



ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)

Instituto Politécnico de Bragança

Branca Flor Cardoso Lopes Ribeiro

**A participação cívica nos municípios da
Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes
(CIM-TTM)**

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças

Orientada por

Nuno Adriano Baptista Ribeiro

IPB, novembro, 2022

Resumo

A realidade que hoje vivemos exige que exista, cada vez mais, uma aproximação das instituições aos cidadãos, e destes às mesmas, em especial no poder local, dada a proximidade na satisfação das necessidades mais prementes.

Neste contexto, pretende-se, neste estudo, compreender em que medida a participação cívica do munícipe na Assembleia Municipal apoia o órgão executivo e influencia, de entre outros aspetos, as políticas públicas, o orçamento municipal, bem como a prestação de contas (*accountability*).

Serão objeto de estudo os municípios que integram a Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM). As Terras de Trás-os-Montes localizam-se no Nordeste de Portugal, abrangendo uma área de cerca de 5538 km². O território é constituído pelos concelhos de Alfândega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais.

O estudo adotará uma metodologia qualitativa e quantitativa. A recolha de dados será efetuada através da análise das atas das sessões da Assembleia Municipal, bem como de outros instrumentos, no mandato autárquico 2017-2021, obtidas no *site* institucional de cada município.

Os dados serão tratados, tendo por base o conteúdo dos documentos recolhidos, com recurso a programas de análise qualitativa e quantitativa. A análise permitirá perceber, de entre outros aspetos, o género do cidadão que participa; as áreas de intervenção; se das intervenções resultou acolhimento pelo órgão executivo e se houve influência na definição de políticas públicas, no orçamento municipal e prestação de contas. Genericamente, pretende-se perceber se a participação cívica contribuiu para a melhoria do sistema político, administrativo e democrático do seu concelho.

Palavras-chave: Cidadania, Democracia, Assembleia Municipal, Orçamento Municipal, *Accountability*.

Abstract

The reality that we live today requires that there is, increasingly, an approximation of institutions to citizens, and from these to the same, especially in the local government, given the proximity in the satisfaction of the most pressing needs.

In this context, this study intends to understand to what extent the citizen's civic participation in the Municipal Assembly supports the executive body and influences, among other aspects, public policies, the municipal budget, as well as accountability).

The municipalities that make up the Intermunicipal Community of Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM) will be the object of study. The Terras de Trás-os-Montes are located in the northeast of Portugal, covering an area of about 5538 km². The territory comprises the municipalities of Alfândega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso and Vinhais.

The study will adopt a qualitative and quantitative methodology. Data collection will be carried out through the analysis of the summary of the sessions of the Municipal Assembly, as well as other instruments, in the 2017-2021 municipal mandate, obtained from the institutional website of each municipality.

The data will be processed, based on the content of the documents collected, using qualitative and quantitative analysis programs. The analysis will make it possible to understand, among other aspects, the gender of the citizen who participates; the areas of intervention; whether the interventions resulted in acceptance by the executive body and whether there was any influence on the definition of public policies, on the municipal budget and accountability. Generally, it is intended to understand if civic participation contributed to the improvement of the political, administrative and democratic system of its county.

Keywords: Citizenship, Democracy, Municipal Assembly, Municipal Budget, Accountability.

Agradecimentos

As minhas primeiras palavras são devidas há minha família, em especial marido e filho, pelo apoio e presença que implicou a realização deste desafio e aprendizagem. Agradeço por todo o amor e palavras de ânimo.

A todas as pessoas que de algum modo contribuíram e colaboraram ao longo deste ano, no desenvolvimento deste trabalho, deixo o meu sincero agradecimento.

A um professor especial (In memoriam) pelas palavras de incentivo que recorro e permanecem vivas.

Ao meu orientador, Doutor Nuno Adriano Baptista Ribeiro, pela simpatia revelada e apoio indispensável à concretização e alargamento do conhecimento. Muito obrigada pela notável e essencial contribuição.

Ao IPB – Instituto Politécnico de Bragança pela oportunidade de concretização desta dissertação.



Lista de Acrónimos e Siglas

ANAM - Associação Nacional das Assembleias Municipais

CIM-TTM - Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes

CRP - Constituição da República Portuguesa

ITM - Índice de Transparência Municipal

RJAL - Regime Jurídico das Autarquias Locais

Índice

Introdução.....	1
Capítulo I – Enquadramento Teórico	
1.1. A Cidadania e a <i>Accountability</i>	2
1.2. Evolução do Estado e a Administração Pública	5
1.3. O Poder Local	6
1.4. As Assembleias Municipais	8
1.5. Orçamento Participativo.....	11
Capítulo II – Enquadramento metodológico	
2.1. Objetivos do Estudo	15
2.2. Hipóteses de Trabalho	17
2.3. Caraterização dos municípios.....	18
2.4. Dados e métodos	21
2.5. Análise Documental	22
Capítulo III – A participação do munícipe nas Assembleias Municipais dos municípios da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM)	
3.1. As intervenções e os meios disponíveis.....	25
3.2. Os resultados das intervenções.....	30
Capítulo IV - Conclusões	31
Referências	34

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Nível de Abstenção nas Eleições Autárquicas de 2017 e 2021	16
Gráfico 2 – Nível de Abstenção nas Eleições Autárquicas de 2021 vs Densidade Populacional	17
Gráfico 3 – Sessões da Assembleia Municipais de outubro de 2017 a setembro de 2021	26
Gráfico 4 – População residente e participação cívica por município	27
Gráfico 5 – Intervenções nas sessões da Assembleia Municipais de outubro de 2017 a setembro de 2021, por género	28
Gráfico 6 – Intervenções nas sessões da Assembleia Municipais de outubro de 2017 a setembro de 2021, por tema	29

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Os municípios, força política e orçamento participativo no ano de 2022	12
Tabela 2 – Percentagem de abstenção, população residente e área, todos em 2021	16
Tabela 3 – Território e população residente	20
Tabela 4 – Indicadores-Chave	21
Tabela 5 – Número de visualizações	23
Tabela 6 – Momento de intervenção do público na Sessão da Assembleia Municipal	24
Tabela 7 – Tempo concedido ao público na Sessão da Assembleia Municipal	25
Tabela 8 – Área, população residente, força política e participação cívica por município	26

Introdução

O presente trabalho representa uma reflexão sobre o papel fundamental da participação cívica nos municípios, tentando-se perceber o exercício do direito à participação em democracia, em territórios caracterizados de baixa densidade populacional, representando no ano de 2021, 19 habitantes por Km².

Os municípios objeto de estudo são os que integram a Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM), abrangendo uma área de cerca de 5538 km², constituído pelos concelhos de Alfândega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais.

A gestão autárquica e a utilização eficaz dos recursos públicos tem vindo a realçar a importância do cidadão num quadro de participação ativa de multiplicidade de atores que interagem com os órgãos dirigentes.

A introdução da democracia em 1974 veio permitir a instauração de uma verdadeira descentralização (artigo 237.º da CRP). A Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada em 1985, no âmbito do Conselho da Europa determina, precisamente, o princípio da autonomia local, considerando-a como *“o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem (...) sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”*.

Para Ferreira (2015) a opacidade da governação urbana e as desigualdades que gera sugerem que o papel dos cidadãos pode ser fundamental para o questionamento dos processos de tomada de decisão, particularmente em contextos de proximidade como os das pequenas e médias cidades.

Seguindo o trabalho de alguns estudiosos nesta temática, procuramos entender se nesta realidade geográfica a população é mais propensa em termos de participação cívica. O efeito da densidade populacional já foi objeto de algumas pesquisas, nomeadamente a de Tavares & Carr (2012).

Do ponto de vista estrutural, o presente estudo inicia-se com o Capítulo I, enquadramento teórico da participação cívica, na medida em que serão abordados, com a devida profundidade e seguindo uma ótica de revisão de literatura, temáticas atinentes à cidadania e a *Accountability*, a evolução do Estado e a Administração Pública, o poder local, as Assembleias Municipais, e o Orçamento Participativo.

O Capítulo II, onde se apresenta o enquadramento metodológico, descreve o objetivo do estudo; aborda os níveis de abstenção nas eleições autárquicas dos municípios em estudo, o índice de transparência municipal e seus resultados publicados, a constituição da Associação Nacional das Assembleias Municipais (ANAM). Apresenta, também a caracterização dos municípios, e a

análise documental das atas das sessões das assembleias municipais em estudo, durante o mandato autárquico 2017-2021, seus regimentos municipais e verificação se houve petições subscritas pelos cidadãos.

O capítulo III analisa em maior profundidade a participação do munícipe nas Assembleias Municipais dos municípios da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM) e discute os resultados empíricos obtidos a partir da análise dos dados recolhidos, numa abordagem de simples interpretação e linguagem clara. Aqui são apresentados detalhes da pesquisa referente aos municípios que integram a CIM-TTM.

O capítulo final ambiciona validar as hipóteses acima indicadas ao nível da participação cívica em territórios de baixa densidade populacional, bem como uma abordagem geral ao nível de outros instrumentos de participação. Alicerça-se na revisão de literatura, e artigos de opinião atuais, por forma a refletir na necessidade de alterar padrões de atuação cívica, com enfoque na participação cívica jovem, e necessidade de novas formas de relacionamento administrativo mais exigentes e emergentes.

Capítulo I – Enquadramento Teórico

1.1. A Cidadania e a *Accountability*

Da revisão da literatura sobre esta temática, foi alcançada através da perceção de que diversos autores abordam muitas vezes, de variadas formas, os conceitos de cidadania, democracia, Assembleia Municipal, Orçamento Municipal e *Accountability*,

Mozzicafreddo (2000) designou a expansão dos direitos de cidadania “*nomeadamente os direitos sociais e laborais*”, como uma manifestação da emergência do Estado-Providência

Cabral (2000) chamou a atenção para a importância de que o direito a um nível de vida digno assume em Portugal, contrariando, inclusivamente, o “*desvio à norma demoliberal*” segundo a qual a liberdade é o direito primordial.

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

Para Chevallier (2008), a definição de cidadania evidencia um carácter multidimensional, isto é, a cidadania não se encontra apenas ao nível político. De resto, seria seguramente incompreensível que se consagrasse a cidadania na ordem política, com a dignidade e a autonomia que lhe estão associadas, mas se fosse súbdito, desprovido de direitos e de liberdade ética e intelectual noutros espaços sociais.

Na opinião de Stivers (1996, p. 261) o exercício do poder político em democracia exige instrumentos que garantam a *accountability*, mas é a própria ideia de cidadania que precisa de ser reinventada “baseado na ideia de Aristóteles de cidadão como alguém que governa e é governado por sua vez”, comparando o cidadão do Liberalismo a “um portador de direitos que consente em ser governado para buscar seus próprios interesses da forma mais livre possível... para Aristóteles o melhor modelo cidadão ativo é um cidadão que enfatiza os aspetos performativos e agonísticos da política democrática”.

Segundo Marshall (1950, p. 153) a cidadania teve início num contexto liberal, ao consagrar direitos e garantias de indivíduos que afirmam a sua liberdade face ao Estado, evoluiu para uma dimensão acentuadamente política, com a progressiva universalização do direito de sufrágio e a ampla generalização do direito de associação, para, por fim, assumir uma dimensão social, reconhecendo que o estatuto formal da cidadania carece de uma base material, da obtenção de determinados patamares e níveis de bem estar que “*permita(m) aos cidadãos exercer os seus direitos*”.

Na opinião de Amaral (2014, p. 259) a lenta construção do Estado moderno, não se edificou na base da afirmação dos direitos do indivíduo. As revoluções liberais operaram uma profunda alteração: os indivíduos “*passaram de súbditos a cidadãos (...) nomeadamente porque adquiriram o direito político fundamental, que é o de através do voto, escolher os governantes do país*”.

Segundo Aristóteles (2014, p. 258), a noção de cidadania emergiu, como muitos outros conceitos em áreas tão diversificadas, como a ciência, a política, a expressão artística, ou a filosofia, num contexto clássico. Para este autor, cidadania assentava no direito “*de participar na vida política da cidade – seja na assembleia deliberativa, seja no exercício das magistraturas, seja num tribunal*”.

Para Canotilho e Moreira (2014, p. 716) aquela condição pressupunha, ainda, a inclusão numa “*determinada comunidade política*” e a existência de um determinado estatuto jurídico-político, “*que se traduz num conjunto de direitos face à comunidade e de deveres para com ela*”.

Na opinião de Spanou (2013), a configuração do relacionamento Cidadão-Administração depende, não apenas da densidade do conceito de cidadania em cada momento histórico, mas ainda, da tipologia concreta de Administração, assim como da versão de democracia vigente. A distinção essencial reside na diferenciação dos papéis atribuídos a cidadãos, a funcionários e a

eleitos e, conseqüentemente, à divisão social do trabalho político. Naturalmente que a parceria constitui um salto qualitativo na relação cidadania-Administração.

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

Na opinião de Sousa (2006) nunca é demais sublinhar a importância do Estado em explicar bem a sua ação, não apenas para que a sociedade a entenda ou aceite mas porque esse é um fundamento essencial da vida contemporânea. E tanto assim é a nível central como ao nível local. O ciclo das políticas públicas em sociedades modernas e abertas, impõe grandes cargas informativas nos processos de avaliação, preparação, decisão e implementação de forma estruturada.

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

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

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

Para Braumann (1987, p. 58) a apetência atual pela informação a nível local justifica-se pela *“necessidade de saber, compreender, falar e de se situar”*, na medida em que, para além de ajudar na tomada de decisões, *“contribui para alimentar e enriquecer o debate económico e*

social, para compreender as questões reais do momento, de uma maneira geral para fomentar o diálogo social.”.

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

1.2. Evolução do Estado e a Administração Pública

Para Gomes (2001), estudar a evolução da administração e as relações que existem entre ela e os políticos implica compreender a evolução do Estado. A evolução da Administração Pública está ligada à reforma e à evolução do Estado, pois qualquer reforma que seja feita no Estado é indissociável da reforma da Administração Pública, ou seja, não é possível fazer uma reforma no Estado sem fazer uma reforma na administração pública ou vice-versa.

Rosenbloom (2008, p. 58) define a Administração Pública *“como uma atividade necessária para que a vontade de um governo alcance determinados propósitos ou objetivos, em nome da coletividade”.*

Por outro lado, Amaral (1998, p. 34) define a Administração Pública como a *“organização dos serviços centrais do Estado – o governo, os ministérios, as direções gerais, as repartições públicas os funcionários civis, etc.”.*

Na opinião de Antunes (2007, p. 400), *“Nas últimas décadas o modo de encarar o papel do Estado sofreu alterações importantes face à visão tradicional. O Estado é hoje, tendencialmente, um entre outros atores e a sua força reside na capacidade de obter apoios para as suas causas, mais do que na sua imposição”.*

Para este autor, um novo modelo de Estado tende a desenhar-se e que podemos qualificar como o Estado Garante e que apresenta como características mais relevantes, a Subsidiariedade, a Regulação, a Solidariedade e a Prestação de contas. Na sua opinião, a melhor forma de ter bons governos e resolver os problemas passa por distribuir o poder por aqueles que têm mais competência para os resolver, mas, deste modo, ter igualmente em cada cidadão um vigilante da ação dos governantes. Com a descentralização e o aumento de poderes, os eleitos locais têm uma boa oportunidade para prestar contas de forma próxima face à cidadania local, com simplificação da linguagem, mais simples, mais transparente, que nos leve a aproximação dos cidadãos. A fraca transparência informativa dos documentos contabilísticos da generalidade das organizações não facilita o estabelecimento de relações de confiança com os cidadãos que, face à assimetria de informação, se veem afastados do processo de participação e controlo. A

Administração tem que prestar contas das suas atividades aos cidadãos, sendo este processo inerente ao processo governativo. Prestação de contas (*accountability, imputabilité*) significa a obrigação de divulgar, demonstrar, explicar e justificar o que se faz e como se faz, como se cumprem as responsabilidades financeiras, políticas ou outras, sendo, no entanto, mais do que uma questão jurídica ou procedimental. O lado ético da prestação de contas e dos valores democráticos manifesta-se na abertura e transparência do processo de decisão e das opções políticas, na participação dos cidadãos, clientes e grupos de interesse, e na salvaguarda e uso com parcimónia dos recursos públicos e da confiança depositada.

Tavares (2003) considera que o modelo de gestão empresarial não é melhor que o modelo de gestão pública, a gestão pública é mais exigente, tem de observar procedimentos que assegurem a concorrência, a igualdade e o interesse dos cidadãos.

1.3. O Poder Local

O legislador estabelece no n.º 1 do artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que “*a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*”. Esta redação entrou em vigor em outubro de 1997 e veio alterar o texto original do ano de 1976, e sob o ponto de vista doutrinário, significa o reconhecimento de que o poder local é “*uma administração política, democraticamente legitimada*”.

Segundo Canotilho e Moreira (2014, p. 715) as autarquias locais não se configuram como “*meras corporações administrativas de “administração indireta” do Estado*”. Para estes autores, as autarquias locais não constituem apenas uma manifestação de “*autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político (...): o poder local (...)*”. Por isso é que as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado”.

Por outro lado, estes autores (2014, p. 716) acrescentam que “*autonomia quer dizer poderes próprios mais órgãos próprios*”. Efetivamente, as relações entre a Administração Central e a local, sendo ambas instâncias onde se exerce o poder, constituíram e constituem áreas de fricção institucional constante.

Para Marcos (2016, p. 203) os diferentes agentes da administração real, ao nível local, estavam “*especialmente vocacionados para tornar efetivos os direitos fiscais do monarca*”.

Na opinião de Pierre e Peters (2000), as tensões relativas à distribuição dos recursos públicos podem assumir, múltiplas variáveis, citando o fenómeno do “*passing the buck*”, para descrever a tentação do Estado central, no contexto e ao abrigo do pretexto da descentralização, reduzir as pressões sobre o respetivo orçamento, transferindo acréscimos de responsabilidades com a realização de despesa pública para a administração autárquica.

Coelho (1986, p. 4) defende que “*o reconhecimento oficial de governos autónomos só vai surgir nos finais do séc. XI, com as primeiras cartas de fora*”, sendo certo, no entanto, que nos dois séculos seguintes o fenómeno da outorga deste tipo de documentos conhecerá um assinalável incremento.

Nogueira (1993, p. 93), um dos grandes estudiosos da instituição municipal no século XIX, constata que, “*no longo período que decorre desde o século XV, em que os reis começaram a introduzir nos concelhos os seus corregedores e juizes de fora até os nossos dias, o município viveu sempre tutelado pela coroa. A escassez de recursos nunca o deixou medrar*”.

A introdução da democracia em 1974 veio permitir a instauração de uma verdadeira descentralização (artigo 237.º da CRP).

A Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada em 1985, no âmbito do Conselho da Europa determina, precisamente, o princípio da autonomia local, considerando-a como “*o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem (...) sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos*” (n.º 1 do artigo 3.º), através de “*membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal*” (n.º 2 do artigo 3.º). O mesmo princípio atribui ao poder local “*completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência*” (n.º 2 do artigo 4.º). Determina, ainda, que, em regra, “*as atribuições conferidas às autarquias locais devam ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central, ou regional*” (n.º 4 do artigo 4.º). Constituem seus naturais corolários a regra convencional de que “*as autarquias devem ser consultadas (...) durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessem*” (n.º 6 do artigo 4.º), bem como a da obrigatória consulta prévia sobre a alteração dos respetivos limites territoriais (artigo 6.º).

Por fim, outras três matérias, da maior importância prática e coerência teórica no desenvolvimento do princípio da autonomia local encontram consagração na referida carta europeia: a redução da tutela administrativa à tutela de legalidade (artigo 8.º), o direito a recursos financeiros “adequados” e “proporcionais” à prossecução das suas atribuições (artigo 9.º) e o direito de associação com outras autarquias (artigo 10.º).

O princípio da autonomia do poder local constitui, no nosso ordenamento jus-constitucional, um dos limites materiais a um procedimento de revisão constitucional (alínea n) do artigo 288.º da CRP), integrando-se, assim, na opinião de Canotilho e Moreira (2014, p. 717) no conceito da “*identidade constitucional*”, isto é, do conjunto de princípios fundamentais que formam o “*núcleo essencial*” da Constituição, cuja “*permanência se torna necessária para a própria continuidade*” da lei fundamental.

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

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

Esta, ainda assim extensa, identificação das atribuições municipais, não esgota o elenco das mesmas, uma vez que o emprego do advérbio “*designadamente*” vai habilitar a leitura de que sempre que tal recurso é utilizado, a enumeração que a tende a seguir é meramente exemplificativa. Para Canotilho e Moreira (2014, p. 717) vigora, pois, “*o princípio da universalidade ou da generalidade: a autarquia local prossegue, em princípio, nos termos da lei, todos os interesses próprios das populações – são pessoas coletivas de fins múltiplos*”.

Os municípios dispõem de dois órgãos representativos: a assembleia municipal e a câmara municipal (n.º 2 do artigo 5.º do RJAL). O primeiro assume o carácter de órgão deliberativo (n.º 1 do artigo 6.º do RJAL), enquanto o segundo se constitui como o órgão executivo (n.º 2 do artigo 6.º do RJAL).

Segundo Kersting e Vetter (2003), os intensos e contínuos movimentos de reforma administrativa não poderiam deixar de repercutir-se na governação local e encontram-se na agenda política da generalidade dos países ocidentais. Estes autores (2003, p. 11) sustentam que, genericamente, “*estas reformas podem ser reconduzidas a dois princípios fundamentais: (1) uma melhoria da democracia local; e (2) um aumento da eficiência das políticas públicas locais*”.

Teles (2015, p. 123) questiona a limitação de um efetivo esforço de reforma da administração local a uma mera “*necessidade de redução de custos*”.

Antunes (2003, p. 383) alerta-nos para a “*crescente complexidade das atribuições municipais, as exigências dos cidadãos por melhores serviços públicos, a racionalização do uso dos bens públicos, a pressão do mercado*” como exemplos do quadro complexo em que as autarquias se movem e que as impulsionam a procurar novas práticas gestionárias.

1.4. As Assembleias Municipais

Como referido anteriormente, as assembleias municipais constituem o órgão deliberativo do município, e as suas competências assentam, essencialmente, em torno das funções de

“*apreciação*” e “*fiscalização*” da atuação do órgão executivo e ainda competências de “*funcionamento*” (artigos 24.º, 25.º e 26.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado, em anexo, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, na sua redação atual).

As assembleias municipais reúnem-se, ordinariamente, em cinco sessões anuais (n.º 1 do artigo 27.º) e extraordinariamente, por iniciativa do seu presidente, ou da mesa (n.º 1 do artigo 28.º), ou a requerimento do presidente da câmara (alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º), de um terço dos seus membros (alínea b) do n.º 1 do artigo 28.º), ou, ainda, a requerimento “*de um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 5% do número de cidadãos eleitores até ao limite máximo de 2500*” (alínea c) do n.º 1 do artigo 28.º), sendo esta previsão do legislador, relevante para o objeto do presente estudo.

Quando não se esgota a Ordem de trabalhos numa só reunião, cada sessão pode prolongar-se por várias reuniões.

Os trabalhos da assembleia municipal são coordenados por uma mesa (artigo 29.º), que é presidida pelo membro eleito na primeira reunião de funcionamento da assembleia municipal do novo mandato, imediatamente após a respetiva instalação (n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias).

Para funcionamento, a assembleia municipal dispõe de “*um núcleo de apoio próprio*”, sob orientação do respetivo presidente e “*composto por trabalhadores do município*” (n.º 1 do artigo 31.º do RJAL).

Dispõe ainda de “*instalações e equipamentos necessários*”, a afetar pela câmara municipal (n.º 2 do artigo 31.º) e depende financeiramente do “*orçamento municipal*” (n.º 3 do artigo 31.º).

No ordenamento jurídico das autarquias locais estão previstas várias disposições suscetíveis de promoção de uma cidadania ativa.

Assim, é reconhecido aos cidadãos o direito de iniciativa da convocação extraordinária da assembleia municipal, devendo para o efeito, apresentar um requerimento subscrito por 5% do número de cidadãos eleitores da respetiva circunscrição, com um limite máximo de 2.500 eleitores (alínea c) do n.º 1 do artigo 28.º). Na sequência desta iniciativa, os cidadãos dispõem do direito de participação nas assembleias municipais, sem direito a voto, nos termos regulados pelos respetivos regimentos (n.º 1 do artigo 47.º), podendo aí formular sugestões, ou propostas, que podem ser objeto de votação (n.º 2 do artigo 47.º).

Para além deste direito de participação, outros existem, o de assistência. O artigo 49.º do RJAL consagra o carácter público das sessões dos órgãos deliberativos das autarquias e a

possibilidade de, no seu regimento, se fixar um período de intervenção e esclarecimento ao público.

De salientar que a nenhum cidadão é permitido “*intrometer-se nas discussões*”, nem “*aplaudir ou reprovar as opiniões emitidas, as votações feitas ou as deliberações tomadas*” (n.º 4 do artigo 49.º), sendo esta violação punida com uma coima, para cuja aplicação “*é competente o juiz da comarca, após participação do presidente*” da assembleia municipal (n.º 5 do artigo 49.º).

Esta abertura à presença de público não significa, contudo, liberdade de participação ou de intervenção deste nos debates e nos trabalhos das assembleias. É que a mesma lei que prevê a possibilidade dessa presença determina igualmente que “*a nenhum cidadão é permitido intrometer-se nas discussões, aplaudir ou reprovar as opiniões emitidas, as votações feitas ou as deliberações tomadas*”. O público é, assim, considerado mero *assistente*, podendo estar presente, ver e ouvir tudo quanto se debate, mas sendo-lhe vedado ter outra qualquer intervenção para além disso.

Porém, não obstante este princípio de mera “*presença e assistência aos trabalhos*”, a lei prevê a possibilidade da existência, no decurso da sessão, de um “*período para intervenção e esclarecimento do público*”, cuja concreta disciplina cabe ser estabelecida pelo *regimento* daquele órgão.

Assim, o regimento do órgão deliberativo deve cuidar da previsão, na agenda dos trabalhos, de um período destinado a “*intervenções e esclarecimento do público*”, no decurso do qual este pode interpelar diretamente o órgão, colocando questões, e dele obter esclarecimentos e informações.

Lúcio (2022), recentemente em Bragança, numa sessão de promoção da cidadania entre os jovens, organizada pelo Agrupamento de Escola Abade de Baçal, desafiou os alunos a “*lutarem pelo seu futuro*” e não só a “*permitirem que ele aconteça*”. Dirigiu-se aos alunos do ensino secundário instigando-os a não deixarem de exercer os seus direitos. “*é muito importante despertar reflexões sobre os grandes desafios do presente, a projeção destes desafios no futuro, muito esta dimensão de uma participação pública, na vida pública, seja do ponto de vista da vida económica, social, política, cultural, partindo desta ideia de cidadania ativa*”.

Este autor referiu ainda que “*hoje vai sendo mais difícil trabalhar as questões da cidadania no geral*”. “*A cidadania, hoje, precisa de ter novos protagonistas, novos agentes, a democracia está em crise em muitos aspetos e é necessário retomar o pensamento acerca da validade da democracia*”.

Para Barbosa (2020) a importância das assembleias municipais é inegável para a vida dos cidadãos, referenciando que em todas as assembleias municipais há sempre um período destinado ao público, cujo aparecimento foi justificado pela distância que havia no passado entre o povo e os dirigentes e serviços municipais. Na opinião deste autor, foi, assim, dada ao povo a

possibilidade de intervir quando, por qualquer motivo administrativo, burocrático, pessoal ou de outra índole, ocorresse dificuldade de ligação com os serviços do município. Para este autor, qualquer cidadão tem na assembleia um local privilegiado para expor publicamente o seu problema, perante todas as autoridades municipais.

Na interpretação deste autor, esta possibilidade dada ao município implica, que este só deva intervir quando tem um problema concreto, objetivo, referente à sua vida particular, na mesma medida que um grupo de pessoas só terá legitimidade para intervir coletivamente na assembleia municipal quando existe um problema concreto que afete a todos globalmente.

Também Roseta (2017) escrevia que, poucas assembleias municipais “*terão páginas autónomas na Internet, instrumento hoje fundamental para aumentar a transparência das decisões e o escrutínio dos cidadãos*” acrescentando que “*temos oito comissões permanentes que já realizaram 990 reuniões, das quais resultaram mais de 600 pareceres publicados na nossa página eletrónica*”.

Numa época correntemente caracterizada como uma sociedade da informação e da comunicação, nenhum dos nove municípios que integram a CIM-TTM, objeto do presente estudo, detém *websites* autónomos para as suas assembleias municipais.

1.5. Orçamento participativo e outros mecanismos

Segundo Costa (2014), após algumas experiências anteriores em cidades menores, o Orçamento Participativo cristalizou-se em Porto Alegre, no Brasil, graças a uma “*janela de oportunidade*” que se abriu após a vitória eleitoral do partido dos Trabalhadores, em 1988. Na opinião desta autora não foi apenas aquele governo local que impulsionou o processo participativo, a sociedade civil, particularmente as associações comunitárias, tiveram um forte contributo porque reclamavam 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 Orçamento Participativo (OP).

Para Dias (2009), 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.

Magalhães (2017) publica que 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).

Tabela 1 – Os municípios, força política e orçamento participativo no ano de 2022

Municípios	Força Política	Orçamento Participativo
Alfândega da Fé	PS	Senior e Juventude
Bragança	PPD/PSD	Geral ou Jovem-urbano ou rural
Macedo de Cavaleiros	PS	<i>A lançar em 2023</i>
Miranda do Douro	PPD/PSD.CDS-PP	Jovem
Mirandela	PS	Urbano, Rural e Juventude
Mogadouro	PPD/PSD	
Vila Flor	PPD/PSD.CDS-PP	
Vimioso	PPD/PSD	
Vinhais	PS	<i>A lançar em 2023</i>

Fonte: Adaptação do Ministério da Administração Interna, da consulta aos websites

Da tabela anterior confirma a opinião de Magalhães (2017), ou seja, em territórios da CIM-TTM é mais evidente a tendência para a implementação e emergência já no próximo ano do Orçamento Participativo em municípios liderados pelo Partido Socialista (PS). A capital de distrito liderada pelo Partido Social-Democrata (PSD), e Miranda do Douro, município governado pela coligação formada pelo PSD e pelo Partido Popular (CDS-PP), também têm implementado este instrumento de participação cívica.

Por outro lado, em 2013 assistimos ao surgimento de um mecanismo que veio permitir ao cidadão e ao decisor conhecer o grau de transparência do seu município. Falamos da publicação do Índice de Transparência Municipal (ITM).

Este índice, desenvolvido pela Transparência e Integridade - Associação Cívica (TIAC) e os seus parceiros, foi publicado anualmente desde 2013, e mede anualmente o grau de compromisso do Poder Local com a transparência, ou seja, a “*faculdade de tornar públicos todos os atos do governo e dos seus representantes para providenciar a sociedade civil com informação relevante de forma completa, atempada, e de fácil acesso (i.e. online)*”, através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos *websites* dos 308 municípios, segundo 76 indicadores, agrupados em áreas, e não representa um índice de corrupção, nem significa sucesso eleitoral ou satisfação do eleitorado.

O ITM, caracterizado como uma **ferramenta de capacitação dos cidadãos** foi concebido com o objetivo de promover um **maior envolvimento na vida autárquica e uma melhoria da qualidade da democracia local**.

É ainda reconhecido como um instrumento para a democracia, na mediada em que a **participação ativa e informada dos cidadãos é um aspeto fulcral para o desenvolvimento de qualquer democracia**, valorizando a relação entre estes e o Poder Local. Em Portugal, o caminho percorrido para fortalecer este envolvimento tem sido difícil, mas, aparentemente, bem-sucedido.

Sobre os resultados mais interessantes do ITM nos municípios da CIM-TTM, cujas pontuações, entre zero e 100 pontos, resultam de uma avaliação da informação que é disponibilizada pelas 308 câmaras municipais do país, de acordo com 76 indicadores, agrupados em sete dimensões: informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município; planos e relatórios; impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos; relação com a sociedade; contratação pública; transparência económico-financeira; transparência na área do urbanismo.

O Município de Alfândega da Fé tem sido, nos últimos anos, de 2013 a 2016, líder na área da transparência a nível nacional, de acordo com as avaliações feitas pela referida entidade.

O segundo melhor município do distrito é Bragança, alcançando uma subida gradual ao longo dos anos.

O Município de Vila Flor passa a ser o terceiro lugar do distrito, quando em 2015 era mesmo o pior do distrito, no lugar 305. Em 2016 foi mesmo aquele que mais subiu neste ranking.

Segue-se o Município de Macedo de Cavaleiros, também com uma acentuada subida na tabela, dado que, em 2015, estava apenas no lugar 163.

O quinto município do distrito de Bragança é o de Miranda do Douro, no lugar 60, ainda assim desceu quatro posições.

Segue-se Vimioso, no lugar 70, protagonizando uma das maiores subidas, já que estava no lugar 212, em 2015.

Só depois aparece o município de Mirandela que tem registo uma descida gradual.

Os restantes municípios do distrito registaram nota negativa, inferior a 50 pontos.

De acordo com a informação disponível no *website* da Transparência, após o ano de 2017, não houve a habitual avaliação dos *websites* dos municípios portugueses, sendo retomado o lançamento do índice com a segunda série deste trabalho, já no ano de 2022.

Assim, em setembro passado, o Município de Alfândega da Fé foi novamente reconhecido como uma das autarquias com melhor desempenho no índice de transparência municipal, no ranking das três melhores Câmaras Municipais do país, com menos de 20 mil habitantes.

O Município de Bragança recebeu o Prémio de Reconhecimento às Câmaras Municipais com Maior Índice de Transparência, tendo sido classificada em primeiro lugar entre as 18 capitais de distrito portuguesas e em terceiro na classificação geral nacional.

Por outro lado, em maio de 2016 foi constituída no Cartório Notarial de Mirandela, a Associação Nacional das Assembleias Municipais (ANAM), que visa valorizar o papel das assembleias municipais na organização democrática dos municípios, apoiando e promovendo para o efeito estudos, seminários, congressos e publicações. Representa atualmente, 188 das 308 Assembleias Municipais do país.

Em julho de 2020, a ANAM encerrou, em Bragança, com uma palestra, o ciclo de diálogos que percorreram várias cidades do país ao longo de vários meses. A palestra foi antecedida de uma reunião entre a Direção da ANAM e os presidentes de Assembleias Municipais (AM) que deram o seu testemunho quanto à realidade do funcionamento das assembleias municipais em tempos de pandemia. Em comum todos tinham a convicção de que as AM não são valorizadas como deviam assim como não são detentoras dos poderes que de facto lhes são devidos. Neste sentido, *“há ainda um caminho a percorrer”* como salientou o presidente da ANAM, Albino Almeida.

Alguns dos temas em destaque foram ainda: a implementação de uma Comissão Permanente nas AM, o facto de as AM terem a dignidade da Assembleia da República, a questão dos presidentes de Juntas de Freguesias, a criação da Provedoria do Cidadão, ainda a implementação do poder de inquérito e a importância das Assembleias Municipais em tempos de Covid-19.

Na opinião do presidente da ANAM, Albino Almeida, o papel das Assembleias Municipais nunca esteve tanto em destaque como nos tempos de pandemia, citando a relevância da função das AM como provedores do cidadão.

A ANAM tem promovido candidaturas que visam premiar Boas Práticas nas assembleias municipais, nomeadamente as que se relacionam com um dos seus principais propósitos: aproximar os eleitos dos eleitores, fomentando uma democracia participada, onde os munícipes assumem um papel fundamental, a aposta nas novas tecnologias, na transparência, na inovação e no acesso à informação.

De referir como exemplo da Assembleia Municipal de Ourém que foi premiada neste ano de 2022, com um galardão, na categoria “Democracia, Igualdade e Participação Cívica”, mais concretamente na “Comunicação entre Eleitos e Eleitores”, de onde se destaca o lançamento da APP (aplicação) dos Eleitos Locais, a par de todas as iniciativas levadas a cabo pela referida assembleia, com particular ênfase na AJO - Assembleia Jovem de Ourém, que foram determinantes na avaliação do júri do concurso.

De referir também, no ano de 2019 a atribuição do prémio “Menção Honrosa” à Assembleia Municipal de Bragança, relativamente às “Boas Práticas” desenvolvidas por aqueles serviços.

Em junho de 2022, a ANAM e o Instituto Politécnico de Bragança assinam um protocolo de cooperação que visa a realização conjunta de atividades e eventos em áreas como a participação cívica e política e o poder local. Almeida (2022, p. 23) considera que a parceria é “essencial” para a partilha de informação com os mais jovens sobre o “*papel preponderante das Assembleias Municipais na vida dos cidadãos*”. Refere ainda que a ANAM criou um prémio designado “*João Maria Pavão*”, destinado a encontrar “*Novas Formas de Participação Cidadã Jovem nas Autarquias*” e que conta com a exclusiva participação dos ex-alunos e alunos do Mestrado em Administração Autárquica do IPB. Este prémio pecuniário de 750 euros foi atribuído em junho de 2022 cuja proposta vencedora abordou a temática “*a lei da juventude versus lei da paridade*”.

Esta associação tem promovido a realização de cursos breves no âmbito das **Assembleias Municipais e Capacitação dos Eleitos Locais**, através das plataformas digitais, destinados a eleitos locais, técnicos de autarquias, juristas, gestores locais, funcionários públicos em geral, estudantes, entre outros, por forma a dotar os participantes de maiores conhecimentos e elevação das competências já detidas.

Capítulo II – Enquadramento metodológico

2.1. Objetivos do Estudo

Este estudo analisa os dados ao nível da abstenção nas eleições autárquicas, a participação cívica nas assembleias municipais, os municípios que implementaram instrumentos de participação, mormente orçamento participativo e outros instrumentos ao nível de disponibilização da variada informação aos seus munícipes.

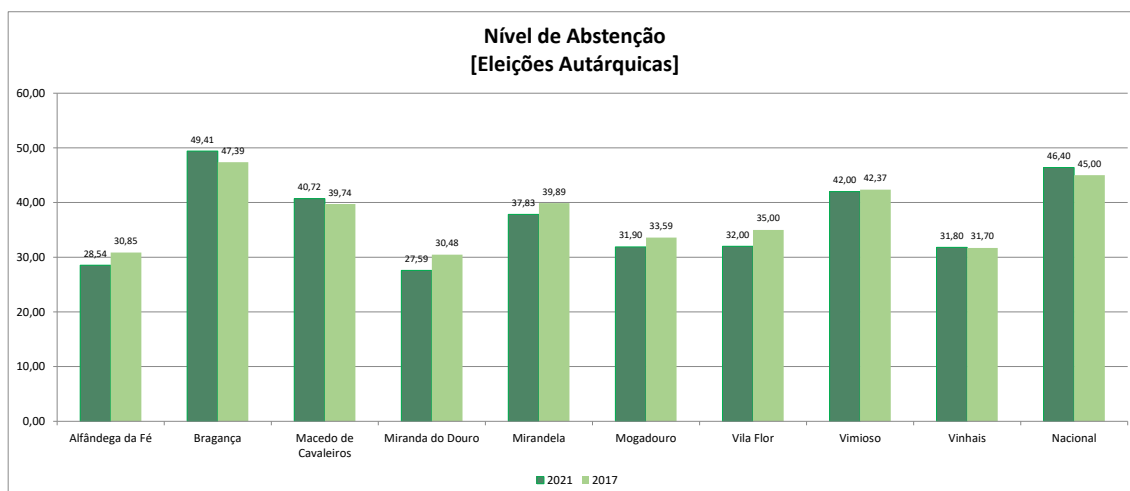
Na opinião de Johnston (1993), a apatia cívica e política, são evidenciados por vários estudos empíricos que demonstram um generalizado afastamento da democracia verificável em países de longa tradição democrática e, bem assim, nas mais recentes democracias.

Para Cabral (2000) é lícito pensar que a cultura das elites governantes constitui parte da explicação para o distanciamento perante o poder político manifestado pela grande maioria da população e que este traço marcante da sociedade portuguesa, cuja elucidação remete para a história política do país dos dois últimos séculos, configura aquilo que se pode designar, como um défice comunicacional entre governantes e governados.

O gráfico seguinte apresenta os níveis de abstenção nas eleições autárquicas dos municípios em estudo, comparando-os com os registados a nível nacional e o respetivo território, que

parecem confirmar as anteriores afirmações. Apenas Miranda do Douro parece contrariar essa tendência, segundo dados da PORDATA e MAI.

Gráfico 1 – Nível de Abstenção nas Eleições Autárquicas de 2017 e 2021.



Fonte: PORDATA e Ministério da Administração Interna.

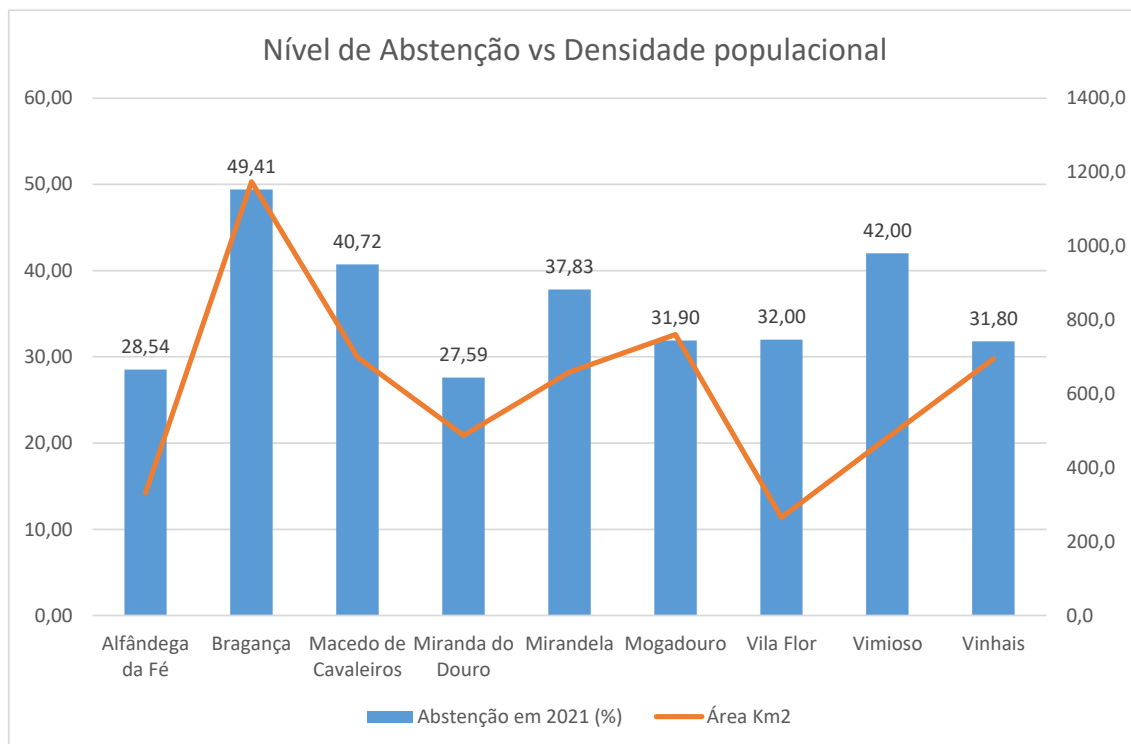
Kelleher e Lowery (2004) em seu estudo sobre a participação nas eleições municipais concluem não ter encontrado nenhuma relação entre o tamanho da cidade e a participação dos eleitores nas eleições municipais.

Tabela 2 – Percentagem de abstenção, população residente e área, todos em 2021

Municípios	Abstenção em 2021 (%)	População residente	Área em Km2
Alfândega da Fé	28,54	4 324	332,0
Bragança	49,41	34 589	1173,6
Macedo de Cavaleiros	40,72	14 252	699,1
Miranda do Douro	27,59	6 464	487,2
Mirandela	37,83	21 394	659,0
Mogadouro	31,90	8 301	760,7
Vila Flor	32,00	6 052	265,8
Vimioso	42,00	4 149	481,6
Vinhais	31,80	7 768	694,8

Fonte: Ministério da Administração Interna, PORDATA e CIM-TTM

Gráfico 2 – Nível de Abstenção nas Eleições Autárquicas de 2021 vs Densidade Populacional



Fonte: Ministério da Administração Interna e CIM-TTM.

Da análise do gráfico 2 também não podemos aferir acerca da existência de relação entre a densidade populacional em quilómetros quadrados e o nível de abstenção nas eleições autárquicas.

2.2. Hipóteses de trabalho

Neste ponto do capítulo II discutimos o enquadramento teórico que fornece sustentação a este estudo. As características pertencentes aos conceitos de participação cívica, e também dos instrumentos de participação cívica que constituem os modelos de base desta pesquisa e, principalmente, proporcionam a constituição das hipóteses apresentadas.

Seguindo o trabalho dos autores Tavares e Carr (2012) esperamos validar as seguintes hipóteses:

H1: Municípios com maior população tendem a apresentar menores taxas de participação cívica;

Assenta na população dos municípios em estudo (n.º de residentes) que pode ser fator condicionante das taxas de participação cívica.

As descobertas de Oliver (2000) apoiam a ideia de que a participação cívica diminui em jurisdições mais populosas.

Para Stein e Dillingham (2004) a concentração populacional pode facilitar a criação de redes sociais densas que estimulam em vez de dificultar a participação, os vizinhos em proximidade geográfica mais próxima são mais propensos a entrar em contato, compartilhar preocupações sobre problemas e a organizar-se para a ação cívica.

Ademais, Carr (2008) refere que a literatura empírica sobre este tema ainda não produziu evidências convincentes da relação complexa entre níveis populacionais e diferenças na forma como esta população está concentrada na contabilização do envolvimento cívico. Para este autor, a densidade populacional pode atenuar o efeito negativo do tamanho da cidade maior na mobilização do grupo e aumentar a probabilidade de participação.

H2: Municípios com populações mais densas tendem a apresentar taxas mais altas de participação; e

A densidade populacional (Hab/Km²) representa a divisão entre o número de habitantes (população residente) e a área de um local ou território. Este índice permite avaliar a distribuição da população em um dado território.

H3: A densidade populacional tem um efeito contingente positivo na relação entre o tamanho da população local e os níveis de participação cívica.

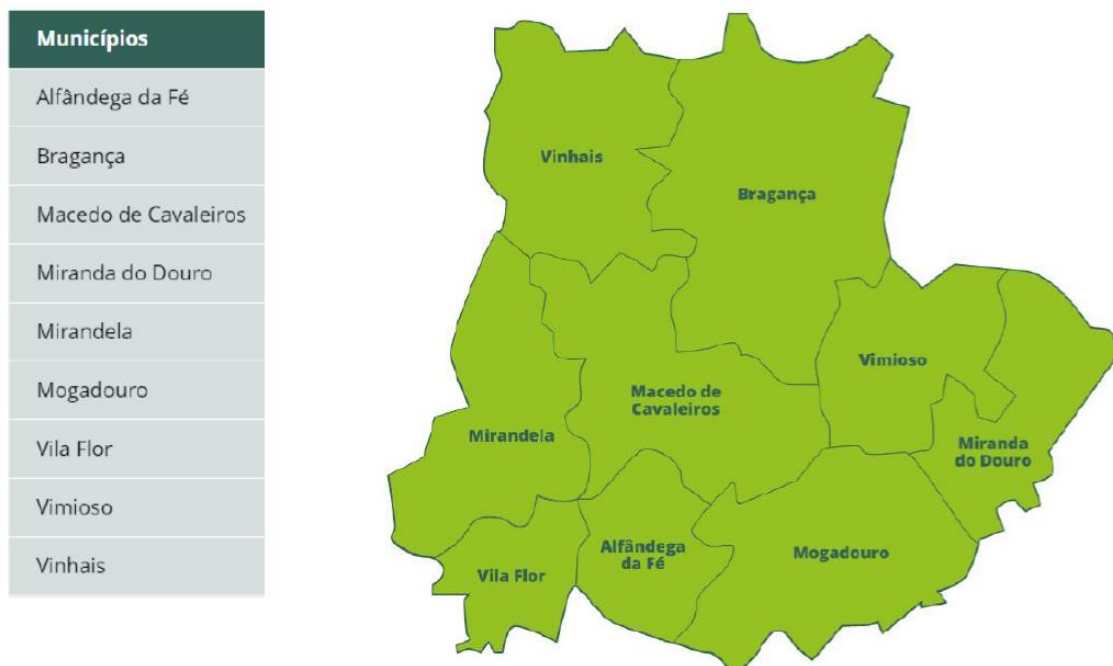
Assim, para Tavares e Carr (2012) o princípio assenta na ideia de que em jurisdições com maior densidade demográfica e, portanto, elevada concentração populacional, a comunicação e a propensão às relações é favorecida, facilitando a organização de associações, aumentando o estímulo a participação cívica.

2.3. Caracterização dos municípios

As autarquias locais pressupõem, o reconhecimento de uma comunidade de interesses próprios da população de uma determinada área geográfica, distintos em relação aos interesses nacionais, que cabe à Administração Central prosseguir.

Para além disso, as autarquias locais têm património e finanças próprias. Uma das mais relevantes dimensões da autonomia local é precisamente a proibição de qualquer forma de tutela política do poder central. Para Ferreira (1993) o governo apenas intervém no exercício da tutela administrativa legalmente definida e que visa apenas a verificação do cumprimento da lei, redefinindo as relações entre o poder central e o poder local, atribuindo a este último uma força e uma representatividade que não pararam de crescer.

São nove concelhos da NUT III de Alto Trás-os-Montes, que constituem a Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM), nomeadamente Alfândega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais, cujo território se estende por 5.553,80 km², com a seguinte representação geográfica:



A CIM-TTM foi criada em setembro do ano de 2013 e tem como principal missão a concretização dos interesses comuns aos municípios que a integram, maximizando sinergias, reforçando a cooperação intermunicipal e promovendo o desenvolvimento sustentado e integrado do território, alicerçado numa estratégia supramunicipal.

As cidades que a integram são todas sedes de concelho. Das vilas, 4 não são sede de concelho: Izeda – concelho de Bragança; Sendim – Concelho de Miranda do Douro; Torre Dona Chama – Concelho de Mirandela e Argozelo-Concelho de Vimioso.

Atualmente com pouco mais de 107 mil habitantes, esta região caracteriza-se pela baixa densidade populacional (19 habitantes por km², em 2021) e pela sua riqueza histórico-cultural, ambiental, natural e gastronómica (sendo um território que está a apostar estrategicamente na valorização do setor do turismo).

O gráfico seguinte representa o território dos nove municípios em números, a área em km² e a população residente (censos 2021).

Tabela 3 – Território e população residente

	Área km2	Freguesias	Aldeias	Vilas	Cidades	População
Alfândega da Fé	332,0	12	28	1	0	4 324
Bragança	1 173,6	39	114	1	1	34 589
Macedo de Cavaleiros	699,1	30	66	0	1	14 252
Miranda do Douro	487,2	13	16	1	1	6 464
Mirandela	659,0	30	101	1	1	21 394
Mogadouro	760,7	21	56	1	0	8 301
Vila Flor	265,8	14	27	1	0	6 052
Vimioso	481,6	10	20	2	0	4 149
Vinhais	694,8	26	105	1	0	7 768

Fonte: PORDATA e CIM-TTM

Da análise dos dados constantes na tabela 3, podemos concluir que nos últimos anos, a região tem seguido a tendência demográfica de perda do número de residentes da região Norte, refletindo-se num aumento da proporção de população muito envelhecida e uma perda de população jovem acentuada.

Em 2021 dos residentes nos nove concelhos, regista-se uma variação entre 49% e 61% da população, que tinha entre 15 e 64 anos, nos extremos temos, Vimioso com 49% e Bragança com 61%.

A população jovem, entre 0 e 14 anos, apresenta uma variação entre 6,4% em Vinhais e 10,8% em Bragança.

A taxa bruta de mortalidade foi de 8,4 óbitos por 1000 habitantes em Macedo de Cavaleiros e de 12 óbitos por 1000 habitantes em Alfândega da Fé. A estimativa da taxa de mortalidade a nível nacional é de 11, sendo que Bragança regista 11,8, ligeiramente acima.

A taxa de desemprego em 2020 situou-se entre 4,6% (Bragança e Miranda do Douro) e 7,3% (Alfândega da Fé), enquanto a nível nacional registou 5,8%. Podemos constatar que os concelhos de Alfândega da Fé, Macedo de Cavaleiros, Mirandela, Mogadouro, e Vila Flor, registam uma taxa de desemprego superior à média nacional. No concelho de Bragança, a taxa de desemprego de 4,6% encontra-se abaixo da média nacional.

Em termos de ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem em 2019, que varia entre 810€ e 1.020€, verifica-se que é inferior ao ganho médio nacional de 1.206€, nos nove municípios.

O valor médio de compra e venda das propriedades em 2019 é inferior ao nível nacional, nos nove municípios, que varia entre 6.633€ em Vimioso e 42.783€ em Bragança. O valor médio de compra e venda das propriedades em 2019 a nível nacional é de 112.470€, o que revela que,

Vimioso encontra-se 94% abaixo relativamente ao nível nacional e Bragança encontra-se 62% abaixo do nível nacional.

O quadro seguinte apresenta a informação mais detalhada.

Tabela 4 – Indicadores-Chave

Indicadores-Chave / Municípios	Alfândega da Fé	Bragança	Macedo de Cavaleiros	Miranda do Douro	Mirandela	Mogadouro	Vila Flor	Vimioso	Vinhais	Portugal
População residente em 2021	4 324	34 589	14 252	6 464	21 394	8 301	6 052	4 149	7 768	
% da população jovem [0-14 anos] em 2021	8,2%	10,8%	9,0%	8,7%	10,1%	8,0%	8,9%	7,1%	6,4%	
% da população entre os 15 e 64 anos em 2021	54,0%	61,0%	56,3%	52,5%	57,8%	54,1%	55,7%	49,0%	49,2%	
% de famílias unipessoais em 2021	27,0%	26,0%	28,0%	29,0%	26,0%	28,0%	26,0%	34,0%	30,0%	
% de alojamentos próprios em 2021	86,6%	77,6%	83,5%	87,0%	78,5%	86,2%	78,1%	90,8%	92,1%	
Partido político mais votado (% do total de votos) em 2021	PS	PPD/PSD	PS	PPD/PSD.CDS-PP	PS	PPD/PSD	PPD/PSD.CDS-PP	PPD/PSD	PS	
Ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem em 2019	867 €	1 020 €	893 €	880 €	958 €	885 €	890 €	855 €	810 €	1 206 €
Valor médio de compra e venda das propriedades em 2019	15 956 €	42 783 €	17 874 €	11 344 €	31 077 €	9 029 €	15 700 €	6 633 €	9 426 €	112 470 €
Taxa de mortalidade sénior (mais de 80 anos) em 2021	12,0%	11,8%	8,4%	11,9%	10,7%	9,0%	12,5%	9,8%	8,9%	11,0%
Estabelecimentos de ensino superior		4			1					
Despesas das CM per capita em 2019		995 €			1 001 €				1 560 €	
Crimes registados em 2020	94	820	335	160	574	154	197	108	155	
Poder de compra per capita em 2019	69,5%	97,0%	73,8%	72,9%	83,6%	69,1%	62,9%	63,3%	59,9%	100,0%
Desempregados inscritos no IEFP no total da população residente (%) em 2020	7,3%	4,6%	6,7%	4,6%	7,0%	6,4%	7,9%	5,7%		5,8%

Fonte: PORDATA

2.4. Dados e métodos

Os dados quantitativos, objeto de análise neste estudo, foram recolhidos, no PORDATA, portal de Estatísticas sobre Portugal e Europa, e no MAI, portal da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, na área reservada às Eleições, que publica todos os resultados eleitorais das eleições realizadas em Portugal. Quanto aos restantes dados utilizados, os mesmos foram obtidos através dos documentos disponibilizados aos cidadãos através da sua publicitação nos *websites* das Câmaras Municipais de Alfândega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais.

Para além dos dados de estatística, o estudo incidiu sobre as atas das sessões da Assembleia Municipal, o regimento municipal que regula o funcionamento daquelas assembleias nestas nove autarquias, e expandimos a recolha de dados ao orçamento participativo, no período de análise compreendido ao mandato autárquico 2017-2021.

A presente recolha incidiu também na verificação de eventuais petições subscritas pelos cidadãos naqueles municípios, verificando-se que, aquele tipo de iniciativa nunca foi interposta.

A recolha de elementos incidiu ainda noutros instrumentos, nomeadamente orçamento municipal, prestação de contas e visualizações no Canal *Youtube*, todos durante o período de maio a outubro de 2022.

2.5. Análise Documental

A análise usa dados agregados ao nível municipal e cada uma de nossas medidas é um indicador de atividade cívica.

O estudo usa variáveis dependentes, nomeadamente a participação dos leitores nas eleições autárquicas. Embora este seja o fator mais fraco de participação ativa, é de longe o indicador de participação política mais amplamente empregado para estudos onde a participação é agregada ao nível da cidade, conforme referem os autores Kelleher & Lowery (2004).

Como mencionado anteriormente, é pretendido também estudar a forma como os cidadãos intervêm nas sessões da assembleia municipal, analisando para o efeito as atas das referidas sessões no período de outubro de 2017 a setembro de 2021.

Interessa ter presente que, nas sessões de instalação dos órgãos municipais e nas sessões extraordinárias das assembleias municipais, não existe período de intervenção do público. Partindo destes pressupostos, a quantidade de sessões realizadas e o número destas com intervenção do público não é coincidente de autarquia para autarquia.

Acresce que durante o período da pandemia Covid-19 os municípios realizaram as suas assembleias municipais por recurso a plataformas digitais de videoconferências.

No dia 28 de fevereiro de 2018, o Município de Bragança, implementou a transmissão *online* e em direto das sessões da assembleia municipal através do Canal *Youtube*, mediante a execução de uma empreitada designada de “*Requalificação do Auditório Paulo Quintela no âmbito da Modernização Administrativa – Salão de Exposições*” que contemplou a requalificação total do auditório onde se realizam as sessões da Assembleia Municipal, e aquisição de equipamentos, com um investimento de € 269.628.

O cidadão pode assistir comodamente e em direto às sessões da Assembleia Municipal de Bragança, através do seu computador, bastando para tal ter acesso à internet e aceder ao Canal *Youtube*.

Tabela 5 – Número de visualizações

Data	Visualizações
28/02/2018	1195
27/04/2018	366
28/06/2018	293
24/09/2018	398
30/11/2018	166
30/01/2019	116
28/02/2019	168
29/04/2019	244
26/06/2019	120
25/09/2019	196
27/11/2019	241
28/02/2020	153
19/06/2020	425
31/07/2020	610
30/09/2020	715
21/12/2020	293
26/02/2021	387
26/04/2021	323
28/06/2021	229
30/07/2021	95
10/09/2021	146
22/12/2021	556
17/02/2022	213
29/04/2022	269
Média	330

Fonte: Própria, através do canal Youtube

Esta nova ferramenta regista uma média de 330 visualizações, nas sessões da Assembleia Municipal de Bragança realizadas até à data. A novidade da primeira sessão transmitida registou um número record de visualizações, face à média global.

No sentido de analisar o nível de participação dos cidadãos efetuou-se a contagem do número de intervenções dos cidadãos em todas as sessões realizadas entre outubro do ano de 2017 a setembro do ano de 2021 (mandato autárquico 2017-2021) e o levantamento do motivo da intervenção dos mesmos (Gráfico 6).

Outro indicador pertinente que permite compreender a importância que é atribuída pelo órgão deliberativo à participação do cidadão, é o momento em que é estabelecido regimentalmente para a intervenção do público, bem como a amplitude temporal do direito de intervenção.

Embora a lei não admita que o público se possa pronunciar sobre qualquer das matérias sujeitas à apreciação e votação por parte dos eleitos locais (n.º 4 do artigo 49.º do RJAL), não dispõe, no entanto de orientação normativa quanto ao objeto da intervenção do público. Essa definição será, assim, estabelecida ao abrigo de regulamentação municipal (n.º 1 do artigo 49.º do RJAL).

De acordo com o regimento da assembleia municipal de, Bragança, Mogadouro e Vila Flor, a intervenção do público está definida para antes do período antes da ordem do dia, mais acessível portanto ao cidadão, que não tem que aguardar que terminem os trabalhos, sendo estes por vezes tão extensos, podendo mesmo ocorrer no dia seguinte. O regimento da assembleia municipal de Mirandela vai mais longe ainda, o cidadão pode optar por fazer a sua intervenção antes do período antes da ordem do dia ou no final da ordem do dia.

Tabela 6 – Momento de intervenção do público na Sessão da Assembleia Municipal

Câmaras Municipais	Momento de Intervenção do Público na sessão da Assembleia Municipal
Alfândega da Fé	No final da Ordem do Dia
Bragança	Antes do Período Antes da Ordem do Dia (após aprovação da ata)
Macedo de Cavaleiros	No final da Ordem do Dia
Miranda do Douro	No final da Ordem do Dia
Mirandela	dois períodos de intervenção abertos ao público: antes do Período Antes da Ordem do Dia e no final da Ordem do Dia
Mogadouro	Antes do Período Antes da Ordem do Dia
Vila Flor	Antes do Período Antes da Ordem do Dia
Vimioso	No final da Ordem do Dia
Vinhais	No final da Ordem do Dia

Fonte: Própria, a partir da leitura do regimento da assembleia municipal e das atas

Outro indicador que pode favorecer a intervenção do público é o tempo concedido para a sua intervenção, importa perceber qual o tempo atribuído, em termos globais e individuais, a essas participações.

O destaque, vai para, a assembleia municipal de Alfândega da Fé e de Bragança, onde cada cidadão dispõe de 10 minutos para intervir e Mirandela, com dois períodos de intervenção de cinco minutos cada. Mas é corrente uma prática cinco minutos concedidos para a intervenção individual do cidadão.

De referir que, nas Câmara Municipais de, Miranda do Douro, Vimioso e Vinhais, não foi localizada a publicitação do regimento da assembleia municipal respetiva, o que limitou o presente estudo.

Tabela 7 – Tempo concedido ao público na Sessão da Assembleia Municipal

Câmaras Municipais	Tempo concedido ao público	Tempo para intervenção individual
Alfândega da Fé	trinta minutos	dez minutos
Bragança	trinta minutos	dez minutos
Macedo de Cavaleiros	trinta minutos	cinco minutos
Miranda do Douro	<i>(não foi localizado o Regimento publicado)</i>	
Mirandela	trinta minutos	cinco minutos
Mogadouro	trinta minutos	cinco minutos
Vila Flor	trinta minutos	quatro minutos
Vimioso	<i>(não foi localizado o Regimento publicado)</i>	
Vinhais	<i>(não foi localizado o Regimento publicado)</i>	

Fonte: Própria, a partir da leitura do regimento da assembleia municipal e das atas

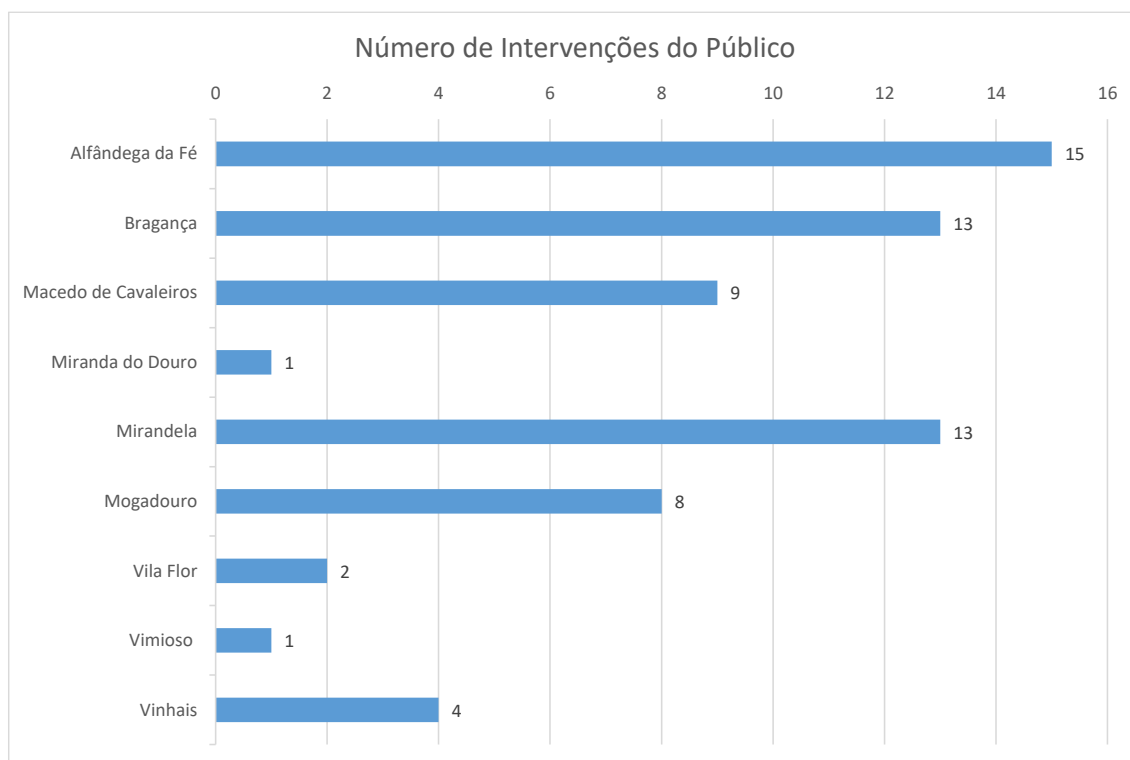
Capítulo III – A participação do munícipe nas Assembleias Municipais dos municípios da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM)

3.1. As intervenções e os meios disponíveis

Procedeu-se à leitura e análise das atas das sessões das assembleias municipais.

O gráfico seguinte elucida sobre a quantificação das intervenções do público nas sessões da assembleia municipal dos concelhos em análise, durante o mesmo período. Três municípios, Alfândega da Fé, Bragança e Mirandela, ao longo do mandato autárquico 2017-2021 apresentam uma dinâmica de constante participação cívica através deste mecanismo de participação, que contrasta com a diminuta utilização deste instrumento nos municípios de Miranda do Douro, Vila Flor e Vimioso.

Gráfico 3 – Sessões da Assembleia Municipais de outubro de 2017 a setembro de 2021



Fonte: Própria, a partir da leitura das atas

Em seguida, analisamos os resultados nesta realidade geográfica, os efeitos da densidade populacional e os níveis de participação cívica. Acrescentamos também a ideologia política por Concelho, evidenciando os municípios com mais de 20.000 habitantes.

Tabela 8 – Área, população residente, força política e participação cívica por município

	Área km ²	População	Força Política	Participação nas Assembleias Municipais
Alfândega da Fé	332,0	4 324	PS	15
Bragança	1 173,6	34 589	PPD/PSD	13
Macedo de Cavaleiros	699,1	14 252	PS	9
Miranda do Douro	487,2	6 464	PPD/PSD.CDS-PP	1
Mirandela	659,0	21 394	PS	13
Mogadouro	760,7	8 301	PPD/PSD	8
Vila Flor	265,8	6 052	PPD/PSD.CDS-PP	2
Vimioso	481,6	4 149	PPD/PSD	1
Vinhais	694,8	7 768	PS	4

 população > 20 000

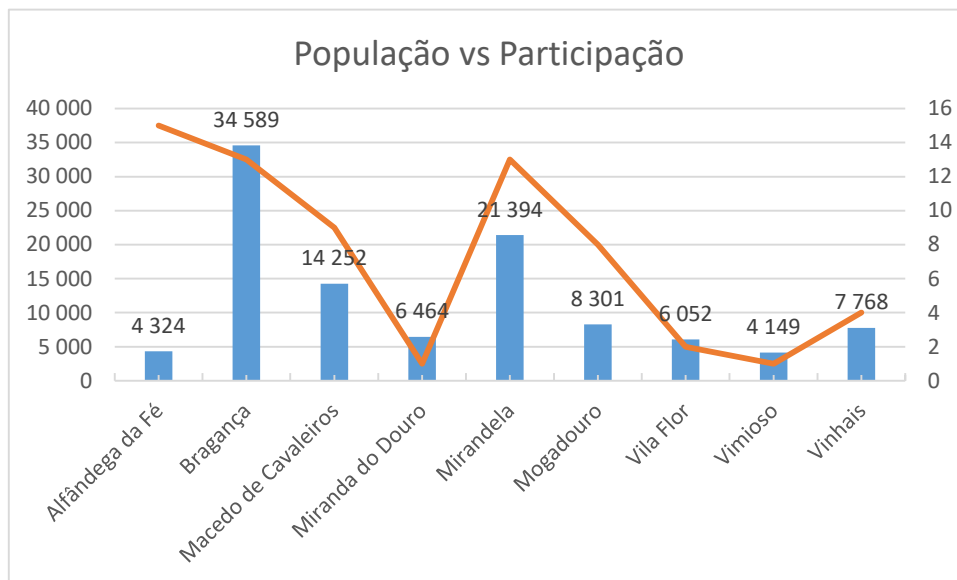
Fonte: PORDATA, CIM-TTM e Própria, a partir da leitura das atas

Da análise da tabela anterior podemos constatar que, nos territórios da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM), na generalidade o PS é a força política com maior participação cívica. Sendo que ao nível da participação cívica quem libera são os municípios com maior população residente, acima de 20 mil habitantes, não se encontra relação da ideologia política de quem governa.

Na variável **H1: Municípios com maior população tendem a apresentar menores taxas de participação cívica**; neste território a tabela 8 demonstra o efeito contrário, os municípios com maior população tendem a registar maiores taxas de participação cívica.

Ao nível da variável **H2: Municípios com populações mais densas tendem a apresentar taxas mais altas de participação**; neste território caracterizado como de baixa densidade populacional, em função da área geográfica em estudo, a tabela 8 evidencia que na cidade capital de distrito é significativa a taxa de participação. O fato de a cidade apresentar maior população residente importa e está correlacionada com a variável anterior H1. Nos restantes municípios não encontramos dependência da densidade populacional com a participação cívica, e exemplo disso é a Alfândega da Fé, que regista a maior taxa de participação cívica num território com 332 Km², conforme demonstra o gráfico seguinte.

Gráfico 4 – População residente e participação cívica por município



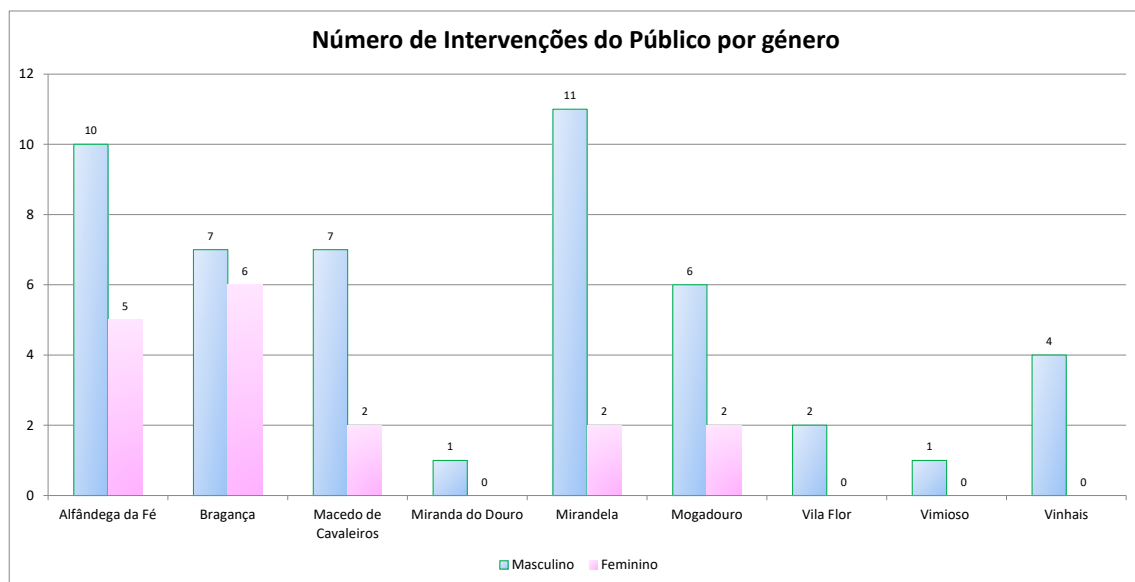
Fonte: PORDATA e Própria, a partir da leitura das atas

E no que concerne à variável **H3: A densidade populacional tem um efeito contingente positivo na relação entre o tamanho da população local e os níveis de participação cívica** o efeito é estatisticamente significativo e representa 13 pessoas por quilómetro quadrado em Alfândega da Fé, abaixo da densidade média de 18 pessoas por quilómetro quadrado, e 29 pessoas por quilómetro quadrado em Bragança, cima da densidade média populacional.

Nos territórios da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM), não se vislumbra relação entre a densidade populacional e os níveis de participação cívica.

Reconhecemos ser interessante identificar o género do público interveniente por assembleia municipal, e nessa medida, o quadro seguinte procura entender a discrepância nos níveis de intervenção cívica, em função do género do cidadão com intervenção no período destinado ao público. A análise da participação feminina em termos quantitativos é relevante, porque representa apenas 25,75% do total dos concelhos. Sendo que da leitura das atas permite constatar que o número mais significativo de cidadãs aborda as questões de animais abandonados, liga portuguesa contra o cancro, mobilidade, turismo rural, ambiente e obras públicas na zona rural. No caso do município de Bragança a participação por género é praticamente equilibrada, com 46%. O contraste por género é mais evidente nos restantes 8 concelhos. A participação feminina atinge apenas 33% em Alfândega da Fé, 22% em Macedo de Cavaleiros, 15% em Mirandela e 25% em Mogadouro. Miranda do Douro, Vila Flor, Vimioso de Vinhais, não apresentam registos de participação feminina.

Gráfico 5 – Intervenções nas sessões da Assembleia Municipais de outubro de 2017 a setembro de 2021, por género

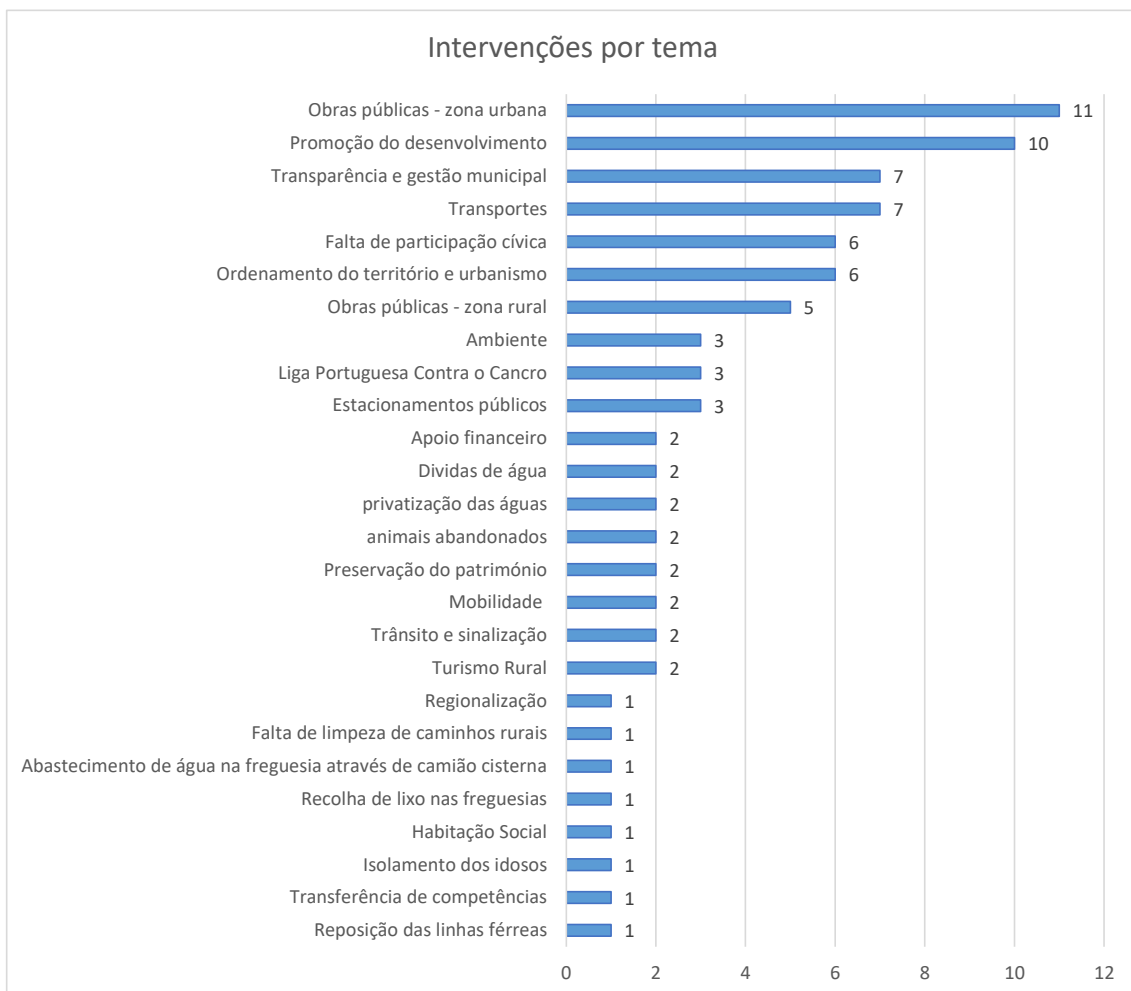


Fonte: Própria, a partir da leitura das atas

Nas atas analisadas dos nove municípios, verifica-se que a metodologia utilizada na sua redação é identificado o cidadão, o teor do ou dos assuntos que abordaram, em texto integral e respostas que foram obtidas, em alguns casos. Desta forma a informação recolhida, permitiu estabelecer as temáticas dos assuntos abordados, por categorias, e ou domínios.

De referir que nos termos do RJAL constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias. Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios: Equipamento rural e urbano; Energia; Transportes e comunicações; Educação; Património, cultura e ciência; Tempos livres e desporto; Saúde; Ação social; Habitação; Proteção civil; Ambiente e saneamento básico; Defesa do consumidor; Promoção do desenvolvimento; Ordenamento do território e urbanismo; Polícia municipal; e Cooperação externa.

Gráfico 6 – Intervenções nas sessões da Assembleia Municipais de outubro de 2017 a setembro de 2021, por tema



Fonte: Própria, a partir da leitura das atas

Este quadro permite identificar os motivos, ou as preocupações inerentes às diferentes intervenções dos cidadãos destes nove municípios, destacando-se claramente as motivações relacionadas com as obras públicas na zona urbana e a promoção do desenvolvimento destes

territórios. A transparência e gestão municipal, os transportes, a falta de participação cívica também foi objeto de abordagem, bem como o ordenamento do território e urbanismo, mereceram também várias intervenções de cidadãos.

Importa reconhecer que uma das preocupações registada na intervenção dos cidadãos destes nove municípios é a falta de participação cívica. No entanto e tendo por base uma intervenção de um cidadão na assembleia municipal de Bragança em 30 de novembro de 2018, relativamente às obras em curso na cidade de Bragança, Av. João da Cruz e Av. Sá Carneiro, importa perceber em que medida esta intervenção influenciou a política de gestão do executivo do município de Bragança.

Da pesquisa efetuada registam-se os seguintes elementos:

A apresentação pública do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) teve lugar no dia 14 de março de 2017, na Sala de Atos no Teatro Municipal de Bragança, com a participação de inúmeros cidadãos que tiveram a oportunidade de esclarecer as suas dúvidas. Cerca de um ano e meio após, foi aprovada a empreitada de obras públicas, com o objetivo de requalificação da Av. João da Cruz e Av. Sá Carneiro.

Em 30 de novembro de 2018 as referidas obras públicas foram um dos temas objeto de intervenção do público na assembleia municipal de Bragança, cujo cidadão anunciou uma providência cautelar, que visa a discussão pública daquelas obras, objeto de contestação referindo *“que não pode ser transformada em pista de ciclismo, não podem ser feitos apenas os passeios também para ciclistas, ou para ciclistas ou para peões, sem intervenção nos lugares contíguos”*.

A requalificação do espaço público da Av. Sá Carneiro, da Av. João da Cruz, da Praça Cavaleiro Ferreira, e acessos, com construção de um elevador contíguo ao Teatro Municipal, suscitaram muitas reservas pelos cidadãos. Da pesquisa realizada verifica-se que não se registou a construção do elevador contíguo ao Teatro Municipal inicialmente previsto, podendo confirmar a influência, na alteração das políticas públicas, com impacto do orçamento municipal, bem como na prestação de contas (*accountability*) de pelo menos 500.000 euros.

3.2. Os resultados das intervenções

Sendo certo que nos casos de Bragança, Mogadouro e Vila Flor se deu preferência à intervenção dos cidadãos antes do período antes da ordem do dia, a exceção vai para Mirandela que concede dois momentos para intervenção do público, antes do período antes da ordem do dia e no final da ordem do dia. No entanto, Alfândega da Fé, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Vimioso e Vinhais, apresentam a mais inapropriada escolha: o público só intervém, nos termos

regimentais, após o termo da ordem do dia. A solução brigantina, mirandense, mogadourense e vila-florense parece contribuir para motivar a intervenção dos cidadãos, porquanto os mesmos não necessitam de estar presentes até ao termo dos trabalhos das assembleias que, nalguns casos, se prolongam por várias horas e por ventura para o dia seguinte, e constituem um forte desincentivo àquela participação. Apesar do esforço do município de Vila Flor, os cidadãos demonstram muito baixa motivação para o exercício desse direito.

Nos municípios em estudo, em nenhum regimento é determinada a hora para início dos trabalhos e para a intervenção do público, nem estabelece um horário noturno para a realização das sessões, estas medidas poderiam eventualmente oferecer nítidas vantagens ao cidadão, na medida em que permitem uma melhor gestão da compatibilidade da sua vida pessoal e profissional com os direitos de participação cívica.

No que concerne ao período de tempo concedido para o uso da palavra, justificar-se-ia, em termos de consagração regimental, um aumento do mesmo, em termos gerais, à semelhança e como exemplo de boas práticas temos Alfandega da Fé e Bragança, 10 minutos. Verifica-se, no entanto, que o limite máximo de 5 minutos constitui a maioria nestes territórios, não obstante a existência do regimento da assembleia municipal de Vila Flor a estabelecer esse limite nos 4 minutos.

Magalhães (2011) também afirma que o limite máximo de 5 minutos constitui a regra dominante no contexto nacional, malgrado a existência de regulamentos de assembleias municipais a estabelecerem esse limite nos 3 e nos 10 minutos.

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

Capítulo IV - Conclusões

Estudos anteriores realizados por Oliver (2000) no âmbito desta temática abordam os potenciais efeitos do tamanho da população na participação cívica.

Novas pesquisas surgiram, nomeadamente Tavares e Carr (2012) que estudou os efeitos do tamanho da cidade, densidade e crescimento no local. A pesquisa destes autores melhorou os seus esforços de várias maneiras, incluindo a adição de população crescimento como variável mediadora, examinaram um conjunto mais amplo de medidas de participação e uso dos governos locais em Portugal como contexto para essa análise. As descobertas permitiu compreender este

tema de várias variáveis importantes, que fornecem um forte apoio de que os efeitos contingentes da densidade populacional e o crescimento populacional são parte da explicação da participação cívica local.

As hipóteses destes autores testadas neste estudo pretendiam entender os efeitos dinâmicos ao nível da participação cívica em territórios de baixa densidade populacional, bem como uma abordagem geral ao nível de outros instrumentos de participação.

Alicerçámos este trabalho na revisão de literatura, e agregámos alguns artigos de opinião atuais.

Para tal, recolhemos os dados das variáveis pertencentes aos 9 municípios da CIM-TTM.

Quanto às análises, foram apresentadas as tabelas e gráficos contendo os termos entre as variáveis relevantes.

Os resultados deste trabalho ao nível da variável **H1: Municípios com maior população tendem a apresentar menores taxas de participação cívica**, não corroboram com a lógica utilizada por Tavares & Carr (2012), na medida em que, neste território caracterizado de baixa densidade, resulta o efeito contrário, os municípios com maior população tendem a registar maiores taxas de participação cívica.

Ao nível da variável **H2: Municípios com populações mais densas tendem a apresentar taxas mais altas de participação**, só conseguimos validar ao nível a cidade capital de distrito em que é significativa a taxa de participação. Nos restantes municípios não encontramos dependência da densidade populacional com a participação cívica, e exemplo disso é a Alfândega da Fé, que regista a maior taxa de participação cívica num território com 332 Km².

E no que concerne à variável **H3: A densidade populacional tem um efeito contingente positivo na relação entre o tamanho da população local e os níveis de participação cívica** o efeito é estatisticamente significativo e representa 13 pessoas por quilómetro quadrado em Alfândega da Fé, abaixo da densidade média de 18 pessoas por quilómetro quadrado, e 29 pessoas por quilómetro quadrado em Bragança, cima da densidade média populacional.

Nos territórios da Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes (CIM-TTM), não se vislumbra relação entre a densidade populacional e os níveis de participação cívica.

De outro modo, concluímos que os municípios acima de 20.000 habitantes tendem a apresentar taxas mais altas de participação. Na generalidade o PS é a força política com maior participação cívica.

Concluímos ainda que, não se encontra relação ao nível da participação cívica com a ideologia política de quem governa.

Ressaltamos ainda que, nesta pesquisa, a participação eleitoral e cívica respondem de maneira distinta às variáveis no número de população residente e na densidade populacional.

Os resultados deste estudo indiciam a necessidade de alterar padrões de atuação cívica, com enfoque em cidadãos informados e retorno da sua participação. A disponibilização de informação e prestação de contas, mais acessível e em linguagem clara, conjugada com a adoção de novas formas de relacionamento administrativo mais exigentes e emergentes, nomeadamente novas ferramentas tecnológicas (por exemplo websites, APP e OP) ou mesmo canais digitais de acesso livre ao público (transmissão da AM por Youtube), demonstram contribuir para o aumento da participação cívica.

A categoria de cidadão estaria sujeita à incontornável regra da transformação e do permanente aperfeiçoamento, uma perspetiva interessante e inovadora, ao focar as atenções, precisamente, sobre o aspeto evolutivo do conceito de cidadania.

A Capacitação dos Eleitos Locais é uma necessidade válida bem como a disponibilização de plataformas digitais para acesso dos cidadãos à informação, possibilitou maior interação do público e tem-se revelado um instrumento hoje fundamental para aumentar a transparência das decisões e o escrutínio dos cidadãos.

Por outro lado, a atribuição de prémios por entidades externas fomenta a transparência ao ser disponibilizada maior quantidade de informação. Podemos constatar que o posicionamento nos rankings também contribui para esse desiderato, na medida que a divulgação pública pode criar valor para a organização, contribuindo para a sua projeção ao nível local, regional e ou mesmo nacional.

Na opinião de Catlaw e Rawlings (2010), o acréscimo da cidadania ativa nas assembleias municipais pode ser interpretado como “*the right thing to do*”, para reafirmar a legitimidade da ação administrativa autárquica e valorizar o princípio democrático, bem como “*the smart thing to do*” para melhorar a informação e o envolvimento cívico necessários para uma governança efetiva e eficaz.

Na opinião de Nunes (2022), a boa gestão, a utilização eficaz dos recursos públicos e a avaliação de resultados, dá qualidade e força à governação das instituições em geral.

Referências

- Almeida, A. (14 de junho de 2022). *IPB e associação nacional das assembleias municipais assinam protocolo de cooperação*. *Jornal Nordeste*, 23.
- Almeida, A. (3 de julho de 2020). *ANAM em diálogo - bragança*. <https://anam.pt/2020/eventos/anam-em-dialogo-braganca/>
- Amaral, F. (1998). *Curso de direito administrativo* (2.^a Edição). Almedina.
- Amaral, F. (2014). *Uma introdução à política*. Bertrand Editora.
- Antunes, E. (2003). As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão. In J. Mozzicafreddo, J. Gomes, & J. Batista (Org.), *Ética e administração. Como modernizar os serviços públicos* (pp. 383). Celta Editora.
- Antunes, E. (2007). Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado. In J. Mozzicafreddo, J. Gomes, & J. Batista (Org.), *Interesse público, estado e administração* (pp. 399-432). Celta Editora.
- Aristóteles (2014). In F. Amaral (2014). *Uma introdução à política*. (pp. 258-259). Bertrand Editora.
- Barbosa, J. (15 de julho de 2020). A Assembleia municipal e o cidadão. *Diário do Minho*. <https://www.diariodominho.pt/2020/07/15/a-assembleia-municipal-e-o-cidadao/>
- Braumann, P. (1987). *O desenvolvimento regional e os sectores da informação e comunicação*. In Ministério do Planeamento e da Administração do Território / Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, *Administração Local. A informação*. MPAT/SEALOT.
- Cabral, M. (2000). *O exercício da cidadania política em portugal*. *Análise Social*, vol. XXXV, 154-155, 85-113.
- Canotilho, J., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4.^a Edição). (pp. 715-717). Coimbra Editora.
- Carr, J. (2008, April, 3-6). *City size, density, and political participation in local government* [Paper presentation]. Annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL. <https://www.mpsanet.org/wp-content/uploads/2020/08/mpsa-prog08.pdf>
- Carta Europeia de Autonomia Local. (January, 2021). Council of Europe. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>
- Carvalho, R. (2001). As grandes questões da comunicação municipal para o século XXI. *I Fórum de Municípios Europeus*. Edição Câmara Municipal de Oeiras.
- Catlaw, T., & Rawlings, K. (2010). Democratic territories: Mapping the spatiality of governing beyond governance. <http://www.wpsanet.org/papers/docs/Catlaw+Rawlings%20WPSA%20Final.pdf>
- Chevallier, J. (2008). *L'État post-moderne* (3.^a Edição). Droit et Societé.
- Coelho, M. (1986). *O poder concelhio: Das origens às cortes constituintes*. Centro de Estudos e Formação Autárquica.

- Constituição da República Portuguesa. (1976). Decreto de aprovação da Constituição, de 10 de abril. *Diário da República Eletrónico*, 86 (I Série). Lisboa, Portugal: Presidência da República. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2011). *The new public servisse: Serving, not steering*. M. E. Sharpe.
- Dias, M. (2009). James Buchanan e a “política” na escolha pública. *Ponto-e-vírgula*, 6, 201- 217.
- Ferreira, I. (2015). Governação, participação e desenvolvimento local. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. XXX, 97-117.
- Ferreira, J. (1993). O Liberalismo. In José Mattoso (Dir.), *História de Portugal* (vol. 5). Círculo de Leitores.
- Giauque, D. (2003). New public management and organizational regulation: The liberal bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*. https://www.researchgate.net/publication/249688571_New_Public_Management_and_Organizational_Regulation_The_Liberal_Bureaucracy
- Gomes, J. (2001). Perspectivas da moderna gestão pública em portugal. In J. Mozzicafreddo & J. Gomes (Org.), *Administração e política: Perspectivas de reforma da administração pública na europa e nos estados unidos* (pp. 40-75). Celta Editora.
- Johnston, M. (1993). *Political corruption: Historical conflict and the rise of standards*. In Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds., pp. 193-205). The global resurgence of democracy, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kelleher, C., & Lowery, D. (2004). Political participation and metropolitan institutional contexts. *Urban Affairs Review*, 39, pp. 720-757.
- Kersting, N., & Vetter, A. (Eds.) (2003). *Reforming local government in europe. Closing gap between democracy and efficiency*. (pp. 11). Springer.
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro. *Diário da República Eletrónico*, 9 (I Série A), 288-(15)-288-(18). Lisboa, Portugal: Assembleia da República. <https://files.dre.pt/1s/2002/01/009a01/00020032.pdf>
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. *Diário da República Eletrónico*, 176 (1.ª Série), 5694-5696. Lisboa, Portugal: Assembleia da República. <https://files.dre.pt/1s/2013/09/17600/0568805724.pdf>
- Lopes, E. (2002). *Reinvenção da Função Pública: da burocracia à gestão*. Encontro INA, 3.º. Edição limitada. Instituto Nacional de Administração.
- Lúcio, L. (2 de junho de 2022). Laborinho lúcio instigou os jovens da abade de baçal a lutarem pelo seu futuro. *Jornal Mensageiro de Bragança*, 14.
- Magalhães, R. (2011). *Manual dos membros das assembleias municipais*. Almedina.
- Marcos, R. (2016). *História da administração pública*. (pp. 203). Almedina.
- Marshall, T. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. CUP.
- Mota, A. (2005). *Governo local, participação e cidadania*. Vega.

- Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-providência e cidadania em Portugal*. (2.^a Edição). (pp. 14). Celta Editora.
- Nogueira, J. (1993). *O município no século XIX* (edição fac-similada). (pp. 93). Ulmeiro.
- Nunes, J. (7 de julho de 2022). A região está debaixo de um ataque do centralismo há décadas. *Jornal Mensageiro de Bragança*, 2-5.
- Nunes, J. (14 de julho de 2022). Sei que se cometeram erros, não tenho dúvidas disso, mas não nos faltou determinação para tentar cumprir uma missão. *Jornal Mensageiro de Bragança*, 2-6.
- Oliveira, A. (2005). *A democracia local (aspectos jurídicos)*. Coimbra Editora.
- Oliver, J. (2000). City size and civic involvement in metropolitan America. *American Political Science Review*, 94, pp. 361-373.
- Pierre, J., & Peters, B. (2000). *Governance, politics and the state* basingstoke. MacMillan Press.
- Rosenbloom, D. (January, February, 2008). *The politics-administration dichotomy in u.s. historical context*. American University. Public Administration Review. <https://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Rosenbloom-The-Politics-Administration-Dichotomy-in-U.S.-Historical-Context.pdf>
- Roseta, H. (junho de 2017). *Quem fiscaliza as câmaras municipais?*. Jornal Público. <https://www.helenaroseta.pt/quemsoueu/opiniaio/000238,000057/index.htm?t=quem-fiscaliza-as-camaras-municipais?>
- Sousa, H. (2006). *Comunicação, economia e poder* (org.). Porto Editora.
- Sousa, M., & Baptista, C. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo Bolonha*. (6.^a Edição). Pactor.
- Spanou, C. (2003). *Citoyens et administration: Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*. (pp. 235-237). L'Harmattan.
- Stein, R., & Dillingham, G. (2004, April, 15). *Political participation in an urbanized society*. [Paper presentation]. Annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL. https://convention2.allacademic.com/one/mpsa/mpsa04/index.php?click_key=1#search_top
- Stivers, C. (1996). Refusing to get it right: Citizenship, difference, and the refounding project. In G. Wamsley & J. Wolf (Eds.), *Refounding democratic public administration* (pp. 261-263).
- Tavares, A., & Carr, J. (2012). So close, yet so far away? The effects of city size, density and growth on local civic participation. *Journal of Urban Affairs*, II vol (00/no, 0/2012), 1-20. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/23333/1/So%20Close.pdf>
- Tavares, J. (2003). Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade, In J. Mozzicafreddo, J. Gomes & J. Batista (Org.), *Ética e administração: Como modernizar os serviços públicos?* (pp. 17- 30). Celta Editora.
- Teles, F. (2015). Órgãos autárquicos: Limitações e alternativas. In L. Sousa, A. F. Tavares, N. F. Cruz & S. Jorge (Coord). *A reforma do poder local em debate* (pp. 123-124). Imprensa de Ciências.