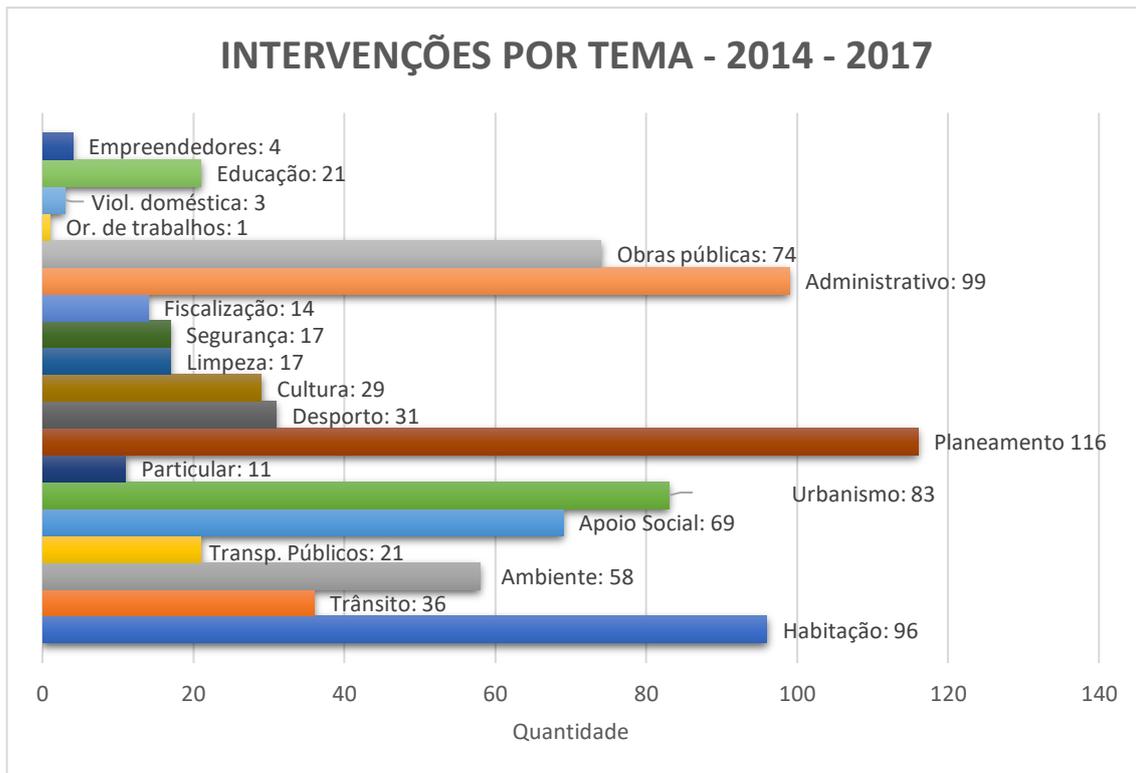


Figura 13 - Intervenções na Assembleia Municipal de Lisboa de 2014 a 2017 - Por tema. Fonte própria produzida pela análise das atas das assembleias.

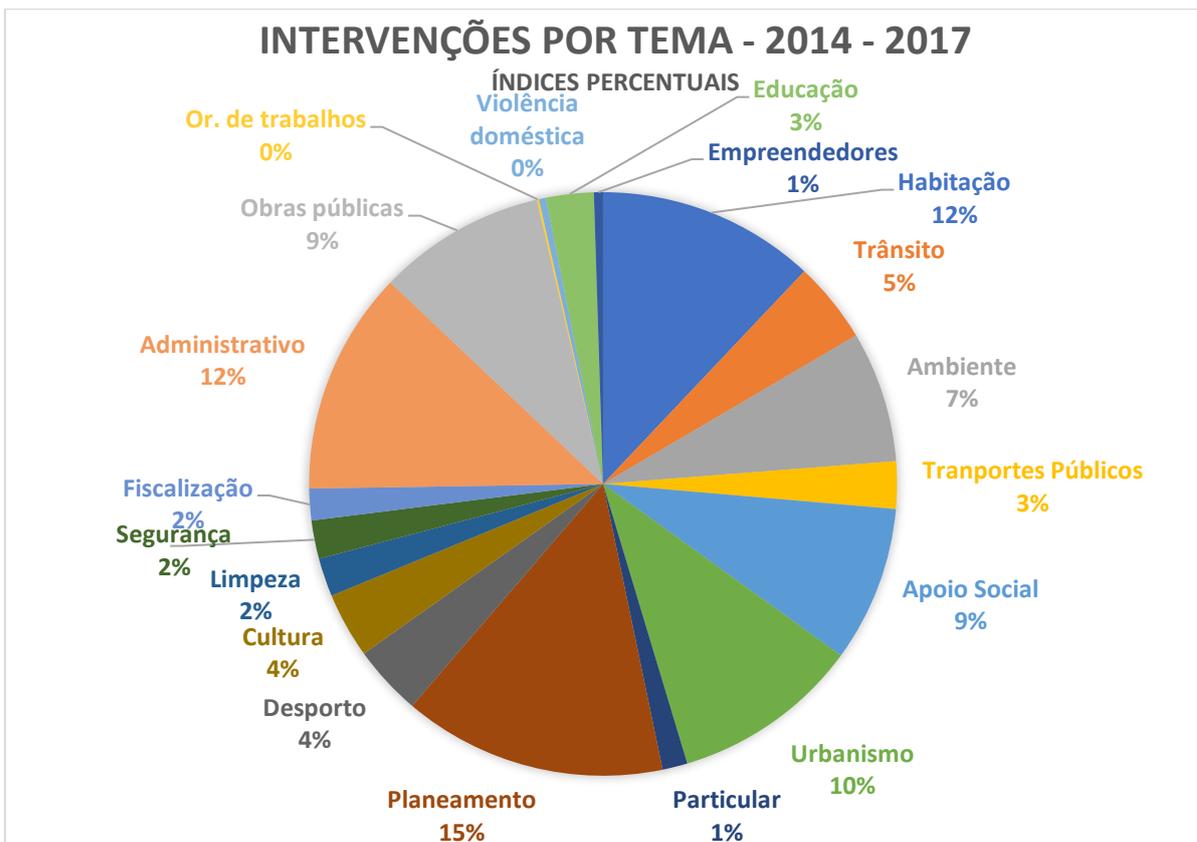


Figura 14 - Intervenções na Assembleia Municipal de Lisboa de 2014 a 2017 - Por tema e percentual de cada tema. Fonte própria produzida pela análise das atas das assembleias.

Outra informação pertinente quanto à importância que é atribuída pelo órgão deliberativo à intervenção resulta do momento, regimentalmente estabelecido, em que o público intervém:

CÂMARAS MUNICIPAIS	MOMENTO DA INTERVENÇÃO DO PÚBLICO NA ASSEMBLEIA MUNICIPAL
Amadora	Imediatamente após a abertura dos trabalhos
Cascais	A intervenção do público é após o período de antes da ordem do dia e antecede o da ordem do dia
Lisboa	Imediatamente após a abertura dos trabalhos
Loures	Antes da ordem do dia e nunca depois das 22h30, interrompendo-se nesse momento os trabalhos pelo tempo necessário, salvo quando esteja a decorrer a votação de qualquer documento, caso em que se aguardará pela respetiva conclusão
Mafra	No fim da ordem de trabalhos
Odivelas	Nas sessões realizadas no período da noite, a intervenção do público terá início após o período antes da ordem do dia. Nas reuniões de continuação este período ocorre no início dos trabalhos Pode ocorrer excepcionalmente após o período antes da ordem do dia, se tal for deliberado pela Assembleia Municipal
Oeiras	Antecede o período de antes da ordem do dia, no caso de reuniões noturnas Imediatamente após o período da ordem do dia, no caso de reuniões diurnas Imediatamente antes do período de interrupção para jantar, no caso de reuniões diurnas que se prolongem por período noturno
Sintra	Imediatamente após a abertura dos trabalhos
Vila Franca de Xira	Após o período de antes da ordem do dia, ou se este se prolongar, pelas 20h00

Fonte: Própria, criada a partir dos regimentos municipais das assembleias da Grande Lisboa

**Figura 15 - Momento de intervenções do público nas assembleias municipais. Fonte própria, elaborado pela análise dos regimentos municipais das assembleias da Grande Lisboa.**

Outro indicador que permite ajuizar da valorização da participação do cidadão nas assembleias autárquicas refere-se à extensão do direito de intervenção. Se a lei não admite que o público se pronuncie sobre qualquer das matérias sujeitas à apreciação e votação por parte dos eleitos locais (art. 49.º, n.º 4 do RJALEIAA), não dispõe, no entanto de orientação normativa quanto ao objeto da intervenção do público. Essa definição será, assim, enquadrada pela regulamentação municipal (art. 49.º, n.º 1 do RJALEIAA). De acordo com o regimento da assembleia municipal de Vila Franca de Xira, a intervenção do público está limitada à formulação de pedidos de esclarecimento. Nem todos os

regulamentos sobre o funcionamento das assembleias municipais na Grande Lisboa adotam uma interpretação tão restritiva quanto à intervenção do público. Assim, o regimento da assembleia municipal de Loures admite que o público intervenha para solicitar esclarecimentos, mas também para expressar pontos de vista pessoais, ou manifestar críticas sobre matérias de âmbito municipal.

<b>CÂMARAS MUNICIPAIS</b>	<b>ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DO PÚBLICO</b>
<b>Amadora</b>	Expor questões
<b>Cascais</b>	Solicitar esclarecimentos
<b>Lisboa</b>	Apresentar assuntos de interesse municipal e formular pedidos de esclarecimento
<b>Loures</b>	Intervir sobre assuntos relacionados com o Município de Loures
<b>Mafra</b>	Solicitar esclarecimentos
<b>Odivelas</b>	Apresentar assuntos de interesse municipal e pedidos de esclarecimento
<b>Oeiras</b>	Apresentar assuntos de interesse municipal e pedidos de esclarecimento
<b>Sintra</b>	Solicitar esclarecimentos
<b>Vila Franca de Xira</b>	Solicitar esclarecimentos sobre questões de manifesto interesse para o Concelho

Fonte: Própria, criada a partir dos regimentos municipais das assembleias da Grande Lisboa

**Figura 16 - Âmbito da intervenção do público nas Assembleias da Grande Lisboa. Fonte própria. Criado a partir dos regimentos municipais das assembleias da Grande Lisboa.**

Um indicador que também propicia a leitura da importância regimentalmente atribuída à intervenção do cidadão resulta do tempo atribuído, em termos agregados e individualizados, a essas participações:

<b>TEMPO CONCEDIDO AO PÚBLICO PARA INTERVENÇÕES</b>		
<b>Câmaras Municipais</b>	<b>Total para intervenções do público (minutos)</b>	<b>Total para intervenção individual (minutos)</b>
<b>Amadora</b>	30	5
<b>Cascais</b>	30	5
<b>Lisboa</b>	45	3 a 5
Loures	60	3 a 10
Mafra	30	10
Odivelas	30	5
Oeiras	30	5
Sintra	30	4
<b>Vila Franca de Xira</b>	60	3 a 5

Fonte: Própria criada a partir dos regimentos municipais das assembleias da Grande Lisboa e da leitura das atas

Figura 17 - Tempo concedido ao público para as intervenções nas assembleias da Grande Lisboa.

O destaque, aqui, vai para as assembleias municipais de Mafra e Loures, onde cada um dos membros do público dispõe de 10 minutos para intervir. No caso de Mafra, é rara a utilização do direito de intervenção nas assembleias, por parte dos cidadãos. No caso de Loures, constatou-se que o tempo de 10 minutos raramente é esgotado pela intervenção individual. Noutras assembleias, como a de Vila Franca de Xira também se verificou que os 3 minutos concedidos ao público para intervir, são frequentemente excedidos e geridos com alguma “tolerância” pela mesa da assembleia municipal. Em Lisboa, o número de cidadãos inscritos e a ordem de trabalhos vai determinar o tempo da intervenção concedida pela mesa. Mas é corrente uma prática semelhante à de Vila Franca de Xira, o tempo concedido é fixado nos 3 minutos, mas a mesa mostra flexibilidade nessa utilização do direito de palavra.

O quadro seguinte elucida quanto ao número de petições subscritas por cidadãos ao longo do mandato de 2013-2017 nos três municípios e à correspondente dinâmica, constatando-se um acentuado e crescente recurso a este mecanismo participativo no município lisboeta, que contrasta com a ausência da utilização desse instrumento no município vilafranquense:

	ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA	ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE CASCAIS	ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE VILA FRANCA DE XIRA
Ano	Número de Petições		
2014	9	0	0
2015	16	3	0
2016	20	3	0
2017	15	2	0
TOTAL	60	8	0

Fonte: Criação própria a partir dos elementos fornecidos pelo *website* da Câmara Municipal de Lisboa e das mesas das assembleias municipais de Cascais e Vila Franca de Xira

Figura 18 - Número de petições às assembleias municipais de Lisboa, Cascais e Vila Franca de Xira de 2014 a 2017.

Este novo quadro permite identificar as causas, os motivos, ou as preocupações subjacentes às várias petições cidadãs, endereçadas às mesas das assembleias municipais de Lisboa e Cascais, destacando-se claramente as motivações relacionadas com a qualidade do ambiente, o urbanismo e o ordenamento do território, a defesa do património cultural edificado, em harmonia com a - apesar de tudo - importância crescente dos denominados *valores pós-materialistas*:

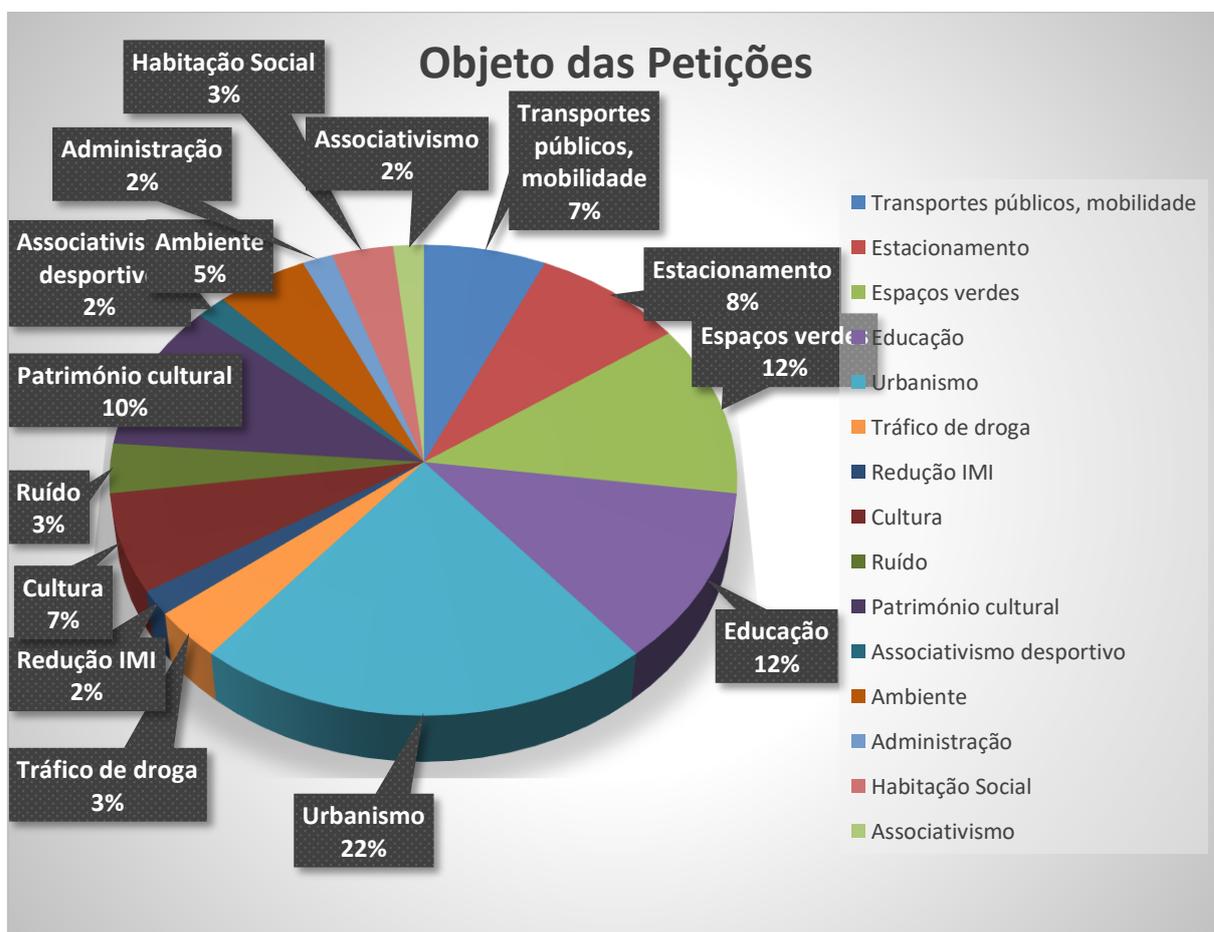


Figura 19 - Objetos das petições do público. Fonte: própria, a partir da leitura das petições.

*Se houvesse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente.*

Jean-Jacques Rousseau

### **3. A PROMOÇÃO DO ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS NAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS DA GRANDE LISBOA**

O quadro empírico assim estabelecido permite retirar algumas conclusões, no que concerne ao envolvimento dos cidadãos nas assembleias deliberativas nos três municípios estudados. São notórias, em termos absolutos, as diferenças entre os municípios estudados. Assim, recorde-se, em Lisboa, no mandato 2013-2017, participaram em assembleias municipais, 451 indivíduos; em Cascais, no mesmo período, a intervenção atingiu 163 indivíduos, em Vila Franca de Xira, registaram-se apenas 55 intervenções. Em Mafra, por exemplo, o município mais rural e com menor peso demográfico da Grande Lisboa, não integrado neste estudo mas territorialmente pertencente à Grande Lisboa, a análise das atas revela que o exercício desse direito de intervenção é escassamente exercido. Em termos relativos, atendendo à dimensão demográfica de cada um deles, o envolvimento dos cidadãos, como resulta dos valores objetivamente quantificados, no quadro dos mecanismos tradicionais, concretamente do direito à intervenção nas assembleias, é significativamente reduzido em todos os três municípios. Menos de 0,1% dos cidadãos participam nas assembleias dos três municípios alvo da análise.

Contudo, merece destaque, pela positiva, o número de petições formuladas pelos lisboetas. A comparação com os outros dois municípios ganha ênfase, em especial, no contraste com o município de Vila Franca de Xira, onde tal mecanismo nunca foi sequer ensaiado pela cidadania local. A interpretação deste facto, pode resultar de duas ordens de razão: a circunstância de Lisboa ser o grande centro metropolitano, a capital do país, com maior concentração demográfica, com populações social e culturalmente mais evoluídas e, eventualmente, o facto de as petições receberem um bom acolhimento por parte do órgão autárquico, como revelam os dados relativos ao tratamento das petições e ao elevado número de aprovação de recomendações subsequentes, aprovadas pelo órgão deliberativo.

As petições poderão ser percecionadas pelos cidadãos como um instrumento útil e eficaz às suas pretensões.

O ordenamento jurídico português reconhece vários direitos de cidadania administrativa. Assim, as assembleias municipais podem ser convocadas para a realização de sessões extraordinárias por iniciativa cidadã, concretamente quando “um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 5% do número de cidadãos eleitores até ao limite máximo de 2500” (art. 28.º, n.º 1, alínea c) do art. 49.º, n.º 4 do RJALEIAA) o requeira.

Nessas sessões extraordinárias do órgão deliberativo municipal os cidadãos requerentes dispõem do direito de participação nas assembleias ainda que, naturalmente, sem direito de voto (art. 47.º, n.º 1). Neste direito participativo incluem-se as faculdades de apresentação de sugestões, ou propostas, que podem ser objeto de votação, se a assembleia assim o deliberar (art. 47.º, n.º 2).

A partir destes dados, formula-se um enunciado propositivo estruturado em dois momentos. Um primeiro conjunto de propostas assenta na análise documental empreendida, nomeadamente aquela que incidiu sobre as atas das reuniões, sobre os regimentos das assembleias e as petições submetidas por iniciativa cidadã à mesa daqueles órgãos autárquicos. Estas propostas configuram-se a um nível micro, visam propor a implementação de pequenos ajustamentos no funcionamento das assembleias, mas que são suscetíveis, no seu conjunto, de dar um contributo, apesar de tudo com algum significado, para a melhoria da relação daqueles órgãos com os respetivos municípios. Uma segunda divisão deste capítulo proponente vai radicar-se, de forma mais perceptível, na literatura sobre governança e cidadania, não deixando de rececionar as considerações da doutrina sobre a democracia deliberativa, onde se situa, entre outras, a intenção de redistribuição do poder público e a criação de espaços de autonomia na relação da Administração com os cidadãos. Propõe-se uma abordagem mais abrangente, um pouco mais exigente quanto à efetivação dos objetivos pretendidos, fazendo escolhas de entre um relativamente vasto universo de modelos e iniciativas já referenciados e estudados na literatura, direcionados para a promoção da participação cívica, reconhecendo o seu impacto democrático e legitimador com concretas implicações na efetividade da gestão administrativa e na criação de valor público. Sem prejuízo de uma nota de caução relativamente a soluções *prêt à porter*, com meras transposições de modelos criados num contexto administrativo e social que não é o português, de se afirmarem posicionamentos teóricos rígidos, ou até de se adotarem soluções já ultrapassadas pela evolução administrativa entretanto verificada (Gomes, 2012).

### 3.1 As Propostas Incrementalistas

A apreciação da matéria empírica recolhida permite formular algumas primeiras propostas de aperfeiçoamento dos mecanismos atualmente à disposição dos órgãos deliberativos municipais, visando um aprofundamento da sua relação com os cidadãos.

Assim, ao nível do reconhecimento institucional do seu papel e considerando-os como a fonte de legitimação de todo o poder, importa ponderar a oportunidade do momento da intervenção do cidadão na ordem de trabalhos das assembleias municipais. O regimento da assembleia municipal de Lisboa oferece-nos o pretexto para uma primeira reflexão. Nele, os cidadãos usufruem do direito de intervenção verbal, logo na abertura dos trabalhos. No contexto da região da Grande Lisboa, esta opção ocorre, ainda, nas assembleias de Amadora e Sintra. Sendo certo que no caso de Oeiras se deu preferência a uma sua variante: nas reuniões noturnas, também é a intervenção dos cidadãos que abre os trabalhos, mas nas reuniões diurnas, essa participação ocorre após a conclusão do período de antes da ordem do dia. Mafra, no entanto, apresenta a mais inapropriada escolha: o público só intervém, nos termos regimentais, após o termo da ordem de trabalhos. Cascais e Vila Franca de Xira optaram por intervalar o período de antes da ordem do dia e da ordem do dia, com o período aberto à intervenção cidadã. A solução lisboeta parece contribuir para motivar a intervenção dos cidadãos, porquanto os mesmos não necessitam de estar presentes até ao termo dos trabalhos das assembleias que, nalguns casos, se prolongam por várias horas e constituem um forte desincentivo àquela participação. Mas a observação direta das sessões da assembleia municipal lisboeta também permite constatar um risco para essa opção: a diminuta assistência à intervenção do público pelos eleitos, que parece evidenciar, para além de um menor cumprimento dos seus deveres de pontualidade, uma menorização dos mesmos relativamente à participação dos munícipes nas suas sessões. Pelo que a opção cascaense e vila-franquense pode ter justificação à luz do objetivo inscrito no presente trabalho. Pode-se também reconhecer que a fixação de uma hora determinada – e o regimento municipal é quase o único a determiná-lo na região da Grande Lisboa, para além do caso do vizinho município de Loures, em que as reuniões tem lugar em horário noturno, com início às 21h00 e a intervenção cidadã ocorre pelas 22h30 – para a intervenção do público, *in casu*, as 20h00 (cf. art. 20.º, n.º 2 do regimento da assembleia municipal de Vila Franca de Xira) oferece nítidas vantagens, porquanto permite ao cidadão uma melhor gestão da compatibilização da respetiva vida pessoal e profissional

com os seus deveres/direitos de participação cívica. No caso do município ribatejano, o início das sessões do órgão deliberativo tem lugar, usualmente pelas 18h00, com exceção das sessões destinadas à discussão e aprovação de matérias orçamentais e de prestação de contas, que se iniciam pelas 16h00. Uma gestão criteriosa e rigorosa, por parte da mesa, do período de antes da ordem do dia, em conformidade com o disposto no art. 52.º do RJALEIAA, bem como com o art. 18.º, n.º 3 do regimento vilafranquense, que prevêem que o período de antes da ordem do dia das sessões ordinárias tenha uma “duração máxima de 60 minutos” e seja destinado à discussão de “assuntos gerais de interesse autárquico”<sup>4</sup>, permitiria antecipar o momento da intervenção regimental do público e uma mais adequada compaginação da vida pessoal do munícipe com a sua assistência e participação nas assembleias municipais.

No que respeita ao período de tempo concedido para o uso da palavra, justificar-se-ia, em termos de consagração regimental, um aumento do mesmo, em termos gerais, consagrando-se uma previsão recorrente nos regimentos da Grande Lisboa: os 5 minutos. É essa a opção dos municípios da Amadora, Cascais, Odivelas e Oeiras. Magalhães também afirma que o limite máximo de 5 minutos constitui a regra dominante no contexto nacional, malgrado a existência de regulamentos de assembleias municipais a estabelecerem esse limite nos 3 e nos 10 minutos (Magalhães, 2011). Nos casos de Lisboa e Vila Franca é esse, também, o tempo máximo de intervenção, mas que pode variar entre os 3 e os 5 minutos, verificando-se que a concessão do uso da palavra é, frequentemente, atribuída apenas por 3 minutos. As exceções neste item são Mafra e Loures que atribuem 10 minutos a cada um dos intervenientes. Mas no primeiro caso, as intervenções públicas foram muito escassas no mandato 2013-2017 e em Loures, esse período de tempo revela-se excessivo relativamente ao uso efetivo da palavra pelos cidadãos. O alargamento do tempo concedido para o uso da palavra pelo público, evitaria constrangimentos ao interveniente e, simultaneamente, conferiria suporte regulamentar à prática generalizada das mesas das assembleias na gestão “tolerante” da concessão do uso da palavra. Sendo certo, de resto, que em termos de técnica regulamentar, se revela mais adequada a consagração dos 5 minutos de intervenção do cidadão, como um direito de participação política, de que como uma tolerante benesse do presidente da mesa do órgão autárquico. Importa reconhecer que

---

<sup>4</sup> O texto legal e regulamentar exclui, portanto, a apresentação, discussão e votação de moções no período de antes da ordem do dia sobre assuntos que podem merecer uma justificada atenção política, social ou ética, mas que pelo seu âmbito, com demasiada frequência, extravasam o âmbito municipal e derivam de considerações e posicionamentos ideológicos, perfeitamente aceitáveis num contexto democrático, mas de duvidosa integração na ordem de trabalhos de uma assembleia municipal.

muitos dos intervenientes, tendo em vista a ainda incipiente “cultura cívica” portuguesa (Cabral, 1997, 2000 e 2008), não estão familiarizados nem com o uso da palavra em público, nem tão pouco com os procedimentos que usualmente lhe estão associados, nas assembleias deliberativas. Pelo que a exigência implícita à sua capacidade de síntese no uso da palavra, quando a mesma é atribuída por apenas 3 minutos, é manifestamente desajustada.

O âmbito das intervenções orais do público pode ser ampliado, não se encontrando qualquer justificação legal (cf. art. 49.º, n.º 1 do RJALEIAA) ou administrativa para restringir aquelas intervenções a meras solicitações de “esclarecimentos” (cf. art. 20.º, n.º 1 do regimento vila-franquense e art. 45.º, n.º 2 do regimento cascaense), os quais refletem, ainda, uma visão paternalista, verticalizada e persistentemente oligárquica das relações entre o poder local e os municípios, própria do “elevado nível de aceitação da distância hierárquica” (Cabral, 1997 e 2000). Mesmo sob o ponto de vista da hermenêutica jurídica, a citada disposição legal, ao prever a existência de “um período para intervenção e esclarecimento ao público”, evidencia que o uso da palavra pelos cidadãos não se limita ao pedido de informações, a uma mera formulação de perguntas e interrogações, como constitui a interpretação vigente naquelas assembleias municipais, mas que a participação pode ser propositiva e afirmativa. A utilização da vogal “e” entre os substantivos “intervenção” e “esclarecimento” apresenta-se como uma conjunção, exprimindo um sentido enumerativo, que não de mero reforço, ou acentuação dos fins do uso da palavra pelo público. Aquelas soluções regulamentares contrastam, de resto, flagrantemente com disposições similares existentes em outros municípios, muito menos restritivas quanto à intervenção dos cidadãos. Assim, Lisboa admite que a mesma se efetue para a “apresentação de assuntos de interesse municipal”, acrescentando, logo de seguida, “bem como à formulação de pedidos de esclarecimento dirigidos à mesa” (art. 83.º, n.º 1, *in fine* do regimento da assembleia municipal) e em Loures, preceitua-se que a intervenção do público se destina a “comunicar, ou pedir informações, ou expressar opiniões”, naturalmente que “sobre assuntos relevantes da competência da Assembleia Municipal” (art. 42.º, n.º 1 do respetivo regimento municipal).

Também na assembleia municipal de Lisboa, por contraste com outras assembleias em estudo no presente trabalho projeto, encontra-se um reconhecimento regimental do relevo da intervenção cívica dos cidadãos e, simultaneamente, da importância que as funções de acompanhamento e fiscalização do órgão deliberativo autárquico devem assumir. Assim, as respostas da Câmara Municipal às questões, ou perguntas colocadas

pelos munícipes no respetivo período de intervenção, devem ser remetidas, no prazo de 30 dias, aos diferentes grupos municipais (art. 83.º, n.º 6 do regimento municipal lisboeta). Esta obrigação informativa deveria ser objeto de acolhimento generalizado em outros regimentos municipais, em homenagem aos valores e às funções que foram expostos.

Outro aspeto que carece de ser aperfeiçoado, no que concerne à participação dos cidadãos nas assembleias municipais de Vila Franca de Xira e Cascais, refere-se à elaboração das atas das assembleias municipais. Com efeito, a lei atinente prescreve que as mesmas façam referência, mesmo que sucinta, às intervenções do público e às respostas dadas (art. 49.º, n.º 6 do RJALEIAA). Os deveres de registo e publicitação aqui previstos não deixam de expressar, entre outros objetivos, outra manifestação do reconhecimento normativo do valor da cidadania. Sucede que, ao contrário do que acontece em Lisboa, as atas naqueles dois municípios limitam-se a referir o nome dos intervenientes, numa opção claramente ilegal e contrária ao valor enunciado.

A transparência e a aproximação dos eleitos locais aos eleitores também pode ser impulsionada pela utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, mas sem a criação de amplas expectativas quanto à sua eficácia. Com efeito, o número de visualizações no *youtube* de uma assembleia municipal de Lisboa, varia entre os duzentos e os trezentos e em Cascais, o número de visualizações ainda é mais reduzido, atingindo apenas, em regra, duas dezenas de visualizações. Onde o recurso a este instrumento informativo não existe ainda, como sucede no caso vila-franquense, a adoção pela autarquia da reprodução *online* das reuniões das suas assembleias pode ser aconselhada, mas com a limitação das expectativas que foi ressalvada.

Um instrumento ao serviço dos direitos de participação dos cidadãos que tem revelado potencialidades, muito em especial, no município de Lisboa, encontra-se no direito de petição. Neste caso concreto, existe uma inversão da operacionalização tradicional do bem político, realizada comumente através da *oferta*, com a sua deslocação para o lado da *procura* (Cabral, 2000). Através deste recurso jurídico-administrativo, a cidadania ativa tem alcançado uma eficácia merecedora de relevo, conduzindo a administração local, por via do órgão deliberativo, e, posteriormente, ao nível do órgão executivo, à ponderação, ou mesmo à aceitação plena dos pontos de vista por si expressos, ou ao acatamento de medidas e ações que refletem as respetivas preocupações. Trata-se, afinal, de um mecanismo privilegiado de governança que não significa uma menor governabilidade dos poderes públicos tradicionais, mas antes o desenvolvimento de um modo de agir público que introduz uma “participação activa dos

cidadãos nas tomadas de decisão” (Gomes, 2003) Existem disparidades assinaláveis na utilização deste instituto nas três circunscrições administrativas, com destaque negativo para o município de Vila Franca de Xira. Mas a iniciativa de petição implica, naturalmente, que a mesma surja da parte dos cidadãos (do lado da *procura* do bem político) que não dos poderes autárquicos, do lado da *oferta*. O seu posterior desenvolvimento e progressiva utilização é que pode depender da atitude destes, ao revelarem abertura e disponibilidade à argumentação e aos interesses expressos pelos peticionantes, de forma a que na esfera pública municipal seja percecionada positivamente a receptividade dos poderes autárquicos àquele tipo de atuação cidadã.

*Assim, o júri, que é o meio mais enérgico de se fazer reinar o povo, é também o meio mais eficaz para o ensinar a reinar.*

Alexis de Tocqueville

### **3.2 As Assembleias de Cidadãos**

Um segundo momento deste capítulo vai sustentar-se nas considerações da literatura administrativa sobre a governança, orientada pela noção de que esta traduz “um conjunto complexo de interações com instituições ou grupos”, incluindo destacadamente os poderes públicos, mesmo que “atentos aos limites da sua esfera de acção” e interpelantes de atores privados, de outras instituições públicas, de grupos de interesse e dos cidadãos ordinários, habilitados a tomar “parte na formulação das políticas” (Gomes, 2003: 390).

Tentar-se-á, desenvolver, com maior nível de pormenorização, uma análise sobre o emergente instituto das assembleias de cidadãos, sem prejuízo de se reconhecer que outros mecanismos, podem dar corpo aos objetivos pretendidos e, muito em particular, de não perspetivar uma visão exclusivista desse instrumento, o qual pode ser compaginado e complementado com outros mecanismos participativos, deliberativos e mesmo da democracia direta. Assumindo, portanto, a “necessidade de articulação do participativo e do representativo, em especial porque exige uma estrita igualdade de acesso ao debate

público e imparcialidade do tratamento das questões, possibilitando maior capacidade regeneradora do espaço comum a sistemas representativos em crise” (Rocha, 2015: 140).

Um conjunto de investigadores e académicos europeus, sob os auspícios do Conselho da Europa e a coordenação de Philippe Schmitter e Alexander Trechsel empreenderam, entre 2002 e 2004, a elaboração de uma proposta detalhada sobre as reformas necessárias aos sistemas democráticos no continente europeu no pressuposto dahliano de que independentemente da forma que elas venham a assumir, a democracia dos nossos sucessores não será e nunca poderá ser a democracia dos nossos antecessores (Robert Dahl, 1991). Assim, entre essas múltiplas propostas reformistas, propunham um maior recurso às assembleias de cidadãos. (Schmitter e Trechsel, 2004).

Contudo, tendo presente o âmbito do presente trabalho, importa enquadrar esse escopo nas competências legalmente estabelecidas das assembleias municipais, enquanto órgão deliberativo, com funções de “apreciação” e “fiscalização”, da atividade autárquica municipal (art. 25.º do do RJALEIAA). A leitura destas competências vai condicionar qualquer proposta a formular no âmbito deste trabalho. Naturalmente que convergem aqui constrangimentos, nomeadamente de natureza normativa e já referenciados (Ferraz, 2008). O princípio da legalidade (art. 266.º, n.º 2 da CRP e art. 3.º do CPA), na sua dupla dimensão, negativa e positiva, enquanto exigência de *prevalência da lei* e da *precedência da lei*, apresenta-se como um obstáculo à emergência de procedimentos e institutos participativos mais desenvolvidos, que confirmam capacidade efetiva à cidadania na sua autodeterminação e envolvimento nos processos de governança pública, muito concretamente em sede de coprodução, coadministração e autoadministração. A este propósito, a denominada *escala de participação* de Pröper, estabelece uma clarividente classificação dos modelos de participação do cidadão, segundo o grau de influência do cidadão sobre a definição das políticas públicas, que interessa invocar (Swinnen, 2005: 180-181):

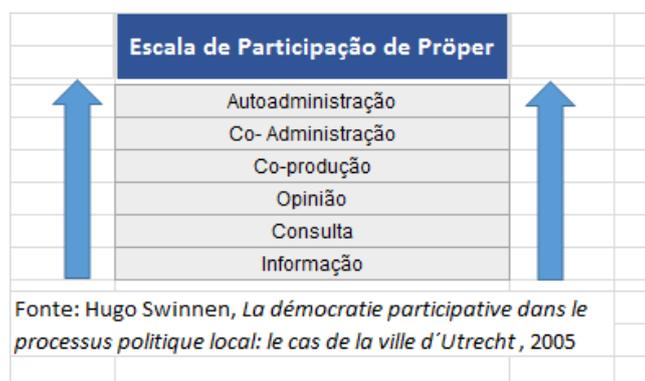


Figura 20 - Escala de Participação de Pröper. Fonte: Hugo Swinnen, 2005.

Sendo certo também, por seu turno, que “a credibilização da ideia participativa carece de ver reconhecida uma *competência decisional* aos cidadãos não eleitos (Sintomer et al., 2009), a qual facilmente conflitua e cria tensões com aquele princípio normativo. Um exemplo de potencial conflito entre o valor participativo democrático e o princípio normativo da legalidade é o que resulta do, hoje, muito vulgarizado orçamento participativo, amplamente utilizado em inúmeros municípios, que não dispõe nem de previsão legal, nem de regime jurídico próprio. Sendo certo que a competência para a elaboração e apresentação de propostas dos orçamentos municipais se encontra legalmente atribuída às câmaras municipais (art. 33.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, abreviadamente conhecida como RJALEIAA) e que a competência para a sua aprovação se encontra na esfera, legalmente delineada, das assembleias municipais (art. 25.º, n.º 1, al.a)<sup>5</sup>. A harmonização desse conflito tem passado, naturalmente, pela entrega do poder propositivo e deliberativo final e formal sobre as propostas orçamentais aos órgãos autárquicos legalmente competentes, desvalorizando jurídico-administrativamente, mas não necessariamente numa perspetiva substantiva, a votação cidadã. A solução para este aparente dilema poderia passar, no entanto, por “definir quadros flexíveis de acção” para o direito em determinadas áreas do sistema político-administrativo, facilitando “a emergência e desenvolvimento duma regulação em rede”, particularmente apropriada ao conceito de governança (Gomes, 2010: 371).

A *cartografia* dos modelos de participação cidadã que varia em função de variados e diversificados elementos, tem vindo a mapear um instituto que emerge da democracia deliberativa (Bessette, 1980; Habermas, 1994; Habermas, 1996, Cohen, 1997; Bohman, 1997; Rawls, 1997) e, simultaneamente renova as raízes seculares do exercício de funções representativas alicerçadas no sorteio, que não no tradicional método eletivo: as assembleias de cidadãos. Interessará, portanto, determo-nos um pouco sobre estas duas ideias. Clarificar o conceito de democracia deliberativa e explicitar a ideia de sorteio como método de seleção de representantes políticos, porquanto essas noções são fundamentais para a construção da nossa principal proposta no sentido desejado, desde o início deste já longo texto: de uma procura institucional de um acréscimo do envolvimento da cidadania nas assembleias municipais.

---

<sup>5</sup> Significativamente, o denominado “Orçamento Participativo Portugal”, em homenagem ao princípio da legalidade, nomeadamente na sua dimensão positiva, a de precedência da lei, e cuja primeira realização foi concluída em setembro de 2017, foi precedida de uma previsão normativa na Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado de 2017 e de uma Resolução do Conselho de Ministros, a n.º 25/2017, publicada em 30 de janeiro de 2017.

A democracia deliberativa, numa definição simples, alicerça-se numa conceção que “*secures a central place for reasoned discussion in political life*” (Cooke, 2000: 947) Ela assenta na ideia de que “cidadãos livres e iguais” e “racionais e razoáveis” fundamentam as respetivas posições num processo no qual contribuem com “razões que sejam mutuamente aceitáveis e geralmente acessíveis”, visando alcançar decisões vinculativas para todos, ainda que “abertas a reavaliação futura”. Reconhece-se o carácter fundamentalmente procedimental da democracia, onde se manifestam a pluralidade e a divergência naturais em sociedades complexas. E, simultaneamente, valoriza-se e legitima-se “a formação colectiva da vontade no âmbito de espaços informais, isto é, da periferia por relação a um centro político estatal organizado” (Rocha, 2015: 172). A expressão democracia deliberativa terá sido utilizada, pela primeira vez, por Joseph Bessette, num capítulo de uma obra coletiva sobre a democraticidade da constituição estadunidense, intitulado “*Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*”, num contexto de crescente criticismo à democracia representativa tradicional e no apelo a um acréscimo das práticas participativas na tomada de decisão pública, que não restrinja os direitos de participação democrática ao uso periódico do direito de voto (Bohman, 1997). A argumentação em favor deste modelo democrático tende a identificar cinco significativas vantagens nesta tipologia democrática: (i) o efeito, ou o “poder educativo”, nos termos do qual a participação incentiva as qualidades intelectuais e éticas dos indivíduos que se assumem como cidadãos ativos; (ii) o mesmo tipo de processo de deliberação pública constitui, ainda, um estímulo ao sentido e espírito de comunidade; (iii) o procedimento democrático-deliberativo aumenta a equidade nos resultados obtidos; (iv) a deliberação contribui para uma acrescida racionalidade prática dos resultados atingidos; (v) e a *congruence* do ideal político da democracia deliberativa com o “*whom we are*”, com os valores e um ambiente jurídico, político e institucional no qual “*all citizens have na equal oportunnity, and are equally encouraged, to contribute to public deliberation on matters of common concern*” (Cooke, 2000: 947-956). Curiosamente, pode situar-se uma primeira manifestação do conceito de democracia deliberativa na Grécia clássica, quando Péricles, na conhecida oração fúnebre, expressa o orgulho cívico pelo facto de os cidadãos atenienses decidirem as questões públicas por si próprios, “ou pelo menos esforçamo-nos por compreendê-las claramente, na crença de que não é o debate que é empecilho à acção, e sim o facto de não se estar esclarecido pelo debate antes de chegar a hora da acção (...) para outros, ao contrário, ousadia significa ignorância e reflexão traz hesitação” (Tucídides, História da Guerra do Peloponeso, Livro II, caps. 37 e 40). Sintetizando, a

democracia deliberativa configura-se como um ideal de autonomia política, edificado a partir do raciocínio prático e lógico dos cidadãos (Bohman, 1997). Naturalmente que o modelo não colhe a unanimidade. Recebe críticas dos que consideram que ela se orienta excessivamente para aspectos de arquitetura institucional (Bohman, 1997; Dryzek, 2000; Warren, 2002), bem como dos que a acusam de ignorar por completo os princípios da justiça substantiva, de contornos sociais (Chambers, 2004; Baynes, 2005).

Comumente associada à resposta deliberativo-democrática surge a nomeação, por sorteio, de vários dos cargos representativos. Os atenienses criaram um sistema legislativo largamente dominado por não profissionais da política. As leis, os orçamentos, a declaração da guerra e da paz eram votados pela *ecclésia*, a assembleia do povo, formada por 40.000 cidadãos, mas onde participavam apenas, de forma regular, 6.000 indivíduos. No *boulè*, ou conselho, que redigia as leis a submeter à *ecclésia*, participavam 500 cidadãos escolhidos aleatoriamente, por um período de 1 ano. A legalidade dos textos era estudada pelo *héliée*, um tribunal igualmente composto por cidadãos ordinários escolhidos ao acaso (Lewis, 2016: 78-79). A cidadania pressupõe, pois, a noção grega de *isonomia*: a igual participação de todos no exercício do poder (Schnapper, 2000: 13, Vernant, 1962). Com efeito, na sequência das reformas democráticas de Clístenes, em 508 a.C.:

*Sous la loi d'isonomia, le monde social prend la forme d'un cosmos circulaire et centre où chaque citoyen, parce qu'il est semblable à tout les autres, aura à parcourir l'ensemble du circuit, occupant et cédant successivement, suivant l'ordre du temps, toutes les positions symétriques qui composent l'espace civique* (Jean-Pierre Vernant, 1962, *apud* Schnapper, 2000, p. 13).

No pensamento grego, ou, pelo menos, nalguma das suas manifestações, nomeadamente nas antiplatónicas, em política não há um “saber certo e seguro”, uma *épistémé*. O que existe é a *doxa*, a opinião e “esta é igual para todos e equitativamente partilhável”. No espírito democrático inicial, “há a invenção do princípio electivo para os cargos que exigem um saber prático específico, mas há também a rotatividade e o sorteio para os outros” (Castoriadis, 2012: 212-213). Assim, nenhum cidadão ateniense podia desempenhar funções no conselho dos quinhentos mais do que dois mandatos durante a sua vida e mesmo nessas circunstâncias, em anos não sucessivos. Esta circunstância conduzia a uma larga distribuição do exercício das funções políticas. Com efeito, calcula-se que 2/3 dos cidadãos atenienses, aos 40 anos, já teriam experimentado uma participação no mais importante órgão político da cidade, o *boulè* (Rothchild 2007: 15).

Estes dois postulados recuperam a sua atualidade, entre outras manifestações apologéticas, na proposta das assembleias de cidadãos. Com efeito, estas reconhecem no método do sorteio aleatório a forma ideal de seleção dos integrantes dessas assembleias.

Barber defende-a como o meio de evitar as tendências oligárquicas da democracia representativa e por constituir uma forma de espalhar o sentido da responsabilidade pública por um maior número de indivíduos, não deixando de acentuar a necessidade da rotatividade dos nomeados e, de encontrar na *arena* local uma das áreas preferenciais de aplicação (Barber, 1984: 290-298).

A primeira experiência moderna de assembleia de cidadãos teve lugar na província canadiana da *British Columbia*, em 2004. Pretendeu-se envolver os cidadãos no debate e na decisão sobre a reforma do respetivo sistema eleitoral (Sintomer, 2009: 62-63). Como afirmaria Gordon Gibson, conselheiro do Primeiro-Ministro da *British Columbia* e criador da Assembleia Cidadã desta província:

*Nous sommes (...) en train d'introduire de nouveaux éléments aux cotés de la démocratie représentative et de la démocratie directe (...) Ils apportent à l'ensemble un nouveau type de représentants, différents de ceux que nous élisons. À l'heure actuelle, les deux voies permettant la prise de décision sont profondément influencées (...) d'experts et des intérêts particuliers. L'idée de démocratie délibérative est essentielle pour faire entrer en lice l'intérêt public, portée par des panels de citoyens tirés au sort.*

Se os representantes tradicionais são eleitos segundo um procedimento “maioritário”, por um período de tempo longo, com um carácter profissionalizado, dotados de uma competência legal ilimitada para agir em nome dos eleitores; o novo tipo de representante é escolhido por sorteio, de entre cidadãos comuns, por um período de tempo curto e com tarefas específicas e limitadas (Gibson, 2007 *apud* Sintomer, 2009: 64). Outras experiências de assembleias de cidadãos têm sido ensaiadas. Na Islândia, na sequência da grande recessão de 2008 e da consequente crise política de 2009, um mecanismo desse tipo foi adotado em 2010, complementado por uma ampla utilização da internet e outras tecnologias de informação e comunicação, pela associação do sistema escolar à discussão em curso e mesmo pelo recurso ao método tradicional eletivo – utilizado para a escolha dos 25 cidadãos com a responsabilidade última de redigir o texto da nova constituição, a partir do debate de ideias da assembleia de cidadãos e da participação cívica em instrumentos convencionais de debate público e na plataforma internet – visando a reforma da constituição original, datada de 1944, tendo as suas propostas sido posteriormente aprovadas por um referendo popular em 2012. No entanto, malgrado a participação direta de 12% dos 317.000 islandeses nesse debate e a contribuição de 4.000 propostas durante esse período, bem como a subsequente aprovação suportada em 67% de votos favoráveis, a reforma constitucional foi objeto de obstrução *flibusteira* por parte de partidos tradicionais (Lewis, 2016: 81-88). Na Estónia, em 2013, após um grave escândalo financeiro, com

contornos políticos, o presidente da República convidou os cidadãos a proporem mudanças concretas no sistema político local, comprometendo-se a apresentá-las ao parlamento estoniano. A especificidade do caso estoniano é que ele associou membros da classe política – representantes dos quatro partidos com assento parlamentar e membros do gabinete presidencial – com cidadãos escolhidos por sorteio. Várias das 15 propostas reformistas foram já aprovadas e implementadas (Lewis, 2016: 88-91). Na Austrália, também em 2013, um júri de cidadãos escolhidos por sorteio, elaborou um conjunto de recomendações, visando contrariar a violência originada pelo alcoolismo, tendo as mesmas sido adotadas pelo primeiro-ministro e diretamente apresentadas no parlamento australiano (Lewis, 2016: 92). E outras experiências encontram-se em via de implementação. A título de exemplo, refira-se uma iniciativa na Escócia, desencadeada por três organizações não-governamentais locais que visa a criação de uma segunda Câmara, em face da inexistência no sistema parlamentar escocês de uma “*House of Review*” que proceda ao escrutínio da legislação aprovada pela legislatura unicameral. A proposta visa estabelecer essa nova câmara segundo as regras e o método das assembleias de cidadãos (“*A Citizen`s Assembly for the Scottish Parliament*” (online), consultado em 17.10.2017. Disponível em: <https://www.commonspace.scot/articles/10433/new-report-citizens-assembly-scottish-parliament>).

Uma experiência em curso e com um sucesso prático muito superior ao que resultou das frustradas experiências canadianas é a referente à *Citizen`s Assembly* irlandesa. Este corpo deliberativo resultou de uma resolução do parlamento local em 2016, visando o alargamento da discussão nacional sobre questões candentes na sociedade irlandesa: (i) a questão da criminalização do aborto; (ii) os desafios e as oportunidades do envelhecimento populacional; (iii) o estabelecimento de calendários eleitorais fixos, prévia e imperativamente definidos para o parlamento; (iv) o regime dos referendos; (v) e o problema das alterações climáticas (§ 1.º da Resolução do *Dáil* de 13 de julho de 2016). A escolha da presidência da assembleia competiu ao governo e, para esse efeito, foi nomeada uma magistrada do Supremo Tribunal de Justiça, enquanto os restantes 99 membros foram escolhidos de entre os cidadãos com capacidade eleitoral (§ 2.º). A definição das regras de funcionamento compete à própria assembleia cidadã e a sua missão institucional consiste na produção de um “*report and recommendation on the matter set out*” endereçado às duas câmaras do parlamento irlandês (§ 4.º). Foi estabelecido o prazo de um ano para a assembleia apresentar um relatório e formular recomendações ao parlamento irlandês sobre cada um dos assuntos em apreciação (§ 6.º). Um “*Expert Advisory Group*” foi estabelecido

com o propósito de “*assist the work of the Assembly in terms of preparing information and advice*” (§ 8.º). A assembleia pode apelar à formulação de posições da sociedade civil e aceitar propostas de grupos organizados, ou interessados nas matérias em debate, bem como procurar apoio técnico para além daquele que se prevê no § 8.º (§ 9.º). A adoção de uma recomendação carece de uma votação maioritária no seu seio, sendo que a presidente dispõe de voto de qualidade (§ 10.º). O governo encontra-se vinculado a apresentar às duas câmaras do parlamento “*a response to each recommendation of the Assembly*” e no caso de acolhimento da recomendação, deve indicar um prazo para a realização de qualquer referendo nacional sobre esse assunto (§ 11.º da Resolução do *Dáil Éireann* de 13 de julho de 2016). Na organização do seu funcionamento, a assembleia adotou seis princípios orientadores: transparência, equidade, igualdade, eficiência, liberdade e colegialidade. Assim, os trabalhos da assembleia são abertos ao público e são transmitidos *online* no seu sítio *web*, toda a documentação é de livre consulta e a assembleia deve estar disponível para escutar “*from all sections of society on any issue*”. O princípio da equidade, por seu turno, valoriza a intervenção de todos os espetros e pontos de vista em qualquer questão. A “*equality of voice*” entre todos os membros da assembleia também determina que cada um dos membros da assembleia dispõe do direito de expressar a sua opinião, se e sempre que o desejar. O princípio da eficiência obriga os integrantes da assembleia a efetuar a melhor gestão possível do tempo nas suas reuniões e, simultaneamente, em obediência a tal objetivo, que a documentação seja distribuída atempadamente, de forma a que os seus membros possam preparar adequadamente os trabalhos plenários. Sob a denominação original de “*respect*”, que nos atrevemos a traduzir por liberdade, os princípios norteadores da assembleia irlandesa impõem que todo e qualquer membro da assembleia possa contribuir livremente para os trabalhos da assembleia, de forma livre e segura, sem constrangimentos decorrentes de ataques pessoais, ou críticas *intuitu personae*. A colegialidade, por fim, apela ao sentido de trabalho e espírito de corpo com uma tarefa partilhada por todos (“*Key Principles for the Assembly*” (online), consultado em 17.10.2017.<sup>6</sup> O nível de envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil nos debates sujeitos à apreciação da Assembleia de Cidadãos é relevante. Num país com 4.588.000 habitantes<sup>7</sup>, foram submetidos 13.000 documentos, sob a forma escrita e por via eletrónica provenientes do público, sobre a questão da descriminalização do aborto e a presidente da

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Key-Principles-for-the-Assembly/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

<sup>7</sup> Números constantes do *Central Statistics Office*.

assembleia convidou 17 organizações, entre as quais a delegação irlandesa da Amnistia Internacional, a associação *Doctors for Choice*, a associação rival, *Doctors for Life*, a apresentarem pareceres escritos. O segundo dos temas, procurando responder à questão “*How we best respond to the challenges and opportunities of an ageing population*”, para além de contar com a participação de especialistas de vários dos temas associados ao envelhecimento, dos aspetos sociais aos serviços médicos, desencadeou a apresentação de 120 *submissions* da parte do público. Outra matéria sujeita pelo parlamento irlandês a discussão no seio da Assembleia de Cidadãos relaciona-se com as alterações climáticas: foram apresentadas 1.200 propostas e textos, provenientes de cidadãos comuns, de organizações não-governamentais com objetivos ambientais, ou de associações de agricultores.<sup>8</sup>

No caso concreto das assembleias municipais e no atual quadro normativo, estes órgãos podem deliberar a constituição de assembleias de cidadãos para apreciar matérias compreendidas nas suas próprias competências, que se encontrem legalmente estabelecidas. Assim, uma assembleia de cidadãos pode desenvolver tarefas de monitorização, ou acompanhamento da atividade do órgão executivo municipal (art. 25.º, n.º 2, al. a) do RJALEIAA), mas também de ponderação sobre as prioridades e objetivos dessa mesma atividade.

As assembleias deverão ser constituídas por um período de tempo curto, prévia e precisamente delimitado, não funcionando, portanto, de uma forma contínua.

Devem-lhe ser confiadas tarefas específicas e concretamente definidas. Exemplificando: (i) a promoção da *accountability* autárquica, proporcionando a discussão pública, por exemplo, sobre a relação custo-benefício de investimentos municipais (art. 25.º, n.º 2, al. a); (ii) o alargamento do debate público municipal sobre matérias que tradicionalmente se encontram atribuídas ao poder autárquico, como os instrumentos de ordenamento do território e a gestão urbanística (art. 25.º, n.º 1, al. r); (iii) ou, ainda, a produção de recomendações endereçadas à assembleia municipal, para que atue junto do órgão executivo, concretamente sobre a definição de objetivos prioritários para a vida do município (art. 25.º, n.º 2, al. d), ou sobre a formulação de planos estratégicos municipais (art. 25.º, n.º 1, al. h). O nível de vinculação destas recomendações e deliberações constitui um dos aspetos mais sensíveis da proposta. É reconhecido pela literatura que o impacto efetivo das conclusões das assembleias de cidadãos no processo de formação da decisão

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.citizensassembly.ie/en/How-the-State-can-make-Ireland-a-leader-in-tackling-climate-change/>>. Consultado em: 17 out. 2017.

pública constitui um aspeto crítico do seu sucesso (Maer, 2009). Mas o alargamento pode conflitar com o já enunciado princípio da legalidade, bem como com o da irrenunciabilidade e inalienabilidade das competências atribuídas por lei aos órgãos da Administração (art. 36.º do CPA). A solução, no atual enquadramento normativo, terá de se aproximar da que tem conferido sustentabilidade jurídica ao orçamento participativo: a essência da deliberação, da escolha pública, pertence ao cidadão, mas a decisão formal e definitiva, permanece nos órgãos representativos institucionalizados.

O novo tipo de representante será escolhido por sorteio, de entre os munícipes recenseados, procurando assegurar uma estrita igualdade de género – eliminando os conhecidos constrangimentos à participação feminina – mas, ainda, uma representatividade geográfica, etária, étnica, social e educacional que reproduza, com rigor, as características demográficas do município. À semelhança do que sucede com outras experiências democrático-deliberativas, considera-se oportuna a prévia exclusão do corpo elegível de munícipes no exercício de funções atuais, ou passadas, nos órgãos das autarquias locais, bem como outros que desempenhem funções nas diferentes estruturas partidárias, ou com responsabilidades dirigentes na Administração municipal.

As assembleias de cidadãos têm sido estruturadas em 3 fases e as mesmas são acolhidas na presente proposta: (i) uma fase de aprendizagem, (ii) uma segunda fase de consulta e (iii) um momento final de deliberação, propriamente dita (Pal, 2012: 265). Na primeira fase, pretende-se fornecer informação diversificada e objetiva aos sorteados, incluindo a audição de especialistas. Na segunda, procede-se à auscultação dos diferentes interesses envolvidos na questão em apreço. Na fase final, exige-se aos participantes que avaliem a qualidade e a pertinência das soluções propostas.

A transparência e abertura no funcionamento da assembleia de cidadãos é um outro aspeto crítico. Como se salientou ao longo do presente texto, os relativos falhanços das primeiras experiências de democracia deliberativa moderna são justificados pela falta de envolvimento e entrecruzamento com a sociedade civil (Stephenson e Tanguay, 2009; Pal, 2012). Em contraste, a experiência islandesa e a irlandesa demonstraram a relevância da abertura dos trabalhos ao público, a transmissão dos mesmos nas plataformas das novas tecnologias e a possibilidade de qualquer cidadão poder dar o seu contributo para o enriquecimento do debate deliberativo (Lewis, 2016). Se as noções de transparência e abertura são identificadas no conjunto de preceitos que enformam uma boa governança democrática ao nível local (Conselho da Europa, 2008), elas também revelam aquilo que *nós somos* e desejamos continuar a ser (Cooke, 2000). As potencialidades oferecidas pela

utilização de tecnologias de informação e comunicação devem ser amplamente exploradas, permitindo a utilização da plataforma da internet para a transmissão *online* dos trabalhos da assembleia de cidadãos, para a divulgação dos resultados em construção, para a receção de propostas do público em geral e de estruturas organizadas, orientadas ou motivadas pelo tema em discussão, em suma, para o fomento do debate público, da ampliação da esfera pública.

Uma evolução futura do regime jurídico das autarquias locais numa perspetiva que articule a democracia representativa, com mecanismos da democracia deliberativa, é, pois, desejável. Importa não menosprezar as lições da ciência administrativa portuguesa de que os problemas da legitimidade (Mozzicafreddo, 2001: 17e 154) e as iniciativas de reforma administrativa não são apenas questões de natureza técnica, mas também políticas, no sentido mais restrito do conceito de *polity* (Gomes, 2001:78 e 98).

Deve ser salientado, aliás, que a natureza representativa da nossa democracia local convive já com manifestações de outras tipologias democráticas como sucede com diversos instrumentos próprios da democracia participativa, mesmo que a níveis inferiores, de acordo com a já mencionada escala de participação de Pröper, como são os direitos de informação e participação em planos urbanísticos e de ordenamento do território <sup>9</sup>(artigos 5.º, 8.º e 89.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou o Regime de Desenvolvimento da Lei de Bases da Política Pública de Solos de Ordenamento do Território e de Urbanismo), mas também a um nível mais elevado de participação, quanto à administração de bens públicos, que pode ser confiada a moradores ou a grupos de moradores, no que concerne à gestão de infra-estruturas, espaços verdes e de utilização coletiva (art. 46.º do RJUE) e de democracia direta, concretamente o referendo local (art. 240.º da CRP, Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, que aprovou o denominado Regime Jurídico do Referendo Local e art.25.º, n.º 2, al. e) do RJALEIAA).

---

<sup>9</sup> Um objeto interessante de análise é a aplicação concreta do direito à participação dos cidadãos, ou das suas estruturas organizativas, nesses instrumentos de gestão territorial e da forma como tal determinação legal é efetivamente cumprida, não se assumindo apenas como um mero formalismo legal a desenvolver por parte da Administração, mas sem concreta aplicação real e sem efetiva ponderação dos seus argumentos e contributos, que são desvalorizados no resultado final, num processo em que o poder local ouve, mas não escuta.

### 3.3 Os Impactes Esperados

O acréscimo da cidadania ativa nas assembleias municipais pode ser interpretado como “*the righth thing to do*”, para reafirmar a legitimidade da ação administrativa autárquica e valorizar o princípio democrático, bem como “*the smart thing to do*” para melhorar a informação e o envolvimento cívico necessários para uma governança efetiva e eficaz (Catlaw e Rawlings, 2010, *apud* Denhardt e Denhardt, 2011: 172). Como afirma Ferraz, o que se pretende é um acréscimo de legitimação democrática das políticas públicas, assim como uma maior efetividade dessas mesmas políticas (Ferraz, 2008).

O procedimento democrático-deliberativo aumenta as probabilidades de serem atingidas soluções mais equitativas nos resultados obtidos (Cohen, 1997; Cooke, 2000), sendo reconhecido que a participação cívica nos assuntos públicos é suscetível de contribuir para um incremento da qualidade deliberativa (Mill, 1861; Arendt, 1970).

O método deliberativo também pode contribuir para uma acrescida racionalidade prática dos resultados atingidos, até porque a sua natureza típica assume uma dimensão cognitiva, procurando encontrar as melhores soluções para os problemas públicos, de acordo com princípios de racionalidade e objetividade (Habermas, 1996; Cooke, 2000)

A presente proposta também melhora a prossecução do interesse público, porquanto indivíduos sem as pressões dos calculismos eleitorais, podem fazer escolhas mais orientadas pela racionalidade e a defesa daquele interesse fundamental.

Pretende-se, ainda, evitar a exclusão de grupos de cidadãos habitualmente afastados dos processos de formação da decisão pública, contornando de que são sobretudo as denominadas *classes médias* que mais participam nos procedimentos abertos pela democracia participativa e, designadamente pelo instrumento do orçamento participativo (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008), gerando maior confiança entre o governo local e as respetivas populações.

Contribui-se, ainda, para o reforço da posição da assembleia municipal na arquitetura institucional da orgânica autárquica, contrariando a mencionada presidencialização do sistema político local e o enfraquecimento progressivo das assembleias deliberativas, com o conseqüente défice do controlo democrático (Moreira, 2005; Oliveira, 2005).

Incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões, alargando o número de indivíduos com essa possibilidade.

Permite a priorização coletiva e cogestão de recursos.

O método deliberativo proporciona um aumento da transparência da gestão pública, do sentido e fundamentos da decisão pública.

O processo de deliberação pública tem um poder gerador do sentido comunitário (Barber, 1984; Taylor, 1989; Cohen, 1996). A ênfase comunitária na partilha de um *common good* acentua o argumento de que o indivíduo é sensibilizado para a sua consciência de integração numa determinada forma social de vida, para a partilha de valores, interesses e tradições comuns e que ao participar nessa comunidade, ele “*expresses the equal membership of all in the sovereign body responsible for authorizing the exercise of that power*” (Cohen, 1996: 102), mas também, ao fazê-lo manifesta uma determinada forma de solidariedade (Habermas, 1996: 147-148) e permite, assim, criar uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalecer o seu tecido social.

A democratização da decisão pública, o seu carácter aberto e participado, o respeito pela diferença e a virtude ética do diálogo auxiliam a criação de uma humanização da esfera pública, malgrado as interações poderem assumir situações conflituais e serem particularmente exigentes e consumidoras de energias, alargam o *expertise*, o conhecimento partilhado, a consciência de pertença a uma comunidade e o sentido cívico de um processo comum de desenvolvimento (Dennard, 1996; Hansen 1998; Spanou 2003).

Mas a prossecução destes objetivos e os acréscimos que possam ser obtidos na legitimidade e na eficácia das decisões públicas não devem fazer esquecer as limitações que as experiências de democracia participativa e deliberativa têm revelado. Como aconselha Daniel Innerarity, na sua mais recente obra, *A Política em Tempos de Indignação*:

Convém que nos comecemos a habituar à ideia: a política é fundamentalmente uma aprendizagem da decepção (...). A democracia é um sistema político que gera decepção... especialmente quando se faz bem. Quando a democracia funciona bem converte-se num regime de desvendamento, em que se vigia, se mostra, critica, desconfia, protesta e impugna.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, Martim (2010), «As ideias de Cidadão e de Cidadania em Portugal. Génese e Evolução», em Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória F. P. D. Garcia, *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina.
- Aldrin, Philippe e Nicolas Hubé (2016), «L'État Participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État», em *Gouvernement & action publique*, Vol. 5, n.º 2, Paris, SciencesPo – Les Presses.
- Almeida, Maria Antónia Pires de, 2016, *Grupos de cidadãos nas autarquias portuguesas: Contributo para a prática da cidadania e para a qualidade da democracia*, Lisboa, e.book
- Amaral, Freitas do (2014), *Uma Introdução à Política*, Lisboa, Bertrand Editora.
- Antunes, Eugénio (2003), “As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Aurélio, Diogo Pires (2009), *Representação Política*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey e Yves Sintomer (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, Éditions La Découverte.
- Bevir, Mark e R.A.W. Rhodes (2003), *Interpreting British Governance*, London, Routledge.
- Bohman, James e William Rehg (1997), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Boven, Boris, Quentin Deluermoz, Nicolas Lyon-Caen (2017), *Le Gouvernement des Parisiens. Paris, ses habitants et l'État, une histoire partagée*, Paris, Flammarion.
- Bilhim, João (2003), “Políticas Públicas e a Qualidade de Serviço: Papel Central do Cidadão”, em *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cabral, Manuel Villaverde, (1997), *Cidadania política e equidade social em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Cabral, Manuel Villaverde (2000), “O exercício da cidadania política em Portugal”, *Análise Social*, vol. XXXV.
- Cabral, Manuel Villaverde, Filipe Carreira da Silva e Tiago Saraiva (org), (2008), *Cidade e Cidadania*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (2014), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora (4ª edição).
- Carvalhais, Isabel Estrada (2007), *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*, Estoril, Principia.
- Castoriadis, Cornelius (2012), *A Ascensão da Insignificância*, Lisboa, Editorial Bizâncio.

- Català, Joan Prats i (2005), *De la Burocracia al management, del Management a la Gobernanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chevallier, Jacques (2007), *Science Administrative*, Paris, PUF (4.<sup>a</sup> ed.).
- Chevallier, Jacques (2008), *L'État post-moderne*, Paris, Droit et Societé (3<sup>a</sup> ed.).
- Coelho, Maria Helena da Cruz, Joaquim Romero Magalhães (1986), *O Poder Concelhio: Das origens às Cortes Constituintes*, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Cohen, J. (1997), “Deliberation and Democratic Legitimacy”, em James Bohman e William Rehg (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Comissão Europeia (2001), *Governança Europeia – Um Livro Branco*, JOCE, Comunicação 2001/C 287/01.
- Cooke, Maeve (2000), «Five Arguments for Deliberative Democracy», *Political Studies*, Vol. 48, Oxford, Blackwell Publishers.
- Costa, Marta Nunes da (2011), *Democracia Hoje*, Vila Nova de Famalicão, Editora Húmus – Universidade do Minho.
- Costa, Marta Nunes da (2013), “A Crise da Democracia” em João Cardoso Rosas, *Manual de Filosofia Política*, Coimbra, Almedina, (2<sup>a</sup> ed).
- Costa, Marta Nunes da (2016), “Do estado-nação à cidade como espaço da democracia: análise comparada das experiências de orçamento participativo em Cascais e Brusque”, em Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida (coord.), *Autarquias Locais. Democracia, Governação e Finanças*, Coimbra, Almedina.
- Criado, J. Ignacio (2016), *Nuevas Tendencias en La Gestión Pública, Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Delgado, Manuel (2016), *Ciudadanismo*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt, (2011), *The New Public Service. Serving, Not Steering*. New York, M.E. Sharpe, 3<sup>a</sup> ed.
- Dias, Rui e Catarina Segorbe (2016), “A evolução do panorama autárquico em Portugal”, em Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida (coord.), *Autarquias Locais. Democracia, Governação e Finanças*, Coimbra, Almedina.
- Dyson, Kenneth H. F. (2009), *The state tradition in western europe. A study of an idea and institution*, Colchester, ECPR Press.
- Espada, João Carlos (2004), *Direitos Sociais de Cidadania*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa Da Moeda (2<sup>a</sup> ed.).
- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Jr e Cristopher Pollitt (2005), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Fernandes, António Teixeira (2014), *Para uma Democracia Pluralista e Participativa*, Lisboa,

Editora Mundos Sociais.

- Ferraz, David (2008), “Que Espaço para uma Cidadania Activa e Participativa no Contexto das Reformas da Administração Pública em Portugal?”, comunicação ao 6.º Congresso Nacional da Administração Pública.
- Fonseca, Fátima (2003), “Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, André (2015), *O Futuro da Representação Política Democrática*, Lisboa, Vega.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International review of administrative sciences*, n.º 2013/12
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2010), “Interesse público, Controle Democrático do Estado e Cidadania”, em Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória F. P. D. Garcia, *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina.
- Gourgues, Guillaume (2016), «Les Pilotes Invisibles de la Participation Publique. Le «fichier des 11000» et la démocratie participative en région Rhône-Alpes», em *Gouvernement & action publique*, Vol. 5, n.º 2, Paris, SciencesPo – Les Presses.
- Kersting, Norbert e Angelika Vetter (eds.) (2003), *Reforming Local Government in Europe. Closing gap between democracy and efficiency*, Wiesbaden, Springer.
- Loû, Dominique Maillarad Desgrés du (2000), *Droit des relations de l'administration avec ses usagers*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Lewis, Elisa e Romain Slitine (2016), *Le Coup d'État Citoyen*, Paris, Éditions La Découvert.
- Lhomme, Didier, Anamarija Musa e Stephane de la Rosa (2016), *Good Local Governance, Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*, Bruxelles, Éditions Bruylant.
- Madeira, Miguel (2011), *A Governança Municipal. Os desafios da gestão local nas modernas democracias*, Lisboa, Edições Colibri.
- Maer, Lucinda (2009), *Citizens' Assemblies*, Londres, House of Commons Library.
- Magalhães, Joaquim Romero (1993), “Os Equilíbrios Sociais do Poder”, José Mattoso (dir), Joaquim Romero Magalhães (coord.), *História de Portugal, III Vol. – No Alvorecer da Modernidade (1480-1620)*, Círculo de Leitores.

- Magalhães, Rui Fernando Moreira (2011), *Manual dos Membros das Assembleias Municipais*, Coimbra, Almedina.
- Manique, António Pedro (1989), Mouzinho da Silveira. *Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Marcos, Rui Manuel de Figueiredo (2016), *História da Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Mattoso, José (1993), “A Formação da Nacionalidade no Espaço Ibérico”, *História de Portugal, II Vol. – A Monarquia Feudal (1096-1480)*, Círculo de Leitores.
- Meirinho, Manuel (2015), “Contribuição para a reforma do sistema de governo local”, Luis de Sousa *et al.* (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Pública Municipal*, Coimbra, Almedina.
- Monteiro, Nuno Gonçalves (1993), “Os Concelhos e as Comunidades”, José Mattoso (dir), António Manuel Hespanha (coord.), *História de Portugal, IV Vol. – O Antigo Regime (1620-1807)*, Círculo de Leitores.
- Monteiro, Nuno Gonçalves (1996), “Os poderes locais no Antigo Regime”, César Oliveira, *História dos Municípios e do Poder Local*, Círculo de Leitores.
- Moreira, Vital (2005), “Evolução do sistema democrático em Portugal (1974-2002): traços e impasses”, em Vital Moreira (org.), *Crise e Reforma da Democracia*, Lisboa, Edições Colibri.
- Mozzicafreddo, Juan Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes e João G.P. Quintela (1993), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher.
- Mozzicafreddo, Juan, (2001), “Cidadania e administração pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na administração pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora dos Mundos Sociais.
- Nogueira, J. Félix Henriques (edição fac-similada 1993, 1ª edição 1856), *O Município no Século XIX*, Lisboa, Ulmeiro.
- Oliveira, António Cândido (2005), *A Democracia Local*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Oliveira, António Cândido (2010), “Os Conselhos Gerais das Universidades e as Assembleias Municipais: o Problema da Democracia participativa”, em Augusto de Athayde, João

- Caupers e Maria da Glória F. P. D. Garcia, *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina.
- Narquin, Roselyne Bachelot (2001), *Les maires: fête ou défaite?* Paris, Éditions Anne Carrière.
- Observatório Metropolitano (2014), *La apuesta municipalista*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Pal, Michael (2012), “The Promise and Limits of Citizen’s Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy”, *Queen’s Law Journal*, vol 38, n.º 1.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State* Basingstoke, MacMillan Press.
- Reis, António Matos (2007), *Historia dos Municípios [1050-1383]*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Rocha, Acílio da Silva Estanqueiro (2015), “Democracia Deliberativa”, em João Cardoso Rosas (org.), *Manual de Filosofia Política*, Coimbra, Almedina (2ª ed.).
- Rothchild, John (2007), *Introduction to Athenian Democracy of the Fifth and Fourth Centuries BCE*, Detroit, Wayne State Law School.
- Santos, Luis Sánchez-Cervera de los (2011), *Ciudadanía Participativa Y Administración Municipal*, Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters.
- Schmitter, Philippe C., Alexander H. Trechsel (2004), *The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Schnapper, Dominique (2000), *Qu’est-ce que la citoyenneté?* Paris, Éditions Gallimard.
- Simões, António José (2011), “E-Government. Caso de estudo aos municípios de Leiria”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora dos Mundos Sociais.
- Sintomer, Yves (2009), *La démocratie participative*, Paris, La documentation Française, n.º 959.
- Sousa, Bernardo Vasconcelos (2005), *D. Afonso IV*, Rio de Mouro, Círculo de Leitores.
- Sousa, Luis de, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz e Susana Jorge (2015), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Stone, Clarence N.(1989), *Regime Politics. Governing Atlanta (1946-1988)*, Lawrence (Ks), University Press of Kansas.
- Teles, Filipe (2015), “Órgãos autárquicos: limitações e alternativas”, *A Reforma do Poder Local em Debate*, Luis de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz e Susana Jorge, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Vidigal, Luis (1995), “O Poder Local ontem e hoje: Características, continuidades e mudanças”, em *Ler História*, n.º 27-28.
- Weber, Max (1999), *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

## ANEXOS

### CURRICULUM VITAE

#### Dados pessoais:

**Nome:** Fernando José dos Santos Neves de Carvalho.

**Estado Civil:** Divorciado.

**Naturalidade:** Alverca do Ribatejo.

**Data de Nascimento:** 9 de Abril de 1960.

**Residência:** Rua da Cumeira, Alto do Moinho, nº 35, 2615-067 Alverca do Ribatejo.

#### Habilitações:

**Mestrado:** frequência do curso de mestrado em Administração Pública pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Conclusão da parte curricular em 2016/2017, com média de 16,16. Presentemente, em fase de elaboração para apresentação no presente ano letivo do respetivo trabalho-projeto.

**Licenciatura:** em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com média de 12 valores (curso de 1979-1984).

**Pós-Graduação:** em Ciências Jurídico-Administrativas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com média de 14 valores (curso de 1996-1997).

Curso **FORGEP** – Programa de Formação em Gestão Pública no INA – Instituto Nacional de Administração, com média de 15 valores (curso de 2006-2007).

**Línguas:** frequência do curso de inglês no “American Language Institute” (nível 13/em 15 níveis).

#### Experiência profissional:

**Advocacia:** em regime de profissional liberal de Janeiro de 1987 a 2003.

**Assessoria jurídica e contencioso:** na Unidade Jurídica do IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, desde Junho de 1987 a Março de 1998 e desde Novembro de 2001 até à presente data.

No FRME, SGPS, S.A. e no FREMERMI, SGPS, S.A., fundos de capital de risco que operacionalizaram o SIRME – Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização Empresarial desde Março de 1998 até Novembro de 2001.

**Funções de Chefia:** de Novembro de 2003 a Junho de 2007 exerceu as funções de director-adjunto da Unidade Jurídica do IAPMEI, acumulando ainda as mesmas funções até Dezembro de 2005 no ICEP, no âmbito da fusão IAPMEI-ICEP.

#### Actividades desenvolvidas no IAPMEI:

Análise e/ou elaboração de contratos da mais variada natureza.

Elaboração de inúmeros pareceres jurídicos e notas sobre matérias respeitantes aos mais variados aspectos da actividade do Instituto, incluindo uma vasta experiência em sistemas de incentivos ao investimento.

Larga participação no contencioso, administrativo, laboral e civil do IAPMEI.

Participação em reuniões nacionais e no estrangeiro (Bruxelas) com entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, com vista à defesa dos interesses do Instituto.

Apoio jurídico directo ao Gabinete de Apoio ao Investimento Estrangeiro (GAPIE), departamento do IAPMEI que em articulação com o ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo negociava a realização do investimento estrangeiro em Portugal.

Participação em equipas técnicas de elaboração de legislação nas áreas tuteladas pelo Ministério da Indústria e Energia e da Economia e Inovação.

Assessoria jurídica à gestão dos Fundos criados no âmbito do SIRME, após o regresso à Direção Jurídica do IAPMEI.

Atualmente desempenha funções de coordenação informal da equipe jurídica da Direção Jurídica e de Contencioso do IAPMEI, IP.

#### **Atividades desenvolvidas no SIRME:**

Assessoria jurídica aos diferentes órgãos de administração e de fiscalização dos Fundos de Capital de Risco que operacionalizam o SIRME.

Vasta participação em processos de criação de sociedades comerciais.

Participação em reuniões relativas às intervenções daqueles Fundos de Capital de Risco.

Responsabilidade pelo contencioso civil (comercial) dos Fundos.

Redação de pareceres jurídicos.

Elaboração da legislação de alteração do SIRME.

Presidente da mesa da assembleia-geral de várias sociedades comerciais em cujo capital social os referidos Fundos participam.

Presidente do Conselho de Administração de algumas das sociedades comerciais participadas pelos referidos Fundos.

#### **Atividades extraprofissionais:**

Representante estudantil no Conselho Pedagógico do Liceu Padre António Vieira, em Vila Franca.

Membro da Direção da Associação de Estudantes do Liceu Padre António Vieira, em Vila Franca.

Diretor do Notícias de Alverca

Dirigente local (ADAPA – Associação de Defesa do Ambiente e do Património de Alverca e Zona Sul do Concelho de Vila Franca), nacional (CPADA – Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente) e europeu (EEB – *European Environmental Bureau*) de associações de defesa do ambiente.

Dirigente do Xiradania – Movimento de Cidadania Vila-franquense.

#### **Contactos:**

**Telefones:** 93 44 81 663 (telemóvel) **Endereço eletrónico:** fernando.carvalho@iapmei.pt; fjsnc@iscte-iul.pt.