

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

Magalhães, Rui; Rodrigues, Miguel; Costa, Cláudia S.

Mestrado em "Administração Autárquica"

Introdução

O presente trabalho procura 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. Pretende-se 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?

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 reconhecermos 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?

Metodologia

Optou-se por 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.

Foram analisados os 46 acórdãos do Tribunal Constitucional através da consulta ao seu portal, daí tendo resultado tão-só a realização de cinco referendos locais em Portugal, focando a nossa atenção apenas nos municípios portugueses. 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 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.

Resultados

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. 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.

De igual modo consideramos que a teoria da escolha pública e dos custos de transação políticos têm uma grande influência no comportamento político e na tomada de decisões dos agentes políticos:

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

Os principais resultados parecem não 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. De igual modo, e considerando a nossa hipótese geral 2, 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 ónus da responsabilidade para o cidadão (Yang & Callahan, 2007; Handley & Moroney, 2010).

Conclusões

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 operacionais 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, conseqüentemente, 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. As conclusões parecem apontar para uma ostensiva transferência do ónus da responsabilização da decisão política para os cidadãos.

Referências Bibliográficas

- Bel, G. & Fabega, X. (2008). *Local privatization, intermunicipal cooperation, transaction and political interests: evidence from Spain*. Universidade de Barcelona.
- Cardoso, F. L. L. (1992). *Referendo: uma questão atual*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Correia, C. P. (2000). A teoria da escolha pública: sentido, limites e implicações. *Boletim de Ciências Económicas*, 42.
- Filipe, A. (2016). *O referendo na experiência constitucional portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- Gomes, C. A. (2007). O referendo local: o medo de existir? *Revista do Direito Regional e Local*, 0, 27-34.
- Martins, M. M. (2004). *Participação política e democracia: o caso português (1976-2000)*. Lisboa: Edições Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Pinto, R. L. (1988). *Referendo local e descentralização política*. Coimbra: Almedina.
- Ramos, J. H. S. (2006). *O temeroso referendo local português* (Dissertação de Pós-graduação). Universidade de Lisboa, 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.