

Mecanismos de Participação Cívica em Portugal: O Caso dos Referendos Locais

Rui Fernando Moreira Magalhães

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e
Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Professora Doutora Cláudia S. Costa

Mirandela, dezembro de 2017

Mecanismos de Participação Cívica em Portugal: O Caso dos Referendos Locais

Rui Fernando Moreira Magalhães

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e
Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Professora Doutora Cláudia S. Costa

Mirandela, dezembro de 2017

Dedicatória

Dedico este trabalho a todos os autarcas deste País por corporizarem como ninguém o Governo de proximidade, pelo seu apego às suas gentes e às suas terras e por terem contribuído para o desenvolvimento de Portugal e para a melhoria das condições de vida das populações.

Resumo

O presente trabalho de investigação é balizado pela seguinte pergunta de investigação: quais os fatores que explicam ou motivam a apresentação de propostas de referendos locais em Portugal? É nosso objetivo verificar a influência da teoria da escolha pública e dos custos de transação políticos no comportamento dos políticos locais relativamente ao uso de mecanismos de participação cívica, em concreto, aos referendos locais. O escasso recurso a estes últimos está relacionado com critérios de racionalidade política ou de oportunismo político, para lá do interesse público? Não terão os eleitos locais receio das suas consequências políticas no caso de aprovação (ou não), sobretudo se a votação for no sentido oposto ao que defendem? Podem os resultados colocar em causa a sua reeleição?

Os resultados apurados permitem aferir que a motivação para a apresentação de propostas de referendos locais não se deve nem à cultura política, nem aos custos de transação políticos. Esta investigação permite concluir que a apresentação de propostas de realização de referendos locais não tem correlação positiva com a população e com o rendimento das famílias nem com a competição política e, conseqüentemente, nem com os custos de transação políticos. Os resultados parecem escrutinar uma outra linha de investigação, a qual defende que o decisor político pode ser tentado a devolver a responsabilidade da decisão política para o cidadão através do recurso ao referendo local por uma questão de oportunismo político e com o claro intuito de não correr riscos políticos desnecessários, procurando depois posicionar-se para continuar a retirar dividendos políticos.

Palavras-chave: Referendo Local; Democracia Direta; Participação; Cidadania; Défice Democrático.

Abstract

This research work is based on the following research question: what factors explain or motivate the presentation of proposals for local referendums in Portugal? Our objective is verifying the influence of public choice theory and political transaction costs on the behavior of local politicians regarding the use of mechanisms of civic participation, particularly local referendums. Will the scarce recourse of local referendums be related to criteria as political rationality or political opportunism, beyond the public interest that politicians swear to defend? Are local elected officials afraid of their political consequences in the case of approval (or not), especially if the vote is against what they defend? Can the results call into question their re-election?

Results show that motivation for presentation of local referendums proposals is due neither to the political culture nor to the political transaction costs. This research allows to conclude that presentation of local referendums proposals does not have a positive correlation with population and family income or with political competition and, neither consequently, with political transaction costs. Results seem to reveal another line of investigation, which argues that the political decision-maker may be tempted to return political decision responsibility to the citizen through local referendum for the sake of political opportunism and with the clear intention to avoid unnecessary political risks, then seeking to position himself to continue to draw political dividends.

Keywords: Local Referendum; Direct Democracy; Participation; Citizenship; Democratic Deficit.

Agradecimentos

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Miguel Ângelo Rodrigues e Prof.^a Dr.^a Cláudia Costa, pelas sugestões pertinentes, pela motivação que me incutiram, pelos preciosos ensinamentos que me legaram e por me fazerem acreditar que era possível chegar ao fim depois de um trabalho extenuante, mas igualmente compensador.

Aos restantes docentes do Mestrado que também me transmitiram conhecimentos valiosos e fundamentais para a escolha do tema e para o conteúdo e a estruturação da presente dissertação, sem esquecer a presidência do Instituto Politécnico de Bragança e a Direção da Escola Superior de Comunicação, Administração Turismo (EsACT-IPB) pela aposta da realização de um Mestrado na área da Administração Autárquica.

A todos os meus colegas de mestrado com quem partilhei conhecimentos e experiências, e em especial ao José Ribeiro, com quem realizei em parceria alguns dos trabalhos científicos das várias unidades curriculares, pelo seu incentivo constante e por reforçar a minha autoestima, mas sobretudo por ser um amigo verdadeiro.

Ao Nuno Magalhães, meu sobrinho, e ao Diogo Correia e ao Paulo Afonso, pelas sugestões e pelo aturado trabalho de revisão do trabalho, corrigindo erros e omissões que me passavam despercebidos.

Em especial à minha família mais restrita, mulher e filhos, ou seja, à Paula, à Vânia e ao Rui Paulo, por terem sido tolerantes quanto às minhas frequentes e demoradas ausências em aulas e na realização dos trabalhos e da presente dissertação de mestrado e pelo incentivo afetuoso que me dava forças e alento redobrado para continuar e chegar a bom porto.

Em geral a todos os professores que fizeram parte do meu percurso escolar e académico e que contribuíram para moldar a minha personalidade, para criar apetência pela leitura, pelo conhecimento e pela busca incessante do saber e para ter um olhar positivo para a vida, fazendo-me acreditar que com trabalho, perseverança e humildade intelectual tudo é possível, mesmo que o caminho pareça tortuoso e os obstáculos intransponíveis.

Índice

RESUMO	V
ABSTRACT	VII
AGRADECIMENTOS	IX
ÍNDICE	XI
ÍNDICE DE TABELAS	XIII
INTRODUÇÃO	1
1.PARTICIPAÇÃO CÍVICA: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	3
1.1. DA CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO CÍVICA À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ELEITORAL	3
1.2. TIPOS E NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA E POLÍTICA	6
1.3. MÉRITOS E DESMÉRITOS DA PARTICIPAÇÃO CÍVICA	10
1.4. DETERMINANTES DA PARTICIPAÇÃO CÍVICA	15
1.4.1. A CULTURA CÍVICA E POLÍTICA	15
1.4.2. A PARTICIPAÇÃO CÍVICA DO LADO DA PROCURA	18
1.4.3. A PARTICIPAÇÃO CÍVICA DO LADO DA OFERTA	22
1.5. A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO POLÍTICOS	26
2.A PARTICIPAÇÃO CÍVICA E POLÍTICA EM PORTUGAL	33
2.1. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA E POLÍTICA	33
2.2. O REDUZIDO GRAU DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA	39
2.3. MEDIDAS DE COMBATE AO DÉFICE DEMOCRÁTICO	43
2.4. ENQUADRAMENTO LEGAL E JURISPRUDENCIAL DO REFERENDO LOCAL	47
2.4.1. O CONCEITO DE REFERENDO LOCAL	47
2.4.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REFERENDO LOCAL	50
2.4.3. O ATUAL REGIME JURÍDICO DO REFERENDO LOCAL	52
2.4.4. AVALIAÇÃO DOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	55
2.4.5. RAZÕES DA REDUZIDA APLICABILIDADE	62

3.HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO	67
3.1. FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO	67
4.METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	75
4.1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	75
4.2. VARIÁVEL DEPENDENTE	75
4.3. VARIÁVEIS INDEPENDENTES	76
5.APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	79
5.1. ESTATÍSTICA DESCRITIVA	79
5.2. MODELO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS DE REFERENDOS LOCAIS	80
6.CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO	85
LISTA DE REFERÊNCIAS	87
APÊNDICES	97

Índice de Tabelas

Tabela 1. Tipos e Níveis de Participação Cívica.....	10
Tabela 2. Caraterização do Referendo Local da Freguesia de Serreleis	56
Tabela 3. Caraterização do Referendo Local do Município de Tavira	56
Tabela 4. Caraterização do Referendo Local do Município de Viana do Castelo.....	57
Tabela 5. Caraterização do Referendo Local do Município do Cartaxo.....	58
Tabela 6. Caraterização do Referendo Local da Freguesia de Milheirós de Poiares	58
Tabela 7. Relação entre Objetivo, Pergunta de Investigação e Hipóteses de Investigação.....	74
Tabela 8. Variáveis e Estatística Descritiva	80
Tabela 9. Modelo de Regressão Categórica Logit.....	81
Tabela 10. Validação das Hipóteses de Investigação.....	83

Introdução

O trabalho a que nos aventuramos procurará dar o seu humilde contributo para a dignificação e qualificação do Poder Local em Portugal, analisando um dos mecanismos que a lei coloca ao serviço dos órgãos autárquicos e da iniciativa popular: o referendo local.

O problema em análise, dito de uma forma simples, será o ostensivo divórcio entre os eleitores (cidadãos ou governados) e os agentes políticos (eleitos ou governantes) e que mina a qualidade da democracia em Portugal, devendo ser alvo da devida atenção por parte dos decisores políticos, dos partidos políticos e da sociedade em geral. Essa realidade não se compagina com o que prevê a Constituição da República Portuguesa e outros instrumentos normativos internacionais como a Carta Europeia da Autonomia Local que consagra o direito e o dever da participação cívica e política. Nunca é despidendo relembrar que a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa e que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

Adicionalmente, tentaremos verificar até que ponto a teoria da escolha pública e dos custos de transação políticos poderão explicar o comportamento dos políticos locais relativamente ao seu posicionamento em relação ao recurso a mecanismos de participação cívica, em concreto, aos referendos locais. O escasso recurso a estes últimos estará relacionado com critérios de racionalidade política ou de oportunismo político, para lá do mero interesse público que juram defender? Não terão os eleitos locais receio das suas consequências políticas no caso de aprovação (ou não), sobretudo se a votação for no sentido oposto ao que defendem? Poderão os resultados colocar em causa a sua reeleição?

O presente estudo pretende analisar os referendos locais, enquanto mecanismo de participação cívica, e que pode ser colocado ou que pode ser utilizado pelos cidadãos em Portugal, no intuito de apreender o seu conteúdo e a sua natureza e procurar entender as razões da sua reduzida aplicabilidade.

A opção por essa temática prende-se com o facto de serem escassos os estudos e obras dedicadas ao referendo local, embora abundem no que concerne à participação cívica e ao divórcio entre eleitos e eleitores. Por outro lado, pretendemos dignificar este instrumento e tentar colocá-lo na agenda política atual por lhe reconhecemos virtualidades inegáveis no aprofundamento e na qualidade da democracia local. A pergunta de investigação a que procuraremos responder de forma adequada é a seguinte:

Quais os fatores que explicam ou motivam a apresentação de propostas de referendos locais em Portugal?

Essa pergunta de pesquisa será a bússola orientadora e delimitadora das hipóteses gerais e operacionais que colocaremos como eventuais explicações do recurso a mecanismos de participação cívica e política e, em concreto no nosso caso, à apresentação de propostas de realização de referendos locais. A resposta à nossa pergunta de investigação vai variar entre a cultura política e os custos de transação políticos.

Do ponto de vista estrutural, o presente estudo inicia-se com o enquadramento teórico da participação cívica em que serão abordadas, com a devida profundidade e numa ótica de revisão de literatura ou do conhecimento do estado da arte, temáticas atinentes aos tipos e níveis de participação, aos seus méritos e desméritos, às suas determinantes e à teoria da Escolha Pública e dos custos de transação políticos.

Numa segunda fase, debateremos o fenómeno da participação cívica em Portugal, o reduzido grau de participação cívica e as medidas de combate ao défice democrático, antes de entrar propriamente na questão central do referendo local, referindo o seu conceito, a sua evolução histórica, o regime jurídico atual, a análise em pormenor dos acórdãos do Tribunal Constitucional que se pronunciaram sobre propostas de realização de referendos locais apresentadas pelos órgãos autárquicos e, por fim, as razões da reduzida aplicabilidade do referendo local em Portugal, elencando algumas propostas para alteração dessa realidade.

No ponto terceiro enunciaremos as hipóteses de investigação e os argumentos retirados da revisão de literatura que sustentam e fundamentam cada uma delas.

No quarto ponto relativo à metodologia de investigação, não nos escusamos a fornecer algumas notas metodológicas antes de entrar na explicitação da variável dependente e das variáveis independentes.

Após a apresentação e discussão dos resultados, ou seja, da análise dos resultados empíricos, será a vez das conclusões, limitações do estudo, linhas futuras de investigação e a indicação da bibliografia consultada, remetendo para os apêndices informação sobre a análise concreta dos vários acórdãos do Tribunal Constitucional que se pronunciaram sobre propostas de realização de referendos locais.

1. Participação Cívica: Considerações Teóricas

Falar em participação cívica significa, desde logo, abordar todos os mecanismos e todas as possibilidades de intervir na vida pública e política por parte dos cidadãos, como acontece, por exemplo, com o orçamento participativo, com o referendo local, com os debates públicos ou com as reuniões descentralizadas dos órgãos autárquicos, sem menoscabo para a forma mais tradicional que é o voto. Como veremos, esse direito encontra consagração legal sobretudo na Constituição da República Portuguesa. Porém, a participação cívica depende também de decisões políticas e/ou do oportunismo político. Segundo Dahl (citado em Lisi, Marchi & Evans, 2015, p. 51), a participação política traduz o “envolvimento ativo e voluntário dos cidadãos no processo de decisão política” e está “consagrada como direito fundamental da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pelas Nações Unidas, em 1948¹”.

Nesse sentido, este primeiro capítulo tem como objetivo proceder a uma adequada revisão de literatura sobre as principais questões da participação cívica e política, clarificando conceitos, tais como, o de cidadania, participação cívica, participação política e participação eleitoral. Depois de descortinarmos os diversos tipos e níveis de participação cívica e política que pode ir do alheamento total ao controlo por parte dos cidadãos, abordaremos a questão dos méritos e desméritos da participação cívica e daí se parece inferir já a inexistência de consenso quanto às potencialidades desse envolvimento dos cidadãos.

Nos determinantes da participação cívica elegemos a cultura cívica e política, a participação e abstenção eleitorais do lado da procura e a participação cívica do lado da oferta, curando também de recolher informação sobre indicadores de qualidade da democracia. Finalmente, elegemos a Teoria da Escolha Pública e os Custos de Transação Políticos como a base do nosso enquadramento teórico para explicar as causas explicativas do reduzido recurso ao referendo local e a ideias de experimentalismo democrático criativas e inovadoras.

1.1. Da Cidadania e Participação Cívica à Participação Política e Eleitoral

Da revisão da literatura existente sobre esta temática, ficou clara a perceção de que inúmeros autores utilizam invariável e, bastas vezes, de forma indiscriminada, os conceitos de cidadania, participação cívica ou dos cidadãos, participação política, participação pública e participação eleitoral que urge, em obediência a exigências metodológicas de rigor, clarificar e destrinçar.

¹ Desde logo, o artigo 21.º (p. 5) refere que “toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos” e o “direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país”, sendo que a “vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”.

Não obstante, essa nota prévia, impõe-se afirmar que utilizaremos muitas vezes as noções de participação cívica e política como similares.

De acordo com Araújo (2008, p. 75) “o conceito de cidadania é um conceito problemático, ambíguo, contestado e interpretado de diferentes formas com diferentes implicações normativas”. Não obstante, é possível encontrar na literatura aspetos que permitem caracterizar e analisar esta temática ao longo dos tempos.

Atendendo que a “cidadania é tão antiga quanto as comunidades sedentárias” descreve-se a “cidadania (o *status civitatis* dos Romanos)” como “o vínculo jurídico-político que, traduzindo a pertinência de um indivíduo a um Estado, o constitui perante este num particular conjunto de direitos e obrigações” (Araújo, 2008, p. 77). No mesmo sentido, Barbalet (citado em Tavares, 2011, p. 41) menciona que “a cidadania define os que são e os que não são membros de uma sociedade comum”, mas atenta que “o facto de um indivíduo viver em comunidade não faz dele logo um cidadão, é necessário cumprir os direitos e deveres da cidadania”.

Reis (2000, p. 114) entende a cidadania como “uma qualidade de todos os membros de uma sociedade, conferindo-lhes direitos e deveres de participação na vida pública” e mais à frente argumenta que “uma cidadania renovada exige sentido de identidade, cultura cívica, formação e autodeterminação para a participação” (Reis, 2000, p. 115).

Já Ramos (1983, p. 826) entende que “a cidadania (o *status civilitatis* dos Romanos) é o vínculo jurídico-político que, traduzindo a pertinência de um indivíduo a um Estado, o constitui perante ele num particular conjunto de direitos e obrigações”.

Na nossa ótica, e considerando, por exemplo, o preceituado no Regulamento de Participação Cívica do Município de Mirandela “a cidadania manifesta-se numa disposição e numa atitude livre e esclarecida e numa forma de estar em sociedade que tem como divisa os valores e os direitos humanos, nomeadamente os valores da igualdade, da democracia e da justiça social” (Município de Mirandela, 2005, p. 2):

Ser cidadão é ser membro de pleno direito de um país, de uma região e de uma comunidade e todos têm o direito de exprimir livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações, de acordo com a lei fundamental. A sua intervenção cívica não se deve limitar ao mero exercício do direito de sufrágio ou do direito de eleger e ser eleito. Deve ser muito mais do que isso e deve abarcar a possibilidade real de influenciar a tomada de decisões dos órgãos autárquicos do seu concelho e de ter espaços para exprimir as suas ideias com bom senso e ponderação no respeito pelos direitos dos outros. (Município de Mirandela, 2005, p. 2)

Oliveira (2016) distingue o cidadão do súbdito. Enquanto este “obedece consciente ou inconscientemente a outros, o cidadão tem consciência que é o centro do poder e sabe tirar daí as conclusões devidas”. Por outro lado, “o cidadão obedece porque sabe que é preciso haver regras, mas participa na elaboração delas e interpela quem as dá quando não são legítimas ou não têm o seu acordo” (Oliveira, 2016, p. 11).

Em sùmula, digamos que, a participação cívica é um dos atributos da cidadania entendida esta como a “qualidade da pessoa que é titular de direitos e deveres fundamentais que lhe são conferidos e garantidos por um Estado de Direito democrático” (Oliveira, 2016, p. 73). Também para Trincão (2012, p. 9), “a cidadania é frequentemente alvo de interpretações com um sentido restringido à participação política, não englobando ou desvalorizando o seu estatuto ético”. Oliveira (2016, p. 9) acrescenta ainda que “segundo Marshal (1965) o conceito moderno é abrangente e inclui os direitos civis, sociais e políticos”. Na mesma senda, alude Habermas (citado em Trincão, 2012, p. 9) que “considera os direitos políticos como elementos essenciais da cidadania, que possibilitam a participação dos cidadãos nos processos que o vão afetar enquanto membros da sociedade”.

Em sentido etimológico, o termo participação (lat. *participatio*) significa “fazer parte de” ou “tomar parte em qualquer coisa” (Martins, 2004, p. 39), mas para Azevedo (2009, p. 53) “a participação é um conceito multidimensional, na medida em que implica a atuação do sujeito em diversos domínios e com diferentes fins”.

Mas adiante, Trincão (2012, p. 10) assegura que “apesar de vivermos num sistema democrático representativo, a participação dos cidadãos é um conceito lato que ultrapassa a mera participação política”. Mais frisa que “a participação cívica é outra dimensão da cidadania, sendo reconhecida por vários autores como uma variável influente na participação política”. Conclui que “a participação política se apresenta como uma realidade pluridimensional estando muito relacionada com a participação cívica” (Trincão, 2012, p. 19). Esta, por outro lado, “incentiva a participação dos cidadãos em atividades políticas que, por sua vez, contribuem para a participação eleitoral” (Trincão, 2012, p. 19). Como é bom de ver, são conceitos interligados e dependentes uns dos outros.

No mesmo sentido, Pinto (2011, p. 18) entende que “a participação tem sido associada à cidadania em que esta significa que os cidadãos podem ir além de uma participação passiva (baseada apenas em atos eleitorais) relativamente à política de tomada de decisões públicas”. Em conformidade com Cruz (1985, p. 1069), também “o conceito de participação política sofre de ambiguidade e imprecisão comuns a tantas outras categorias sociológicas”. Porém, logo de pronto entende por participação política “a atividade voluntária pela qual os membros de uma sociedade procedem à seleção dos governos e à formação da opinião pública*” (McClosky, citado em Cruz, 1985, p. 1069). Ou de forma mais abrangente exprime “todo o envolvimento significativo de tomada de decisões, ou, pelo menos, toda a oportunidade não só de escolher,

mas também de influenciar os que tomam as decisões (Ponton & Gill, citados em Cruz, 1985, p. 1069). De igual forma, Sebastião, Pacheco e Santos (2012) abordam os instrumentos de participação cívica e política, assumindo ao longo do trabalho que se tratam de conceitos idênticos.

Por sua vez, Lisi, Marchi e Evans (2013, p. 51) definem a participação política “como o envolvimento ativo e voluntário dos cidadãos no processo de decisão pública”. Segundo Dahl (citado em Lisi, Marchi & Evans, 2013, p. 51) por eles aludido, “é um dos pilares da democracia e está consagrada como direito fundamental na Declaração dos Direitos Humanos da ONU de 1948”. Barnes e Kaase (citados em Trincão, 2012, p. 10), alargaram a “noção de participação política além da participação eleitoral, referindo-se às formas não convencionais de participação, como, por exemplo, diferentes tipos de protesto”. Teixeira (2008, p. 18) propugna que “a participação eleitoral é um processo formal e organizativo da participação cívica”. Outros autores, como Constantino e Gouveia (2009) preferem aludir à participação pública.

Finalmente, Gorbunova e Raimundo (2013, p. 175) mencionam que “a participação política requer que os cidadãos tenham liberdade para se expressarem e comunicarem no seio da sociedade civil”, dando também valor à responsabilização (*accountability*) e à responsividade (*responsiveness*) para aferir a qualidade de uma democracia.

Para lá dos conceitos, parece-nos ajustado concluir, tal como alude Teixeira (2008, p. 27), que “a participação é um dos princípios fundamentais para a instauração de uma governação” (...) mais democrática e de melhor qualidade”.

1.2. Tipos e Níveis de Participação Cívica e Política

É sobejamente conhecida a formulação de Lincoln quanto à «essência» da democracia “Governo do Povo, pelo Povo e para o Povo” e ainda hoje se considera esta formulação como a síntese mais lapidar dos momentos fundamentais do princípio democrático” (Canotilho, 2003, p. 287), embora contrariado pela formulação oposta de Popper, para quem “a democracia nunca foi a soberania do povo, não o pode ser e não o deve ser” (Canotilho, 2003, p. 291). Segundo este constitucionalista, “o exercício do poder diretamente pelo povo – democracia direta – pressupõe uma estrutura territorial e social praticamente inexistente na época atual”, sendo que “o arquétipo dos *Town Meetings* americanos ou dos *Lands Gemeinde* suíços desapareceu quase por completo das democracias constitucionais complexas (Canotilho, 2003, p. 294)². O autor privilegia antes os mecanismos de democracia semidirecta que se encontram

² Aí se incluem também os plenários dos cidadãos eleitores em freguesias com menos de 150 eleitores que existiam em maior número antes da reforma territorial autárquica.

progressivamente presentes nas constituições modernas de vários Estados³, tais como, o referendo, a iniciativa popular, o veto ou o plesbicio (Canotilho, 2003, pp. 295-296).

No mesmo campo, Oliveira (2016, pp. 26-28) distingue várias formas de exercício da democracia, tais como a democracia direta, que pressupõe que “todos os cidadãos de uma comunidade são chamados a debater e decidir”, estando confinada a comunidades pequenas, nomeadamente a nível local; a democracia representativa em que os cidadãos escolhem quem os governa e representa e, por fim, a democracia participativa em que o cidadão intervém de várias formas não convencionais, obrigando “os representantes eleitos a prestar contas do trabalho que estão a efetuar e a acolher a opinião dos eleitores”. Porém, o autor entende que a democracia participativa não se opõe à democracia representativa, sendo até complementares, e que a participação cívica é tão necessária na democracia direta como na representativa.

Para Canotilho e Moreira (citados em Alexandrino, 2011, p. 10)

“quanto à democracia participativa, tradicionalmente, a mesma tem a ver com o envolvimento mais intenso dos cidadãos do que aquele que se traduz no periódico exercício do direito de voto, pressupondo, por conseguinte, uma *ativação* ou produção de *inputs* por parte dos cidadãos, a título individual ou coletivo, na gestão da informação, no debate, no processo de decisão e na avaliação das decisões tomadas pelos órgãos e instituições”.

Correia (citado em Afonso, 2009, p. 28) distingue dois tipos de participação cívica: a participação-auscultação e a participação-negociação. A participação-auscultação é a mais vulgarmente utilizada atualmente em Portugal e “consiste na auscultação dos particulares através de pareceres, sugestões, propostas, entre outras, sendo constituída por informações unilaterais (ainda que a Administração Pública venha a dar alguma resposta à sugestão formulada), não havendo qualquer tipo de diálogo entre as partes” (Afonso, 2009, pp. 28-29). Por sua vez, a participação-negociação, também designada por concertação, constitui um “novo estilo de administração, que está na moda por toda a Europa, e que se traduz num método de troca de pontos de vista entre Administração e administrados, com vista a discernir em comum uma linha de conduta”, sendo um “método em que as partes trabalham conjuntamente, trocam informações vitais para o andamento do processo, definem conjuntamente o objeto final e cooperam durante a fase de execução” (Afonso, 2009, p. 29).

De acordo com Constantino e Gouveia (2009, p. 11) a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) distingue três grupos de interações entre o Governo e os cidadãos: a informação produzida pelo Governo para consulta dos cidadãos, a auscultação dos cidadãos sobre aspetos concretos da governação e a participação ativa dos cidadãos nos processos de decisão, mas na qual esta cabe à administração, “correspondendo esses grupos a patamares cada vez mais exigentes do exercício da participação cívica”.

³ Suíça, Dinamarca, Irlanda, França, Áustria, Alemanha, Itália e Suécia.

Numa outra análise, Ferreira (2012) e Pinto (2011, p. 24) mencionam que “existem vários níveis de participação cidadã, que promovem um maior ou menor envolvimento e controlo por parte dos cidadãos” e que “vários autores refletiram e apresentaram já diferentes abordagens sobre os vários níveis de participação existentes”. Para Pinto (2011, p. 24) “a participação cidadã está inerentemente relacionada com o envolvimento e atribuição de poder (“*empowerment*”) aos cidadãos na tomada de decisão”. Tal reforça o argumento de outros autores, como Arnstein (1969, p. 24), que considera que “a participação cidadã é um termo categórico para o poder dos cidadãos”. De facto, uma das abordagens mais conhecidas, pela sistematização e abrangência, deve-se a Arnstein (1969), que desenvolveu uma escala de participação composta por oito níveis de participação: manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, delegação de poder e controlo dos cidadãos.

Segundo Pinto (2011, p. 24), “a Manipulação e a Terapia correspondem a uma não participação, substituindo-se a uma participação genuína”. Segundo a autora, “estes níveis consistem em inputs, por parte da administração, à população, com o objetivo de ser a primeira entidade a detentora de todo o poder, “educando” ou “curando” os participantes” (Pinto, 2011, p. 24).

A Informação e a Consulta (terceiro e quarto nível) “consistem numa pseudoparticipação, em que a administração fornece aos cidadãos informação ao nível do processo a desenvolver, e posteriormente a população expressa as suas opiniões e expectativas” (Pinto, 2011, p. 25). Só a partir do Apaziguamento (quinto nível) é que “se inicia o poder de os cidadãos influenciarem a tomada de decisões” (Pinto, 2011, p. 25). Segundo a autora, a partir da Parceria (sexto nível) é que os cidadãos têm “a capacidade de negociação na tomada de decisões” (Pinto, 2011, p. 25). “No topo da escala surge a Delegação de Poder e o Controlo dos Cidadãos, situações em que a população obtém a maioria da autoridade na tomada de decisões, ou mesmo pleno poderes sobre a mesma” (Pinto, 2011, p. 25).

Em consonância com Teixeira (2008, p. 24), a OCDE também tem incentivado os países membros a adotarem medidas e “estruturas de governo ativas, eficientes, transparentes e que prestem contas”, pelo que o seu comité *Public Management Committee* (PUMA) identificou “três formas de relacionamento entre a administração/governo e os cidadãos”. A primeira forma consiste na informação (passiva/ativa), a qual se processa “no quadro de uma relação unidirecional, na qual o governo produz e fornece a informação para uso dos cidadãos” (Teixeira, 2008, p. 24). A segunda forma consiste na consulta (solicitada / não solicitada) em que existe uma “relação bidirecional, em que são estabelecidos objetivos e regras que definem os limites da consulta, na qual os cidadãos proporcionam *feedback* ao governo sobre questões que este entende ver respondidas” (Teixeira, 2008, p. 24). A última forma relaciona-se com a participação ativa (iniciativa do governo / iniciativa popular). É uma “relação baseada no princípio de parceria, de trabalho cooperativo, com o governo, na qual os cidadãos são envolvidos ativamente no processo político, na formulação de políticas e na tomada de

decisões” (Teixeira, 2008, p. 25). Teixeira (2008, p. 26) entende que os “três tipos de participação podem ser combinados”, mas que para terem sucesso é preciso “tempo, experiência e dinheiro”.

Análoga linha de pensamento aderiu Sani (citado em Mattiazi, 2011), o qual distinguiu três níveis de participação cívica: a presença, forma mínima de participação que consiste na aceitação passiva de mensagens com ausência de reflexões pessoais ou de formulação de propostas; a ativação, uma participação em atividades requeridas ou desenvolvidas por moto próprio; e, finalmente, a participação em sentido estrito, em que contribui de forma direta ou indireta para a tomada de decisões.

Uma outra abordagem é proposta por Tavares e Rodrigues (2013). Os autores defendem que as formas de participação cívica podem dividir-se em dois grupos: os mecanismos de participação administrativa e os mecanismos de participação política. Os instrumentos de participação administrativa (como, por exemplo, os gabinetes de apoio ao munícipe, os sistemas eletrônicos de gestão de reclamações, os inquéritos de satisfação e *e-government*) permitem aos cidadãos participar em atividades que ajudam a agilizar a prestação de serviços, ou seja, eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados. Por sua vez, os instrumentos de participação política (como sejam o referendo local, as consultas públicas, as reuniões informais, os fóruns de discussão, as comissões de estudo e o orçamento participativo) são desenhados para oferecer aos cidadãos a oportunidade de planejar e projetar políticas públicas locais, influenciando a adoção de políticas alternativas ou participando de grupos de estudo na comunidade.

Do explanado, e conforme a síntese apresentada na tabela 1, pode concluir-se que não existe consenso no que tange aos tipos e níveis de participação cívica, embora todos eles variem entre a ausência total de participação e a participação efetiva dos cidadãos com controlo do próprio processo de decisão.

Tabela 1. Tipos e Níveis de Participação Cívica

Autor (es)	Tipos de Participação Cívica
Correia (citado em Afonso, 2009)	Participação-auscultação Participação-negociação
Constantino e Gouveia (2009)	Informação Auscultação Participação ativa
Arnstein (1969)	Terapia Manipulação Informação Consulta Delegação de Poderes Controlo dos Cidadãos
Teixeira (2008)	Informação Consulta Participação ativa
Sani (2011)	Presença Ativação Participação strictu sensu
Tavares e Rodrigues (2013)	Mecanismos de participação administrativa Mecanismos de participação política

Fonte: Elaboração própria.

1.3. Méritos e Desméritos da Participação Cívica

“O problema da participação dos cidadãos nas sociedades democráticas tem vindo a conhecer um interesse crescente dado que os sistemas e as figuras políticas se confrontam com um desinteresse progressivo por parte de vastos sectores populacionais”. (Reto & Nunes, 1995, p. 471). Contudo, genericamente pode afirmar-se que existe um ostensivo dissenso no que tange às vantagens e desvantagens da participação cívica por parte de autores e escolas de pensamento. A ênfase num “movimento mais participativo dos cidadãos tem o seu fundamento nas limitações apresentadas pelo modelo administrativo clássico, autoritário, centralizado e burocrático que caracterizou a conceção individualista de Estado” (Pena, 2005, p. 47). De acordo com a autora

para a Administração as vantagens de participação dos cidadãos são notórias, desde o fomentar da transparência pela parte que lhe toca até à recolha de informação nova que ainda não dispunha, passando pela oportunidade de construção de um elo de ligação e consenso entre si e os administrados. (Pena, 2005, p. 50)

De acordo com Trincão (2012, p. 13), os “defensores da participação direta vão no sentido de considerar a participação no processo de tomada de decisão como um processo pedagógico, uma vez que gera oportunidades de desenvolvimento pessoal, de confronto de diferentes perspetivas e permite um percurso de aprendizagem na distinção das necessidades individuais e do interesse comum”, podendo a “diversidade e a interação dos cidadãos” revelar-se “uma vantagem na resolução participada e coordenada de um problema e no processo de tomada de

decisão”, devendo os mecanismos de participação direta apresentar-se como um complemento e não como substitutos dela. Trincão (2012) refere ainda nos méritos da participação direta, sintetizados por Roberts (2004), que esta

é um processo de desenvolvimento, enquanto forma de crescimento das mais elevadas capacidades humanas, é educativa, dado que possibilita o desenvolvimento de atitudes e competências de cidadania, é terapêutica e integradora visto que contraria a alienação face à vida política, é legitimadora, é protetora da liberdade e direitos e é instrumental. (Trincão, 2012, p. 13)

Tal é corroborado por Ilead *et al.* (citado em Trincão, 2012, p. 15), para quem a “participação política dos cidadãos permite construir maior compromisso e confiança no sistema democrático, gerar maior satisfação pública e criar conhecimento sobre os mecanismos e os diferentes atores envolvidos nos distintos processos democráticos”, além de permitir “maior comunicação e discussão das questões políticas e sociais relevantes, promovendo o conhecimento político, uma maior articulação entre escolhas políticas e uma perceção diferente sobre as escolhas políticas e a sua eficácia” (Trincão, 2012, pp. 15 e 17). A autora (2012, p. 17) dá conta também de um estudo desenvolvido por Halvorsen (2003) que já havia “concluído que a participação pública – neste caso focou a participação em reuniões públicas – influencia as convicções dos cidadãos e altera as suas perceções sobre o desempenho dos organismos e a responsabilidade destes face às preocupações públicas”.

Azevedo (2009, p. 59) considera que “a participação, enquanto fenómeno social de indivíduos gera (...) um sentido de comunidade no sujeito que tem um papel ativo na sociedade, reforçador de laços sociais que (re)ligam o sujeito à comunidade a que pertence”. Segundo Hahn (citado em Azevedo, 2009, p. 59), a participação “enquanto elemento essencial para a vida democrática, é elemento relevante para o desenvolvimento pessoal e social – desenvolvimento da confiança interpessoal, da eficácia política, reforço do sentido de empoderamento pessoal”.

Neste contexto, e considerando o nível local, Bilhim (2004, p. 60) refere que o “envolvimento dos cidadãos nos processos participativos de tomadas de decisão incita o governo local à iniciativa, à necessidade de desencadear o processo, sendo mediador e catalisador, providenciando assistência técnica tendo em vista os problemas a resolver”. O mesmo autor (2004, p. 60) frisa que os “defensores da participação cidadã reclamam a necessidade de reforçar os instrumentos de envolvimento público e, a partir deste ponto de vista, a não participação é um indicador de insatisfação e a participação é desejável porquanto incrementa a quantidade e qualidade do diálogo entre o governo e a sociedade”. Contudo, o autor deixa claro que a participação não é uma obrigação moral ou política da democracia e que “uma democracia nem por isso deixa de ser uma democracia se não houver elevada participação dos cidadãos” (Bilhim, 2004, p. 60).

De acordo com Pascoal (2010, p. 50), “a maior vantagem resultante da participação pública, advém de que, através dela, o cidadão sente-se mais intrinsecamente envolvido nas tomadas de decisão, sentindo uma coresponsabilização pelas consequências que advirão dessas decisões, quer sejam estas positivas ou negativas”.

Para Pascoal (2010),

o envolvimento dos habitantes e utentes (...) tem uma elevada importância e utilidade uma vez que permite à Administração obter um conhecimento mais profundo da realidade existente, ao mesmo tempo, permite aos cidadãos a interação com a Administração, o que resulta numa melhor aceitação e transparência das decisões tomadas por esta. (Pascoal 2010, p. 29)

Reforçando essa ideia Pascoal (2010, p. 50) certifica que “a maior vantagem resultante da participação pública, advém de que, através dela, o cidadão sente-se mais intrinsecamente envolvido nas tomadas de decisão, sentindo uma coresponsabilização pelas consequências que advirão dessas decisões, quer sejam estas positivas ou negativas”. Pascoal (2010) expõe e caracteriza no seu trabalho trinta técnicas que podem ser utilizadas em processos participativos e que não esmiuçaremos, mas que podem aí ser consultadas.

Em conformidade com Lisi *et al.* (2015, p. 51), e no contexto das teorias modernas de democracia, a inclusão dos indivíduos nos processos de decisão “promove e reflete autonomia, competência, empoderamento e liberdade, contribuindo para informar os cidadãos sobre os problemas socioeconómicos e políticos e o funcionamento do processo governamental, animando o debate político”. Por outro lado, os autores acrescentam que a participação política contribui “para estreitar laços de pertença dentro da comunidade política e para a legitimação e estabilidade do poder político e a satisfação com o governo” (Lisi *et al.*, 2015, p. 51).

De acordo com Machado (1982), a participação tem uma função primorosa no domínio do controlo dos abusos do poder (da Administração), ao mesmo tempo que também se presta para abalar a insensibilidade e soffrear a agressividade da máquina burocrática, tornando, outrossim, a administração mais sensível às reclamações e aspirações concretas dos administrados e contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia.

Em redor do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, Canotilho e Moreira (1993) afirmam que a democracia participativa diz respeito à intervenção dos cidadãos, individualmente ou sobretudo através de organizações sociais ou profissionais, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, suprimindo em certa medida a distância entre o poder e os cidadãos decorrentes das fórmulas tradicionais da democracia representativa em que o movimento cívico se restringe à periódica eleição dos órgãos representativos.

No contexto dos processos de planeamento e projetos urbanísticos, segundo Pinto (2015) as estratégias de participação dos cidadãos

apresentam francas vantagens face aos demais, uma vez que fomentam o “empowerment” da população, promovendo um maior envolvimento por parte dos cidadãos nos processos de transformação urbana e, conseqüentemente, um maior grau de aceitação e satisfação face às intervenções urbanas levadas a cabo. (Pinto, 2015, p. 17)

Por outro lado, “o envolvimento da população permite também um maior e melhor entendimento das características do local de intervenção, possibilitando uma melhor adaptação dos projetos/planos às características físicas e socioeconômicas da realidade que pretendem servir”. Ainda em conformidade com Pinto (2011, p. 21), “este reconhecimento é feito, nomeadamente, à escala das diretivas estabelecidas pela União Europeia, onde se introduz a participação da população como um instrumento fundamental para atingir um desenvolvimento sustentável”.

Mais à frente Pinto (2011, p. 23) reforça as vantagens da participação cidadã no contexto do urbanismo, garantindo que “possibilita também que os processos sejam mais rápidos, uma vez que a análise é mais fiável, evitando-se soluções erradas, prevendo-se possíveis conflitos, dada a presença dos implicados no processo”. Além disso, o processo de participação cidadã “permite um melhor e maior conhecimento das características do local, uma vez que a população, usufruindo do mesmo, tem informação privilegiada a seu respeito, possibilitando assim uma melhor adaptação do projeto à realidade física e social em que se insere”. Finalmente frisa que “a participação cidadã promove também o diálogo entre a administração e os particulares, proporcionando uma melhor aceitação, por parte dos seus destinatários, face às decisões tomadas, bem como uma maior transparência na elaboração dos projetos” (Pinto, 2011, p. 23).

Contudo, há quem entenda que devem ser refreados os ânimos no que tange aos benefícios da participação dos cidadãos. Schönwälder (2002) mostra que é preciso ter cautela no que diz respeito à ideia de que a descentralização política e uma maior participação popular, nomeadamente a nível local, poderia ajudar a consolidar os regimes democráticos frágeis e tornar as suas instituições mais eficientes e mais responsivas aos seus constituintes. Neste contexto, Trincão (2012) menciona autores que reconhecem à participação algumas desvantagens, tais como os argumentos apresentados por Schumpeter, Hamilton ou Fishkin em que a participação direta é desnecessária, ineficiente, inocente, irrealista, disfuncional e perigosa.

Outros, como Lane e Almond e Verba (citados em Trincão, 2012, p. 15), entendem que “a participação política, elemento essencial à Democracia, também pode, em determinados contextos, representar um obstáculo à gestão de um regime democrático” e que “um cenário caracterizado por um elevado nível de competitividade entre partidos de ideologias opostas, pode gerar um ambiente de conflito permanente e conseqüentemente de ingovernabilidade”.

No entanto, a autora (2012, p. 15) refere que Rosenstone e Hansen asseveraram que, em face do “cenário de afastamento que atualmente caracteriza a relação entre cidadãos e governo”, a “fraca participação pode diminuir a legitimidade democrática”.

Bilhim (2004, p. 60) garante assim que “está longe de suscitar unanimidade o debate sobre as virtudes da participação para o sistema político democrático” e, “para a abordagem conservadora, um alto grau de participação política é vista como um indicador de insatisfação social” e dessa maneira, “as democracias tendem a funcionar melhor com baixos níveis de participação e o envolvimento dos cidadãos na política deveria ser limitado aos atos eleitorais”.

A este propósito, Mattiazi (2011, p. 10) frisa que “o aumento dos índices de abstenção não necessariamente significaria uma redução da participação dos indivíduos à atividade política”. Disso nos dá conta, também, Sá (2009) quando escreve que existem concepções que defendem que altos níveis de participação são negativos, pois põem em causa o funcionamento do modelo democrático e inviabilizam o seu funcionamento. Estas ideias são defendidas, segundo ele, por Godbout (1983) e Ashford e Timms (1992) para quem, em certas circunstâncias, a participação em excesso pode ser nociva. Pasquino (citado em Sá, 2009, p. 27) fala a esse propósito em “participação política invisível”. Dito de outro modo, há opiniões que propugnam a ideia de que “a apatia está associada a atitudes e comportamentos que indicam um grau de conformismo político ou até de satisfação com o funcionamento da democracia” (Sá, 2009, p. 28). Segundo este autor, essa tese contraria a ideia de que a não participação ou apatia política é negativa e pode minar os alicerces da democracia e, como tal, deve ser contrariada por todos os meios, devendo ser minoradas as barreiras entre quem governa e quem é governado. Sá (2009, p. 25) entende que “a participação cívica exige um cidadão ativo, interessado, informado e com competências para tomar decisões sobre assuntos políticos e públicos.

Há, por isso, autores que propugnam um envolvimento equilibrado ou moderado como Dahl (1982), Lipset (1967), Pateman (1970), Sartori (1987) e Berelson, Lazarsfeld e McPhee (1954). Iguais posturas desenvolveram Almond e Verba (1963) num estudo pioneiro intitulado *The Civic Culture*. Segundo eles, “na cultura cívica não se espera que os indivíduos sejam necessariamente ativos: o seu padrão de atividade é suposto ser moderado ou misto, combinando envolvimento e atividade com passividade e permissividade” (Belchior, 2015, p. 20).

Reconhecidos os méritos e desméritos da participação cívica, pode concluir-se na linha de Dalhgreen (2009), referenciado por Jorge (2013, p. 8) que “uma sociedade sem um nível mínimo de participação cívica é uma ameaça para o funcionamento legítimo e genuíno de uma democracia”.

1.4. Determinantes da Participação Cívica

Neste ponto intentaremos analisar o que determina a participação cívica, começando por clarificar de que forma a cultura cívica e política de um país ou região influencia o seu posicionamento no que tange aos mecanismos de participação cívica, aí englobando o conceito de confiança política e os indicadores internacionais que medem a qualidade das democracias. Tal opção poderá depois auxiliar-nos a compreender a problemática do referendo local em Portugal e o reduzido recurso a esse mecanismo. Dessa forma, entendemos também como pertinente efetuar uma breve incursão ao referendo local noutros países, com destaque para a Suíça, e também analisar a questão da participação e abstenção eleitoral do lado da procura e da oferta, questão que não é também estranha ao referendo local em Portugal, o que vislumbraremos na altura apropriada.

1.4.1. Cultura Cívica e Política

O que é afinal a cultura política? Porque varia de país para país? De que forma ela influencia a democracia participativa e os mecanismos da participação cívica do lado da oferta e da procura? De que fatores depende? Qual o impacto e importância do contexto político-ideológico?

Sani (citado em Bobbio, 1991, p. 306), define a cultura política como o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenómenos políticos”, aí incluindo valores ou posturas como a indiferença, a desconfiança, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, a confiança, a tolerância, o respeito pela diferença, o direito-dever de participar na vida política, a obrigação de aceitar as decisões da maioria, a exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação ou o uso de símbolos especificamente políticos, como as bandeiras. Heimer, Vala e Viegas (1990, p. 10) entendiam que a problemática da cultura política estava pouco estudada em Portugal, mas que constituía, no “quadro da produção científica internacional” uma área complexa e controversa e “por um volume extraordinário de investigação empírica”, cujo conceito, numa “expressão utilizada por Max Weber”, foi lançado nos anos 50 “por um conjunto de norte-americanos” como “Gabriel Almond, Sidney Verba e Lucien Pye”.

Almond e Verba (1980) inventariaram três tipos de cultura política; a cultura paroquial ou localista, geradora de uma estrutura tradicional, marcada pela descentralização, a cultura de sujeição ou de súbditos, com uma estrutura autoritária, tentada pela centralização e a cultura de participação, geradora de uma estrutura democrática.

Magalhães e Faria (2003, p. 1) referiram que,

por estudos de natureza qualitativa, Wiarda e Mott, por exemplo, detetam em Portugal (e Espanha) a permanência de sintomas de uma cultura política "corporativa", "autoritária" e "iliberal", vistos em grande medida como o resultado de "uma fusão entre crenças católicas e modernos governos democráticos. (Magalhães & Faria, 2003, p. 1)

Conforme referem os autores (2003, p.1) “esses sintomas consistem numa tendência para a concessão de maior legitimidade a “homens fortes” e a figuras e instituições “acima da política”, ao passo que “líderes eleitos democraticamente e os partidos políticos são objeto de grande hostilidade por parte da opinião pública”. Os estudos sugerem “mesmo que a depreciação crescente do capital social, materializada no aumento gradual da desconfiança relativamente aos outros e na diminuição do envolvimento associativo, é correlativa a uma diminuição da qualidade da democracia e da sua capacidade de resistência enquanto regime”, já que “a democracia, na sua forma moderna, assenta num princípio de confiança” (Magalhães & Faria, 2003, p. 3).

Parece existir, da parte dos cidadãos europeus, um afastamento claro e preocupante da política em geral, mas também da regional e local e, embora nos países escandinavos e nos Países Baixos exista uma longa tradição de participação política, estudos de atitude concluíram por uma desilusão de apatia generalizada mesmo nesses países, o que não deixava de ser uma preocupação crescente. Sendo a confiança política um dos critérios a ter em mente para aferir a qualidade de uma democracia e da cultura política de um povo e capaz de determinar ou influenciar o uso de mecanismos de participação cívica do lado da oferta e da procura, vamos viajar até onde a imaginação e a habilidade nos deixarem e procurar encontrar autores e estudos que abordem essa temática.

De acordo com Belchior (2015, p. 15) terá sido Confúcio (séculos V e IV A.a.C) “um dos primeiros a realçar o valor da confiança nas relações interpessoais e na condução de um governo”. Ele propôs uma teoria segundo a qual “seria possível aos indivíduos viver em harmonia, mediante a adoção de um conjunto de comportamentos e preceitos morais”, como, por exemplo, “os princípios éticos da lealdade e da confiança”. Esse tema foi abordado ao longo da história por vários autores, tais como “Thomas Hobbes, John Locke, Adam Smith ou Alexis de Tocqueville” (Belchior, 2015, p. 16). De acordo com Belchior (2015, pp. 31-32) “é consensual que a confiança política significa, em termos das suas consequências, maior disponibilidade para a cooperação se o eleitorado confia no governo, acata mais resignadamente políticas menos populares” e a desconfiança, por seu turno, surge associada a problemas governativos que podem degenerar na instabilidade do sistema político. Contudo, a confiança política deve ser vista como um sintoma de vitalidade de saúde do funcionamento da democracia. A autora, frisa, que é bom que os cidadãos se mostrem céticos no que respeita a governos ou políticos, se estes revelam indícios de conduta irregular ou incompetente.

Segundo Tavares (2011, p. 26), “a teoria do capital social é influenciada pelos autores que destacam que os seres humanos são seres bastante sociais e que estudam esse relacionamento, nos antecedentes históricos são: Alexis de Tocqueville (1805-1859), Emílie Durkheim (1858-1917) e Georg Simmel (1858-1918)”. Dá nota ainda dos três fundadores da teoria do Capital Social que na sua ótica são Pierre Bourdieu (o capital social é o resultado de uma pertença a um grupo), James Coleman (encontra o conceito de capital social num equilíbrio entre a economia e a sociologia) e Robert Putnam (o capital social são círculos virtuosos com equilíbrios sociais elevados de cooperação, confiança, reciprocidade, compromisso cívico e bem-estar coletivo). Na opinião de Tavares (2011, p. 36) “a confiança social é uma medida importante para a eficácia dos governos democráticos devido ao envolvimento cívico”.

A questão da confiança política é também abordada por Magalhães e Faria (2003), garantindo que

estudos há que confirmam que em Portugal existe por parte dos cidadãos uma maior confiança em instituições assentes em hierarquias de autoridade, tradicionalmente associadas à ordem, como a Igreja ou as forças armadas e menor confiança nos partidos políticos, no governo e no parlamento. (Magalhães & Faria, 2003, p. 6)

Concluem os autores que os líderes eleitos democraticamente e os partidos políticos são objeto de grande hostilidade por parte da opinião pública.

Mas afinal como se mede e compara a democracia entre os vários países? De que forma o contexto político afeta a cultura cívica e política dos países? Na revisão de literatura realizada encontramos vários índices para medir a qualidade da democracia, como sejam o *Freedom In the Word*, da Freedom House, o *Democracy Index*, publicado pela The Economist Intelligence Unit e o Variedades da Democracia, criado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, para investigar as causas e as consequências da democratização do Sul da Europa. Esta fundação conclui que Portugal é o 2.º país da Europa do Sul onde a participação cívica é menor. O índice mais conhecido e divulgado é o da Revista *The Economist*, cujo objetivo consiste em analisar a democracia em 167 países segundo cinco categorias e sessenta indicadores. As cinco categorias são o processo eleitoral e pluralismo, o funcionamento do governo, a participação política, a cultura política e as liberdades civis (Miguel e Martinez-Dordella, 2014).

Dentro da categoria da cultura política é possível identificar oito indicadores, a saber: i) consenso e coesão social para apoiar a democracia, ii) proporção da população que deseja um líder forte acima do parlamento e de eleições, iii) proporção da população que preferiria um poder militar, iv) proporção da população que preferiria um governo de especialistas ou tecnocratas, v) proporção da população que acredita que a democracia não é boa para a ordem, vi) proporção da população que acha que a democracia beneficia o desenvolvimento

económico, vii) nível de apoio popular à democracia e viii) separação entre a Igreja e o Estado (Miguel e Martinez-Dordella, 2014).

Por outro lado, e segundo o mesmo autor, a categoria da participação política conta com nove indicadores: i) participação da população em eleições gerais, ii) autonomia e voz das minorias étnicas, iii) religiosas e outras no processo político, iv) proporção de mulheres no parlamento, militância nos partidos políticos e ONG's políticas, v) interesse da população pela política, vi) proporção da população que participa em manifestações legais, vii) proporção da população analfabeta, viii) interesse da população adulta por notícias políticas e ix) esforço sério das autoridades públicas para promover a participação cívica.

1.4.2. A Participação Cívica do Lado da Procura

Um dos indicadores utilizados pelo Índice de Democracia tem sido a participação cívica onde se pode englobar a participação eleitoral. “A questão tem ocupado quer os estudiosos do comportamento eleitoral, quer a opinião pública das democracias ocidentais, preocupados com o lento, mas aparentemente inexorável, declínio da participação eleitoral” (Magalhães, 2001, p. 1079).

O tema é complexo e vasto e tendo em conta a falta de tempo e espaço, vamos ater-nos apenas ao que mais nos interessa e focalizaremos a nossa atenção nos fatores que determinam a participação política e eleitoral.

Em consonância com Barreira (2012, p. 4) “a literatura empírica sobre a participação eleitoral encontra explicações muito diversas e com resultados contraditórios e, de facto, nesta matéria muito pouco consenso tem sido encontrado nas razões que determinam este fenómeno”. Segundo a autora, parte significativa da literatura empírica descreve a participação eleitoral a variar positivamente com características individuais, tais como a idade, o nível de instrução, a situação económica ou o envolvimento cívico. Conforme refere a autora (2012, p. 4) “esta descrição encontra alargado suporte empírico, embora” Toft, Lijphart, Norris e Teorell *et al.* (citados em Barreira (2012, p. 4) “afirmem que, em diversos países da Europa, a participação eleitoral não está associada ao nível de educação e à situação económica”. “Se o acréscimo do nível educacional ocorrido, nesses países, nos anos mais recentes, fosse determinante, o esperado era haver um aumento da participação eleitoral e não o contrário” (Barreira, 2012, p. 4).

Contrariamente, Martins (2010) aponta a educação como uma das variáveis sociodemográficas da participação eleitoral. Blais refere que

a educação tem sido considerada como o indicador mais importante na explicação do comportamento eleitoral ao nível individual”. Genericamente, os resultados apontam no sentido de uma educação mais elevada estar ligada a uma maior participação por duas razões. Primeiro, um maior nível de escolaridade incute no indivíduo mais sentido de dever e faz com que ele sinta e reconheça as recompensas de seguir as regras e fazer o que é esperado. Segundo, uma educação superior torna o cidadão mais capaz de estabelecer e compreender conversas de âmbito político, estimulando o interesse pela política. (citado em Martins, 2010, p. 33)

Porém, “ao nível dos estudos com dados agregados encontramos algo um pouco diferente. A participação nas democracias ocidentais tem vindo a declinar desde a década de 60” (Freire e Magalhães, 2002, citados em Martins, 2010, pp. 33-34).

De acordo com Lijphart,

também os Estados Unidos e a Suíça, sendo países com populações das mais educadas do mundo, apresentam as taxas de participação eleitoral mais baixas. Aqui uma das raízes do problema pode residir na elevada frequência de eleições que estes países apresentam – os eleitores nos Estados Unidos são chamados em média às urnas 2 a 3 vezes ao ano e na Suíça 6 a 7 vezes. (Martins, 2010, p. 34)

No mesmo modo, Franklin,

analisando 22 países com eleições contínuas desde o fim da II Guerra Mundial, verificou que a correlação entre a percentagem de população com ensino universitário e a participação é negativa e estatisticamente relevante. Teoricamente, os menos educados podem ser mais propensos à mobilização, à pressão dos líderes de opinião e podem mais facilmente acreditar nos anúncios e discursos que dizem que o voto individual conta para o resultado eleitoral. (Martins, 2010, p.34)

Para além da educação Martins (2010) indica estudos cuja análise incide sobre a idade. Nesse sentido, Blais e Franklin (citados em Martins, 2010, p. 34) referem que “os resultados encontrados na literatura sobre a relação entre esta característica do votante e a participação eleitoral, não surpreendentemente, apontam, na generalidade, para um aumento da propensão a votar à medida que se avança na idade”.

Por fim, o mesmo autor (Martins, 2010, p. 35) considera ainda as características sociais, referindo que “as pessoas mais interessadas e envolvidas na política têm uma propensão mais elevada para votar” e “a questão é saber porque é que alguns exibem este forte interesse e outros nem por isso”. O autor aponta que uma possível resposta seria o facto de que “quanto maior é o envolvimento do indivíduo na comunidade, maior é a sua exposição a normas sociais de comportamento político e maior volume de informação é disponibilizada que de outro modo seria difícil de obter” (Martins, 2010, p. 35).

Em termos económicos, Martins (2010, p. 38) aponta que “a economia afeta claramente a escolha de voto”,

mas a sua influência – se é que tem alguma – na decisão de comparecer ao ato eleitoral é uma questão muito menos consensual. Desemprego, rendimento e, em abordagens agregadas, também a inflação são os indicadores mais comuns na literatura para retratar a situação económica. (Martins, 2010, p. 38)

Neste contexto, Magalhães (2008) refere que em Portugal o rendimento, o *status* e a instrução têm efeitos diminutos na participação eleitoral, assim como o posicionamento à esquerda ou à direita. Segundo o autor

a instrução ou o rendimento apenas afetam a decisão de votar na medida em que favoreçam a formação de predisposições psicológicas favoráveis à participação, e essas predisposições têm, para além disso, um efeito sobre a participação eleitoral que é independente da detenção desses recursos. (2008, p. 475)

De acordo com Ferreira (2015, p. 107), “em Portugal, as práticas de cidadania, que se traduzem nas práticas de mobilização cívica, de associativismo e na participação em partidos políticos e sindicatos, bem como em organizações voluntárias de solidariedade, aumentam de forma evidente com a dimensão dos aglomerados”. Ao contrário, Afonso (2013, p. 31) afirma que “quanto maior for a densidade populacional, menor será a probabilidade de um simples eleitor fazer a diferença isto faz com que a utilidade do voto diminua aumentando a propensão dos eleitores para a abstenção”. Frisa também as variáveis políticas “sobre a propensão/mudança de voto por parte da população” e “são elas as características sociológicas da população, os custos das campanhas políticas e o número de partidos participantes numa eleição”.

Verba e Nie (citados em Sá, 2009, p. 66-67) destrinçam dois modelos no que concerne à relação entre o tipo de comunidade e a participação política. Em consonância com o conceito de “mobilização”, a participação é mais ampla e vasta numa sociedade maior, ou seja, nos grandes centros urbanos e não no “mundo limitado da aldeia ou da família “. Essa tese é contrariada pelo modelo do declínio comunitário em que há um “declínio da participação à medida em que nos movemos da reduzida dimensão da aldeia ou da vila para a imensidão impessoal da grande cidade”. Argumentam que “numa pequena aglomeração a comunidade tem um tamanho gerível, que as pessoas, apesar de poderem não conhecer os cordelinhos da política, sabem com quem contactar, conhecem-se uns aos outros, enquanto nas unidades mais largas, a política é mais complicada, impessoal e distante” (Sá, 2009, pp. 66-67).

Como variáveis institucionais Afonso (2013, pp. 34-37) refere o procedimento eleitoral que dirige o curso das eleições num país e que “consiste em vários elementos distintos como o sistema eleitoral, o método de recenseamento eleitoral e várias eleições com proximidade

temporal” e “cada um destes elementos pode ter um efeito no número de pessoas que poderá votar nas eleições (Afonso, 2013, p. 37).

Em síntese, “a literatura empírica sobre a participação eleitoral encontra explicações muito diversas e com resultados contraditórios”. “Nesta matéria muito pouco consenso tem sido encontrado nas razões que determinam” o fenómeno da participação eleitoral (Barreira, 2012, p. 4). Barreira (2012) sintetiza diversos argumentos esgrimidos por outros autores. Segundo a autora (2012, p. 2) “há quem defenda que a participação eleitoral é uma obrigação moral e isso é força motivadora suficiente para mobilizar os eleitores a colocarem o seu voto em urna”, sendo que Duffy e Tavits (citados em Barreira, 2012, p. 2) encontraram “suporte empírico para o facto de os eleitores que pensam ser o votante decisivo apresentarem maior predisposição para ir votar”. Pelo contrário, se “o facto de um indivíduo perceber que não será o votante decisivo de uma eleição é uma razão perfeitamente entendível para a abstenção” (Barreira, 2012, p. 2).

Neste sentido, Feddersen

afirma que há duas razões para o exercício do ato de votar: a mobilização ideológica e a ética. Segundo o autor, eleitores ideologicamente semelhantes são mobilizados pelos seus líderes. Os eleitores éticos têm a obrigação de votar para garantir que o bem-estar social será maximizado, mesmo na presença de algum grupo de eleitores que apoie um candidato que não vise maximizar o bem-estar social (ou seja, o voto visa garantir que o vilão perde). (Barreira, 2012, p. 3)

De igual modo, Blais

apresenta três razões para que os indivíduos não tenham um comportamento abstencionista: ou o benefício de votar supera o custo, ou existe um desejo de expressar os seus pontos de vista (interesse político) ou dispõem de um elevado sentido de responsabilidade cívica e o interesse político e o sentido de responsabilidade cívica emergem com uma importância superior do que a mera ponderação de benefícios versus custos ou do que a percepção da probabilidade do eleitor ser o votante decisivo. (Barreira, 2012, p. 3)

Segundo Trincão (2012, p. 51), “a existência de meios de comunicação local aumenta o número de canais de informação disponíveis, favorecendo o maior conhecimento dos assuntos locais, das oportunidades e meios de participação”. Refere um estudo desenvolvido por Viswanath *et al.* (1990) que o envolvimento político e cívico, bem como o voto em eleições locais, tem uma relação positiva com a subscrição de jornais regionais.

Evelande e Scheufele (citados em Trincão, 2012, p. 40) referem também que, “não obstante os diferentes meios de comunicação serem canais transmissores de informação, que a imprensa

escrita está relacionada com a participação política, embora o seu consumo não esteja diretamente ligada ao voto”.

1.4.3. A Participação Cívica do Lado da Oferta

E o que dizer do lado da oferta de mecanismos de participação cívica por parte dos decisores políticos? O que é que os motiva ou o que é que os influencia a oferecer aos cidadãos dos seus territórios mecanismos de participação cívica e política? O que encontramos na revisão de leitura sobre as variáveis ou os fatores que explicam que haja municípios que valorizem e outros que menosprezam esses mecanismos? Com a mais que justa vénia, teremos de forçosamente convocar os trabalhos produzidos por Sá (2009), Trincão (2012) e Costa (2014a) que nos fornecem pistas interessantes, resultantes da revisão de literatura que realizaram e do estudo empírico que sustentou os seus trabalhos de investigação.

Trincão (2012) apresenta, o grau de competitividade entre as forças político-partidárias, a idade, o género, o grau de habilitações literárias, a experiência profissional em áreas de gestão do chefe do executivo camarário, o índice de responsabilização, a presença dos meios de comunicação social e o capital social e vitalidade da sociedade civil, como fatores a ter em conta na análise da oferta de mecanismos de participação cívica.

Por seu turno, Costa (2014a) refere a população, a densidade populacional, o nível educacional da população, o rendimento das pessoas, a diferença de votos entre o 1.º e o 2.º, a ideologia política e a correlação espacial, como mecanismos que influenciam a participação cívica.

Muito concretamente e no que diz respeito à população/densidade populacional, Costa (2014a) informa que

o tamanho da população e a densidade populacional afetam a participação cívica local (Tavares e Carr, 2012), perspetivando-se que em comunidades maiores se evidenciem necessidades de criação de mecanismos de participação para se aferirem os interesses coletivos e em comunidades com maior densidade populacional sejam mais patentes sentimentos de pertença (Lowndes, *et al.*, 2001) e consequentemente maior mobilização (Stein, *et al.*, 2004). (Costa, 2014a, p. 35)

Trincão (2012, p. 66) confirma também que é maior a oferta de mecanismos de participação cívica nas comunidades rurais já que os seus habitantes possuem uma memória coletiva e cívica mais ativa. Segundo Fernandes (citado em Trincão, 2012, p. 66), ou “por haver aí maior identificação entre os cidadãos, o seu espaço e os problemas com que se deparam”.

Ao nível educacional da população, para Armstrong,

a maior aptidão dos cidadãos para a recolha de informações, maiores exigências a nível de *accountability* e transparência, e maior sentido crítico sobre a gestão municipal, poderiam levar ao desenvolvimento e apresentação de propostas para resolução dos problemas que afetam os munícipes e, dessa forma, a implementação do OP seria favorecida com o aumento do nível educacional. (Costa, 2014a, p. 36)

No que diz respeito ao efeito da variável designada por nível educacional na implementação de um Orçamento Participativo (OP), a mesma autora (2014a) argumentou que

um nível educacional elevado poderia propiciar a inovação na gestão local, como refere Pallesen (2004), e que a maior aptidão dos cidadãos para a recolha de informações, maiores exigências a nível de *accountability* e transparência, e maior sentido crítico sobre a gestão municipal, poderiam levar ao desenvolvimento e apresentação de propostas para resolução dos problemas que afetam os munícipes (Armstrong, 2005). (Costa, 2014a, p. 60)

Contudo, este argumento não foi validado no seu estudo, “verificando-se a inexistência de significado estatístico para o nível educacional como potencial influenciador da implementação de OP” (Costa, 2014a, p. 60).

Verba *et al.* (citados em Trincão, 2012, p. 65) entendem como impulsionadores de participação cívica os níveis mais elevados de educação. Contudo isso é contrariado por Trincão (2012, pp. 65 e 66) que refere que “os chefes do executivo com maior grau de educação formal valorizam mais a componente técnica e gestionária da governação do que a componente política”. Segundo Tavares e Rodrigues (citados em Trincão, 2012, p. 66), tal “apontaria para a maior valorização da participação administrativa do que da participação política”. No trabalho de Costa (2014a, p. 62) “as variáveis densidade e educação continuam a não evidenciar diferenças estatisticamente significativas”.

Quanto aos fatores demográficos, analisados através das variáveis população, densidade, rendimentos e nível educacional, Costa (2014a, p. 59) verificou “que apenas o rendimento revela um efeito positivo na implementação do Orçamento Participativo, podendo afirmar-se com 90% de confiança que um incremento do rendimento das famílias, mantendo constantes as restantes variáveis, aumentará a probabilidade de implementação do Orçamento Participativo”. Tal confirmou a sua hipótese inicial, como sucede com o nível educacional, “já que se perspectivava que quanto maior fosse o nível de rendimentos, maior seria a propensão para participar ativamente na aplicação dos recursos municipais” Costa (2014a, p. 36). A autora argumentou que “os rendimentos superiores pressupõem maior carga fiscal e consequentemente maior interesse na participação da discussão de afetação dos recursos provenientes das contribuições das famílias” Costa (2014a, p. 36).

Segundo Eagly e Johnson, citados Trincão (2012, p. 63), “tendo em conta 370 estudos, concluíram que os homens têm comportamentos mais diretivos e autocráticos e que as

mulheres são tendencialmente mais democráticas e participativas” tendo obtido resultados que apontam para uma correlação positiva, embora estatisticamente nada significativa, entre o género feminino e a oferta de mecanismos de participação cívica.

Trincão (2012, p. 6) conclui no seu estudo que “a variável idade não parece influenciar o estilo governativo adotado pelos presidentes de câmara”.

De acordo com Kriesi (2008) e Oliver (1999, 2000, 2001), aludidos por Trincão (2012, p. 66), “a competição pode estimular o compromisso cívico e político no sentido de uma maior aproximação aos cidadãos.” O estudo de Trincão contraria essa premissa, entendendo que o efeito da margem de vitória entre o 1º e o 2º classificado é positivo, isto é, quanto maior a diferença mais frequente é o recurso a mecanismos de participação cívica. Segundo a autora, esse resultado dá razão a John e Cole (1999) quando argumentaram que as maiorias confortáveis permitem que os eleitos apostem mais na inovação em termos de procura da participação dos cidadãos, além de argumentarem nesse artigo que há caminhos criativos que os líderes políticos locais podem tomar para mobilizar as comunidades locais para a ação coletiva.

Costa (2014a, p. 36) aventou a hipótese de “a diferença de votos ou margem de vitória influenciar positivamente a implementação do OP”. A autora referiu que

“no que se refere aos fatores políticos perspetivamos que por um lado a forte competição partidária ao nível local, originada por resultados eleitorais de minoria ou a existência de uma oposição política forte, poderão influenciar a procura por parte do executivo, da anuência e apoio dos cidadãos, para a implementação das suas medidas e/ou programas políticos”. Costa (2014a, p. 36)

“Porém, a competição partidária, analisada pela margem de vitória, revela uma influência positiva na implementação do OP contrária à nossa perspetiva inicial, demonstrando que a existência de maiorias governativas não diminui a probabilidade de implementação do OP, pelo contrário aumenta a probabilidade de adoção deste mecanismo Costa (2014a, p. 61)

Este resultado poderá indiciar, segundo Costa (2014a, p. 61), “que a existência de maiorias governativas poderá influenciar os eleitos a adotar medidas de participação, favorecendo a partilha do poder e da tomada de decisão com a população que o(s) elegeu (maioria)”.

Os resultados de Trincão (2012, p. 66) sugerem também que “a permanência excessiva no poder é prejudicial para o encorajamento da participação dos cidadãos.”

Trincão (2012, pp. 49-50) colocou também as hipóteses de o perfil pessoal do chefe do executivo influenciar a promoção de mecanismos de participação, assim como a experiência profissional anterior ligada a cargos de gestão, o que originava uma certa tendência para diligenciar um maior número de mecanismos de participação política.

A autora (2012, p. 69) conclui que “a promoção de instrumentos de participação mostra estar mais relacionada com a consciência que o líder eleito tem da sua missão – prossecução do interesse geral – do que com a idade, educação ou experiência anterior em cargos de gestão”.

Outra temática que reputamos como pertinente na abordagem da cultura política e cívica e dos mecanismos de participação cívica prende-se com o contexto político e ideológico em que se movem os países. Será que a esquerda e direita tem a esse nível idênticos posicionamentos?

Segundo Costa (2014a, p. 39), “após algumas experiências anteriores em cidades menores, o Orçamento Participativo cristalizou-se em Porto Alegre/Brasil, graças a uma “janela de oportunidade” que se abriu após a vitória eleitoral do partido dos Trabalhadores, em 1988,” embora entenda que não tenha sido apenas o novo governo local de esquerda que impulsionou o processo participativo porque a sociedade civil, particularmente as associações comunitárias, também reclamaram maior poder de participação nas tomadas de decisão. A autora, no que se refere à ideologia política, perspetivou que os partidos ligados à esquerda teriam maior propensão para implementar um OP.

Até 2006, mais do que o tamanho, a situação socioeconómica, o contexto urbano ou o grau de legitimidade do sistema político (abstenções etc.) parece que foi sobretudo a ancoragem política à esquerda – e, mais ainda, a presença de uma coligação que incluísse os comunistas ou a esquerda alternativa – que parece ter promovido as experiências de orçamento participativo europeias (Dias et al, 2009).

O facto de um número crescente de concelhos de esquerda, na Europa, ter-se interessado por uma experiência vinda do Sul parece bastante excecional, ao ponto de ter levado autores a falar de “regresso das caravelas” (Allegretti & Herzberg, 2004).

De facto, se numa fase inicial o OP emergiu em Portugal com uma “ideia de esquerda”, com especial destaque para os poderes locais governados pela Coligação Democrática Unitária (CDU), hoje é cada vez mais evidente a tendência para a emergência do OP em territórios liderados pelo Partido Socialista (PS) ou pelo Partido Social-Democrata (PSD). Começam mesmo a surgir as primeiras manifestações de vontade de implementação do OP em municípios governados pela coligação formada pelo PSD e pelo Partido Popular (CDS-PP).

Em 2008, das 25 autarquias que estavam a implementar o OP, 44% eram governadas pela CDU, 24% pelo PS, 24 % pelo PSD, ao passo que 8% eram governadas por Movimentos Independentes.

Estudos anteriores evidenciaram uma maior propensão dos indivíduos posicionados à esquerda para se mobilizarem (Cabral, 2004). No entanto, segundo o autor, no que diz respeito à avaliação da eficácia, os indivíduos com orientações ideológicas de direita, tendencialmente, consideram mais eficazes os instrumentos de participação, exceto no caso da participação em movimentos de cidadãos ou em manifestações em que a relação apresenta o sentido contrário.

Já Costa (2012a, p. 61) conclui no seu estudo que “a ideologia política não evidencia relevância estatística na decisão de implementação do OP”.

Trincão (2012, p. 51) refere que para Teles e Moreira (2006), “o capital social e a vitalidade da sociedade civil são vetores importantes na análise da dinâmica da governação local.” E que para Maloney *et al.* (2000), enquanto meio facilitador da ação coletiva, o capital social envolve um ambiente de responsabilidade, expectativa e confiança, a qualidade dos canais de informação e a acessibilidade aos princípios de regulação sobre as relações que se estabelecem e neste sentido, de acordo com Newton (2002), ele revela-se como impulsionador de um ambiente político e social estável, cooperativo e propulsor de uma ação coletiva voluntária, revelador da vitalidade da sociedade civil.

Essas ideias são partilhadas por Goluvic (2010) para quem as organizações sem fins lucrativos têm um papel facilitador da participação dos cidadãos e também por Reid (1999), Putnam (2000), LeRoux (2004) e Whitely *et al.* (2010). Assim, a hipótese a colocar teria de ser forçosamente que quanto maior for a presença de associações sem fins lucrativos num município, maior será a oferta de mecanismos de participação.

Na tese de Costa (2014a.)

a utilização do modelo de regressão econométrica espacial teve como objetivo verificar se a implementação do OP podia ser explicada através da contiguidade territorial e da existência de um efeito de arrastamento, denominado *spillover effect*, na implementação de OP, considerando a distribuição geográfica do OP nos municípios portugueses e o resultado desta análise estatística permitiu-lhe afirmar com 95% de confiança que a implementação do OP está correlacionada em termos espaciais. (Costa, 2014a, p. 61)

Costa (2014a) refere também como hipóteses de trabalho que um nível elevado de endividamento influencia positivamente a implementação de Orçamento Participativo e que um nível elevado de receita municipal aumentará a probabilidade de implementação de Orçamento Participativo.

1.5. A Teoria da Escolha Pública e os Custos de Transação Políticos

Em meados da década de 50 começou a emergir uma importante escola de investigação conhecida por *Public Choice*, ou Teoria da Escolha Pública,

cujo principal objetivo é o de aplicar um método da ciência económica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de

interesses, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. (Pereira, 1997, p. 419)

Podemos referenciar, de acordo com Pereira (1997), a sua origem mais remota no século XVIII,

ao estadista, filósofo e matemático francês marquês de Condorcet (Marie Jean Antoine de Caritat) e à sua «descoberta» do paradoxo do voto e no século XIX, pela mão do escritor e professor de matemática inglês Lewis Carroll (Charles Lutwidge Dodgson). (Pereira, 1997, p. 420)

Contudo, e conforme indica Pereira (1997), a origem mais recente remonta aos finais da década de 50 e década de 60, com os escritos de Black (1958), Buchanan e Tullock (1962), Olson (1965), Arrow (1951), Downs (1957) e Riker (1962).

Contudo, há quem entenda (Mueler, citado em Dias, 2009, p. 203) que “as origens da *Public Choice* podem ser localizadas no final da década de 1940”, “à luz do debate sobre as funções de bem-estar de Bergson e Samuelson”. Outros localizam a sua origem no conjunto de reflexões que alguns autores, entre os quais se destaca a figura de James Buchanan, “desenvolveram a partir dos anos sessenta, visando a adoção de uma perspetiva económica de análise dos fenómenos políticos, notadamente das decisões em situações de não mercado ou de mercado político”, caracterizando-se se por “introduzir o individualismo metodológico e o instrumental matemático na ciência política” (Dias, 2009, pp. 201-202).

De facto, a *Public Choice* valoriza o individualismo metodológico, cujo método assenta, em primeiro lugar, na ideia de que “a unidade base de análise é o indivíduo, ou seja, que só este é sujeito de ações individuais ou coletivas e só ele tem preferências, valores, motivações” (Pereira, 1997, p. 424). Complementarmente, um dos elementos do individualismo metodológico “é o postulado de que os indivíduos são instrumentalmente racionais, ou seja, que são capazes de escolher ações apropriadas para os objetivos que pretendem alcançar”, o que “é bastante contestado, mesmo entre economistas, mas é utilizado por razões de operacionalidade de análise” (Pereira, 1997, p. 424).

Samuelson e Nordhaus (1999, pp. 287-288) definem a teoria da escolha pública como um ramo da economia e da ciência política que aborda a forma como os governos realizam as suas escolhas e orientam a economia e a política. Segundo os autores, ela difere da teoria dos mercados ao enfatizar a influência que tem para os políticos a maximização do voto dos eleitores, o que não se coaduna com a maximização do lucro das empresas.

A teoria da escolha pública procura evidenciar a necessidade do respeito pela vontade manifestada pelos cidadãos num processo de decisão e o governo é eleito para agir em nome da coletividade, representando-a e procurando afirmar as preferências dos

cidadãos, embora vários autores defendam a tese da estratégia oportunista de burocratas e políticos. (Rodrigues, 2005, p. 64)

Como bem observou Buchanan, o economista e o político trabalham com vetores distintos, onde o primeiro tem por parâmetro fundamental em suas tomadas de decisão a eficiência, procurando sempre a alocação ótima dos recursos escassos; enquanto o segundo tem por parâmetro a conquista e a manutenção do poder, o que só pode ser alcançado, no regime democrático, através do voto. (Dias, 2009, p. 203)

Deste modo, “o político, principalmente em períodos eleitorais, tem o costume de prometer mundos e fundos para conquistar os votos dos eleitores, desconsiderando, muitas vezes, os limites impostos pela escassez dos recursos produtivos” (Dias, 2009, p. 203). Similarmente, e para Niskanen (citado em Silvestre, 2010, p. 120), “os burocratas têm como objetivo o aumento do prestígio, dos seus salários e de poder para melhor gerirem a sua organização”. Pereira (1997) atenta que Buchanan fala, em vários escritos, em política “sem romance”, não sendo os políticos no “mercado” político altruístas que apenas visam prosseguir o “interesse público”.

Silvestre (2009, p. 121) considera que os autores da teoria da escolha pública defendem “que os burocratas e os políticos têm interesse que a organização pública produza acima do que são as reais necessidades coletivas”, daí resultando para os “burocratas maior poder e salários e para os políticos um maior número de votos”. Ferejohn e Pasquino (2000, p. 5) acrescentam que “os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais”.

Considerando de igual forma a vertente dos conceitos económicos, e segundo Azevedo (citado em Peres, 2007, p. 16), “o enfoque da teoria dos custos de transação está na busca da maximização de resultados eficientes, a partir do comportamento dos indivíduos dentro de uma organização e da forma como estes são coordenados”.

Para Peres (2007) e Ribeiro (2014), existem na teoria dos custos de transação dois pressupostos básicos: a racionalidade limitada e o oportunismo dos indivíduos. Para Peres (2007)

o primeiro pressuposto implica que os indivíduos têm restrições na sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis, constituindo assim uma racionalidade limitada, ocorrendo, segundo Williamson (1985), o oportunismo dos indivíduos a partir do entendimento de que estes são autointeressados e podem, na busca dos seus interesses, usar todos os artifícios possíveis, originando conflitos e custos de transação nas relações contratuais. (Peres 2007, p. 17)

Para alguns pensadores, a razão é uma capacidade humana distintiva, e ser inteiramente humano é ser inteiramente racional. Contudo, para esses autores, mesmo se todos tiverem

capacidade de agir racionalmente, a ação racional completa seria uma conquista alcançável apenas por alguns. Convencionalmente, um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos (Ferejohn & Pasquino, 2000).

A esse propósito, Silvestre (2010) refere, como fatores de ponderação na adoção da internalização, caros à teoria dos custos de transação, a especialização, o grau de incerteza, o oportunismo e a racionalidade limitada. No que ora nos importa, o autor refere que “por oportunismo entender-se-á o interesse pessoal que comanda o comportamento humano” (Silvestre, 2010, p.131) e na racionalidade limitada afirma que “o homem, para além de outras características, é um ser eminentemente racional, fazendo uso da individualidade da sua inteligência, habilidade, instrução e capacidade de realizar uma investigação com base na interdisciplinaridade” (Silvestre, 2010, p. 133). Frisa ainda que “o homem é um ser racionalmente limitado, porque é incapaz de ser conhecedor de todas as informações necessárias para a tomada de decisão ótima” (Silvestre, 2010, p.135).

Lindblom (citado em Carvalho, 2013, p. 133) que com o modelo incremental de decisão “os atores políticos, por possuírem uma racionalidade limitada e terem de lidar com situações complexas, decidem através de uma série restrita de comparações entre alternativas marginalmente diferentes entre si, da situação existente e de decisões anteriormente tomadas, mediante um processo de ajustamentos mútuos entre as partes envolvidas”. “Consequentemente, a mudança resultante das suas decisões é incremental e de dimensão pouco significativa” (Carvalho, 2013, p. 133).

Ainda segundo Correia (2000), qualquer escolha é feita através da ponderação das diversas hipóteses, o que implica que essas hipóteses têm graus de interesse diferentes para o agente, ou seja, que tem de haver uma ordenação dessas mesmas hipóteses, efetuando o agente uma escolha racional se não há outra ação possível que ele prefira àquela que escolheu. Prossegue o autor que a primeira condição desta escolha é que seja possível estabelecer um conjunto determinado de alternativas e perante as alternativas cada sujeito avalia cuidadosamente o seu interesse em cada uma, revelando-o através da escolha. Conclui que a racionalidade da escolha pressupõe a existência de informação suficiente a respeito das possibilidades existentes, o que raramente acontece.

Sá (2009) também aborda a questão da racionalidade da opção abstencionista, atribuindo a teoria da escolha racional a Anthony Downs (1957) mas também a James Buchanan e Gordon Tullok (1962), dependendo a abstenção eleitoral da mera natureza e dos benefícios esperados do voto. Para essa teoria “o ato de votar é um ato dispendioso: implica o registo eleitoral, a avaliação dos candidatos em competição, a deslocação às urnas” (Sá, 2009, p. 55).

“Existe outro elemento que muitas vezes vem confundido com o de racionalidade, mas que convém distinguir, que é o de os indivíduos serem *egoístas*, ou seja, cuidarem essencialmente

dos seus interesses pessoais”, sendo o egoísmo e racionalidade nas escolhas os principais atributos do *homo economicus* mas Stigler defende a ideia de que as pessoas são basicamente egoístas, o que não exclui a possibilidade de poderem ser em certas ocasiões altruístas, mas, quando em situação de conflito interno entre duas ações que se excluem mutuamente, optarão pela egoísta (Pereira, 1997, p. 424).

No que tange ao oportunismo, entende Silvestre (2010), na linha de Williamson (1985), que é o interesse pessoal que comanda o comportamento e, em geral, “reporta-se à amostra incompleta ou distorcida de informação, especialmente para calcular os esforços de enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou confundir” (Silvestre, 2010, p. 131). Embora o homem seja “um ser eminentemente racional, fazendo uso da individualidade da sua inteligência, habilidade, instrução e capacidade de realizar” (Silvestre, 2010, p. 133), essa racionalidade será sempre limitada porque ele é incapaz de conhecer toda a envolvente, não sendo a informação livre, completa e muito menos acessível a todos os agentes (Silvestre, 2010).

Montalvo (2003) abona que

embora não se deva concluir que os munícipes ignoram os órgãos municipais, a verdade é que a relação dos cidadãos com os órgãos locais está centrada apenas numa única motivação: as suas necessidades diretas e pessoais e acrescenta que mesmo quando eles comparecem às sessões da assembleia ou da câmara municipal ou quando são recebidos pelo presidente da câmara não é, em regra, para debaterem problemas da comunidade ou para sugerirem soluções par a sua resolução. (Montalvo, 2003, p. 210)

Por sua vez e em idêntica linha de raciocínio, Arriaga afirma que

no início do século XXI, parece tristemente plausível que a maioria das pessoas que decidem enveredar por uma carreira na política seja motivada mais por um desejo de poder – ou, o que é igualmente deprimente, por uma combinação de ambição e falta de alternativas profissionais com uma remuneração comparável – do que por uma dedicação genuína a um ideal de serviço público. (Arriaga, 2015, p. 26)

Sorensen (2006) aborda um tema que se prende com a reforma administrativa autárquica na Noruega e com a intenção do governo motivar a fusão/consolidação de municípios vizinhos, entendendo que dessa forma havia ganhos em termos de eficácia, eficiência de custos e governação. A ideia era a de motivar a fusão dos municípios com menos de 5.000 habitantes e passar de 434 municípios para 217. Para ele, as decisões políticas são tomadas sobretudo com base em critérios de racionalidade política e de custos de transação políticos e não em função do interesse público.

Conclui Sorensen (2006) que os subsídios generosos compensam deseconomias de escala, que os municípios com maior capacidade financeira tenderiam a ser contra a fusão com um município mais pobre e que os políticos mais velhos são menos propensos a apoiar as fusões,

principalmente se vierem de pequenas organizações políticas, temendo perder poder e status. Frisa ainda que pequenas unidades permitem a cada cidadão mais influência sobre as políticas, o que dificulta a vontade de fusão, assim como o facto de os municípios pertencerem a diferentes partidos políticos.

Sorensen (2006) conclui ainda que os políticos eleitos e os líderes administrativos estão mais interessados em consolidar quando os ganhos de eficiência são grandes e que os eleitores e os líderes vão naturalmente comparar o que têm com o que podem vir a obter com a fusão ou consolidação, sem deixar de desconfiar das intenções do governo central, podendo este não manter os níveis após a integração.

Rodrigues, Tavares e Araújo (2012), referem que a estrutura de custos de transação é uma ferramenta importante para analisar as decisões relativas à produção de serviços locais, ou seja, desempenha um papel crucial na decisão de externalizar a produção de serviços públicos a empresas privadas ou a parcerias público-privadas, ideia também partilhada, entre outros, por Bel e Fabega (2008).

Em jeito de conclusão, diremos que estamos convencidos de que o que explanamos sobre a teoria da escolha pública e sobre os custos de transação, poderão, pelo menos em parte, explicar o comportamento dos políticos locais relativamente ao seu posicionamento em relação ao recurso a mecanismos de participação cívica e, em concreto, aos referendos locais. O escasso recurso a estes últimos estará relacionado com critérios de racionalidade política ou de oportunismo político, para lá do mero interesse público que juram defender? Não terão os eleitos locais receio das suas consequências políticas no caso de aprovação (ou não), sobretudo se a votação for no sentido oposto ao que defendem? Poderão os resultados colocar em causa a sua reeleição? Tentaremos, ao longo desta dissertação, responder a estas questões, pelo que se justifica caracterizar os mecanismos de participação cívica, em particular o referendo local, no contexto de Portugal.

2. A Participação Cívica e Política em Portugal

Após a revisão de literatura e antes de entrarmos na abordagem empírica, é o momento certo para contextualizar a participação cívica em Portugal, tendo em conta a realidade nacional e mais em concreto a avaliação do referendo local como um dos mecanismos de participação cívica e política. Só a partir daqui estaremos em condições para a abordagem metodológica e para as fases necessárias para se chegar a um resultado e para confirmar ou não as hipóteses de trabalho traçadas a partir da pergunta de investigação.

Porém, até lá, iremos, em primeira linha, efetuar uma abordagem aos mecanismos de participação cívica e política, começando pelos instrumentos legais que a ela se reportam e acabando pelos tipos de mecanismos existentes em concreto, destrinchando também as ferramentas administrativas das ferramentas políticas. Neste contexto, será dado enfoque ao Orçamento Participativo pela dimensão que está a tomar em Portugal e será feita uma ligeira referência ao referendo local que será mais tarde tratado com outra profundidade e outro pormenor. Não serão esquecidas as várias iniciativas que os municípios têm implementado para reforço da participação cívica dos seus cidadãos que não são obrigatórias e que dependem única e exclusivamente da vontade dos executivos camarários.

Depois, tentaremos compreender as razões do reduzido grau de participação cívica e política em Portugal, aludindo os conceitos de défice democrático, apatia política e alienação política, sabendo-se que essa realidade não é apenas nacional, mas que afeta também a Europa e o restante mundo. Aí chegados, vamos abordar as medidas possíveis para combater esse défice democrático, ou seja, o constante afastamento entre governantes e governados que mina a qualidade da recente democracia portuguesa.

No quarto ponto falaremos no enquadramento legal e jurisprudencial do referendo local, começando por abordar o conceito de referendo local e a sua evolução histórica. Passaremos depois ao regime jurídico atual do referendo local e à avaliação dos Acórdãos do Tribunal Constitucional que se pronunciaram sobre as 46 deliberações de realização de referendos locais ocorridas em Portugal, tentando descortinar as razões da sua reduzida aplicabilidade.

2.1. Mecanismos de Participação Cívica e Política

A nível internacional encontramos normas que conformam a questão da cidadania e da participação cívica na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Constituição para a

Europa, na Carta Europeia de Autonomia Local⁴, no Código Europeu da Boa Conduta Administrativa e nas demais diretivas e orientações comunitárias.

Nos termos do número 1 do artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia local, o documento com mais interesse para este trabalho, “entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”, sendo esse direito, nos termos do número 2 do mesmo artigo, “exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei”. Aí incluímos também a Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos (2010), a Recomendação Rec (2001)19 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a participação dos cidadãos na vida pública a nível local, a Recomendação Rec(2002) 12 do Comité de Ministros aos Estados-Membros relativa à Educação para a Cidadania Democrática e a Carta Europeia de Participação dos Jovens na Vida Municipal e Regional adotada pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa em 1992.

A nível do direito interno, é incontornável valorizar a Constituição da República Portuguesa que no seu artigo 9.º enuncia que são tarefas fundamentais do Estado, entre outras igualmente dignas, “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”. De igual modo, o número 1 do artigo 48.º da Constituição da República Portuguesa refere que “todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”, e de acordo com o artigo 109.º, “a participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos”.

Montalvo (2003, pp. 210-211) entende assim que “a superioridade estratégica do poder local reside na sua proximidade dos cidadãos”. Contudo, na sua ótica, estes quando intervêm têm em mente sobretudo as suas necessidades diretas e pessoais e raramente debatem problemas da comunidade ou sugerem soluções para a sua resolução. Conclui que devem ser promovidos “meios de participação informais dos cidadãos para que estes se sintam implicados na

⁴ Foi adotada e aberta à assinatura em Estrasburgo a 15 de outubro de 1985. Entrou em vigor na ordem internacional a 1 de setembro de 1988. Foi aprovada em Portugal para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/90 e entrou em vigor a 1 de abril de 1991.

definição dos destinos da autarquia” e que as associações são o instrumento mais comum de participação coletiva na vida local com quem as câmaras municipais devem dialogar e concertar-se. De uma forma genérica, o défice de participação cívica supera-se com educação, formação, incluindo a dos eleitos locais, sensibilização, informação, criação de oportunidades de colaboração e participação dos cidadãos, incentivos e reforço positivo e criatividade e insistência, mas com iniciativas concretas previstas na lei ou criadas pelo poder político ao serviço dos cidadãos.

Costa (2014b, p. 296) defende a ideia de que é “crucial, no quadro do Estado responsável, a consagração de mecanismos que permitam o envolvimento dos cidadãos na promoção da boa gestão financeira pública” e que “os cidadãos têm uma palavra a dizer nos processos deliberativo, de implementação, de controlo e de avaliação das medidas públicas”. Segundo Oliveira (2005), tal é fácil nas democracias diretas puras”, mas urge não esquecer que mesmo nas democracias representativas “os representantes, uma vez eleitos, não só atuam em nome dos representados como têm o dever de estar atentos às opiniões destes e prestar contas perante eles” (p. 29). “A informação, sem a qual não é possível uma participação séria, é um dever dos cidadãos e um dever dos poderes públicos locais (Oliveira, 2005, p. 34).

Para Mulgan (citado em Costa, 2014b, p. 287), a “*accountability* pública é uma decorrência dos princípios democráticos”, visto que o “titular originário dos poderes exercidos pela administração é o povo” e, por esta razão, “a *accountability* favorece a deliberação pública e a participação dos cidadãos na vida pública, que são aspetos fulcrais da “cidadania democrática”. Segundo o mesmo autor, a *accountability* postula a disponibilização de informação aos cidadãos pelos poderes públicos, mas não só: estes têm o dever de explicar e justificar as medidas adotadas, bem como o dever de responder às críticas que lhes sejam dirigidas”. Por sua vez, Martins (2004) advoga que a boa utilização dos dinheiros públicos exige mecanismos de controlo cada vez mais apertados e responsabilizadores, devendo os cidadãos contribuintes conhecer o modo de utilização dos recursos públicos e ter garantias de que existem instrumentos eficazes de controlo e responsabilização. O sistema jurídico prevê também vários mecanismos que permitem aos cidadãos reagir perante comportamentos ilegais, irregulares ou impróprios de órgãos ou agentes do Estado, ou seja, que possibilitem a responsabilização de quem assume tais posturas. Como já afirmamos, nos dias que correm, com uma “Administração Pública prestadora mais complexa, heterogénea e «agressiva»”, é fundamental o conhecimento das garantias gerais ao dispor de todos para se combaterem, sobretudo, as decisões ilegais e as que não são favoráveis aos particulares (Fonte, 2006, p. 11). Essa é também uma forma de participação cívica.

Neste contexto, em Portugal o cidadão tem ao seu dispor diversos mecanismos de participação cívica, de modo a intervir na gestão da coisa pública. Uns resultam diretamente da lei e vinculam as entidades públicas, enquanto outros são voluntariamente criados por estas. Podemos assim analisar a participação cívica do lado da oferta, em que são considerados os

mecanismos que são colocados ao dispor dos cidadãos pelos entes públicos, bem como do lado da procura, onde são tidas em conta as iniciativas dos cidadãos, existentes na lei ou da sua própria iniciativa.

Costa (2014a, p. 31) entende que “a participação deixou de ser encarada apenas como ato de cidadania, passando a ser considerada necessária como forma de legitimar as decisões políticas e como forma de responsabilizar os intervenientes”. A autora distingue ferramentas administrativas de participação de ferramentas políticas de participação. As primeiras têm como escopo “melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços”, “sendo formas de coprodução, especialmente as ferramentas de governo eletrónico” (Costa, 2014a, p. 31). São o caso da Loja/Balcão do Cidadão e do *E-Government* que além de responsabilizar os eleitos perante os cidadãos, é, segundo Tavares e Rodrigues (2013) um importante canal de participação dos cidadãos. As ferramentas políticas visam reforçar o grau de responsabilização política “para garantir os direitos dos cidadãos à informação sobre as alternativas de políticas públicas e ter um papel ativo no processo de decisão pública”, nas palavras de Cope (citado em Costa 2014a, p. 33). A autora enquadra neste âmbito os referendos locais, as audiências públicas, as comissões de estudo e as reuniões informais. A forma mais usual de participação cívica em Portugal tem sido o voto, encarado como um dever e um direito dos cidadãos que no nosso país não é obrigatório, embora no entender de Rocha (2013, p. 1), “a democracia não se basta com o simples exercício do direito de voto”, sendo a participação, ao lado da liberdade, da sustentabilidade e da responsabilidade considerados como sustentáculos da democracia plena e estas só se verifica “se estes pressupostos fundamentais ou basilares estiverem verificados, aí se identificando uma verdadeira ética democrática” (Rocha, 2013, p. 4).

No nosso sistema jurídico e administrativo são mecanismos obrigatórios ou legais: i) as medidas de modernização administrativa presentes no Decreto-lei n.º 135/99, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2016, de 28 de agosto; ii) o livro de reclamações; iii) o direito de informação e participação, a audiência dos interessados, a audiência pública e a discussão pública vigentes no Código do Procedimento Administrativo; iv) a política de ambiente; v) o direito de participação procedimental e de ação popular; vi) o direito de petição; vii) a presença em reuniões públicas e intervenções no período de intervenção aberto ao público.

Contudo, existe da parte de inúmeros municípios, freguesias e responsáveis legais a convicção de que uma democracia verdadeira exige a participação e o envolvimento dos cidadãos e das instituições num contexto de governação integrada. Há que afirmá-lo, sem reboço e sem freio, que sabemos bem que as autarquias locais estão a investir fortemente em mecanismos que incentivem a participação ativa e direta dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos e locais de forma a combater o ostensivo défice democrático reinante e que é bem patente, por exemplo, na abstenção eleitoral e na falta de participação em reuniões públicas dos órgãos autárquicos.

São cada vez mais frequentes as iniciativas voluntárias, ou seja, não obrigatórias, por parte das autarquias locais no sentido de reforçar a democracia participativa, dando vez e voz aos cidadãos, optando por referenciar alguns, mas sem desprimor de outros que visam objetivos similares.

O Orçamento Participativo é um processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais, constituindo uma nova forma de governação assente na participação direta dos cidadãos na identificação dos problemas e das necessidades locais, na definição das prioridades, na implementação dos projetos, assim como na sua monitorização e avaliação. O Orçamento Participativo é um método de carácter consultivo e deliberativo, através da instituição progressiva de mecanismos de codecisão. Os cidadãos são consultados sobre a definição de propostas de investimento para o orçamento e plano de atividades da sua Câmara Municipal ou da sua Junta de Freguesia. Anualmente é definida pelo Executivo uma parcela do orçamento a afetar ao processo de codecisão.

Segundo notícias veiculadas em outubro de 2016, em 14 anos Portugal tornou-se o país com a maior percentagem de municípios a terem Orçamentos Participativos (OP). Nesse ano, o crescimento foi de 42%. e nos municípios portugueses estavam ativos nessa altura 118 Orçamentos Participativos (OP). Nelson Dias, dirigente da Associação IN LOCO, a entidade responsável pelo Observatório das Práticas da Democracia Participativa em Portugal, considerou que, apesar de todos os constrangimentos, o país está a tornar-se um centro de inovação democrática.

Surgiram mais tarde Orçamentos Participativos temáticos, tais como o OP Jovem, o OP Criança ou o OP Idoso e a criação de Rede de Autarquias Participativas (RAP) que surgiu no âmbito do projeto “Portugal Participa – Caminhos para a Inovação Societal” que teve o seu arranque na 1ª Conferência Portugal Participa, através da oficina “Rede de Autarquias Participativas”.

Costa dá enfoque ao Orçamento Participativo ao mencionar que

“uma das ferramentas de participação política cada vez mais utilizada no mundo, e já testada em alguns dos municípios portugueses, é o orçamento participativo, através do qual os cidadãos participam na afetação de uma parte do orçamento municipal ou na escolha de determinadas políticas públicas em detrimento de outras”. (2014a, p. 33)

Costa (2014a, p. 31) defende que “ao ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos na alocação de recursos públicos, o Orçamento Participativo parece constituir-se um processo positivo para a construção de cidades inclusivas, onde os que são geralmente marginalizados conseguem escapar ao ciclo de exclusão”. Mais frisa que, “ao contribuir para a boa governação pública, o Orçamento Participativo tem provado ser uma ferramenta importante para a democratização das cidades”. Costa (2014a, p. 31)

Segundo Dias, na introdução da obra do Portugal Participa sobre as «35 práticas de participação a conhecer», “as práticas de democracia participativa têm vindo a conquistar progressivamente a simpatia de leigos locais e técnicos das autarquias, jornalistas e meios de comunicação, docentes e investigadores, membros das organizações sociais e cidadãos em geral”. Cita ainda que “esta tendência transformou Portugal, em pouco mais de uma década, num dos mais interessantes laboratórios de experimentação democrática da atualidade (...), alguns dos quais se transformaram em referências nacionais e internacionais pela qualidade que alcançaram e pelos resultados alcançados”. Aí englobou os orçamentos participativos gerais, de jovens ou de seniores, o Fórum da Cidadania, a Carta Local do Associativismo, a Semana da Prestação de Contas e a Autarquia Jovem.

Têm aqui pleno cabimento as Assembleias Municipais Jovens, que têm ido organizadas em vários municípios do país com o objetivo de envolver as crianças e jovens na política local, discutindo temas de relevante interesse local, tomando decisões e conhecendo a organização e funcionamento dos órgãos municipais, a iniciativa «O Meu Bairro», promovida por alguns municípios, cujo presidente, vereadores e, nalguns casos, dirigentes e técnicos, se deslocam aos vários bairros das cidades no intuito de contactar os cidadãos e ouvir as suas necessidades e reclamações, melhorando o desempenho municipal na resolução dos problemas das pessoas (em alguns casos, evolui para uma aplicação web e mobile onde as pessoas reportam situações onde é necessário a atuação dos serviços camarários, como por exemplo estradas estragadas, buracos na estrada, cães vadios e errantes, veículos abandonados, etc), «A Minha Rua» que permite também a todos os cidadãos sinalizar variadas situações e ocorrências na via e espaços públicos, desde a iluminação, jardins, passando por veículos ou canídeos abandonados ou a recolha de eletrodomésticos danificados. Com fotografia ou apenas em texto, todos os relatos são encaminhados para a autarquias em causa, que regista, encaminha, daí resultando por norma a resolução célere do problema.

Uma referência final e rápida para o referendo local que, segundo Trincão (2012, p. 54), “é um instrumento por excelência que permite a participação direta dos cidadãos em questões políticas que os afetam” e que será alvo de atenção cuidada.

Chamamos à liça mais uma vez Trincão (2012, p. 48) para quem “a participação política nas suas diferentes formas, surge como um elemento central dos sistemas políticos democráticos”, não sendo as eleições o único mecanismo previsto nos sistemas políticos democráticos, podendo coabitar com o voto em referendos, as consultas públicas, os contactos informais, as petições, os fóruns, as comissões de cidadãos para aconselhamento e as comissões técnicas.

2.2. O Reduzido Grau de Participação Cívica

É verdade que, ao cabo de mais de dois séculos de processos de abertura política, de conquista de direitos e de ampliação das liberdades, nunca houve, no mundo inteiro, tantos regimes democráticos; mas também é verdade que, descontado o negro período entre as duas guerras mundiais, nunca houve tanta insatisfação com essa mesma democracia. (Sardica, 2017, p. 54)

De facto, Pereira (1997, p. 439) realça “a desconfiança crescente que alguns cidadãos têm em relação à capacidade das instituições democráticas em resolver os seus problemas, por outras palavras, um certo descrédito na democracia, que se manifesta, entre outros factos, no alheamento crescente do exercício da cidadania”.

De acordo com Carvalho (2012, p. 17) “a abstenção eleitoral é, e continua a ser, fonte de vários estudos, de debates e de preocupação não só em Portugal, como em todos os países com regimes políticos democráticos”. “O crescimento da abstenção constitui a face mais visível do comportamento eleitoral dos cidadãos, e é revelador de desinteresse, nomeadamente da classe jovem, na participação política do país”. (Carvalho (2012, p. 17)

Segundo Piven, Cloward e Teixeira (citados em Franklin, 2003, pp. 321-322)

“a baixa participação eleitoral é muitas vezes considerada negativa para a democracia, seja intrinsecamente, ou porque põe em causa a legitimidade do sistema, ou porque implica a ausência de representação de determinados grupos e políticas diferentes”. (Franklin, 2003, pp. 321-322)

Tal é ostensivo, desde logo, pela elevada percentagem da abstenção eleitoral, e com tendência crescente nos últimos atos eleitorais, em eleições presidenciais (53,5% em 2011), nas eleições autárquicas de 2013 (47,4%) e nas eleições legislativas (41,9% em 2011 e 44,4% em 2015), embora haja que ter em conta a desatualização dos cadernos eleitorais e dos eleitores ditos “fantasma”. Em 2013, por exemplo, estavam recenseados para as eleições autárquicas 9,501 milhões de indivíduos e o número de indivíduos com 18 ou mais anos a residir em Portugal era de 8,478 milhões (Belchior 2015, p. 37). Segundo dados da PORDATA, a taxa de abstenção nas primeiras eleições locais de 12 de dezembro de 1976 foi de 35,4%, tendo descido para 24,2% nas segundas eleições, a 16 de dezembro de 1979. Nas eleições autárquicas de 2005 a taxa de abstenção foi de 39%, nas de 2009 de 41% e nas de 2013 foi de 47,4%. Verificamos assim que a taxa de abstenção tem vindo a aumentar, o que não deixa de ser preocupante. Este fenómeno agrava-se com as eleições europeias (66,1% em 2013) e eleições presidenciais (53,5% em 2011 e 51,3% em 2016). Mais grave ainda é a taxa de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu, 61,3% em 2004, 63,2% em 2009 e 66,25% em 2014. Este valor só foi reduzido nas primeiras eleições, as de 1987, com 27,8% de abstenção.

Belchior (2015, p. 49) aponta ainda duas razões que justificam a insatisfação e o alheamento em relação à política e às instituições democráticas: “a percepção de que as promessas que os políticos fazem não são cumpridas e a corrupção no sector público”. Mais refere que “a desconfiança é um dos elementos de uma teia mais alargada de sentimentos negativos e pessimistas que tem vindo a crescer em relação ao funcionamento das instituições políticas (...)”.

Lopes (1983, p. 54) fala a esse propósito em abstencionismo, “termo que designa a atitude de não participação ou de desinteresse pelas formas de intervenção política que estão ao alcance dos cidadãos na comunidade em que estão integrados”. O autor aponta várias causas para esse fenómeno, nomeadamente o facto de o “cidadão considerar a política como algo de exterior à sua pessoa”, muitas vezes relacionado com “o juízo segundo o qual a política só diz respeito aos seus profissionais aos quais se atribui uma reputação menos lisonjeira”, ou ainda “o ceticismo ou a crença na inutilidade da participação” (Lopes, 1983, p. 54).

No mesmo sentido, Araújo (2002, p. 1), faz referência a uma “época em que se assiste a um afastamento dos cidadãos das tradicionais instituições democráticas”, ao “descontentamento dos cidadãos em relação às instituições tradicionais das democracias ocidentais” (partidos políticos, eleições, função pública, parlamento e a administração pública) e ao “desinteresse passivo por parte dos cidadãos que abdicam do seu papel e da participação no sistema político administrativo”.

Para Araújo (2002, p. 1), aquele “descontentamento resulta, em boa medida, da imagem negativa que os cidadãos têm do sistema político administrativo e da deficiente ligação entre eles” em que “os cidadãos parecem acreditar menos nas instituições tradicionais porque sentem que as suas opiniões geralmente não são ouvidas ou porque há insatisfação em relação à forma como as questões são tratadas”; “o atual modelo, em virtude da sua natureza fragmentada resultante da separação funcional de poderes, não integra os cidadãos em todos os aspetos da governação”, sendo, por isso, “a participação dos cidadãos nas atividades políticas e administrativas, quer seja a nível da Administração Central ou da Administração Local, muito reduzida” (Araújo, 2002, p. 1). Refere ainda, como uma das causas do défice de participação, “o agendamento dos assuntos e o processo político” que ainda se “desenvolvem através de processos relativamente fechados que orientam e ajustam as opções políticas, frustrando a participação de muitos cidadãos que procuram ter um papel mais ativo na vida pública”.

Teixeira (2008, p. 20) referencia como fatores que influenciam e determinam o reduzido envolvimento cívico dos cidadãos:

a burocracia pública, a falta de mecanismos que facilitem e promovam o contacto entre os cidadãos e os responsáveis políticos, o sentimento de falta de poder para condicionar a escolha das políticas públicas, a falta de transparência e de

entendimento dos processos de decisão, a falta de informação sobre os assuntos em discussão e as diferentes alternativas existentes e, ainda, o descrédito da classe política pelo esvaziamento do conteúdo dos discursos políticos, cada vez mais empobrecidos de propostas concretas relacionadas com as necessidades das populações. (Teixeira, 2008, p. 20)

Por sua vez, Montalvo (2003) afirma que o baixo nível de participação cívica resulta sobretudo da subordinação do seu exercício a procedimentos formais impregnados de uma excessiva racionalidade jurídico-administrativa, dando como exemplo a extraordinária e inexplicável complexidade dos referendos locais que dificulta a sua concretização.

Pinto (2015, p. 17) afirma, no que concerne especificamente à “participação dos cidadãos desenvolvida no âmbito dos processos de planeamento do território”, que em Portugal existem plúrimos fracassos, “seja porque a participação se limita aos momentos previstos na legislação portuguesa, claramente insuficientes (o período de audiência prévia aquando da decisão de elaboração do plano e um período de discussão pública quando o plano está já completamente elaborado)”, ou porque os cidadãos são confrontados “com vários processos participativos que se sobrepõem, na maioria das vezes sem produzir resultados visíveis, provocando o descrédito dos cidadãos face a este tipo de processos”.

Martins (2004) relaciona a questão do défice democrático com o conceito de apatia política que tem uma multiplicidade de aceções, referindo-se tanto a uma rejeição voluntária como a uma rejeição condicionada da atividade política e, noutros casos, a atitudes e a comportamentos que indiciam um elevado grau de conformismo político ou até de satisfação com o funcionamento da democracia.

Verifica-se na literatura, de acordo com Sá (2009, p. 29), uma diversidade de sentido à volta do conceito de apatia, o que leva a que este seja muitas vezes confundido com o de “alienação política”.

McClosky (citado em Sá, 2009, p. 30) distingue “apatia consciente”, que traduz as “opções que os cidadãos tomam, de forma consciente, no sentido de não participar na vida política e pública” e “apatia inconsciente”, em que “indivíduos que não participam, por exclusão formal do sistema político ou por incapacidade própria”. Segundo o autor, “verifica-se na literatura uma diversidade de sentidos à volta do conceito de apatia, o que leva a que este seja por vezes confundido com o de alienação política” (Sá, 2009, p. 30). Contudo, para Milbrath e Goel (citados em Sá, 2009, p. 30) este conceito refere “todo o tipo de comportamentos e atitudes negativas, relativamente duráveis, que expressam «afastamento, rejeição, negativismo e infelicidade acerca da sociedade em geral e do sistema político em particular»”.

Mais recentemente, criado em 2010, em colaboração com várias unidades de investigação e entidades da sociedade civil, o Barómetro da Qualidade da Democracia (BQD) tem como

objetivo auditar a qualidade da democracia em Portugal através da aplicação de um inquérito a uma amostra representativa da população e de um diagnóstico institucional elaborado por peritos. O BQD procura constituir-se como um programa de referência ao nível nacional e internacional.

Esse barómetro avalia a participação política em Portugal e, segundo Lisi *et al.* (2015, p. 54) procura identificar as “principais forças de bloqueio e constrangimentos” dessa participação. De acordo com os autores (Lisi *et al.*, 2015, p. 56) os dados agregados apontam para “uma forte desconfiança nos partidos e sindicatos”, dificuldades sentidas pelas minorias e pelas mulheres em participar e uma “fraca capacidade de análise da temática da participação por parte de quase um quarto da população portuguesa” (Lisi *et al.*, 2015, p. 57). Para a maioria dos portugueses (61,9%), a participação eleitoral “continua a ser a forma mais eficaz de intervenção na vida pública”, embora “assinar petições” ou “participar em manifestações” ou em associações sejam “julgados positivamente” (Lisi *et al.*, 2015, p. 58). Por sua vez, os homens têm “uma maior propensão para a participação na vida pública” e esta tende a aumentar com a idade. O envolvimento dos indivíduos na vida religiosa também favorece um maior envolvimento dos indivíduos na vida política, reforçando a integração social e as ligações dos cidadãos com a comunidade.

Resumindo e concluindo, Lisi *et al.* (2015, p. 69) concluem que existe “um profundo ceticismo nas oportunidades de participação que a democracia oferece aos cidadãos”. Esse *status quo* traduz-se num *handicap* não só a nível nacional como europeu e mundial. Já em 1997, Soares (1997, p. 627) abordava a questão do “défice democrático no processo de construção europeia”, entende-se como tal a “insuficiente participação do elemento democrático no sistema político comunitário”.

Esta ideia é partilhada por Flôr (2012), ao frisar que para muitos autores

a União Europeia sofre de um défice democrático, que se traduz, entre outros aspetos, por uma insuficiente participação dos cidadãos europeus no sistema político comunitário, ou seja, existe um desequilíbrio entre a conceção teórica de funcionamento da União Europeia (especialmente pós-Tratado de Lisboa), e a efetiva capacidade de participação dos cidadãos europeus junto dos organismos da União. (Flôr, 2012, p. ii)

Refere, também, que

“alegadamente o défice existe porque não tem sido possibilitado aos cidadãos pronunciar-se ou atuar no que toca a variadas questões europeias, acabando por na maior parte das vezes ter de cumprir diretivas que não compreende ou de que nem sequer conhece o real impacto ou propósito”. (Flôr, 2012, p. ii).

Igual entendimento tem Belchior (2015, p. 75), ao referir que “a desconfiança crescente dos cidadãos nas instituições não é um fenómeno recente nem exclusive de Portugal”. Para a autora,

“existe um forte sentimento de desconfiança em relação aos partidos dominantes, o que justifica o aparecimento de novos partidos como, por exemplo, o UKIP (Partido da Independência do Reino Unido), a Frente Nacional em França, o Partido Popular Austríaco, o Partido Popular Dinamarquês, o Partido dos Finlandeses, o Aurora Dourada e o Syriza da Grécia ou o Podemos da Espanha”. (Belchior, 2015, p. 42).

Todos eles cresceram com a “capitalização do “descontentamento e de desconfiança com o modo de fazer política e com os políticos tradicionais” (Belchior, 2015, p. 79).

Porém Martins e Sá (2005, p. 38) não têm uma visão tão negativa da situação ao ressaltar que “importa desmistificar a ideia de que existe uma crise de participação política, uma vez que não se verifica uma diminuição da importância atribuída pelos cidadãos às instituições políticas nem se constata a existência de uma crise generalizada no que respeita à relação dos cidadãos com o sistema político e com as instituições representativas”. Os autores entendem que “o facto de se verificar um decréscimo do apoio à forma como conjunturalmente os governantes e os dirigentes políticos atuam não configura qualquer patologia grave da democracia portuguesa no que respeita à participação política” (Martins & Sá, 2005, p. 38).

2.3. Medidas de Combate ao Défice Democrático

De acordo com Freire, Meirinhos e Moreira (2008, p. viii), “a qualidade da democracia exige a credibilidade dos espaços públicos, a modernização dos sistemas eleitorais, o reforço da autoridade e o alargamento dos mecanismos de participação dos cidadãos”, entre outros fatores.

No mundo ocidental, o desgaste das instituições das democracias liberais, as crises económicas, os escândalos políticos e demais problemas de eficiência governativa e de falta de transparência estarão na origem do declínio dos níveis de confiança, assim como os casos de nepotismo, corrupção, peculato, fraude fiscal, abuso de poder, entre outros (Belchior, 2015). A autora defende a participação cívica e a solidez da sociedade civil, constituída por cidadãos ativos e informados e o reforço da educação cívica como essenciais para alterar o *status quo* atual e criar uma democracia forte assente na defesa do interesse público, na cooperação, na empatia e confiança mútuas, na liberdade, na igualdade e na justiça social, o que passa pela reforma do sistema eleitoral como meio de voltar a credibilizar a política (Belchior, 2015, p. 84).

Araújo (2002, p. 3) menciona que “os cidadãos são mais do que clientes, e a participação deve ir para além de meros inquéritos sobre a satisfação ou de fórum públicos” e que “é necessário

que os cidadãos percebam os benefícios que podem advir da sua participação”, que “existam incentivos e que sejam reduzidas as barreiras à sua participação” e, por fim, advoga que o “modelo de governação necessita de ajustamentos, permitindo aos dirigentes a redefinição do seu papel no relacionamento com os cidadãos” (Araújo, 2002, p. 3-4).

Segundo Arblaster (Sá, 2009), somente com um ativismo máximo por parte dos cidadãos e com o cuidado permanente dos governantes em “consultar o povo” é possível existir uma verdadeira participação política. De igual modo, Bachrach e Botwinick (citados em Sá, 2009) salientam que a participação política é um processo educativo, sendo importante facultar aos cidadãos a aquisição de capacidade de ação e de consciência dos seus interesses políticos. Esses autores, juntamente com Carole Pateman (1970) e Hannah Arendt (1972) consideram “que a apatia política tem um efeito negativo para as democracias” (Sá, 2009, p. 38).

No entendimento de Denhardt e Denhardt (citados em Araújo, 2002, p. 5), “a governação deve ser entendida como um processo aberto entre vários atores onde o cidadão tem um envolvimento e uma participação mais ativa”. Julgamos caber aqui, na sua plenitude, o conceito de governação. Segundo Cruz e Marques (2011, p. 220), “na última década o conceito de governação tem ganho importância a nível internacional, quer no discurso político quer em disciplinas tais como a ciência política, direito, economia e administração pública”. Fundamentalmente, e de acordo com os autores, “este conceito tem por base a ideia de que o Estado não é a única estrutura que tem capacidade para estabelecer as regras do jogo e que as interações entre entidades públicas, agentes económicos e a sociedade civil são decisivas para o bem-estar geral” (Cruz & Marques, 2011, p. 220).

O atual desafio consiste assim “em melhorar o relacionamento com os cidadãos, superando o hiato que existe entre as suas expectativas e a prática da governação democrática” (Araújo, 2002, p. 5) ou em criar meios de participação informal dos cidadãos para que se sintam realmente envolvidos na definição dos destinos da autarquia (Montalvo, 2003, p. 211). Trincão (2012, p. iv) afirma haver “necessidade de revitalizar a cidadania na sociedade contemporânea”, para além das formas convencionais que são os processos eleitorais, e “repensar a participação política dos cidadãos nas diferentes unidades democráticas”, de tornar o “processo governativo mais inclusivo, partilhado, democrático”, “considerando que está ao alcance do poder executivo local a promoção de mecanismos de participação política como o referendo local, o orçamento participativo, a criação de comissões, a promoção de reuniões informais, as consultas públicas”, as manifestações, os protestos, as petições, as greves “ou o contacto por carta ou email com os munícipes” e “a diversificação dos canais de comunicação entre governo e cidadãos” dado que, dessa forma, “criam-se ambientes de partilha de ideias, opiniões e informações que promovem a pluralidade e o enriquecimento do processo democrático” (Trincão, 2012, p. 21).

Urge, segundo Trincão (2012, p. 5), “tornar os processos políticos mais transparentes e mais participados e recuperar a confiança dos cidadãos”, partilhando responsabilidades.

Rocha (2014, p. 70) propugna, numa visão mais orçamental, a asserção de que “é imprescindível o estabelecimento de esquemas de apelo aos interessados e de discussão públicas, no âmbito dos quais os destinatários das normas jurídicas e dos atos administrativos são chamados a participar – tanto a nível consultivo (consulta pública) como a título vinculativo (referendo) – no procedimento decisório”, começando a ser frequente a alusão a atos financeiros autárquicos participados, dos quais “o orçamento é, uma vez mais, o exemplo com mais visibilidade (orçamento participativo)”.

Moote e McClaran (citados em Trincão, 2012, p. 17), entendem que “a participação política requer que haja acessibilidade aos meios institucionais de participação, por parte de todos os membros da sociedade, uma vez que a acessibilidade está estreitamente ligada à representação”. De igual modo, Bilhim (2004, p. 61) frisa que “um estilo de gestor que fomente a participação constitui um bom antídoto contra a tendência do próprio sistema em tornar-se excessivamente distante e opaco à cidadania”.

Núñez (2014) defende a convicção de que a democracia local precisa de participação do cidadão para ter sucesso em tempos difíceis, traduzido em novas maneiras de envolver a participação dos cidadãos nos processos de decisão públicos e das experiências participativas, sendo fundamental o diálogo entre políticos, administradores, partes interessadas e os cidadãos, e decisivas as decisões, o empenho e a motivação dos alcaides (o equivalente, em Portugal, aos presidentes de câmara municipal), o que tem um impacto significativo no desenvolvimento de novas formas de governação local. Embora referencie Navarro (2000), para quem os governos municipais “tendem a oferecer oportunidades de participação desde que tal não afete negativamente a sua legitimidade eleitoral ” e os quadros de política global.

Morais (2013, p. 135) entende que “só com uma verdadeira transparência, em particular orçamental, permitirá uma maior vigilância e participação cívica” e que um dos requisitos para a recuperação da confiança na política é a transparência na vida pública, que garanta aos cidadãos um conhecimento do que realmente acontece nas respetivas administrações. Adianta que deve ser fornecida de forma contínua toda a informação e que sistemas opacos não são sequer democráticos.

Segundo Nelson Dias, na introdução da obra do Portugal Participa sobre as «35 práticas de participação a conhecer», o reforço dos mecanismos de participação cívica tem evidentes vantagens porque permite “alcançar níveis crescentes de envolvimento dos cidadãos na definição das prioridades de investimento”, “reforçar a transparência na gestão dos dinheiros públicos” e “aumentar a confiança na relação entre a sociedade e as instituições, entre outras”.

Pinto (2011, p. 17) refere que

quando analisamos a participação dos cidadãos desenvolvida no âmbito dos processos de planeamento do território, em Portugal, verificamos inúmeros fracassos, seja porque a participação se limita aos momentos previstos na legislação portuguesa, claramente insuficientes (o período de audiência prévia aquando da decisão de elaboração do plano e um período de discussão pública quando o plano está já completamente elaborado), ou porque a população é sobrecarregada com inúmeros processos participativos que se sobrepõem, na maioria das vezes sem produzir resultados visíveis, provocando o descrédito dos cidadãos face a este tipo de processos. (Pinto, 2011, p. 17)

Pinto (2011, p. 33) entende que, no contexto específico do urbanismo, “a legislação reduz o termo “participação” a procedimentos de informação, esclarecimentos, emissão de sugestões, consulta, auscultação e discussão pública, que ficam muito aquém dos níveis elevados de *empowerment* do cidadão que os processos participativos podem possibilitar”, o que não responde “às necessidades e exigências da sociedade de hoje”. Para a autora “este tipo de mecanismos de participação abarca apenas a consulta pública, deixando de parte os processos de verdadeiro envolvimento dos cidadãos” (Pinto, 2011, p. 33). Como tal, defende a adoção de novos conceitos de participação que sejam capazes de promover:

i) o envolvimento das populações na tomada de decisão e elaboração dos planos e projetos; ii) a participação nas fases iniciais de elaboração dos mesmos e de definição de políticas e estratégias de intervenção; iii) a participação de todos os cidadãos interessados, assegurando o carácter inclusivo do processo; iv) a abertura para a aceitação de novas ideias e sugestões, criando oportunidades para o aparecimento de soluções inovadoras; e v) a aposta na formação para as questões públicas fomentando um papel ativo, interventivo e crítico da população (Pinto, 2011, p. 33).

A autora conclui que “só assim será possível responder aos interesses e expectativas da população, facilitando a aceitação dos planos e projetos urbanísticos que irão intervir no território que é seu, consequentemente, auxiliando na respetiva fase de implementação” (Pinto, 2011, p. 33).

Barber (citado em Belchior, 2015, p. 82), “adverte para os constrangimentos das democracias representativas e para a necessidades de estas evoluírem para formas mais participativas, e mesmo para soluções de autogoverno dos cidadãos”. O autor refere ainda que a democracia forte seria a forma de democracia mais capaz de oferecer uma resposta adequada aos problemas das democracias atuais e, assim, a solução certa para o crescimento da desconfiança política. Por sua vez, Belchior (2015, p. 84) frisa que “altos níveis de desconfiança podem de facto constituir forçar reformadoras, mas deverão ser entendidas como sinais de alerta no que respeite à estabilidade política”. Com o desiderato de reconciliar os cidadãos com as instituições democráticas, a autora propõe uma aposta numa democracia mais aberta e participativa, na moralização da vida pública e na reforma do sistema eleitoral

com o intuito de minorar o monopólio dos partidos na política portuguesa há quem depreenda virtualidades nas novas tecnologias para o reforço da participação dos cidadãos. O desafio para a *e-democracia*, através da transformação eletrónica dos sistemas políticos, tornou-se cada vez mais evidente dentro de economias desenvolvidas e é considerada como uma abordagem para uma maior participação e uma melhor qualidade dos cidadãos nos processos democráticos (Mahler *et al.*, 2005).

Nessa corrente de pensamento localizamos Constantino e Gouveia (2009) ao referir a área da e-participação como uma das vertentes do e-governo com a qual se intenta promover a tomada de decisão participativa, inclusiva e consciente, por parte dos cidadãos.

Duas outras medidas para minorar ou combater a apatia política e o défice democrático, embora na revisão da literatura se descortinem facilmente argumentos contra ou a favor, passam pela institucionalização do voto obrigatório nas eleições gerais, nos plebiscitos ou nos referendos e o voto eletrónico. Uma outra medida para reforçar a participação cívica em Portugal passa por valorizar e mediatizar mais o referendo local que tem sido subaproveitado, como analisaremos de pronto.

2.4. Enquadramento Legal e Jurisprudencial do Referendo Local

2.4.1. O Conceito de Referendo Local

O referendo local é um mecanismo de participação direta dos cidadãos eleitores de uma determinada autarquia local que, através do voto, exprimem a sua opinião sobre questões concretas de relevante interesse local e da competência, exclusiva ou partilhada, de órgãos das autarquias locais. Traduz claramente a importância da democracia direta e uma forma genuína de expressão da vontade popular. A iniciativa da sua realização pode ser representativa (apresentada por órgãos deliberativos, ou os seus membros, ou executivos das autárquicas locais) ou popular, exigindo a lei um número mínimo de eleitores para que tal seja possível.

Para Filipe (2016, p. 19), “a palavra referendo tem origem na expressão latina *ad referendum* usada nos assuntos diplomáticos para designar um acordo concluído por um representante, sob reserva de ratificação”, surgindo sobretudo como um “ato de controlo, ou seja, um instrumento através do qual o povo, enquanto representado, poderia ratificar os atos da assembleia enquanto representante”. Frisa ainda que “o referendo surge conexionado com a instituição do mandato imperativo e que o seu desenvolvimento se encontra ligado ao exercício

da democracia direta”, cujos primórdios se podem encontrar na Grécia Antiga e em Roma. Segundo Pinto (1988) a instituição do referendo remonta à antiguidade, sendo de realçar as formas de democracia direta na Grécia Clássica e a utilização do direito público romano do «*plebiscitum*», que se traduzia na aprovação popular de determinados instrumentos legislativos.

Segundo Oliveira (2005), o referendo foi introduzido em Portugal pela revisão constitucional de 1982, em que a decisão é tomada pelos cidadãos e não pelos órgãos representativos destes, tendo o mérito de ser uma possibilidade que vai para além da informação e da participação na discussão de assuntos. Mais, o autor frisa que o referendo local não chega a descaracterizar a democracia representativa não só pela sua utilização escassa, mas pelo poder que os órgãos representativos continuam a deter sobre ele, mesmo quando tem força vinculativa. Oliveira (2005) distingue ainda os referendos locais das consultas locais, sendo que estas têm valor apenas consultivo e são uma manifestação dos órgãos representativos e não um poder dos cidadãos.

De acordo com Gouveia (2012)

uma das figuras afins da eleição é o referendo, visto que, tal como na eleição, igualmente tem na sua titularidade o conjunto dos cidadãos; mas elas entre si bem se distinguem por a eleição se destinar à escolha dos governantes, enquanto o referendo visa a tomada de uma decisão material, e não pessoal. (...) A dimensão referendária da democracia consiste na possibilidade de os cidadãos se pronunciarem acerca de assuntos que se colocam à governação. Já não se trata de escolher os governantes, em função das suas capacidades pessoais ou do ideário político pretendido, governantes que depois ficarão com a responsabilidade de decidir em vez do povo, mas é este que decide, por si mesmo, certas questões, intervindo pontualmente na resolução dos assuntos públicos, povo que, enquanto conjunto de cidadãos governados, por momentos se transforma em povo governante, resolvendo a questão que lhe tenha sido submetida. (Gouveia, 2012, p. 510)

Conforme refere o autor, “o referendo implica assim que o povo decida sobre uma questão que normalmente é do foro dos órgãos representativos, os quais têm titulares que foram escolhidos para imputarem uma vontade psicológica à atividade jurídico-pública” (Gouveia, 2012, p. 513).

O referendo reporta-nos para um claro domínio de consolidação da “democracia semidirecta e participativa local” através, por exemplo, do recurso ao referendo “em matérias relevantes da sua competência exclusiva ou partilhada com o Estado ou Regiões” (Condesso, 2013, p. 196). Para Branco-Teixeira e Gomes (2004, p. 117) “com a promoção de um referendo local à possibilidade de fusão entre os concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, tal como a lei o regula, os órgãos municipais estariam a intensificar a sua ligação aos munícipes, fazendo-os participar no processo de decisão acerca de uma importante opção política, com enormes

repercussões na vida quotidiana das populações” e, “simultaneamente, trariam para a opinião pública o debate acerca do futuro da organização político-administrativa das cidades portuguesas” (Branco-Teixeira & Gomes, 2004, p. 117).

Já Trincão (2012), considera que

o referendo local permite à população local expressar-se de forma direta e decidir sobre se o assunto em referendo deve ser aprovado ou rejeitado e, nesse sentido, o recurso ao referendo local é um instrumento por excelência que permite a participação direta dos cidadãos em questões políticas que os afetam. (Trincão, 2012, p. 54)

Todavia, Bobbio (1988) entende que, quanto ao referendo, o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos Estados de democracia avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias e ninguém pode imaginar um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia.

Pinto (1988), entende que o referendo local alicerça teoricamente o processo de descentralização e democratização e pode, na prática, reforçar um e outro e está relacionado com a pureza dos ideais rousseauianos, como instrumento base da democracia direta e significa a participação direta do povo através do voto, que exprime a sua opinião sobre questões concretas por ele suscitadas, ou que lhe tenham sido postas à consideração. Para Prelot (citado em Pinto, 1988) existem outras três formas básicas de democracia direta para além do referendo: o veto popular, a iniciativa popular e a dissolução popular ou revogação. Este último mecanismo, inexistente em Portugal, possibilita ao povo destituir um representante eleito ou a própria assembleia no seu conjunto, tais como o *Recall* anglo-saxónico ou o *Abberufungsrecht* alemão.

Segundo o artigo 10.º da Constituição da República Portuguesa (2005) “o povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição”. No contexto português, o regime jurídico do referendo local está previsto na Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e no artigo 240.º da Constituição da República Portuguesa e o atinente ao referendo nacional na Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril.

2.4.2. Evolução Histórica do Referendo Local

À guisa de nota prévia, avançamos já com a certeza de que “Portugal não é um país de tradição refendária” (Cardoso, 1992, p. 67). De acordo com Gomes (2007), o referendo local foi criado em 1911, em termos muito limitados (Filipe, 2006), com o advento da primeira Constituição republicana e teve acolhimento formal na Constituição de 1933. Todavia, a revisão do Código Administrativo de 1940 logo lhe cerceou quaisquer aspirações de dinamização democrática e a Constituição de 1976, porventura reminescente da dimensão plebiscitária das consultas populares sob a égide da sua antecessora, banuiu-o do seu enunciado inicial, vindo a recuperá-lo em 1982.

Já a ideia do referendo de âmbito nacional aparece, pela primeira vez, em 1872 na sessão V do projeto de lei de reforma da Carta Constitucional subscrito por José Luciano de Castro, sob a forma de ratificação popular das alterações constitucionais (Miranda, 1983).

Na Constituição de 1911 estava previsto no número 4 do artigo 64.º que a organização e atribuições dos corpos administrativos seriam reguladas por lei especial e assentavam, entre outras bases, no exercício do *referendum*, nos termos que a lei determinasse.

Segundo Marnoco e Sousa (citado em Miranda, 1983), o referendo

permitiria ao povo disciplinar e orientar a administração local e, assim, a Lei n.º 88, de 07.08.1913, previu a intervenção obrigatória dos eleitores da paróquia relativamente a certas deliberações das respetivas juntas e a intervenção facultativa dos eleitores do município a pedido de 1/10 deles para se tornarem executórias certas deliberações das respetivas câmaras.

A Lei n.º 621, de 23.06.1916, estabeleceu o referendo obrigatório para a criação de novas freguesias ou concelhos⁵.

O artigo 126.º da Constituição de 1933 afirmava que leis especiais regularão a organização, funcionamento e competência dos corpos administrativos, ficando a vida administrativa das autarquias locais sujeita a inspeção de agentes do governo, e podendo as deliberações daqueles ser submetidas a *referendum*. No seu artigo 12.º preceituava-se vagamente que a atividade deliberativa das autarquias locais podia ser objeto de “*referendum*”, mas continuando a remeter a respetiva regulamentação para o legislador ordinário.

Essa constituição foi, segundo Ramos (2004) “produto do regime autoritário instituído pelo 28 de maio de 1926 e não foi sequer elaborada, ela própria, por uma assembleia constituinte, antes o havendo sido pelo órgão governamental, submetida a discussão pública em 1932 e controladamente plebiscitada no ano seguinte”.

⁵ Matéria contida no capítulo II nos artigos 6.º a 12.º com o título “Do «*referendum*» dos eleitores”.

Apenas se observou uma curta especificação de situações suscetíveis de efetiva consulta popular, quase só relativamente às deliberações das juntas de freguesia comportando alterações do quadro ordenador autárquico, como antecedente, ou que envolvessem a assunção de encargos por efeito da aquisição de bens imobiliários ou ainda, genericamente, às que não adquirissem imediata executoriedade, tanto se mantendo, ainda assim, apenas até ao referido diploma de 1940, que deixou de fazer qualquer referência expressa a tal tipo de consulta popular. (Ramos, 2006)

Com o golpe revolucionário de 25 de Abril de 1974 privilegiaram-se as então denominadas “organizações populares de base territorial” em detrimento de qualquer instrumento sério e verdadeiramente democrático de carácter referendário, embora o referendo tenha sido objeto de debate constitucional, logo em 1975, pela mão do descomplexado projeto de Lucas Pires e considerado o valioso contributo de Jorge Miranda, denominado “Um Projeto de Constituição”, consagrando o instrumento referendário em nada mais nada menos que 10 artigos (Ramos, 2006). Na Constituição da República Portuguesa de 1976 não se falava em referendo local, mas em consultas diretas aos cidadãos (Pinto, 1988).

Quinze anos depois surge a primeira Lei de consultas diretas aos cidadãos eleitores a nível local (Lei n.º 49/90, de 24 de agosto), revogada dez anos depois pela atual Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, com as devidas alterações, e que aprova o regime jurídico do referendo local.

No decorrer deste processo evolutivo, Filipe (2016, p. 329) menciona várias propostas de consagração do referendo local antes de 1982, salientando o projeto de constituição de Jorge Miranda que “dispunha no seu artigo 119.º, sob a epígrafe “Iniciativa Popular”, que os cidadãos, desde que em número não inferior a 1/20 dos que tivessem votado na última eleição ou no último referendo, poderiam, nos termos a regulamentar por lei, pedir a sujeição a referendo de qualquer deliberação dos órgãos das autarquias locais”. Segundo o autor, “essa ideia recuperava um modelo de referendo local que já vinha da I República e que ainda perdurou, embora sem aplicabilidade, no início da vigência do Código Administrativo de 1936. De acordo com aquele projeto, o referendo local assentava exclusivamente na iniciativa popular” (Filipe, 2016, p. 329).

“A única proposta de consagração do referendo local apresentada na Assembleia Constituinte constava de um projeto de constituição do Partido Social Democrata que propunha, no n.º 2 do artigo 149.º, que as deliberações dos órgãos representativos das autarquias pudessem ser dependentes, por força da lei, de referendo de cidadãos residentes e de autorização ou aprovação do Governo” (Filipe, 2016, p. 330). O autor frisa, também, que em 6 de junho de 1980, os deputados do agrupamento parlamentar formado pelos subscritores do Manifesto Reformador, que foram eleitos nas listas da AD (Aliança Democrática), apresentaram o primeiro projeto de Lei-quadro do referendo, tendo sido impugnado na sua constitucionalidade

pelo facto de a Constituição não admitir a realização de referendos e não chegou a ser apreciado em concreto pela Assembleia da República.

“Três⁶ dos cinco projetos de revisão constitucional apresentados na Assembleia da República em 1981 previam a consagração de referendos locais” (Filipe, 2016, p. 331). Existiam, segundo o autor, alguns pontos de discórdia entre eles que se prendiam com a opção entre “referendo” ou “consulta popular”, com o âmbito proposto para o refendo e com as entidades competentes para fiscalizar o referendo local, mas no dia 26 de julho os deputados da AD e da FRS (Frente Revolucionária Socialista) conseguiram chegar a acordo sobre o texto a submeter ao plenário em 29 de julho para ser aprovado como o n.º 3 do artigo 241.º da Constituição de 1982 nos seguintes termos: “os órgãos das autarquias locais podem efetuar consultas diretas aos cidadãos eleitores recenseados na respetiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer” (Filipe, 2016, p. 324).

Filipe (2016) acrescenta ainda que “na III Legislatura iniciada em abril de 1983 deram entrada as primeiras iniciativas legislativas destinadas a regular as consultas diretas locais” (Filipe, 2016, p. 337), salientando também a proposta de Lei-quadro da criação de municípios apresentada pelo governo PS/PSD no dia 13 de outubro de 1983 que propunha a criação de novos municípios precedida de consulta direta aos cidadãos.

A já mencionada Lei n.º 49/90, de 24 de agosto, foi aprovada após apresentação e discussão dos Projetos de Lei n.º 86/V (CDS), n.º 200/V (PSD) e n.º 231/V (PS), sendo revogada pela atual Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, após apresentação de vários projetos do PCP, do PSD, do PS e do CDS-PP em 1996 e em 1997.

2.4.3. O Atual Regime Jurídico do Referendo Local

Atualmente vigora a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro. Foi aprovada em 6 de julho de 2000, promulgada em 4 de agosto de 2000 pelo Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, e referendada em 9 de agosto de 2000 pelo Primeiro-Ministro, em exercício, Jaime José Matos da Gama. Esse diploma revogou a Lei n.º 49/90, de 24 de agosto⁷. A lei orgânica do referendo rege os casos e os termos da realização

⁶ Projeto de Revisão Constitucional n.º 1/II da ASDI, Projeto de Revisão Constitucional n.º 2/II da AD e Projeto de Revisão Constitucional n.º 4/II da FRS.

⁷ Essa lei tinha 47 artigos contra os 227 da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, que a revogou. Foi aprovada em 24 de Maio de 1990, sendo o Presidente da Assembleia da República, Vítor Pereira Crespo. Promulgada em 31 de Julho de 1990, sendo o Presidente da República, Mário Soares, e referendada em 3 de Agosto de 1990, sendo o Primeiro-Ministro, Aníbal António Cavaco Silva.

do referendo de âmbito local previsto no artigo 240.º da Constituição da República Portuguesa (2005): "as autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer" e "a lei pode atribuir a cidadãos eleitores o direito de iniciativa de referendo".

O artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (2005) refere logo que a "República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa".

Conforme alude a Lei n.º 4/2000, no seu artigo 2.º, o "referendo local pode verificar-se em qualquer autarquia local⁸, à exceção das freguesias em que a assembleia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores"⁹ e "são chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores recenseados na área territorial correspondente à autarquia local onde se verifique a iniciativa".

O artigo 3.º do mesmo diploma legal, define que o "referendo local só pode ter por objeto questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas"¹⁰ e que "a determinação das matérias a submeter a referendo local obedece aos princípios da unidade e subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade interlocal".

Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º são expressamente excluídas do âmbito do referendo local:

"a) as matérias integradas na esfera de competência legislativa reservada aos órgãos de soberania; b) as matérias reguladas por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as autarquias locais; c) as opções do plano e o relatório de atividades; d) as questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro; e) as matérias que tenham sido objeto de decisão irrevogável, designadamente atos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos, exceto na parte em que sejam desfavoráveis aos seus destinatários; e f) as matérias que tenham sido objeto de decisão judicial com trânsito em julgado".

São igualmente excluídas as matérias que tenham sido objeto de celebração de contrato-programa (n.º 2 do artigo 4.º).

⁸ A Lei n.º 49/90 aludia no n.º 1 do artigo 3.º que as consultas locais também se podiam realizar ao nível de região administrativa, o que desapareceu na Lei Orgânica n.º 4/2000, como é bom de entender.

⁹ O que deixou de existir com a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, e com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o regime jurídico das autarquias locais.

¹⁰ Diferentemente do que previa a Lei n.º 49/90, em que as consultas locais só incidiam sobre matéria da exclusiva responsabilidade dos órgãos autárquicos (n.º 1 do artigo 2.º).

De acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º, “cada referendo tem como objeto uma só matéria”, mas “é admissível a cumulação numa mesma data de vários referendos dentro da mesma autarquia, desde que formal e substancialmente autonomizados entre si”. A lei define ainda que “não podem cumular-se referendos locais entre si, se incidentes sobre a mesma matéria, nem referendos locais com o referendo regional autonómico ou nacional” (n.º 3 do artigo 6.º).

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º, “nenhum referendo pode comportar mais de três perguntas” e estas “são formuladas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem direta ou indiretamente o sentido das respostas. Além disso, “não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas” (n.º 3 do artigo 7.º).

O artigo 8.º define que

“não pode ser praticado nenhum ato relativo à convocação ou à realização de referendo entre a data de convocação e a de realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, eleições do governo próprio das Regiões Autónomas e do poder local, dos deputados ao Parlamento Europeu, bem como de referendo regional autonómico ou nacional”¹¹.

De acordo com o n.º 1 do artigo 10.º “a iniciativa para o referendo local cabe aos deputados municipais, às assembleias municipais ou de freguesia, à câmara municipal e à junta de freguesia, consoante se trate de referendo municipal ou de freguesia” (iniciativa representativa). É possível ainda que a iniciativa caiba “a grupos de cidadãos recenseados na respetiva área”, a dita iniciativa popular (n.º 2 do artigo 10.º). Esta “é proposta à assembleia deliberativa por um mínimo de 5000 ou 8/prct. dos cidadãos eleitores recenseados na respetiva área, consoante o que for menor” (n.º 1 do artigo 13.º). O n.º 2 do mesmo artigo refere que “nos municípios e freguesias com menos de 3750 cidadãos recenseados, a iniciativa em causa tem de ser proposta por, pelo menos, 300 ou por 20/prct. do número daqueles cidadãos, consoante o que for menor” e o n.º 3 define que “a iniciativa proposta não pode ser subscrita por um número de cidadãos que exceda em 50/prct. o respetivo limite mínimo exigido.

No âmbito da iniciativa representativa, o artigo 11.º define que “quando exercida por deputados, a iniciativa toma a forma de projeto de deliberação e, quando exercida pelo órgão executivo, a de proposta de deliberação”.

Conforme refere o n.º 2 do artigo 222 “os órgãos autárquicos competentes não poderão aprovar ato de sentido oposto ao do resultado do referendo no decurso do mesmo mandato” e, segundo o artigo 223.º “as propostas de referendo objeto de resposta dos eleitores que implique a continuidade da situação anterior ao referendo não poderão ser renovadas no decurso do mesmo mandato”.

¹¹ A Lei n.º 49/90 não previa limites temporais e circunstanciais nos termos dos artigos 8.º e 9.º da Lei Orgânica n.º 4/2000.

2.4.4. Avaliação dos Acórdãos do Tribunal Constitucional

Os referendos ou as tentativas de referendo local em Portugal aqui retratados são apenas os que resultam de acórdãos do Tribunal Constitucional. Podem ter existido outras tentativas de realização de referendos locais e até discutidas nos órgãos autárquicos, mas que não terão sequer chegado à fase da apreciação da sua legalidade e constitucionalidade. Também não existe conhecimento de nenhum referendo ou tentativa de referendo que tivesse sido de iniciativa popular, não obstante a deliberação ter de ser sempre de órgãos representativos autárquicos.

Alguns desses referendos locais, sobretudo os que se reportam à reorganização administrativa territorial autárquica, são objeto de análise na obra publicada pelo NEDAL intitulada «A Reforma do Estado e a Freguesia», publicada em 2013, em tom crítico e acintoso em relação aos acórdãos do Tribunal Constitucional.

Referendos realizados ao abrigo da Lei n.º 49/90, de 24 e agosto

Foram identificados dois referendos locais: um na freguesia de Serreleis, concelho de Viana do Castelo (Tabela 2), e outro no município de Tavira (Tabela 3). Em jeito de veredito, o polidesportivo acabou por não ser construído naquele local, mas, segundo foi apurado, foi mais tarde construído noutra localidade. No caso do referendo local promovido pelo município de Tavira, Filipe (2016), apontou que a participação no referendo ficou muito aquém do que se poderia esperar e com uma taxa de abstenção muito superior às eleições autárquicas que o antecederam e que o precederam.

Tabela 2. Caracterização do Referendo Local da Freguesia de Serreleis

Acórdão	N.º 30/1999
Órgão autárquico que tomou a deliberação	Assembleia de Freguesia de Serreleis
Iniciativa	Quatro membros da Assembleia de Freguesia
Data de deliberação	20 de dezembro de 1998
Maioria	Grupo de Cidadãos Eleitores
Tema	Construção de um polidesportivo
Pergunta(s)	Concorda com a construção de um campo de jogos para desportos diversos (polidesportivo) na parte de trás do Salão Paroquial de Serreleis?
Decisão do Tribunal Constitucional	Admissão
Data da decisão do Tribunal Constitucional	13 de janeiro de 1999
Data da realização	25 de abril de 1999
Resultados	Inscritos: 947 Votantes: 726 Branco: 5 Nulos: 4 Sim: 351 Não: 366
Abstenção	23,34 %

Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a decisão do Tribunal Constitucional:	24
Número de dias entre a decisão do Tribunal Constitucional e a realização do referendo local:	102
Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a realização do referendo local:	126

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3. Caracterização do Referendo Local do Município de Tavira

Acórdão	N.º 187/1999
Órgão autárquico que tomou a deliberação	Assembleia Municipal de Tavira
Iniciativa	Câmara Municipal
Data de deliberação	26 de fevereiro de 1999
Maioria	PSD
Tema	Demolição de um antigo reservatório de água
Pergunta(s)	Concorda com a demolição do antigo reservatório de água do Alto de Santa Maria?
Decisão do Tribunal Constitucional	Admissão
Data da decisão do Tribunal Constitucional	17 de março de 1999
Data da realização	13 de junho de 1999
Resultados	Inscritos: 20.948 Votantes: 7.585 Branco: 632 Nulos: 160 Sim: 2.671 Não: 4.122
Abstenção	63,80 %

Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a decisão do Tribunal Constitucional:	19
Número de dias entre a decisão do Tribunal Constitucional e a realização do referendo local:	88
Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a realização do referendo local:	107

Fonte: Elaboração própria.

Referendos realizados ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto

Foram identificados 3 referendos locais: município de Viana do Castelo (Tabela 4), município do Cartaxo (Tabela 5) e Freguesia de Milheirós de Poiares, concelho de Santa Maria da Feira (Tabela 6). No caso do município de Viana do Castelo o referendo local não foi juridicamente vinculativo e após as eleições autárquicas de 2009 os órgãos municipais mudaram de opinião e dispuseram-se a integrar essa CIM, o que veio a ocorrer em 2010 depois de um processo negocial que dispensou um novo referendo local (Filipe, 2016).

Já no caso do município do Cartaxo a expressiva vitória do não aliada da fraca participação explicam-se com facilidade, uma vez que o Presidente da Câmara que tinha proposto a privatização do parque de estacionamento resignou ao cargo e o seu sucessor desistiu da ideia, acabando por concordar com o “não” todos os partidos políticos que tinham assento na Assembleia Municipal (Filipe, 2016). De igual modo, a Assembleia Municipal de Santa Maria da Feira, de maioria PSD, não deu guarida à proposta vinda de Milheirós de Poiares, ainda que sustentada num referendo local, e defendeu a continuidade dessa freguesia no seu território.

Tabela 4. Caraterização do Referendo Local do Município de Viana do Castelo

Acórdão	N.º 559/2008
Órgão autárquico que tomou a deliberação	Assembleia Municipal de Viana do Castelo
Iniciativa	Câmara Municipal
Data de deliberação	5 de novembro de 2008
Maioria	PS
Tema	Adesão de município a uma comunidade intermunicipal
Pergunta(s)	Concorda que o Município de Viana do Castelo integre a Comunidade Intermunicipal Minho-Lima?
Decisão do Tribunal Constitucional	Admissão
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de novembro de 2008
Data da realização	25 de janeiro de 2009
Resultados	Inscritos: 88.114 Votantes: 27.101 Branco: 549 Nulos: 271 Sim: 9.934 (37,8 %) Não: 16.347 (62,2 %)
Abstenção	69,24%

Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a decisão do Tribunal Constitucional:	14
Número de dias entre a decisão do Tribunal Constitucional e a realização do referendo local:	67
Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a realização do referendo local:	81

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5. Caracterização do Referendo Local do Município do Cartaxo

Acórdão	N.º 486/2011
Órgão autárquico que tomou a deliberação	Assembleia Municipal do Cartaxo
Iniciativa	Grupo do BE na Assembleia Municipal
Data de deliberação	14 de outubro de 2011
Maioria	PS
Tema	Concessão de parque de estacionamento
Pergunta(s)	Concorda que a Câmara Municipal do Cartaxo contratualize a concessão de exploração do parque de estacionamento coberto, e de mais 620 lugares de estacionamento dispersos nas ruas circundantes ao centro urbano, por um prazo de 30 anos a uma empresa privada?
Decisão do Tribunal Constitucional	Admissão
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de outubro de 2011
Data da realização	18 de dezembro de 2011
Resultados	Inscritos: 20.887 Votantes: 2.629 Branco: 9 Nulos: 14 Sim: 122 (4,68 %) Não: 2.484 (95,32 %)
Abstenção	87,41 %

Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a decisão do Tribunal Constitucional:	5
Número de dias entre a decisão do Tribunal Constitucional e a realização do referendo local:	60
Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a realização do referendo local:	65

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6. Caracterização do Referendo Local da Freguesia de Milheirós de Poiares

Acórdão	N.º 388/2012
Órgão autárquico que tomou a deliberação	Assembleia de Freguesia de Milheirós de Poiares
Iniciativa	Membros do PS da Assembleia de Freguesia
Data de deliberação	30 de junho de 2012
Maioria	PS
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta(s)	Concorda com a integração da Freguesia de Milheirós de Poiares no Concelho de São João da Madeira?
Decisão do Tribunal Constitucional	Admissão
Data da decisão do Tribunal Constitucional	25 de julho de 2012
Data da realização	16 de setembro de 2012
Resultados	Inscritos: 3.283 Votantes: 1.773 Branco: 11 Nulos: 16 Sim: 1.417 (81 %) Não: 329 (19%)
Abstenção	46 %

Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a decisão do Tribunal Constitucional:	25
Número de dias entre a decisão do Tribunal Constitucional e a realização do referendo local:	53
Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a realização do referendo local:	78

Fonte: Elaboração própria.

Vejamos agora as médias dos cinco referendos, não omitindo o facto de que a questão do Cartaxo já tinha sido colocada ao Tribunal Constitucional que através do acórdão n.º 435/2011, de 3 de outubro, que não admitiu o referendo local por falta de clareza, objetividade e precisão da pergunta, o que permitiu encurtar os prazos de resposta do Tribunal Constitucional e da realização efetiva do referendo local.

Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a decisão do Tribunal Constitucional:	17,4
Número de dias entre a decisão do Tribunal Constitucional e a realização do referendo local:	74
Número de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a realização do referendo local:	91,4

Em anexo apresentamos os apêndices, elaborados com o apoio dos quadros de Filipe (2016), relativamente a todas as propostas de realização de referendos locais que não originaram referendos locais (41) por vários motivos que explanaremos de seguida. No total foram proferidos 46 acórdãos do Tribunal Constitucional que se pronunciaram sobre deliberações de realização de referendos locais. Quatro dos acórdãos referem-se a duas autarquias locais e num dos acórdãos a decisão diz respeito a cinco freguesias. Estamos, então a falar de 45 autarquias locais desde 1990, ou seja, durante cerca de 25 anos, embora previsto pela primeira vez com a revisão da Constituição da República Portuguesa de 1982.

Dez dos acórdãos do Tribunal Constitucional dizem respeito à questão da reorganização territorial, embora dois deles se reportem à Assembleia de Freguesia de Crestuma. Por outro lado, um dos acórdãos debruça-se sobre o requerimento de seis assembleias de freguesia com uma decisão comum. Dito de outro modo: são atinentes a deliberações de catorze autarquias locais (três assembleias municipais e onze assembleias de freguesia).

O Tribunal constitucional proferiu mais dois acórdãos reportantes a referendos locais, como o acórdão n.º 634/08, de 23 de Agosto, referente a direito de antena e o acórdão n.º 635/08, de 23 de Agosto, sobre um recurso de um movimento de independentes, ambos do Referendo Local de Viana do Castelo.

Do total de 41 acórdãos que se pronunciaram sobre as 46 propostas de realização de locais, julgamos como elementar referir que o acórdão n.º 559/2008, de que resultou a realização de um referendo local no município de Viana do Castelo, e surgiu após a declaração de ilegalidade do acórdão n.º 524/08 reportante ao mesmo município e à mesma questão.

O acórdão n.º 01/2000 e o acórdão n.º 95/2000 dizem respeito à freguesia de Vascões, concelho de Paredes de Coura, sobre a mesma questão e em ambos os casos o Tribunal Constitucional rejeitou a possibilidade da realização de referendo local, no primeiro caso, por falta de uma verdadeira pergunta de sim e não e, no segundo caso, por falta de objetividade, clareza e precisão na formulação da pergunta.

O acórdão n.º 02/2000 e o acórdão n.º 94/2000 dizem respeito à freguesia de Bico, concelho de Paredes de Coura, sobre a mesma questão e em ambos os casos o Tribunal Constitucional

rejeitou a possibilidade da realização de referendo local no primeiro caso por falta de apresentação atempada à assembleia de freguesia e no segundo caso por falta de objetividade, clareza e precisão na formulação da pergunta.

Os acórdãos n.º 391/2012 e 398/2012 dizem respeito à freguesia de Crestuma de Crestuma, concelho de Vila Nova de Gaia em que ambas as propostas de realização de referendo local foram rejeitadas pelo Tribunal Constitucional.

A realização de um referendo local no município do Cartaxo por força do acórdão n.º 486/2011 foi antecedida da rejeição da mesma questão pelo acórdão n.º 425/2011 por falta de objetividade, clareza e precisão na formulação da pergunta.

O acórdão n.º 405/2012 tomou numa decisão conjunta relativa a seis freguesias do concelho de Nelas, todas elas rejeitadas por violação dos limites temporais.

Apenas daí resultou a realização de cinco referendos realizados, tendo ao abrigo da Lei n.º 49/90, de 24 de agosto, sido indeferidos 9 acórdãos por falta de competência exclusiva (art. 3º), seis por incorreção nas perguntas/falta de objetividade, clareza e precisão (art. 7º), três por falta de apresentação atempada ao órgão deliberativo (art. 12º), dois por impossibilidade da obtenção de uma resposta concludente de “sim” ou “não” (art. 7º), um por subscrição por apenas um terço dos membros (art. 8º) e um por imprecisão do âmbito territorial.

Já ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, houve sete indeferimentos por violação dos limites temporais (art. 8º), quatro por falta de objetividade, clareza e precisão (art. 7º), quatro por não admissão do requerimento por manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade (art. 28º) e três por falta de competência e das matérias alvo de referendos locais (arts. 3º e 4º).

Em relação aos assuntos objeto das 46 propostas de realização de referendos locais, 15 delas reportaram-se à reorganização administrativa territorial autárquica, 4 à criação de áreas protegidas, 4 à criação de freguesias, 4 à transferência de freguesias para outros municípios, 2 à concessão de parques de estacionamento, 2 à adesão a comunidades intermunicipais e as outras 15 à construção de um polidesportivo, à demolição de antigo reservatório de água, à demolição de um coreto, à delimitação territorial de freguesias, à escolha de um feriado municipal, à construção de uma estação de tratamento de resíduos sólidos, à construção de uma unidade de inceneração e tratamento físico-químico de resíduos industriais, à construção de uma habitação e equipamentos em determinado local, à localização de um antigo mercado, à localização de um cruzeiro, à localização de unidades industriais, à localização de um hospital, ao traçado de uma estrada, à manutenção da linha ferroviária do Tua e à instalação de uma fábrica de transformação de carne de origem animal.

No que tange às forças políticas maioritárias, das 18 assembleias municipais proponentes 12 eram dominadas pelo PS, 5 pelo PPD/PSD e 1 pelo PCP/PEV e das 28 assembleias de

freguesia proponentes, 13 eram dominadas pelo PPD/PSD, 7 pelo PS, 3 por Grupos de Cidadãos Eleitores, 2 pela CDU (PCP/PEV), 1 por uma coligação PSD/CDS, 1 pelo CDS e 1 por uma coligação PS/CDS.

O Norte domina com 21 propostas, logo seguido pelo Centro com 18, o Sul com 3, 2 da região de Lisboa, 1 da Madeira e 1 dos Açores. Em termos de distritos, temos Viseu com 8, Viana do Castelo com 7, Porto com 5, Braga com 5, Santarém com 4, Aveiro com 3, Faro, Bragança e Leiria com 2, e com 1 Beja, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Lisboa, Setúbal, RA dos Açores e RA da Madeira.

De acordo com os critérios definidos no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (Carvalho, Fernandes, Camões & Jorge, 2016) são municípios pequenos os que têm uma população inferior ou igual a 20 000 habitantes, médios os que têm uma população superior a 20 000 habitantes e inferior ou igual a 100 000 habitantes e grandes os que têm uma população superior a 100 000 habitantes.

Em relação às freguesias podemos, como opção, utilizar em analogia os critérios que permitem decidir pelo regime de exercício de funções dos eleitos locais, embora eles sejam reportados ao número de eleitores. Assim teríamos como freguesias pequenas as que tenham menos de 1.000 habitantes, com médias as que tenham entre 1.000 e 10.000 habitantes e grandes as que tenham mais de 10.000 habitantes. Poderá ser discutível, mas não deixa de ser um critério objetivo.

Dessa forma, temos em relação aos municípios que apresentaram propostas de realização de referendos locais 1 município de grande dimensão, 14 de dimensão média e 1 de dimensão pequena. Em relação às freguesias, temos 1 freguesia grande, 11 freguesias médias e 18 freguesias pequenas.

A iniciativa foi dos órgãos executivos em 18 casos, dos membros das assembleias em 15 situações e em 13 casos ela não surge especificada. Embora a lei preveja essa possibilidade, não houve apresentação de qualquer proposta por grupos de cidadãos, o que não deixa de ser preocupante, mas compatível com a informação recolhida.

Das 46 propostas de realização de referendos locais, apenas em 6 casos os partidos políticos vencedores obtiveram maiorias relativas, ou seja, em 40 situações o número de eleitos locais do partido vencedor era superior à soma dos mandatos alcançados por todos os outros partidos ou grupos de cidadãos eleitores, o que lhes conferia alguma segurança na aprovação das propostas nos órgãos deliberativos.

Consideramos a fase inicial do mandato os dois primeiros anos e a fase final os dois últimos anos. Assim sendo, apuramos que das 46 deliberações aprovadas nos órgãos autárquicos com poder para tal 19 foram-nos nos dois primeiros anos e 27 nos dois últimos anos. Neste último caso, não deve ser despendendo ter em conta que quinze das deliberações foram motivadas

pela reforma administrativa territorial autárquica que o governo resolveu encetar. Significa que elas só podiam ser tomadas nessa altura e nunca antes, ou seja, não dependeram apenas de um ato de vontade, ao contrário das outras.

No que respeita a taxa de abstenção dos referendos realizados, a realidade também não nos parece muito animadora. No primeiro referendo local realizado em Portugal, o de Serreleis/Viana do Castelo, a taxa de abstenção foi de 23,34%, a mais baixa de todos, quando nas eleições autárquicas de 1997 tinha sido de 21,91% e nas eleições autárquicas de 2001 de 16,8 %, tendo as eleições sido ganhas por movimentos independentes.

No segundo referendo local realizado em Portugal, o de Tavira, a taxa de abstenção foi de 63,8%, quando nas eleições autárquicas de 1997 tinha sido de 33,41% e nas eleições autárquicas de 2001 de 34,73 %, tendo as eleições sido ganhas pelo PPD/PSD.

No terceiro referendo local realizado em Portugal, o de Viana do Castelo, a taxa de abstenção foi de 69,24%, quando nas eleições autárquicas de 1997 tinha sido de 35,1% e nas eleições autárquicas de 2001 de 41,93 %, tendo as eleições sido ganhas pelo PS.

No quarto referendo local realizado em Portugal, o do Cartaxo, a taxa de abstenção foi de 87,41%, o mais alto de todos, quando nas eleições autárquicas de 1997 tinha sido de 44,58% e nas eleições autárquicas de 2001 de 45,67 %, tendo as eleições sido ganhas pelo PS.

Finalmente, no quinto referendo local realizado em Portugal, o da freguesia de Milheirós de Poiares/ Santa Maria da Feira), a taxa de abstenção foi de 46% quando nas eleições autárquicas de 1997 tinha sido de 33,74% e nas eleições autárquicas de 2001 de 39,67 %, tendo as eleições sido ganhas pelo PS.

Fácil é constatar que em todos os referendos locais realizados a taxa de abstenção foi superior às taxas de abstenção das eleições autárquicas anteriores e posteriores. Em apenas duas situações (Serreleis e Milheirós de Poiares) os referendos locais foram vinculativos por terem votado mais de 50% dos eleitores inscritos.

2.4.5. Razões da Reduzida Aplicabilidade

Após a análise dos acórdãos do Tribunal Constitucional que decidiram sobre a legalidade e ilegalidade das deliberações sobre a realização de referendos locais em Portugal, é de todo pertinente analisar literatura que ajude a entender a incipiente realização destes referendos e as principais razões associadas aos inúmeros indeferimentos por parte do Tribunal Constitucional. Não tendo sido uma tarefa hercúlea, também não se revelou fácil, porque a literatura sobre essa temática não abunda em Portugal.

Gomes (2007, p. 1) começa logo por frisar que “a história do referendo local em Portugal é fundamentalmente uma não história”, entendendo também que, quer sob a égide da primeira

Lei do referendo (Lei n.º 49/90, de 24 de agosto), quer durante a vigência da atual (Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto), o número de referendos locais tem sido anormalmente diminuto.

Canotilho e Moreira (1993) abordam uma questão muito pertinente em relação ao referendo nacional previsto no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, mas que também se pode eventualmente colocar no referendo local. Segundo asseveram, a vinculatividade do referendo pode significar uma vinculação perpétua dos órgãos de soberania (ou autárquicos, acrescentamos nós) aos resultados de um referendo, mas também seria desvalorizá-lo se passado pouco tempo os órgãos vinculados pudessem aprovar medidas contrárias ao referendo. Como tal, propendem para a ideia de que teria sentido definir um período de defeso e de inalterabilidade do status quo decorrente do referendo, o qual não pode ser de duração irrisória.

Os autores criticam também o modelo dos procedimentos eleitorais associados aos referendos locais que consolidam um monopólio partidário de intervenção cuja constitucionalidade é para eles mais que duvidosa, no caso das autarquias locais, visto que, a Constituição da República Portuguesa não estabelece nenhum monopólio partidário de presença nos órgãos autárquicos; em relação aos referendos locais, em que estão em jogo questões concretas, a mediação partidária obrigatória não tem sentido à luz do princípio democrático-participativo já que ele assenta na participação direta e ativa dos cidadãos e das organizações sociais na vida política (artigos 9.º e 112.º da Constituição da República Portuguesa).

Gomes (2007, p. 2) aponta razões sociológicas “para justificar a triste sina do referendo local”, situação que também ocorre nos referendos nacionais marcados pela “censura” do Tribunal Constitucional e por um absentismo crescente, embora o alheamento não justifique tudo porque eles não chegam, pura e simplesmente a realizar-se. Porém, a autora propende mais para fatores de natureza técnico-jurídica como principais impeditivos da realização de referendos locais.

Sem querer erigir o Tribunal Constitucional em “força de bloqueio” desta forma de democracia participativa ao nível local, deve observar-se que este órgão de soberania tem usado de critérios particularmente severos na apreciação dos pedidos que lhe são apresentados, indeferindo-os fundamentalmente com base em dois tipos de argumentos: inconstitucionalidade e ilegalidade da iniciativa por ausência de competência (exclusiva, até 1997) dos órgãos autárquicos, e/ou falta de clareza da pergunta. (Gomes, 2007, p. 3)

A fiscalização por parte do Tribunal Constitucional é negativa e não devia ser obrigatória; valia mais realizar o referendo e eventualmente vir a julgar ilegal a decisão que dele adveio, do que impedir a sua realização – sendo certo que a fiscalização seria admissível,

ainda que a título facultativo e desencadeável por um universo alargado de entidades. (Gomes, 2007, p. 4)

Falta fomentar a democracia participativa, sendo o referendo local uma “forma privilegiada de expressão das populações sobre assuntos que diretamente lhes concernem, que estreitamente os unem e que solidariamente os responsabilizem” (Gomes, 2007, p. 5).

Para além dos critérios *draconianos* utilizados pelo Tribunal Constitucional relativamente à clareza das perguntas, o referendo local teve recentemente que arrostar contra entraves formais e interpretações redutoras que põem em causa o direito de participação política e o pluralismo que lhe deve estar subjacente. (Gomes, 2007, p. 5)

A alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto,

deveria ser suprimida, possibilitando a realização de referendos sobre “casos decididos” que afrontem a conceção de interesse público emergente – sendo que, em caso de resposta positiva no sentido de sacrifício daqueles (acarretando, pois, revogação abrogatória), a justa indemnização deve ter-se por incontornável. (Gomes, 2007, p. 11)

Quando a proposta de referendo tivesse subjacente uma iniciativa popular subscrita por uma determinada proporção dos eleitores recenseados (de pelo menos um terço) – ou cuja participação seja requerida e admitida com base num vínculo laboral estável –, a assembleia de freguesia ou municipal não deveria poder “vetar” a sua realização. (Gomes, 2007, p. 11)

Conforme indica a autora (Gomes, 2007, p. 11) “a proteção das minorias pode, em contrapartida, levar à inclusão no regime do referendo local de uma norma no sentido da exclusão da propositura de consultas sobre o exercício de direitos de minorias étnicas ou religiosas”.

Oliveira (2005) considera negativo que o referendo necessite sempre da aprovação da Assembleia Municipal, defendendo que a recusa de realização só se deveria basear em razões de legalidade estrita, podendo também exigir-se uma maioria qualificada de 2/3 para a rejeição sempre que os motivos envolvessem questões de oportunidade política; entende que essa “exigência representa um limite à expressão da vontade do eleitorado uma vez que a convocação do referendo pode ser recusada por motivos de mera oportunidade” (Oliveira, 2005, p. 61) política. O mesmo autor (2005, p. 62) entende que

o procedimento de convocação por iniciativa popular é muito complexo e exige um número mínimo de 5.000 eleitores, a não ser que esse número seja superior a 8% dos cidadãos eleitores recenseados na área da autarquia, sendo que na maioria dos casos se aplicará a regra dos 8% (autarquias com menos de 62.500 eleitores).

Como se depreende claramente do que foi exposto, o mecanismo do referendo local tem tido uma aplicação bastante limitada em Portugal não só porque as autarquias locais não recorrem, como deviam e podiam, mas também pelo excessivo rigor do Tribunal Constitucional e do regime jurídico enformador. Ramos (2006, parag. 15) entende que “o legislador ordinário nacional, ao contrário do suíço ou de outros países com maior propensão referendária (como a Dinamarca, a Irlanda, a Alemanha ou os Estados Unidos), desconfia da efetiva capacidade do cidadão comum intervir direta e independentemente, não sujeito a quaisquer grupos de pressão, designadamente no limitado âmbito local, na governação da sua comunidade próxima”.

No portal do Portugal Participa é mencionado que os referendos locais poderiam aproximar os cidadãos da democracia, mas são pouco utilizados em Portugal, devido à falta de iniciativa dos cidadãos, ao controlo dos partidos políticos e à rigidez do controlo pelo Tribunal Constitucional.

O constitucionalista Miranda (1983) refere, em informação do Portugal Participa de 6 de junho de 2016, “que estes referendos estão previstos na Constituição desde 1982, mas, mesmo com a crescente diversificação dos instrumentos de participação cívica (das petições aos orçamentos participativos), são muito pouco usados para “chamar os cidadãos a decidir sobre temas que lhes dizem diretamente respeito”. Para a esta realidade contribuem “uma grande falta de iniciativa cívica das pessoas”, um sistema em que “os partidos dominam completamente a vida local” e “um controlo de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional que, por vezes, é demasiado rigoroso e demasiado formalista”, considerando que “uma forma de revitalizar o referendo local seria permitir diretamente a um determinado grupo de cidadãos provocar um referendo local”.

Idêntica leitura merece os referendos nacionais realizados em Portugal. Foram apenas três, o que pode ser consultado no portal da Comissão nacional de Eleições. O primeiro em 28 de junho de 1998 sobre a interrupção voluntária da gravidez em que 68,1% dos eleitores não votou e em que o resultado vencedor foi o não. O segundo teve lugar no dia 8 de novembro de 1998 sobre a instituição em concreto das regiões administrativas. A abstenção foi de 51,78% e o não venceu de novo. Finalmente, o referendo de 11 de fevereiro de 2007 sobre a interrupção voluntária da gravidez, cuja abstenção se situou nos 56,43%, tendo desta feita vencido o sim. Seja como for, nenhum dos referendos foi legalmente vinculativo porque não votaram mais de metade dos eleitos inscritos.

Independentemente dos sinais negativos, consideramos que urge dignificar esse instituto e torná-lo mais apelativo e divulgado, o que exigirá alterações ao seu regime legal, de modo por forma a torná-lo mais acessível, menos complexo e exigente, menos moroso e menos oneroso, replicando, se possível e com as adaptações necessárias, experiências muito positivas de outros países, com saliência para o modelo suíço, no que concerne ao referendo local e a

outros mecanismos de democracia direta e participativa para que seja viável reinventar a democracia e devolver o poder efetivo aos cidadãos a quem a política tem o dever de servir.

Já tínhamos dito que o referendo local é um mecanismo de participação direta dos cidadãos eleitores de uma determinada autarquia local que, através do voto, exprimem a sua opinião sobre questões concretas de relevante interesse local e da competência, exclusiva ou partilhada, de órgãos das autarquias locais. Surgiu na Constituição da República Portuguesa em 1982 e o seu primeiro regime jurídico em 1990. Vinte e sete anos depois e, após 46 propostas de realização de referendos locais, apenas se realizou em cinco situações, o que é manifestamente irrisório e que deve merecer uma reflexão profunda no sentido de alterar e simplificar o seu regime, embora isso não nos pareça suficiente.

Exige-se, por outra banda, mais educação e formação cívica, mais coragem política e mais formação e consciencialização dos eleitos locais para as virtualidades do referendo local como mecanismo capaz de reinventar a democracia em Portugal, envolvendo mais diretamente os cidadãos no processo de tomada de decisões públicas e de relevante interesse local.

3. Hipóteses de Investigação

De acordo com Blackie (citado em Silvestre & Silvestre, 2011b, p. 223) “as hipóteses de trabalho são tentativas de resposta à nossa questão de partida” e “visam apenas auxiliar o investigador a confirmar ou desaprovar o que outros escrituraram através da sua investigação”, devendo “ser claras e concisas”. Os autores (Silvestre & Silvestre, 2011, p. 171) consideram que a pergunta de investigação “visa possibilitar a enumeração de hipóteses, com o propósito de serem testadas de maneira a resolver o problema enunciado”.

De igual modo, Azevedo e Azevedo (2008, p. 26) entendem que “a formulação de uma hipótese exige ao investigador argúcia e espírito crítico” e “obriga-o, perante um emaranhado de dados, a estabelecer relações e formular teorias que terá de comprovar”. Segundo estes autores, “a não verificação da hipótese inicial não significa o falhanço de um projeto de investigação e “a apresentação das reais conclusões de um trabalho criteriosamente elaborado é um contributo importante para o progresso da ciência” (Azevedo & Azevedo, 2008, p. 28).

Neste contexto, este terceiro capítulo tem como escopo apresentar as hipóteses de investigação que visam responder à nossa pergunta de partida.

3.1. Formulação das Hipóteses de Investigação

A identificação de fatores que expliquem a apresentação de propostas de referendos locais em Portugal, representa o principal foco que levou à formulação das hipóteses de investigação que serão reveladas, atendendo ao objetivo e à questão de partida antecipadamente expostos.

Na avaliação das determinantes da participação cívica e política elegemos a cultura política que varia de país para país como uma possível causa explicativa da participação cívica do lado da procura e da oferta. Sani (citado em Bobbio, 1991, p. 306), define a cultura política como o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenómenos políticos”, aí incluindo valores ou posturas como a indiferença, a desconfiança, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, a confiança, a tolerância, o respeito pela diferença, o direito-dever de participar na vida política, a obrigação de aceitar as decisões da maioria, a exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação ou o uso de símbolos especificamente políticos, como as bandeiras.

Em conformidade com Gorbunova *et al.* (2013, p. 171), uma revisão da literatura elenca dois grupos de prováveis variáveis explicativas da satisfação com a democracia, ou seja, as variáveis socioeconómicas e as socioculturais de nível individual e, do outro lado, variáveis de nível nacional, nomeadamente características institucionais do regime e seus resultados económicos.

Almond e Verba, Dowley e Silver, Evans e Whitefield, Inglehart, Lipset, Mishler e Rose e Rose et al. 1998, entre outros, citados por Gorbunova et al. (2013, p. 171) centram a sua investigação em vários indicadores sociológicos e culturais relacionados com a cultura política (ou cívica) dos cidadãos, as perceções sobre o legado autoritário e a experiência com a democracia, as características sociodemográficas (sexo, nível de escolaridade, religiosidade, etnicidade, etc.) e o seu impacto no apoio ao sistema político.

Clarke *et al.* e Beck e Stegmaier, entre outros, no âmbito da segunda abordagem, mostraram que a economia é um fator determinante para definir as atitudes dos cidadãos em relação à democracia. “Só muito recentemente, um crescente número de estudos sobre sistemas democráticos começou a considerar uma série de características institucionais como fatores-chave da transição democrática e da consolidação dos regimes democráticos”, conduzidos por Lijphart, Andreev, Anderson e Guillory, Hobolt, Magalhães e Norris, entre outros, citados por Gorbunova *et al.* (2013, p. 172).

De acordo com Silva *et al.* (2013, p. 188), “parece ser a desigualdade de rendimento, e não o rendimento *per se*, que tem o impacto mais negativo sobre a qualidade de vida e bem-estar das populações”. Os autores entendem ainda que

“sendo que ambas as medidas têm um impacto considerável sobre a satisfação das populações com as suas democracias, não seria surpreendente que num país como Portugal, com fortíssimas assimetrias de rendimento, essa satisfação e a preferência pela democracia que ela alimenta ficassem aquém do desejável”. Silva *et al.* (2013, p. 188)

Rodrick (citado em Magalhães, 2013, p. 250) afirmou que “é provável que os países mais ricos tenham desenvolvido uma eficácia governativa superior aos países mais pobres e esta relação entre boa governação e níveis mais elevados de rendimento seja extremamente forte e basicamente «indiscutível»”. Por outro lado, para Inglehart e Diamond (citados em Magalhães, 2013 pp. 250-251), “o desenvolvimento pode igualmente dotar os cidadãos de segurança económica, educação e oportunidades individuais que conduzem à sua socialização no sentido de uma menor deferência à autoridade e um maior apoio à democracia”.

Deste modo, estamos convencidos de que a cultura política tem influência decisiva na implementação de mecanismos de participação cívica e política e que aquela, por sua vez, está também relacionada com a população e com os rendimentos. Daí que tenhamos optado pela seguinte hipótese geral:

Hipótese Geral 1: Uma maior cultura política corresponde a um maior recurso ao referendo local

Constatamos igualmente que existem argumentos díspares e contraditórios quanto à influência da população e da dimensão dos aglomerados populacionais na participação cívica, política ou eleitoral. Para Magalhães e Freire e Magalhães (citados em Trincão (2012, p. 61) “estudos sobre o comportamento eleitoral revelam que é na população mais urbana que se registam os mais baixos níveis de participação”. Idêntico resultado encontrou Keating (citado em Trincão, 2012, p. 31) apontando que “nas unidades territoriais mais extensas os cidadãos se sentem mais afastados das instituições políticas”. Oliver (citado em Costa, 2014a, p. 35) entende que “o crescimento do município é prejudicial para o compromisso cívico, devido ao reduzido apego psicológico e mobilização menos eficaz em comunidades de crescimento rápido”.

Por sua vez, Tavares e Carr (citados em Costa, 2014a, p. 35) concluíram que o “tamanho da população e a densidade populacional afetam a participação cívica local”, entendendo Costa (2014a, p. 35) “que em comunidades maiores se evidenciem necessidades de criação de mecanismos de participação para se aferirem os interesses coletivos e em comunidades com maior densidade populacional sejam mais patentes sentimentos de pertença”. De igual modo, Sá (2009) defendeu que existe uma relação positiva entre a dimensão das localidades e a participação política. O autor concluiu que são as cidades com uma maior dimensão (como, por exemplo, Lisboa e Porto) que revelam maiores níveis de participação política. De igual modo, Verba *et al.* (citados em Trincão, 2012, p. 31) referem que “o interesse político aumenta com a dimensão das cidades porque aumenta a competição política, o número de participantes e a visibilidade dos eleitos locais”.

Mediante estes argumentos contraditórios, mas devidamente fundamentados, esperamos que, no contexto da implementação dos referendos locais em Portugal, as autarquias locais com um maior nível de população sejam promotoras de mais propostas de referendos locais, enunciando a seguinte hipótese operacional:

Hipótese Operacional 1a: Quanto maior a população da autarquia local maior será a apresentação de propostas de referendos locais.

Quanto à relação entre o nível de rendimentos e a participação política, os estudos revelam-se mais consensuais. Costa (2014a, p. 36), por exemplo, perspetivou que quanto maior o nível dos rendimentos das famílias “maior seria a propensão para participar ativamente na aplicação dos recursos municipais”. No seu entendimento, “rendimentos superiores pressupõem maior carga fiscal e consequentemente maior interesse na participação da discussão de afetação dos recursos provenientes das contribuições das famílias” (p. 36). De facto, a autora (2014a) concluiu que existe um efeito positivo do rendimento das famílias na implementação, no caso do seu estudo, do Orçamento Participativo, afirmando “com 90% de confiança que um incremento no rendimento das famílias, mantendo constantes as outras variáveis, aumentará a probabilidade da implementação do OP” (Costa, 2014a, p. 59).

Sá (2009, p. 129) não coloca diretamente a hipótese do rendimento das famílias, mas testa outras que se relacionam, tais como a integração social e os níveis de escolaridade. O autor refere que “especificamente no que diz respeito à associação entre abstenção eleitoral e o estatuto socioeconómico deverá ser considerado o facto de que esse estatuto apresenta uma forte correlação com o nível de escolaridade” (p. 128) e, assim, “será de esperar que, dentro dos indivíduos com um mesmo nível de escolaridade, a propensão à abstenção das classes médias seja menor que a dos estratos respetivamente mais baixos” (p. 128), ou seja, acrescentamos nós, em classes com menores rendimentos.

Verba e Nie e Verba *et al.* (citados em Trincão, 2012, p. 18) consideram que “o modelo de voluntarismo cívico tem por ideia central que os recursos individuais têm grande influência na participação – quanto maior número de recursos dispuser, maior será a sua participação”, considerando “os recursos inicialmente identificados como emprego, educação e rendimentos”. Assim, a nossa segunda hipótese operacional é:

Hipótese Operacional 1b: Quanto maior o nível de rendimentos das famílias maior será a apresentação de propostas de referendos locais.

Segundo Correia (2000, p. 548), “em todas as manifestações políticas os sujeitos pretendem em última análise o seu próprio benefício”. Esta ideia conduz-nos à teoria da escolha pública e à ideia dos custos de transação políticos que têm uma grande influência no comportamento político e na tomada de decisões dos agentes políticos.

Como vimos, Samuelson e Nordhaus (1999, pp. 287-288), definem a teoria da escolha pública como um “ramo da economia e da ciência política que aborda a forma como os governos realizam as suas escolhas e orientam a economia e a política”. Segundo os autores, esta difere da teoria dos mercados ao enfatizar a influência que tem para os políticos a maximização do voto dos eleitores, o que não se coaduna com a maximização do lucro das empresas.

Como bem observou Buchanan, o economista e o político trabalham com vetores distintos, onde o primeiro tem por parâmetro fundamental nas suas tomadas de decisão a eficiência, procurando sempre a alocação ótima dos recursos escassos; enquanto o segundo tem por parâmetro a conquista e a manutenção do poder, o que só pode ser alcançado, no regime democrático, através do voto. (Dias, 2009, p. 203)

Deste modo, “o político, principalmente em períodos eleitorais, tem o costume de prometer mundos e fundos para conquistar os votos dos eleitores, desconsiderando, muitas vezes, os limites impostos pela escassez dos recursos produtivos” (Dias, 2009, p. 203). Similarmente, e para Niskanen (citado em Silvestre, 2010, p. 120), “os burocratas têm como objetivo o aumento do prestígio, dos seus salários e de poder para melhor gerirem a sua organização”. Pereira

(1997) atenta que Buchanan fala, em vários escritos, em política “sem romance”, não sendo os políticos no “mercado” político altruístas que apenas visam prosseguir o “interesse público”.

Silvestre (2009, p. 121) considera que os autores da teoria da escolha pública defendem “que os burocratas e os políticos têm interesse que a organização pública produza acima do que são as reais necessidades coletivas”, daí resultando para os “burocratas maior poder e salários e para os políticos um maior número de votos”. Ferejohn e Pasquino (2000, p. 5) acrescentam que “os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais”.

Para Peres (2007) e Ribeiro (2014), existem na teoria dos custos de transação dois pressupostos básicos: a racionalidade limitada e o oportunismo dos indivíduos. Para Peres (2007)

o primeiro pressuposto implica que os indivíduos têm restrições na sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis, constituindo assim uma racionalidade limitada, ocorrendo, segundo Williamson (1985), o oportunismo dos indivíduos a partir do entendimento de que estes são autointeressados e podem, na busca dos seus interesses, usar todos os artifícios possíveis, originando conflitos e custos de transação nas relações contratuais. (Peres 2007, p. 17)

Silvestre (2010, p. 131) refere que “por oportunismo entender-se-á o interesse pessoal que comanda o comportamento humano” e na racionalidade limitada afirma que “o homem, para além de outras características, é um ser eminentemente racional, fazendo uso da individualidade da sua inteligência, habilidade, instrução e capacidade de realizar uma investigação com base na interdisciplinaridade” (Silvestre, 2010, p. 133). Frisa ainda que “o homem é um ser racionalmente limitado, porque é incapaz de ser conhecedor de todas as informações necessárias para a tomada de decisão ótima” (Silvestre, 2010, p.135).

“Existe outro elemento que muitas vezes vem confundido com o de racionalidade, mas que convém distinguir, que é o de os indivíduos serem egoístas, ou seja, cuidarem essencialmente dos seus interesses pessoais”, sendo o egoísmo e racionalidade nas escolhas os principais atributos do homo economicus mas Stigler defende a ideia de que as pessoas são basicamente egoístas, o que não exclui a possibilidade de poderem ser em certas ocasiões altruístas, mas, quando em situação de conflito interno entre duas ações que se excluem mutuamente, optarão pela egoísta (Pereira, 1997, p. 424).

No que tange ao oportunismo, entende Silvestre (2010), na linha de Williamson (1985), que é o interesse pessoal que comanda o comportamento e, em geral, “reporta-se à amostra incompleta ou distorcida de informação, especialmente para calcular os esforços de enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou confundir” (Silvestre, 2010, p. 131). Embora o homem seja “um

ser eminentemente racional, fazendo uso da individualidade da sua inteligência, habilidade, instrução e capacidade de realizar” (Silvestre, 2010, p. 133), essa racionalidade será sempre limitada porque ele é incapaz de conhecer toda a envolvente, não sendo a informação livre, completa e muito menos acessível a todos os agentes (Silvestre, 2010).

Montalvo (2003) abona que

embora não se deva concluir que os munícipes ignoram os órgãos municipais, a verdade é que a relação dos cidadãos com os órgãos locais está centrada apenas numa única motivação: as suas necessidades diretas e pessoais e acrescenta que mesmo quando eles comparecem às sessões da assembleia ou da câmara municipal ou quando são recebidos pelo presidente da câmara não é, em regra, para debaterem problemas da comunidade ou para sugerirem soluções par a sua resolução. (Montalvo, 2003, p. 210)

Por sua vez e em idêntica linha de raciocínio, Arriaga afirma que

no início do século XXI, parece tristemente plausível que a maioria das pessoas que decidem enveredar por uma carreira na política seja motivada mais por um desejo de poder – ou, o que é igualmente deprimente, por uma combinação de ambição e falta de alternativas profissionais com uma remuneração comparável – do que por uma dedicação genuína a um ideal de serviço público. (Arriaga, 2015, p. 26)

Do explanado se justifica a segunda hipótese geral:

Hipótese Geral 2: Menores custos de transação políticos impelem a um maior recurso aos referendos locais

De acordo com Kriesi e Oliver (citados em Trincão, 2012, p. 66) “a competição pode estimular o compromisso cívico e político, no sentido de uma maior aproximação aos cidadãos”. Por outras palavras, e conforme assume Trincão (2012, p. 50), “municípios onde a rivalidade no poder seja elevada”, ou seja, situações em que haja menor diferença de votos entre o primeiro e o segundo, “poderá haver maior tendência do executivo em estreitar e reforçar a relação com os cidadãos” (p. 50). Não obstante este argumento, os resultados do estudo da autora (Trincão, 2012, p. 66) contrariam esta premissa, revelando que “o efeito da margem de vitória entre o primeiro e o segundo candidato é positivo, isto é, quanto maior a diferença entre os dois candidatos mais votados, mais frequente é a adoção de mecanismos de participação política”. Estes resultados parecem confirmar o argumento outrora apresentado por John e Cole (citados em Trincão, 2012, p. 68), enunciando que “uma menor rivalidade e maior estabilidade política geram um ambiente de maior liberdade para o desenvolvimento de políticas geradoras de competências”.

Costa (2014a, p. 57) menciona “no que se refere à competição partidária que, quanto maior for a competição entre os partidos políticos e respetivos eleitos locais, medida através da margem de vitória nas eleições, maior será a utilidade na implementação do OP, no sentido de reforçar a legitimidade das medidas implementadas”. Os resultados mostraram que a “competição partidária, analisada pela margem de vitória, revela uma influência positiva na implementação do OP contrária à nossa perspetiva inicial” (p. 61). Tal veio a demonstrar que “a existência de maiorias governativas não diminui a probabilidade de implementação do OP, pelo contrário aumenta a probabilidade de adoção deste mecanismo, podendo este resultado indiciar que a existência de maiorias governativas poderá influenciar os eleitos a adotar medidas de participação, favorecendo a partilha do poder e da tomada de decisão com a população que o(s) elegeu (maioria)” (p.61).

Segundo Costa (2014a, p. 59), os governos locais apresentariam um comportamento adaptativo, a fim de perseguir os seus próprios interesses, atraindo o que Sbragia (1996) designou por política de subterfúgio, mas os resultados obtidos no seu estudo com a análise de dados em painel contrariam a essa perspetiva, demonstrando com 90% de confiança que uma margem superior de vitória nas eleições influencia positivamente a implementação do OP.

Em complemento à competição política, e num contexto de custos de transação políticos, parece resultar que, por um lado, situações de maior competição, uma vez que contemplam maiores riscos políticos, induzem a um menor número de apresentação de propostas de referendos locais. Por outro lado, situações de maioria absoluta contemplam um maior nível de segurança e controlo (menos riscos políticos) parecem conduzir a uma maior apresentação de propostas de referendos locais. Deste modo, enunciamos as seguintes hipóteses operacionais:

Hipótese Operacional 2a: Quanto menor a diferença de votos entre o primeiro e o segundo candidato menor será a apresentação de propostas de referendos locais.

Hipótese Operacional 2b: A apresentação de propostas de referendos locais será maior em situações de maioria absoluta.

Os resultados de Trincão (2012, p. 66) sugerem também que a permanência excessiva no poder é prejudicial para o encorajamento da participação dos cidadãos. Para a autora “os resultados indicam também que há uma associação negativa entre o número de mandatos consecutivos do presidente e a utilização dos mecanismos de participação política”. Para a autora “essa constatação também se encaixa com o que se sabe sobre a democracia em Portugal, nomeadamente que as cidades onde os presidentes permaneceram no poder mais de 20 anos são caracterizadas por alegados défices democráticos”. Assim se justifica a seguinte hipótese operacional:

Hipótese Operacional 2c: Quanto maior a permanência no poder menor será a apresentação de propostas de referendos locais.

Schweisguth (citado em Trincão, 2012, p. 47), afirma que embora se assista, a uma “perda da dicotomia esquerda-direita”, estamos em crer que as clivagens ideológicas podem ter reflexos na forma como percebem os mecanismos de participação cívica e política. Segundo Costa (2014a, p. 39), o Orçamento Participativo “cristalizou-se em Porto Alegre/Brasil, graças a uma “janela de oportunidade” que se abriu após a vitória eleitoral do partido dos Trabalhadores, em 1988”. A autora, no que se refere à ideologia política, perspetivou que os partidos ligados à esquerda teriam maior propensão para implementar um Orçamento Participativo. Estudos evidenciaram uma maior propensão dos indivíduos posicionados à esquerda para se mobilizarem (Cabral, 2004, p. 314). Carla (2014a, p. 57) atenta que “no que se refere à ideologia política perspetivamos que os partidos ligados à esquerda teriam maior propensão para implementar um OP”. Dúvidas não soçobram de que a única hipótese operacional é a seguinte:

Hipótese Operacional 2d: Quanto mais à esquerda estiverem os partidos políticos maior será a apresentação de propostas de referendos locais.

Em síntese, a tabela 7 resume a relação entre o objetivo, a pergunta de investigação e as hipóteses de investigação formuladas.

Tabela 7. Relação entre Objetivo, Pergunta de Investigação e Hipóteses de Investigação

Objetivo	Pergunta de Investigação	Hipóteses de Investigação
Identificar os fatores que explicam ou motivam a apresentação de propostas de referendos locais em Portugal	Quais os fatores que explicam ou motivam a apresentação de propostas de referendos locais em Portugal?	<i>Hipótese Geral 1: Uma maior cultura política corresponde a um maior recurso ao referendo local.</i>
		<i>Hipótese Operacional 1a: Quanto maior a população da autarquia local maior será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>
		<i>Hipótese Operacional 1b: Quanto maior o nível de rendimentos das famílias maior será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>
		<i>Hipótese Geral 2: Menores custos de transação políticos impelem a um maior recurso aos referendos locais.</i>
		<i>Hipótese Operacional 2a: Quanto menor a diferença entre o primeiro e o segundo candidato menor será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>
		<i>Hipótese Operacional 2b: A apresentação de propostas de referendos locais será maior em situações de maioria absoluta.</i>
		<i>Hipótese Operacional 2c: Quanto maior a permanência no poder menor será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>
		<i>Hipótese Operacional 2d: Quanto mais à esquerda estiverem os partidos políticos maior será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>

Fonte: Elaboração própria.

4. Metodologia de Investigação

Após a revisão de literatura em torno da participação cívica e política e a análise de contexto do referendo local em Portugal, bem como da formulação das hipóteses de investigação, é oportuno apresentar as principais considerações metodológicas a que obedece este trabalho científico, caracterizando a variável dependente e as variáveis independentes.

4.1. Considerações Metodológicas

Mediante as hipóteses de investigação previamente apresentadas, considerou-se adequado seguir uma estratégia dedutiva e realizar um estudo com um design não experimental, mais concretamente, um estudo em painel, congregando a análise espacial com a análise temporal.

Os dados quantitativos, objeto de análise neste estudo, foram recolhidos, junto da Comissão Nacional de Eleições e do Instituto Nacional de Estatística. Mais especificamente, os dados eleitorais, presentes neste trabalho, foram recolhidos do portal da Comissão Nacional de Eleições que publica os mapas oficiais de todas as eleições realizadas em Portugal. locais. Numa fase anterior, houve também a necessidade de analisar os acórdãos do Tribunal Constitucional através da consulta ao seu portal. Aqui é importante mencionar que optamos por excluir da nossa análise as freguesias, dado o seu número elevado (atualmente 3.092), e focarmos a nossa atenção apenas nos municípios portugueses, assumindo o risco de possuímos uma amostra muito limitada, embora (esperemos nós) suficiente para chegar a resultados conclusivos. Quanto aos restantes dados utilizados também na construção das variáveis independentes, estes foram retirados do portal do Instituto Nacional de Estatística. Esta recolha permitiu a criação de um modelo discricionário para analisar os fatores que explicam a apresentação de propostas de referendos locais pelos municípios portugueses entre 2004 e 2012.

No que tange às técnicas de tratamento de dados, e tal como preconizou Costa (2014), recorreremos igualmente ao método de regressão *logit*, uma vez que a variável dependente varia entre 0 e 1.

4.2. Variável Dependente

O nosso trabalho apresenta tão-só o referendo local como variável dependente a qual é, para Almeida e Freire (citados por Coutinho, 2014, p. 73), uma “característica que aparece ou muda quando o investigador aplica, suprime ou modifica a variável independente”, ou seja, “é a

variável que o investigador vai medir para avaliar diferenças nos sujeitos derivadas da exposição (ou não) ao tratamento (variável independente)". Como tivemos oportunidade de relatar, o referendo local, previsto atualmente no artigo 240.º da Constituição da República Portuguesa, e aí introduzido pela revisão de 1982, mas com acolhimento formal na Constituição de 1933, está hoje regulamentado na Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, com as alterações subsequentes.

Nos termos do artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, "o referendo local pode verificar-se em qualquer autarquia local, à exceção das freguesias em que a assembleia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores e no referendo local são chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores recenseados na área territorial correspondente à autarquia local onde se verifique a iniciativa". Por força do artigo 3.º "o referendo local só pode ter por objeto questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas". É um dos mecanismos de participação cívica e política em Portugal que tem sido desvalorizado, mas que permite a intervenção direta das populações em assuntos que lhe dizem respeito e que podem afetar as suas vidas.

A nossa variável dependente (referendo) representa, assim, a apresentação de propostas de realização de referendos locais e é uma variável *dummy* que assume o valor de 1 se é apresentada uma proposta de referendo e o valor 0 se não é apresentada nenhuma proposta de realização de referendo. Serão analisadas as propostas de realização de referendos locais nos anos de 2004 e entre 2008 e 2012, tendo em conta a realidade dos municípios.

4.3. Variáveis Independentes

Segundo Coutinho (2014, p. 73) a variável independente

é a variável que o investigador manipula, ou seja, é aquela em que os grupos de estudo diferem e cujo efeito o investigador vai determinar e pode ser uma situação, característica ou fenómeno que possa assumir pelo menos dois níveis de forma a comparar grupos.

Decorrente do intuito de identificar quais os fatores que explicam a apresentação de propostas de referendos locais pelos municípios portugueses, consideramos como variáveis explicativas do fenómeno objeto do nosso estudo as variáveis a seguir explicitadas.

População residente (população). Muitos estudos apontam para o efeito positivo entre a população de um dado município (população residente) e a participação política, pelo que se espera uma correlação positiva entre a população e a apresentação de propostas de

referendos locais. Tal como indica Trincão (2012, p. 61) considerou-se a utilização do “logaritmo natural da população para garantir a transformação linear da variável, de modo a assegurar a sua distribuição normal. Reforça-se assim a ideia de aumento relativo e não medição à unidade.

Rendimentos (rendimento). Considerando os efeitos positivos apontados pelos estudos previamente apresentados, esperamos igualmente uma relação positiva entre os rendimentos e a apresentação de propostas de referendos locais. Esta variável é medida através do valor referente ao ganho médio mensal e, tal como a anterior, é uma variável logaritmizada.

Competição partidária (diferença de votos). Assumindo que a rivalidade e competição política pode influenciar a participação política, esperamos um efeito positivo desta variável sobre a apresentação de propostas de referendos locais, medida através da diferença de votos absoluta entre o primeiro candidato (lista ou partido vencedor) e o segundo candidato da lista ou partido mais votado, em três momentos eleitorais: 2001, 2005 e 2009.

Maioria absoluta (maioria absoluta). Decorrente dos argumentos relativos à competição política, espera-se que executivos municipais com maioria absoluta promovam um maior número de referendos locais. Esta variável assume-se como uma variável *dummy* em que 0 representa os executivos municipais sem maioria absoluta e o valor 1 corresponde aos executivos municipais com maioria absoluta.

Permanência no poder (número de mandatos). Assumindo que quanto maior a permanência no poder menor será a apresentação de propostas de referendos locais, esta variável é medida através do número de mandatos consecutivos que o executivo municipal se encontra no poder, considerando igualmente os já apontados três momentos eleitorais locais: 2001, 2005 e 2009.

Partidos de esquerda (partido de esquerda). Espera-se que partidos de esquerda tenham uma maior propensão à apresentação de propostas de referendos locais. Esta variável é uma variável *dummy* em que 1 assume o valor de partido de esquerda e 0 em caso contrário.

5. Apresentação e Análise dos Resultados

Ao longo deste capítulo propomo-nos apresentar, analisar e debater os resultados obtidos a partir da aplicação do método de regressão *logit*, para assim aferir sobre as hipóteses de investigação formuladas no âmbito da nossa pergunta de partida:

- Quais os fatores que explicam ou motivam a apresentação de propostas de referendos locais em Portugal?

Procuramos assim identificar quais os fatores que influenciam a apresentação de propostas de referendos locais em Portugal, intentando validar as relações de causalidade previstas nas hipóteses de investigação. Deste modo, é apresentada a estatística descritiva das variáveis usadas na estimação deste modelo discricionário, seguindo-se a apresentação e debate dos resultados apurados.

5.1. Estatística Descritiva

A tabela 8 descreve de modo estatístico a variável dependente e as variáveis independentes empregues na estimação do modelo discricionário. A variável dependente, medida sobre a forma de uma variável dummy, considerando os anos de 2004 e entre 2008 e 2012. Dos 308 municípios considerados ao longo destes 6 anos, conseguimos recolher informação para 1791 observações (em 1848 possíveis), o que representa quase 97% de observações. A média desta variável é de 0,020, com um desvio padrão de 0,140. Atendendo que esta variável assume valores entre 0 e 1, facilmente verificamos que, em média, a apresentação de propostas de referendos locais é muito diminuta (2%).

Quanto às variáveis explicativas da apresentação das propostas de referendos locais, verificamos igualmente um elevado número de observações. As variáveis população e rendimento, variáveis logaritmizadas para colmatar problemas de distribuição assimétrica, evidenciam valores médios de 9,763 e 6,705, respetivamente. Por sua vez, a variável diferença de votos apresenta um valor médio de 7,280 votos, indicando assim que a média da diferença de votos entre o primeiro candidato e o segundo candidato é superior a 7,000 votos. O valor mínimo assume valor 0 (situações de empate) e valor máximo de 10,917 votos. Por sua vez, a variável partido de esquerda assume valor 1 e 0, tendo em conta se o partido que se encontra no executivo é de esquerda ou não. Observamos que, em média, 48,9%, dos partidos são partidos de esquerda. De igual modo, a variável maioria absoluta assume valores de 1 e 0, indicando que 90,3% dos partidos no poder detêm maioria absoluta. Por último, a variável número de mandatos evidencia que, em média, os executivos estão no poder cerca de 4 mandatos.

Tabela 8. Variáveis e Estatística Descritiva

Variável	Unidade de expressão	N.º de observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Referendo	0 – Não; 1 – Sim	1791	0,020	0,140	0	1
Rendimento	Logaritmo	1791	6,705	0,178	6,257	7,541
População	Logaritmo	1791	9,763	1,120	6,031	13,232
Diferença de Votos	Número	1791	7,280	1,494	0	10,917
Partido de Esquerda	0 – Não; 1 – Sim	1791	0,489	0,500	0	1
Maioria absoluta	0 – Não; 1 – Sim	1791	0,903	0,030	0	1
Número de Mandatos	Número	1786	4,038	2,731	1	10

Fonte: Elaboração própria.

5.2. Modelo de Apresentação de Propostas de Referendos Locais

Após a explanação das variáveis incluídas no modelo, segue-se o desenvolvimento do modelo de regressão categorial para explicar os fatores que influenciam a apresentação de propostas de referendo local. Nesse sentido, consideramos a utilização da regressão do tipo *logit*. Segundo Rodrigues

as regressões do tipo Probit e Logit são adequadas para tratar variáveis dependentes dicotómicas. Os resultados das estimações são muito similares, uma vez que os modelos seguem o mesmo método de estimação, distinguindo-se unicamente na sua função de distribuição associada. Enquanto o modelo Probit segue uma distribuição mais linear, entre os limites da variável, o modelo Logit fá-lo de forma menos abrupta. (Rodrigues, 2012, p. 197)

Nesse sentido, a análise deste modelo segue as hipóteses gerais de investigação previamente apresentadas e que aproveitamos para recordar:

Hipótese Geral 1: Uma maior cultura política corresponde a um maior recurso ao referendo local

Esta hipótese de investigação tem como finalidade avaliar a relação entre a cultura política e o recurso ao referendo local. Dito de outro modo, pretendemos confirmar se a população residente e os rendimentos das famílias influenciam a apresentação de propostas de

referendos locais. Atendendo aos resultados presentes na tabela 9 é possível apresentar algumas conclusões pertinentes.

Tabela 9. Modelo de Regressão Categórica Logit

Modelo de Regressão <i>Logit</i>	
	Variável dependente: Referendo local
Variável	Modelo 1
Rendimento	-9,017*** (2,200)
População	-37,62*** (13,43)
Diferença de Votos	-0,712** (0,352)
Partido de Esquerda	0,137 (0,856)
Maioria absoluta	0,257 (1,165)
Número de Mandatos	0,111 (0,166)
Observations	180
Number of id	30
Chi	31,54
Prob>chi	0,000

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

Relembrando a existência de argumentos contraditórios quanto à influência da população na participação cívica e considerando que defendemos que um maior nível de população é promotor de um maior número de propostas de referendos locais, os resultados contrariam este argumento, indicando precisamente o contrário. Ou seja, quanto maior o nível de população menor a probabilidade de apresentação de propostas de referendos locais. Esta variável tem assim uma influência negativa e é estatisticamente significativa, com 99% de confiança.

Verificamos, assim, no contexto dos referendos locais, e contrariamente aos resultados preconizados por Costa (2014) e Tavares e Carr (citados em Costa, 2014), o tamanho da população não afeta a participação cívica local. De facto, e considerando o estudo da Trincão (2012, p. 66), esta confirma que é maior a oferta de mecanismos de participação cívica nas comunidades rurais já que os seus habitantes possuem uma memória coletiva e cívica mais ativa e segundo Fernandes (citado em Trincão, 2012, p. 66), “por haver aí maior identificação entre os cidadãos, o seu espaço e os problemas com que se deparam”.

No que concerne à relação entre o rendimento e a participação cívica, e embora os estudos apresentados anteriormente sejam mais consensuais quanto ao seu impacto numa maior participação, os resultados deste estudo são totalmente contrários aos estudos anteriormente

apresentados (Costa, 2014a; Sá, 2009). De facto, e conforme a tabela 9, verificamos que quanto maior o nível de rendimentos menor será a probabilidade de apresentação de propostas de referendos locais. Mais uma vez, estes resultados revelam-se estatisticamente significativos, com 99% de confiança.

Em síntese, e considerando a nossa hipótese geral, não é possível suportar a hipótese de que a cultura política constitui um facto explicativo da apresentação de propostas de referendos locais. Os resultados apurados colidem e suportam vários argumentos apresentados neste estudo. No entanto, não é possível identificar a cultura política como um fator determinante da apresentação de propostas de referendos locais. Deste modo, não podemos corroborar a ideia de que em meios urbanos ou mais populosos e em ambientes socioeconómicos mais abastados os cidadãos tendo mais acesso à cultura, melhor nível de vida, melhor poder de compra, resulte dessa vivência uma maior participação cívica e política.

Hipótese Geral 2: Menores custos de transação políticos impelem a um maior recurso aos referendos locais

Esta segunda hipótese de investigação tem como finalidade avaliar a relação entre os custos de transação políticos e o recurso ao referendo local. Por outras palavras, pretendemos atestar se adoção de comportamentos oportunistas por parte dos executivos municipais está presente na apresentação de propostas de referendos locais. Mais uma vez, os resultados apontam para algumas conclusões interessantes.

Considerando a nossa hipótese operacional 2a que pressupõe que quanto menor a diferença de votos entre o primeiro e o segundo candidato menor será a apresentação de propostas de referendos locais, os resultados apontam em sentido contrário. Por outras palavras, e considerando que seria expectável que num contexto de maior competição política (menor diferença de votos) quem ganha não está tão confortável no exercício do poder político, estando disposto a não correr tantos riscos, a apresentação de propostas de referendos locais seria menor. No entanto, os resultados revelam precisamente o contrário, ou seja, quanto maior a competição política maior é a apresentação de propostas de referendos locais. Esta variável tem assim uma influência negativa e é estatisticamente significativa, com 95% de confiança. Indicando os resultados um sentido contrário, parece-nos que ganha considerável relevo a ideia de que diferenças significativas ou maiorias absolutas não dão segurança e confiança a quem decide politicamente. Todavia, sobre esta questão, e adicionando as restantes hipóteses relativas ao número de mandatos e aos partidos de esquerda, não é possível tecer qualquer comentário, uma vez que os resultados não são estatisticamente significantes.

Em síntese, e considerando a nossa hipótese geral², não é possível suportar a hipótese de que menos custos de transação políticos impelem um maior número de apresentação de propostas

de referendos locais. Os resultados parecem evidenciar precisamente o oposto. Parece que os executivos municipais tendem a apresentar tais propostas de referendos em situações de maior risco político, levando a questionar até que ponto estes agentes não internalizam o ônus da responsabilidade para o cidadão (Yang & Callahan, 2007; Handley & Moroney, 2010).

De modo a finalizar esta análise, apresentamos a síntese da informação acerca da validação das hipóteses de investigação no contexto deste trabalho (tabela 9). Tal como já indicado as nossas hipóteses não são suportadas pelos resultados.

Tabela 10. Validação das Hipóteses de Investigação

Hipóteses de Investigação	Validação
Hipótese Geral 1: Uma maior cultura política corresponde a um maior recurso ao referendo local.	Não suportada
<i>Hipótese Operacional 1a: Quanto maior a população da autarquia local maior será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>	Não suportada
<i>Hipótese Operacional 1b: Quanto maior o nível de rendimentos das famílias maior será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>	Não suportada
Hipótese Geral 2: Menores custos de transação políticos impelem a um maior recurso aos referendos locais.	Não suportada
<i>Hipótese Operacional 2a: Quanto menor a diferença entre o primeiro e o segundo candidato menor será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>	Não suportada
<i>Hipótese Operacional 2b: A apresentação de propostas de referendos locais será maior em situações de maioria absoluta.</i>	Não suportada
<i>Hipótese Operacional 2c: Quanto maior a permanência no poder menor será a apresentação de propostas de referendos locais</i>	Não suportada
<i>Hipótese Operacional 2d: Quanto mais à esquerda estiverem os partidos políticos maior será a apresentação de propostas de referendos locais.</i>	Não suportada

6. Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

De acordo com Sousa (1998, pp. 64-65), “a conclusão (...) é o item de trabalho onde se registam as principais ideias e ilações” e “as principais inovações que o trabalho oferece”, não devendo ser omitida “uma menção às matérias que ficaram por tratar e as que ficaram tratadas de uma forma insuficiente” e “caso o autor pretenda continuar a investigar (...) o tema, tal intenção deve ser registada” ...”. Para Estrela, Soares e Leitão (2015, p. 25), “as conclusões devem ser breves, concisas e redigidas num tom convincente, defendendo e valorizando as contribuições dadas pelo trabalho à área de conhecimento em questão”.

Deste modo, os resultados apurados permitem concluir, com algum grau de segurança, que a motivação para a apresentação de propostas de referendos locais não se deve nem à cultura política, nem aos custos de transação políticos. Das hipóteses aventadas apenas três tinham relevância estatística e nenhuma delas se comprovou. Daí se conclui que a apresentação de propostas de realização de referendos locais não tem correlação positiva com a população e com o rendimento das famílias nem com a competição política e, consequentemente, com os custos de transação políticos.

Não é, pois, possível corroborar os argumentos expostos inicialmente. No entanto, os resultados parecem escrutinar uma outra linha de investigação. Conforme advogam Yang e Callahan (2007) e Handley e Moroney (2010), o decisor político pode ser tentado a devolver a responsabilidade da decisão política para o cidadão através do recurso ao referendo local por uma questão de oportunismo político e com o claro intuito de não correr riscos políticos desnecessários, procurando depois posicionar-se para continuar a retirar dividendos políticos.

Em termos de limitações ao presente trabalho, apontamos a existência de reduzidas propostas de realização de referendos locais, apenas quarenta e seis e do escasso número de referendos locais realizados, tão-só cinco. Além disso, sentimos a impossibilidade de ter em conta as propostas de realização de referendos locais nas freguesias dado o seu elevado número e a escassez de dados a esse nível.

Considerando novamente a questão das linhas de investigação futuras, consideramos pertinente desenvolver trabalhos futuros que privilegiem a realização de um questionário sobre a perceção dos eleitos locais e, em especial, dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais para aferir o posicionamento e a sensibilidade dos eleitos locais dos municípios e eventualmente das freguesias sobre o recurso ao mecanismo do referendo local como ferramenta válida de participação cívica e de reforço da qualidade da democracia local. No entanto, e face aos resultados obtidos, e consequentemente das limitações envolvidas a esta dissertação, consideramos imprescindível aprofundar a vertente da transferência do ónus da responsabilização da decisão política para os cidadãos. Fica, pelo menos, aberta uma porta e

uma ou outra janela para investigações futuras mais aprofundadas e com recrudescida validade técnica e científica, podendo ser exploradas temáticas mais abrangentes reportantes aos mecanismos da democracia direta para lá do referendo local e, justiça seja feita, há municípios a trabalhar muito bem a esse nível e excelentes práticas a replicar por todos, em nome da dignificação do poder local e da democracia local em Portugal.

Lista de Referências

- Afonso, A. S. C. (2013). *Análise espacial das eleições autárquicas de 2009 no concelho de Faro* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Afonso, R. (2009). *Implementação de planos de pormenor e o sistema de perequação*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Alexandrino, J. M. (2011). *Democracia representativa e democracia participativa na união europeia*. In *Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais no Direito Europeu e no Direito Comparado*, 15 de março 2011. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Almond, G. & Verba, S. (1980). *The civic culture revisited*. Boston: Little Brown.
- Antunes, R. (2008). *Identificação partidária e comportamento eleitoral – fatores estruturais, atitudes e mudanças no sentido de voto* (Tese de Doutoramento). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Araújo, J. (2002). *Os dirigentes na relação entre a administração e os cidadãos*. In *Terceiro Encontro INA - A Reinvenção da Função Pública: da Burocracia à Gestão*, 2002. Lisboa.
- Araújo, S. (2008). *Contributos para uma educação para a cidadania: professores e alunos em contexto intercultural* (Dissertação de Mestrado). Universidade Aberta, Lisboa.
- Arriaga, M. (2015). *Reinventar a democracia – 5 ideias para um futuro diferente*. Lisboa: Manuscrito.
- Azevedo, C. & Azevedo, A. (2008). *Metodologia científica - contributos práticos para a elaboração de trabalhos académicos* (9ª ed.). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Azevedo, M. (2009). *Experiências de participação dos jovens: um estudo longitudinal sobre a influência da qualidade da participação no desenvolvimento psicológico* (Tese de Doutoramento). Universidade do Porto, Porto.
- Barreira, A. P. (2012). *A participação eleitoral em Portugal e na Europa – um puzzle de contradições*. Faro: Fundação Económicas.

- Bel, G. & Fabega, X. (2008). *Local privatization, intermunicipal cooperation, transaction and political interests: evidence from Spain*. Universidade de Barcelona.
- Belchior, A. M. (2015). *Confiança nas instituições políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Belloubet-Frier, N. (1996). Les référendums municipaux. *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politique*, 77 (77), 166-183.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bobbio, N. (1988). *O Futuro da democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (1991). *Dicionário de política* (Vol. I e II). Brasília: Universidade de Brasília.
- Branco-Teixeira, M. & Gomes, D. A. (2004). *Fusão Porto-Vila Nova de Gaia: Por que não um referendo local?* Porto: Fundação Ensino e Cultura Fernando Pessoa.
- Canotilho, G. (2003). *Direito constitucional e teoria da Constituição* (7ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, G. & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa anotada* (3ª ed. rev.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Cardoso, F. L. L. (1992). *Referendo: uma questão atual*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Carvalho, E. (2013). Decisão da administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (73), 131-148.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P. & Jorge, S. (2016). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Carvalho, M. (2012). *A afeição/desafeição dos jovens na política - um estudo de caso sobre comportamentos juvenis na atividade política* (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- Condesso, F. (2013). Temas e problemas do direito municipal e intermunicipal. *Jurismat: revista jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, 3, 185-214.

- Constantino, J. & e Gouveia, L. (2009). A minha aldeia é todo o mundo: uma reflexão sobre a participação Cívica. *A Obra Nasce: Revista de Arquitectura e Urbanismo da Universidade Fernando Pessoa*, 6, 9-14.
- Correia, C. P. (2000). A teoria da escolha pública: sentido, limites e implicações. *Boletim de Ciências Económicas*, 42.
- Correia, P. & Gonçalves, R. (2017). *Política de A a Z*. Lisboa: Contraponto.
- Costa, B. F. (2012). *A influência do sistema político e eleitoral e do contexto macroeconómico na participação nas eleições legislativas em Portugal e Espanha (2004 - 2011). Um contributo para o estudo da democracia* (Tese de Doutoramento). Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Costa, C. A. S. (2014a). *Mecanismos de participação cívica: orçamento participativo* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho, Braga.
- Costa, D. (2011). A recolha de dados: técnicas utilizadas. In Silvestre, H. C. & Araújo, J. F. (Eds.) *Metodologia para a investigação social*. Lisboa: Escolar Editora.
- Costa, P. N. (2014b). *O tribunal de contas e a boa governação* (Tese de Doutoramento). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Cruz, M. B. (1985). A participação política da juventude em Portugal. *Revista Análise Social*, 21, 1067-1088.
- Cruz, M. B. da (2017). *O Sistema político português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Cruz, N. F. & Marques, R. C. (2011). *Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade*. In *Oitavo Congresso Nacional da Administração Pública: Administração Pública - Desafios e Soluções*, 21-22 novembro 2011, Cascais, Portugal.
- Declaração Universal dos Direitos do Homem, ONU (1948).
- Dias, M. A. (2009). James Buchanan e a “política” na escolha pública. *Ponto-e-vírgula*, 6, 201-217.

- Dias, N. & Allegretti, G. (2009). Orçamentos participativos em Portugal - em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? *Cidades-Comunidades e Territórios*, 18, pp. 59-78.
- Duarte, A. C. (2009). *Cidadania e cultura política: estudo do orçamento participativo em Portugal (2000-2008)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Duarte, M. L. (2008). *O direito de petição: cidadania, participação e decisão*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Eagly, A. H. & Johnson, B. T. (1990). Gender and leadership style: a metanalysis. *Psychological Bulletin*, 108 (2), 233-256.
- Estrela, E., Soares, M. A. & Leitão, M. J. (2015). *Saber Escrever uma Tese e Outros Textos*. Lisboa: D. Quixote.
- Ferejohn, J. & Pasquino, P. (2001). A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade na teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 (45).
- Fernandes, A. T. (1992). *Poder local e democracia*. In *Segundo Congresso Português de Sociologia*, 5-7 novembro, Lisboa: Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, I. (2015). Governação, participação e desenvolvimento local. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 30, 97 – 117.
- Filipe, A. (2016). *O referendo na experiência constitucional portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- Flôr, E. (2012). *O défice democrático europeu formas de participação cidadã na política pós-tratado de Lisboa* (Dissertação de Mestrado). Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Fonte, J. (2006). *Tratado elementar sobre garantias dos particulares*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Franklin, M. N. (2003). Os enigmas da participação eleitoral. *Revista Análise Social*, 38 (167), 321-338.
- Freire, A. & Magalhães, P. (2002). *A abstenção eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, A., Meirinho, M. & Moreira, D. (2008). *Para uma melhoria da representação política. A referência do sistema eleitoral*. Lisboa: Sextante Editora.

- Gomes, C. A. (2007). O referendo local: o medo de existir? *Revista do Direito Regional e Local*, 0, 27-34.
- Gorbunova, E. & Raimundo, F. (2013). Direitos e liberdades e qualidade da democracia em Portugal. In Pinto, A. C., Sousa, L. & Magalhães, P. (Eds.), *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos* (pp. 153-178). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Gouveia, J. G. (2012). *A democracia na teoria do direito constitucional*. In *Conferência sobre contencioso, justiça & conflito eleitoral nos países africanos de língua oficial portuguesa e Timor-Leste*, 25 de julho 2012. Cabo Verde: Praia.
- Heimer, F., Vala, J. & Viegas, J. M. L. (1990). Cultura Política: uma leitura interdisciplinar. *Sociologia – Problemas e Práticas*, 8, 9-28.
- John, P. & Cole, A. (1999). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25 (4), 98-115.
- Jorge, H. M. A. (2013). *Política e sociedade online: a participação política dos estudantes universitários portugueses* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Lassale, J. (1996). Le référendum aux États-Unis. *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politique*, 77, 152-165.
- Lisi, Marco, Marchi, R., Evans, A. M. (2013). Participação política e qualidade da democracia. In Pinto, A. C., Sousa, L. de, Magalhães, P. (Eds.), *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos* (pp. 51-77). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais
- Lopes, P. S. (1983). *Polis – enciclopédia verbo da sociedade e do estado* (Vol. I). Lisboa: Verbo.
- Loughlin, J. (1999). *A democracia regional e local na União Europeia*. Bruxelas: Comité das Regiões da União Europeia.
- Machado, J. B. (1982). *Participação e descentralização, democratização e neutralidade, Constituição de 76*. Coimbra: Almedina.
- Magalhães, P. (2001). Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999. *Revista Análise Social*, 35 (157), 1079-1093.

- Magalhães, P. (2008). Redes sociais e participação eleitoral em Portugal. *Revista Análise Social*, 43 (3), 473-504.
- Magalhães, P. & Faria, S. (2003). *Legitimidade, confiança institucional e descontentamento democrático em Portugal*. In *Conferência Internacional Portugal a Votos – Eleições Legislativas de 2002*, 27 e 28 de Fevereiro 2003. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Magalhães, R. (2009). *Manual de procedimento administrativo para freguesias*. Coimbra: Almedina.
- Martins, M. M. (2004). *Participação política e democracia: o caso português (1976-2000)*. Lisboa: Edições Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Martins, M. M. & Sá, J. (2005). *O exercício do direito de queixa como forma de participação política*. Lisboa: Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação.
- Martins, R. C. A. (2010). *Análise económica do comportamento eleitoral em Portugal* (Tese de Doutoramento). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Mattiazzi, G. (2011). Participação política, abstencionismo, democracia: onde está o problema? *Perspectivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, 6.
- Mendes, S. M. (2011). Teorias, hipóteses e a revisão de literatura. In Silvestre, H. C. & Araújo, J.F. (Eds.) *Metodologia para a investigação social*. Lisboa: Escolar Editora.
- Miguel, J. M. & Martínez-Dordella, S. (2014). Nuevo índice de democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146, 93-140.
- Miranda, J. Referendo (1983). *Polis – enciclopédia verbo da sociedade e do estado* (Vol. I) (pp. 99-121). Lisboa: Verbo.
- Montalvo, A. (2003). *O Processo de mudança e o novo modelo de gestão pública municipal*. Almedina. Coimbra.
- Morais, P. (2013). *Da corrupção à crise: que fazer?* Lisboa: Gradiva.
- NEDAL (2013). *A reforma do estado e a freguesia*. Braga.
- Neves, P. & Guerra, R. (2015). *Teses em ciências sociais: dicas muito práticas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Norberto, R., Neves, T. & Meneses, I. (2016). Participação cívica e política de jovens imigrantes e portugueses. *Revista Análise Social*, 221, 822-849.

- Núñez, J. (2014). Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español. *Estudios Políticos*, 44.
- Oliveira, A. C. (2005). *A democracia local (Aspetos jurídicos)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, A. C. (2016). *Manual breve de cidadania local: é um cidadão ou um súbdito?* Valongo: Câmara Municipal de Valongo.
- Oliveira, D. (2014, Fevereiro 11). Democracia direta: o populismo como forma de governo. *Jornal Expresso*.
- Oliver, J.E. (2001). *Democracy in suburbia*. Nova Jérсия: Princeton University Press.
- Pascoal, G. J. M. (2010). *Estratégias de participação pública em operações de reabilitação urbana* (Dissertação de Mestrado). Instituto Superior de Engenharia Civil de Coimbra, Coimbra.
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Revista Análise Social*, 32 (141), 419-442.
- Peres, U. D. (2007). Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 9 (24), 15-30.
- Pinto, A. J. (2011). A participação cidadã no processo de planeamento municipal em Portugal. *On The W@terfront*, 18, 17-46.
- Pinto, L. I. Q. (2011). *A responsabilização perante os cidadãos: a perceção dos stakeholders nos governos locais em Portugal* (Dissertação de Mestrado). Instituto Politécnico de Bragança, Bragança.
- Pinto, R. L. (1988). Referendo local e descentralização política. Coimbra: Almedina.
- Portugal Participa Magazine (2016). 35 Práticas de Participação a Conhecer. Rede de Autarquias Participativas.
- Ramos, J. H. S. (2006). *O temeroso referendo local português* (Dissertação de Pós-graduação). Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Ramos, R. (2004). Para uma história política da cidadania em Portugal. *Revista Análise Social*, 39 (172), 547-569.
- Ramos, R. M. M. (1983). *Polis – enciclopédia verbo da sociedade e do estado* (Vol. I) (p. 823). Lisboa: Verbo.

- Regulamento de Participação Cívica do Município de Mirandela (2005).
- Reis, J. (2000). *Cidadania na escola: desafio e compromisso*. Lisboa: Edições Colibri.
- Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro (1990, 23 de outubro).
- Carta Europeia da Autonomia Local, Diário da República, Iª Série, 245, 4344.4351.
- Reto, L. & Nunes, F. (1995). Para um modelo do estudo de abstenção eleitoral em Portugal: um estudo exploratório. *Análise Psicológica*, 4 (13), 471-486.
- Reto, L. & Sá, J. (2016). *Esquerda e direita em Portugal, consensos, divergências e antagonismos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Ribeiro, S. A. (2014). *Externalização dos serviços municipais: o serviço público como alternativa a si próprio* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho, Braga.
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American Review of Public Administration*, 34 (4), 315-353.
- Rocha, J. F. (2013). *Contributos para um conceito de democracia plena*. In *As Autarquias Locais no Novo Constitucionalismo*, 14 de outubro 2013. Lubango: Universidade Mandume Ya Ndemufayo.
- Rocha, J. F. (2014). *Direito financeiro local (Finanças locais)* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, M. (2005). *A nova gestão pública na governação local: o caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho, Braga.
- Rodrigues, M., Tavares, A. & Araújo, J. F. (2013). Municipal service delivery: the role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms. *Local Government Studies*, 38 (5), 615–638.
- Rodrigues, M.A.V. (2012). O tratamento e análise de dados. In Silvestre, H. C. & Araújo, J. F. (Eds.) *Metodologia para a investigação social* (pp.171-210). Lisboa: Escolar Editora.
- Roussillon, H. (1996). Contre le référendum. *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politique*, 77, 184.190.
- Sá, J. (2009). *Quem se abstém? Segmentação e tipologia dos abstencionistas portugueses (1998 - 2008)*. Lisboa: Campo da Comunicação.

- Samuelson & Nordhaus (1999). *Economia* (16ª ed.). Nova Iorque: McGraw Hill.
- Santos, B. S. (2002). *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- Sardica, J. M. (2017). A Democracia e os descontentes. *Revista Nova Cidadania*, 61.
- Schönwälder, G. (2002). New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American local governments. *Development and Change*, 28 (4), 753-770.
- Sebastião, S., Pacheco, A. & Santos, M. (2012). Cidadania digital e participação política: o caso das petições on-line e do orçamento participativo. *Estudos em Comunicação*, 11, 31-51. Lisboa: Universidade Técnica.
- Silva, F. C., Brito, M. & Cabaço, V. (2013). Direitos iguais, vidas desiguais: as atitudes dos portugueses sobre a desigualdade. In In Pinto, A. C., Sousa, L. de, Magalhães, P. (Eds.), *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos* (pp. 153-178). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Silvestre, H. C. (2009). *Gestão pública - Modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Silvestre, H. C. & Silvestre, M. J. C. (2012a). A área, o tema e problema de pesquisa como fatores determinantes no processo de investigação. In Silvestre, H. C. & Araújo, J. F. (Eds.) *Metodologia para a investigação social* (pp. 35-62). Lisboa: Escolar Editora.
- Silvestre, H. C. & Silvestre, M. J. C. (2012b). O projeto de pesquisa: estrutura e componentes. In Silvestre, H. C. & Araújo, J. F. (Eds.) *Metodologia para a investigação social* (pp.211-237). Lisboa: Escolar Editora.
- Soares, A. G. (1997). O défice democrático da União Europeia. *Revista Análise Social*, 32 (142), 627-648.
- Sorensen, R. J. (2006). Local government consolidations: The impact of political transaction costs. *Public Choice*, 127 (1-2), 75–95.
- Sotto Maior, M. (1998), O direito de ação popular na Constituição da República Portuguesa. In *Documentação e direito comparado*, 75/76.
- Sousa, G. V. (1998). *Metodologia da investigação, redação e apresentação de trabalhos científicos*. Porto: Livraria Civilização Editora.

- Tavares, A. F. & Rodrigues, M. (2013). Los instrumentos de participación política y administrativa a nível local: un análisis empírico de las opciones de los municípios portugueses. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 155, 141-172.
- Tavares, C. I. C. (2011). *O associativismo e a participação cívica dos jovens em meio rural* (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica Portuguesa, Viseu.
- Tavares, R. (2015). *Esquerda e direita: guia histórico para o século XXI*. Lisboa: Tinta da China.
- Teixeira, I. (2008). *Participação dos cidadãos na vida política local: o contributo da comunicação pública* (Dissertação de Mestrado). Universidade Fernando Pessoa, Lisboa
- Trincão, A. M. M. (2012). *Mecanismos de participação política e a qualidade da democracia nos municípios portugueses* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho, Braga.
- Vieira, P. C. (2009). *Referendo: mecanismo de democracia directa no espaço europeu* (Dissertação de Pós-Graduação). Universidade do Porto, Porto.
- Wood, B. D. & Bothe, J. (2004). Political transaction costs and the politics of administrative design. *The Journal of Politics*, 66 (1), 176 –202.
- Zúquete, J. P. (2015). Responsabilização Vertical. In Pinto, A. C., Sousa, L. de, Magalhães, P. (Eds.), *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

APÊNDICES

Referendos não realizados ao abrigo da Lei n.º 49/90, de 24 e agosto

Acórdão	N.º 238/1991
Deliberação	Assembleia Municipal de Peniche
Iniciativa	Nove membros da Assembleia Municipal
Data de deliberação	30 de abril de 1991
Maioria	PSD
Tema	Criação de freguesia
Pergunta (s)	Deseja ver criada uma nova freguesia que abranja as povoações de Bufarda, Casal do Veríssimo, Alto Foz e Carqueja?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	29 de maio de 1991

Acórdão	N.º 242/1991
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Arazede (Montemor-o-Velho)
Iniciativa	Junta de Freguesia
Data de deliberação	20 de maio de 1991
Maioria	PS
Tema	Criação de freguesia
Pergunta (s)	Quer continuar a pertencer à freguesia de Arazede? Quer fazer parte da nova freguesia do Tojeiro?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	12 de Junho de 1991

Acórdão	N.º 360/1991
Deliberação	Assembleia Municipal de Torres Vedras
Iniciativa	Câmara Municipal
Data de deliberação	6 de junho de 1991
Maioria	PS
Tema	Escolha de um feriado municipal
Pergunta (s)	Em que dia deve ser o feriado nacional: 3 de fevereiro, 27 de outubro ou 11 de novembro?
Decisão do Tribunal Constitucional	Incorreção na pergunta que só pode ter duas respostas: sim ou não (n.º 1 do artigo 7º da Lei n.º 49/90, de 24/08)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	9 de junho de 1991

Acórdão	N.º 432/1991
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Riba de Ave (Vila Nova de Famalicão)
Iniciativa	Grupo do PSD na Assembleia de Freguesia
Data de deliberação	28 de setembro de 1991
Maioria	CDU (PCP/PEV)
Tema	Construção de uma estação de tratamentos de resíduos sólidos
Pergunta (s)	Concorda com a construção na área da freguesia e vila de uma estação de tratamento de resíduos sólidos?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	14 de novembro de 1991

Acórdão	N.º 94-498-P (1994)
Deliberação	Assembleia Municipal de Lousada
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	24 de junho de 1994
Maioria	PS
Tema	Transferência de uma freguesia para outro município
Pergunta (s)	Aceita ou não a integração da sua freguesia no eventual concelho de Vizela ¹² ?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	13 de julho de 1994

Acórdão	N.º 983/1996
Deliberação	Assembleia Municipal de Estarreja
Iniciativa	Membros da Assembleia Municipal
Data de deliberação	12 de julho de 1996
Maioria	PS
Tema	Construção de uma unidade de incineração e tratamento físico-químico de resíduos industriais no Município
Pergunta (s)	1º.- Deve a Assembleia Municipal de Estarreja tomar posição favorável à construção de uma unidade de incineração e tratamento físico-químico de resíduos industriais no Município? 2ª.- Deve a Câmara Municipal dar parecer favorável ou aprovar a instalação ou construção de uma unidade de incineração de tratamento físico-químico de resíduos industriais no Município em qualquer processo administrativo em que intervenha relativo a loteamento, obras de urbanização, obras de construção, Plano Municipal de urbanização ou licenciamento industrial?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	7 de agosto de 1996

Acórdão	N.º 390/1998
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Asseiceira (Tomar)
Iniciativa	Três membros da Assembleia de Freguesia
Data de deliberação	30 de abril de 1998
Maioria	PS
Tema	Criação de freguesia
Pergunta (s)	Concorda coma criação da freguesia da Linhaceira?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	26 de maio de 1998

Acórdão	N.º 391/1998
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Caramos (Felgueiras)
Iniciativa	Presidente da Junta de Freguesia
Data de deliberação	12 de maio de 1998
Maioria	PS
Tema	Integração de freguesia num município
Pergunta (s)	Concorda que a freguesia de Caramos seja integrada no futuro concelho da Lixa?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de apresentação antecipada à assembleia de freguesia (alínea a) do n.º 3 do artigo 12º da Lei n.º 49/90, de 24 de agosto)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	26 de maio de 1998

¹² Estavam em causa as freguesias de Barrosas (Sta. Eulália) e Barrosas (Santo Estêvão) no eventual concelho de Vizela.

Acórdão	N.º 113/1999
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Abação/S.Tomé (Guimarães)
Iniciativa	Três membros da Assembleia de Freguesia
Data de deliberação	6 de fevereiro de 1999
Maioria	CDS/PP
Tema	Criação de freguesia
Pergunta (s)	Concorda com a criação da freguesia de Abação (S. Cristóvão), com os limites geográficos correspondentes à respetiva paróquia eclesiástica?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	24 de fevereiro de 1999

Acórdão	N.º 398/1999
Deliberação	Assembleia Municipal de Portimão
Iniciativa	Câmara Municipal
Data de deliberação	28 de maio de 1999
Maioria	PS
Tema	Demolição de antigo mercado
Pergunta (s)	Concorda com a construção de uma alameda na Praça da República, entre a Rua Diogo Tomé e a R. França Borges, com a criação de uma ampla zona verde e de lazer, o que implica a demolição do antigo “mercado de verdura”?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de objetividade e clareza – Não obediência aos critérios do n.º 2 do artigo 7º Demolição de antigo mercado
Data da decisão do Tribunal Constitucional	23 de junho de 1999

Acórdão	N.º 495/1999
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Louredo (Santa Maria da Feira)
Iniciativa	Junta de Freguesia
Data de deliberação	25 de agosto de 1999
Maioria	PSD
Tema	Localização de cruzeiro
Pergunta (s)	1- Concorda que as obras sejam efetuadas tal como constam do projeto aprovado pela Junta e Assembleia de Freguesia, ficando o cruzeiro no local onde já se encontra implantado? 2 – Pretende que o cruzeiro seja colocado dentro da rotunda? 3 – Pretende que o cruzeiro seja colocado no largo, junto à Escola de Vila Seca, de forma que possa ser contornado?
Decisão do Tribunal Constitucional	Impossibilidade de obtenção de uma resposta concludente ou inequívoca, em termos de “sim” ou “não”, tal como o exige o n.º 1 do artigo 7º da Lei n.º 49/90
Data da decisão do Tribunal Constitucional	15 de setembro de 1999

Acórdão	N.º 518/1999
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Moita (Alcobaça)
Iniciativa	PS
Data de deliberação	6 de setembro de 1999
Maioria	PS
Tema	Transferência de freguesia para outro município
Pergunta (s)	Concorda com a mudança da freguesia da Moita para o concelho da Marinha Grande?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de competência exclusiva (artigo 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	22 de setembro de 1999

Acórdão	N.º 694/1999
Deliberação	Assembleia Municipal de Barcelos
Iniciativa	Eleito da CDU na Assembleia Municipal
Data de deliberação	3 de dezembro de 1999
Maioria	PSD
Tema	Traçado de estradas
Pergunta (s)) Sim ou não aos traçados propostos pela AENOR na A11/C14? b) Sim ou não a outras soluções?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de apresentação atempada à assembleia de freguesia (alínea a) do n.º 3 do artigo 12º da Lei n.º 49/90, de 24 e agosto); subscrição por apenas um terço (8º/b); falta de objetividade e imprecisão do âmbito territorial
Data da decisão do Tribunal Constitucional	22 de dezembro de 1999

Acórdão	N.º 01/2000
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Vascões (Paredes de Coura)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	5 de dezembro de 1999
Maioria	PSD
Tema	Criação de área protegida
Pergunta (s)	Eventual criação de área protegida nos baldios e outras propriedades privadas, que a CM quer levar a efeito
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de uma verdadeira pergunta de sim ou não (art. 7º/1 da Lei n.º 49/90, de 24 e agosto)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	4 de janeiro de 2000

Acórdão	N.º 02/2000
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Bico (Paredes de Coura)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	5 de dezembro de 1999
Maioria	PSD
Tema	Criação de área protegida
Pergunta (s)	Está de acordo com a criação da Área Protegida do Corno do Bico?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de apresentação antecipada à assembleia de freguesia (alínea a) do n.º 3 do artigo 12º da Lei n.º 49/90, de 24 e agosto)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	4 de janeiro de 2000

Acórdão	N.º 93/2000
Deliberação	Assembleia Municipal de Barrancos
Iniciativa	Câmara Municipal
Data de deliberação	7 de janeiro de 2000
Maioria	CDU (PCP/PEV)
Tema	Realização de corridas de touros com touros de morte
Pergunta (s)	Concorda que continuem a realizar-se as Festas de agosto na sua integralidade, tal como é tradição, sem qualquer exceção?" "Concorda que se requeira a inconstitucionalidade por omissão ao Tribunal Constitucional através do Presidente da República, a fim de legalizar-se a morte dos touros no quadro das Festas de agosto?" "Concorda que se requeira a fiscalização abstrata da constitucionalidade do Decreto n.º 15355 que proíbe os touros de morte, sem exceção, ao Tribunal Constitucional, através do Presidente da República, do Procurador Geral da República ou de 1/10 dos deputados à Assembleia da República?"
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de objetividade e clareza das perguntas (artigo 7º/2) e falta de competência (art. 3º/1)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	15 de fevereiro de 2000

Acórdão	N.º 94/2000
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Bico (Paredes de Coura)
Iniciativa	Junta de Freguesia
Data de deliberação	16 de janeiro de 2000
Maioria	PSD
Tema	Criação de área protegida
Pergunta (s)	Está de acordo com a criação da Área Protegida do Corno do Bico?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de objetividade, clareza e precisão (n.º 2 do artigo 7º)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	16 de fevereiro de 2000

Acórdão	N.º 95/2000
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Vascões (Paredes de Coura)
Iniciativa	Junta de Freguesia
Data de deliberação	16 de janeiro de 2000
Maioria	PSD
Tema	Criação de área protegida
Pergunta (s)	Está de acordo com a criação da Área Protegida do Corno do Bico?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de objetividade, clareza e precisão (n.º 2 do artigo 7º)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	16 de fevereiro de 2000

Ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto

Acórdão	N.º 259/2004
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Gaula (Santa Cruz)
Iniciativa	Junta de Freguesia
Data de deliberação	1 de março de 2004
Maioria	PS/CDS-PP
Tema	Localização de unidades industriais
Pergunta (s)	Concorda com a retirada de todas as unidades de transformação (britadeiras, centrais de asfalto e de betão e outros equipamentos do género) existentes no Vale do Porto Novo – Gaula?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais (art. 8º da Lei Orgânica N.º 4/2000)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	14 de abril de 2004

Acórdão	N.º 328/2004
Deliberação	Assembleia Municipal da Guarda
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	5 de maio de 2004
Maioria	PS
Tema	Localização de hospital
Pergunta (s)	1. Concorda com a construção de qualquer tipo de habitação em terrenos da propriedade da Junta de Freguesia da Costa da Caparica, na Mata de Santo António? 2. Concorda com a construção de três campos de ténis, dois restaurantes, um parque de merendas, ringue de patinagem e área de piqueniques, na Mata de Santo António, propriedade da Junta de Freguesia da Costa da Caparica?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais (art. 8º)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	11 de maio de 2004

Acórdão	N.º 359/2006
Deliberação	Assembleia de Freguesia da Costa da Caparica (Almada)
Iniciativa	Três elementos do PSD na Assembleia de Freguesia
Data de deliberação	17 de maio de 2006
Maioria	PSD
Tema	Construção de habitação e equipamentos em determinado local
Pergunta (s)	1. Concorde com a construção de qualquer tipo de habitação em terrenos da propriedade da Junta de Freguesia da Costa da Caparica, na Mata de Santo António? 2. Concorde com a construção de três campos de ténis, dois restaurantes, um parque de merendas, ringue de patinagem e área de piqueniques, na Mata de Santo António, propriedade da Junta de Freguesia da Costa da Caparica?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do n.º 1 do artigo 3º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4º da Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto (falta de competências e matéria regulada por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as autarquias locais)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	8 de junho de 2006

Acórdão	N.º 524/08¹³
Deliberação	Assembleia Municipal de Viana do Castelo
Iniciativa	Câmara Municipal
Data de deliberação	6 de outubro de 2008
Maioria	PS
Tema	Adesão do Município de Viana do Castelo à CIM Minho-Lima
Pergunta (s)	Concorde que o Município de Viana do Castelo integre a Comunidade Intermunicipal Minho Lima a constituir pelos municípios da respetiva NUT III, - Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponta da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira, no quadro da Lei n.º 45/2008?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de objetividade, clareza e precisão – Não obediência aos critérios do n.º 2 do artigo 7º
Data da decisão do Tribunal Constitucional	29 de outubro de 2008

O Tribunal Constitucional acabou por se pronunciar sobre outras questões atinentes à proposta de realização de referendo local em Viana do Castelo. Um deles, o acórdão n.º 634/2008, de 23 de dezembro, dizia respeito ao direito de antena no referendo local e, no outro, o acórdão n.º 635/2008, o Grupo de Cidadãos Eleitores, com a designação "Movimento Sim, é Natural", constituído para efeito de participação no referendo local a realizar em 25 de Janeiro de 2009, no município de Viana do Castelo, interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto no artigo 102.º-B, n.ºs 1 e 2, da Lei do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, e alterada, por último, pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro (LTC), contra a deliberação da Comissão Nacional de Eleições (CNE), tomada na sessão de 16 de Dezembro de 2008, que não aceitou a sua inscrição para o referido efeito.

Acórdão	N.º 100/2009
Deliberação	Assembleia Municipal de Mirandela
Iniciativa	Câmara Municipal
Data de deliberação	16 de fevereiro de 2009
Maioria	PSD
Tema	Manutenção da Linha Ferroviária do Tua
Pergunta (s)	Concorde com a manutenção da Linha Ferroviária do Tua?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais referidos no artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	3 de março de 2009

¹³ O Acórdão n.º 559/08 verificou a constitucionalidade e legalidade do referendo local depois da reformulação da pergunta efetuada em sessão extraordinária da AM de 5 de novembro de 2008.

Acórdão	N.º 394/2010
Deliberação	Assembleia Municipal de Santa Cruz da Graciosa
Iniciativa	Grupo do PSD na Assembleia Municipal
Data de deliberação	29 de setembro de 2010
Maioria	PS
Tema	Demolição de coreto
Pergunta (s)	Concorda com a demolição do Coreto da Praça Fontes Pereira de Melo, em Santa Cruz da Graciosa?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de outubro de 2010

Acórdão	N.º 435/2011
Deliberação	Assembleia Municipal do Cartaxo
Iniciativa	Grupo do BE na Assembleia Municipal
Data de deliberação	1 de setembro de 2011
Maioria	PS
Tema	Concessão de parque de estacionamento
Pergunta (s)	1 – Concorda que a Câmara Municipal do Cartaxo contratualize a concessão de exploração do parque público de estacionamento coberto, e de mais 620 lugares de estacionamento dispersos nas ruas circundantes ao centro, que são neste momento públicos, por um prazo de 30 anos a uma empresa privada? 2 – Concorda que a gestão do estacionamento em espaço público no Município do Cartaxo deve ser feita pelos serviços da autarquia, e as receitas do mesmo, devem reverter para a Câmara Municipal?
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de objetividade, clareza e precisão – Não obediência aos critérios do n.º 2 do artigo 7º
Data da decisão do Tribunal Constitucional	3 de outubro de 2011

Acórdão	N.º 96/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Pindelo dos Milagres (São Pedro do Sul)
Iniciativa	Junta de Freguesia
Data de deliberação	27 de janeiro de 2012
Maioria	PSD
Tema	Instalação de uma fábrica de transformação de carne de origem animal
Pergunta (s)	Concorda com o arrendamento de terreno baldio propriedade da Freguesia, para instalação de fábrica de transformação de subprodutos de carne de origem animal de categoria 3 e categoria 1?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do n.º 1 do artigo 3º
Data da decisão do Tribunal Constitucional	28 de fevereiro de 2012

Acórdão	N.º 384/2012
Deliberação	Assembleia Municipal de Barcelos
Iniciativa	Eleitos do BE na Assembleia Municipal
Data de deliberação	22 de junho de 2012
Maioria	PSD
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda que a Assembleia Municipal de Barcelos se pronuncie a favor da reorganização das freguesias integradas no Município de Barcelos, promovendo a agregação, fusão ou extinção de quaisquer uma delas?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do n.º 1 do artigo 3º
Data da decisão do Tribunal Constitucional	16 de julho de 2012

Acórdão	N.º 391/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Crestuma (Vila Nova de Gaia)
Iniciativa	Junta de Freguesia
Data de deliberação	19 de julho de 2012
Maioria	PSD/CDS/PP
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	1.ª – Concorda com a alteração dos limites territoriais da freguesia de Crestuma? 2.ª – Concorda com a junção da freguesia de Crestuma, com a freguesia de Lever, ou Sandim, ou Olival?»
Decisão do Tribunal Constitucional	Falta de objetividade, clareza e precisão – Violação do n.º 2 do artigo 7º
Data da decisão do Tribunal Constitucional	9 de Agosto de 2012

Acórdão	N.º 398/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Crestuma (Vila Nova de Gaia)
Iniciativa	Presidente da Assembleia de Freguesia
Data de deliberação	16 de agosto de 2012
Maioria	PSD/CDS/PP
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	1.ª – Concorda com a junção da freguesia de Crestuma com a freguesia de Lever? 2.ª – Concorda com a junção da freguesia de Crestuma com a freguesia de Olival? 3.ª – Concorda com a junção da freguesia de Crestuma com a freguesia de Sandim?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do artigo 7.º, n.º 2
Data da decisão do Tribunal Constitucional	28 de agosto de 2012

Acórdão	N.º 400/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Meia Via (Torres Novas)
Iniciativa	Eleitos pelo GCE "Meia Via no Coração"
Data de deliberação	17 de agosto de 2012
Maioria	Grupo de Cidadãos Eleitores (GCE)
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com a integração da freguesia de Meia Via no concelho do Entroncamento?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	4 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 402/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Melres (Gondomar)
Iniciativa	Junta de Freguesia de Melres
Data de deliberação	30 de agosto de 2012
Maioria	Grupo de Cidadãos Eleitores (GCE)
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com uma alteração dos limites territoriais da Freguesia de Melres que resulte numa agregação com qualquer, ou quaisquer, das Freguesias de Medas, Lomba ou Covelo?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	18 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 405/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Lapa do Lobo (Nelas)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	8 de setembro de 2012
Maioria	PSD/CDS/PP
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com a alteração dos limites territoriais da freguesia de Lapa do Lobo?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 405/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Agueira (Nelas)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	10 de setembro de 2012
Maioria	PSD/CDS/PP
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com a alteração dos limites territoriais da freguesia de Agueira?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 405/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Santar (Nelas)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	11 de setembro de 2012
Maioria	PSD/CDS/PP
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com a alteração dos limites territoriais da freguesia de Santar?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 405/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Moreira (Nelas)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	6 de setembro de 2012
Maioria	GCE
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com a alteração dos limites territoriais da freguesia de Moreira?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 405/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Vilar Seco (Nelas)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	11 de setembro de 2012
Maioria	PSD/CDS/PP
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com a alteração dos limites territoriais da freguesia de Vilar Seco?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 405/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Senhorim (Nelas)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	10 de setembro de 2012
Maioria	PSD/CDS/PP
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda com a alteração dos limites territoriais da freguesia de Senhorim?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação dos limites temporais do art. 8.º da Lei Orgânica n.º 4/2000
Data da decisão do Tribunal Constitucional	19 de setembro de 2012

Acórdão	N.º 469/2012
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Moure (Póvoa de Lanhoso)
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	30 de setembro de 2012
Maioria	PS
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	1.ª – Concorda com a agregação da freguesia de Moure com a freguesia de Águas Santas, concelho da Póvoa de Lanhoso? 2.ª – Concorda com a agregação da freguesia de Moure com a freguesia de São Paio de Pousada, concelho de Braga? 3.ª – Concorda com a possibilidade da freguesia de Moure deixar de ter uma Junta de Freguesia com competências e atribuições para o exercício de funções na delimitação territorial da própria freguesia tal como existe atualmente?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do artigo 28º/5/a: quando a deliberação de realização da consulta for manifestamente inconstitucional ou ilegal (não foi admitido o requerimento)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	10 de outubro de 2012

Acórdão	N.º 470/2012
Deliberação	Assembleia Municipal de Torre de Moncorvo
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	28 de setembro de 2012
Maioria	PS
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	Concorda que a Assembleia Municipal de Torre de Moncorvo se pronuncie a favor da reorganização das freguesias integradas no seu Município, promovendo a agregação, fusão ou extinção de qualquer uma delas?
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do artigo 28º/5/a: quando a deliberação de realização da consulta for manifestamente inconstitucional ou ilegal (não foi admitido o requerimento)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	16 de outubro de 2012

Acórdão	N.º 593/2012
Deliberação	Assembleia Municipal da Covilhã
Iniciativa	Não especificada
Data de deliberação	23 de novembro de 2012
Maioria	PSD
Tema	Reorganização administrativa territorial autárquica
Pergunta (s)	A deliberação em causa aprova um «projeto de Deliberação para a realização de um Referendo de âmbito local, tendo em vista a apresentação de um projeto alternativo de reorganização administrativa do território do Município da Covilhã», sem que da referida deliberação ou da proposta que lhe esteve subjacente conste a pergunta ou perguntas a submeter a referendo.
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do artigo 28º/5/a: quando a deliberação de realização da consulta for manifestamente inconstitucional ou ilegal (não foi admitido o requerimento)
Data da decisão do Tribunal Constitucional	6 de dezembro de 2012

Acórdão	N.º 21/2013	
Deliberação	Assembleia de Freguesia de Moimenta de Maceira Dão (Mangualde)	
Iniciativa	Presidente da Junta de Freguesia	
Data de deliberação	29 de dezembro de 2012	
Maioria	PSD	
Tema	Delimitação territorial de freguesias	
Pergunta (s)	- Concorda em pertencer à freguesia de Espinho? - Concorda em pertencer à freguesia de Moimenta de Maceira Dão?	
Decisão do Tribunal Constitucional	Violação do artigo 28º/5/a: quando a deliberação de realização da consulta for manifestamente inconstitucional ou ilegal (não foi admitido o requerimento)	
Data da decisão do Tribunal Constitucional	10 de janeiro de 2013	
Número médio de dias entre a deliberação do órgão autárquico e a decisão do Tribunal Constitucional em relação a deliberações do Tribunal Constitucional que indeferiram a realização de referendos:		21