

Direito e Cidadania

Democracia E Participação

Álvaro M. Ferro

Abstracto

Este texto pretende servir de resumo introdutivo à boa governança democrática. Os argumentos para uma governança democrática e participada têm origem nos resultados de um modelo de governação legítimo, mas menos participado. Os argumentos apresentados defendem que a democracia participativa é uma forma de aproximação das decisões dos governantes aos interesses da maioria dos governados. É dado como exemplo da democracia participativa o orçamento participativo municipal, com especial atenção para o orçamento participativo de Porto Alegre.

Esta página foi deixada em branco intencionalmente

A governação medieval em quatro parágrafos

Desde o modelo baseado na força de um bárbaro selvagem que mandava lá no sitio pelo medo, até ao modelo do bárbaro selvagem envelhecido que é legitimado pelo mágico da aldeia, os modelos de governação foram-se alterando ao longo dos tempos. As decisões tomadas pelo bárbaro selvagem não eram de forma alguma questionáveis e as do bárbaro selvagem envelhecido também não porque eram confirmadas pelo mágico da aldeia que tinha umas conversas com um amigo imaginário. O castigo pela força do bárbaro ou pela exclusão social pelo mágico da aldeia que recebia ordens do amigo imaginário, tiravam a vontade a qualquer servo de exigir fosse o que fosse.

Mesmo quando os servos se rebelavam contra o bárbaro selvagem, envelhecido ou não, um herdeiro distante do selvagem seria o principal incitador e aquele que o substituiria. Afinal de contas, o mágico da aldeia, que conversara com o seu amigo imaginário, é que os legitimou a todos. Eram do mesmo sangue, juravam fidelidade ao amigo do mágico e... detinham o monopólio da força sobre os seus servos. Se o bárbaro os explorava, não havia razão nenhuma para o filho, o tio, o enteado, o primo em quinto grau do bárbaro não o fazerem também.

Os amigos do bárbaro, que o tinham ajudado a conquistar o local onde inventou a sua nação, exploravam também os servos. Os amigos do mágico, também eles mágicos e conhecedores dos desejos do amigo invisível do mágico, também exploravam os servos. As decisões eram tomadas por quem sabia o que dizia o amigo imaginário e o que era necessário para manter felizes todos o que pudessem ter intenções de tomar o poder. As decisões do bárbaro tiravam aos servos para dar sustento ao bárbaro, ao mágico e aos amigos. Afinal de contas, os servos são como as colheitas: para colher os frutos em favor do amigo imaginário e da imaginada nação. Já o eram quando o bárbaro era nómada, porque razão deixariam hoje de ser?

Também em Portugal o soberano explorou os seus servos, deixando os seus apoiantes fazerem o mesmo. O povo, aqueles que eram seus servos, não tinha como alterar as decisões do rei. Alguns fidalgos e perlados usavam do estatuto que lhes era dado para exercerem ainda mais tirania, tirando ao povo para levarem para eles.

¹ (s.d.) “Afonso I of Portugal” , Wikipedia, the free encyclopedia, disponível HTTP: http://en.wikipedia.org/wiki/Afonso_I_of_Portugal (2014-01-11)

Esta página foi deixada em branco intencionalmente

²“Se o poder político é exercido pelo povo, então é necessário assegurar aos cidadãos uma forma de participação directa e activa. Só que esta participação do povo dominante não se compadece com a colaboração intermitente, antes exige uma participação exigindo intervenção permanente que possibilite, não apenas uma democracia representativa mas uma autêntica democracia participativa. Ao alargar o papel da participação directa e activa do cidadão na vida política, a Constituição da República Portuguesa atribui valor normativo à ideia de democratização da democracia, alargando as formas de cidadania activa para além dos esquemas clássicos da democracia representativa”

Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007)

Democracia e Governação

A forma de governo dos ³Homens escolhidos pelos Homens, que respondem aos Homens e são legitimados por atos desses Homens é aceite nos dias de hoje como a menos má de todas as formas de governo. Mesmo quando os resultados não são os melhores para a maioria dos afetados, quando a democracia é aplicada de forma ardilosa para favorecer apenas alguns ou quando recorrem vezes sem conta a jogos falaciosos que podem deitar ao descrédito o sistema que lhes deu o poder, a democracia ⁴continua a gozar de apoio considerável em Portugal.

A⁵democracia continua a ser valorizada pelos inquiridos, mesmo que cada vez menos, mesmo perante a adversidade, com as ⁶maiores manifestações de que há memória em Portugal desde o 25 de Abril e mesmo quando ⁷polícias lutam contra polícias na escadaria da casa da democracia.

⁸“Não poderia haver um «signal do tempo» mais formidável e mais ameaçador, para o governo popular, do que o nascimento de grupos irreconciliáveis na massa da população. Que estes grupos se formem sobre uma ilusão ou sobre uma base realmente justa, e com o ardor belicoso e a fé indomável que lhes dão o aspecto e a rigidez inquebrantável d'uma seita religiosa, a democracia terá dentro de si um cancro incurável.”a

² (2007) Canotilho, José Gomes, Moreira, Vital. “Constituição da República portuguesa anotada: Artigos 1o. a 107” Coimbra

³ Homem é utilizado aqui como todos os humanos, independentemente do seu género, credo ou origem social.

⁴ (2009) Torcal, Mariano and Magalhães, Pedro, “Political Culture in Southern Europe: Searching for Exceptionalism”

⁵ (2014) Portal de Opinião Pública, disponível HTTP: <http://www.pop.pt/pt/grafico/a-politica/satisfacao-com-a-democracia/pt/?colors=pt-0> (2014-01-09)

⁶ (2012) Pereira, João Pedro. “Os muitos números da manifestação de 15 de Setembro em Lisboa”, Jornal Público, disponível HTTP: <http://www.publico.pt/economia/noticia/os-muitos-numeros-da-manifestacao-de-15-de-setembro-em-lisboa-1565022> (2014-01-09)

⁷ (2013) Varela, Carlos. “Polícias sobem escadaria da Assembleia da República”, Jornal de Notícias, disponível HTTP: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Seguranca/Interior.aspx?content_id=3546567 (2014-01-09)

⁸ (1888) Lima, Jaime de Magalhães. “A Democracia.”, disponível HTTP: <http://www.gutenberg.org> (2012-12-02)

Os maus objetivos em termos macro econômicos, os ⁹abusos de poder em benefício próprio, o ¹⁰extremar de posições a avisar a violência, as falhas processuais são tudo razões para um sentimento de incerteza nos ¹¹cidadãos, cada vez mais insatisfeitos com a democracia.

¹²“A ideia de bem comum, que desempenha um papel central na tradição da democracia participativa, deve ser tida aqui em conta. É em torno do bem comum que supostamente se fazem os consensos embora, obviamente, se coloque a este propósito a questão de saber qual a definição de bem comum pertinente.”

Portugal tem hoje uma ¹³democracia onde os representantes do povo são eleitos entre os seus cidadãos em eleições justas e livres, por sufrágio universal, num ambiente de liberdade de associação e expressão e com fontes alternativas de informação. Mesmo cumprindo este princípios democráticos, os preceitos procedimentais e as determinações legais, as decisões e os seus resultados poderão não ser valorizados pela maioria dos cidadãos.

A maioria que elege, não consegue relacionar-se com os resultados obtidos a partir da forma de governação da maioria eleita? A maioria que elege distância-se do executivo eleito por causa das decisões? Distância-se por causa dos resultados? Ou distância-se por causa do processo que levou aos resultados?

⁹ (2012) “Hospital da Guarda defende nomeação de marido de administradora”, Rádio Renascença, disponível HTTP: http://rr.sapo.pt/informacao_detalle.aspx?fid=25&did=53896 (2014-01-11)

¹⁰ (2013) Lourenço, Nuno Sá. “Soares: “Não desgrace mais Portugal, Senhor Presidente da República””, Jornal Público, disponível HTTP: <http://www.publico.pt/politica/noticia/nao-desgrace-mais-portugal-senhor-presidente-da-republica-1613473> (2014-01-09)

¹¹ (2009) Torcal, Mariano and Magalhães, Pedro, “Political Culture in Southern Europe: Searching for Exceptionalism”

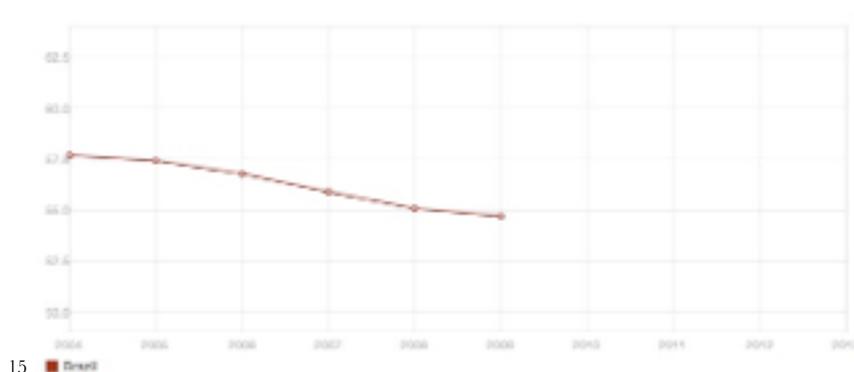
¹² (2010) Gomes, João Salis. “Interesse público, Controlo democrático do Estado e Cidadania”

¹³ (1971) Dahl, Robert Alana. “Polyarchy: Participation and Opposition”, Yale University Press

Orçamento participativo de Porto Alegre: uma resposta local

O Brasil é conhecido pela elevada desigualdade na distribuição destes rendimentos. O índice de Gini encontrava-se em valores entre os 0,62 e os 0,63 entre os anos de 1970 e 1990. Neste coeficiente os valores expressam-se entre 0 e 1, sendo 0 o valor ótimo. Com índice 0 não haveria qualquer desigualdade na distribuição dos rendimentos. Atualmente estes valores encontram-se no Brasil em tendência descendente, como é possível observar pelos dados do Worldbank, mas não era este o cenário que provocou a mobilização da sua população.

¹⁴“A economia brasileira teve um registo de crescimento notável entre 1920 e 1980 quando atingiu um dos mais altos índices de crescimento no mundo. Durante este período o produto interno bruto cresceu a uma média anual de 6,2%, enquanto o verdadeiro PIB per capita cresceu a um ritmo anual de 3,6%.”



15

O autor Fernando Holanda Barbosa ¹⁶destaca os elevados níveis de pobreza, o que pode ser visto como uma evidência de que haveria uma insatisfação relativa à redistribuição dos ganhos. Este autor apresenta a percentagem de população abaixo da linha de pobreza em algumas áreas metropolitanas selecionadas do país, onde Porto Alegre não se destaca face ao elevado nível de população de Belém e Recife a viver abaixo da linha de pobreza. Nestas duas cidades, a população a viver abaixo da linha da pobreza variava entre os 39% e os 55% nos anos de 1981 e 1990. A situação em Porto Alegre, não se destacando comparativamente com estas duas cidades, destacar-se-ia certamente pelos padrões europeus. Entre 1981 e 1990 a população a viver abaixo da linha de pobreza em Porto Alegre registou percentagens entre os 16,3% e os 29,7%, registando em 1990 uma percentagem de 20,9%.

Ainda antes do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre no Brasil a tornar famosa, houve outras tentativas de mobilização. A ¹⁷primeira ação de mobilização significativa em Porto Alegre

¹⁴ (s.d.) Barbosa, Fernando de Holanda. “Economic development: the Brazilian Experience”, Fundação Getúlio Vargas. Tradução do autor

¹⁵ (2009) “GINI index”, Worldbank, disponível HTTP: <http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI/countries/BR?display=graph> (2014-01-11). O índice de Gini é uma medida calculada de desigualdade, considerando-se os valores mais perto de 0 (zero) como melhores por indicarem menor desigualdade e os valores mais perto de 1 (um) como piores por indicarem que existe uma maior desigualdade na distribuição de rendimentos.

¹⁶ (s.d.) Barbosa, Fernando de Holanda. “Economic development: the Brazilian Experience”, Fundação Getúlio Vargas

¹⁷ (2012) Nogueira, Fernando Simões e Fedozzi, Luciano Joel. “GT 02 – Comportamento Político - Orçamento Participativo e seus efeitos no tecido associativo: o caso de Porto Alegre [1989–2012]”

referido no trabalho de Nogueira e Fedozzi é de 1963, embora também afirmem que este movimento não é diretamente relacionável com as mudanças ocorridas na segunda metade da década de 1970.

¹⁸“Um dos primeiros registros dessas experiências comunitárias de mobilização ocorreu no final de 1963, devido ao aumento da tarifa de ônibus pela prefeitura, mas revertida posteriormente em resposta às intensas manifestações públicas que envolveram um número significativo de moradores em diversos bairros e vilas de Porto Alegre.”

Mas a referência ao aumento de tarifas de ônibus por estes autores não acontece de forma inocente. Na realidade o que deverá ter sido a intenção deles será chamar a atenção para o que estaria já latente na população.

¹⁹“A partir de 1968, o padrão tecnocrático de relação com os movimentos sociais urbanos se intensificou, mediante práticas de remoção das populações de baixa renda para áreas periféricas, “sem infraestrutura urbana e sem oportunidades de emprego próximas ao local de moradia”. Da mesma forma, a interlocução com as associações de moradores era mínima, em razão dessas não serem reconhecidas como “representantes” para o diálogo com o poder público, especialmente àquelas que gravitavam em torno dos partidos políticos de oposição. Ao invés disso, o contexto de escassez reforçava o apelo clientelista dos programas governamentais de distribuição de lotes de terra e de alimentos, em um esforço de contenção e de desarticular os setores do associativismo que paulatinamente aumentavam a pressão por mudanças, através de ocupações, mutirões, petições públicas, barricadas e interdição de ruas.”

As disparidades em Porto Alegre não estavam só nas políticas, mas também na propriedade.

²⁰“Um terço da Porto Alegre vive em vilas e bairros populares precários. Em contrapartida, e segundo o Perfeito do Município, Tarso Genro, no início da década de 90 apenas cerca de cinquenta famílias eram proprietárias de todos os solos urbanos disponíveis para o desenvolvimento da cidade.”

O cenário após as primeiras eleições democráticas em Porto Alegre era ainda de grande desigualdade e pobreza. Cerca de 28,9% da sua população vivia abaixo da linha de pobreza. O anos seguidos de autoritarismo no país deram cobertura a um sistema oligárquico que beneficiava sempre os mesmos e aumentava as desigualdades.

²¹“Uma vez que o jogo político clientelista, e os seus mecanismos de troca de favores, controla a implementação do orçamento, este revela-se uma ficção, uma prova chocante da discrepância entre o enquadramento institucional formal e as práticas reais do Estado. Um bom exemplo disto foi o escândalo do «orçamento mafioso», tornado público em 1993, envolvendo a comissão da Assembleia Nacional que verifica o Orçamento da União. Nesse ano, a proposta orçamental teve mais de 72.000 «emendas» por parte de representantes e senadores, e uma grande porção dos recursos foi destinada a entidades fantasmas. Segundo a

¹⁸ (2012) Nogueira, Fernando Simões e Fedozzi, Luciano Joel. “GT 02 – Comportamento Político - Orçamento Participativo e seus efeitos no tecido associativo: o caso de Porto Alegre [1989-2012]”

¹⁹ (2012) Nogueira, Fernando Simões e Fedozzi, Luciano Joel. “GT 02 – Comportamento Político - Orçamento Participativo e seus efeitos no tecido associativo: o caso de Porto Alegre [1989-2012]”

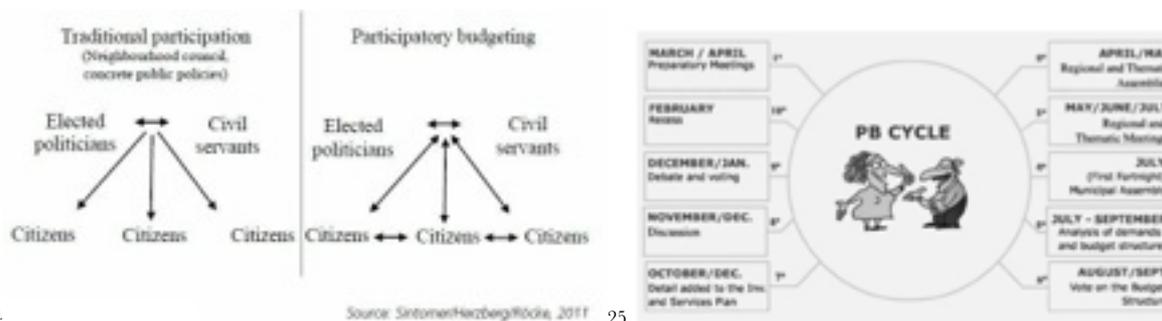
²⁰ (2002) Sousa Santos, Boaventura. “ Democracia e Participação” Edições Afrontamento

²¹ (2002) Sousa Santos, Boaventura. “ Democracia e Participação” Edições Afrontamento

Comissão Parlamentar de Investigação, a distribuição incorrecta de despesas sociais elevou-se a 64% do total.”

Atualmente a organização do OP de Porto Alegre envolve vários ciclos de reuniões e assembleias temáticas com os cidadãos, suportadas pelos técnicos que, da participação de todo o processo junto dos cidadãos, alteraram a forma de comunicação com os cidadãos de um discurso técnico-burocrático para um discurso técnico-democrático. As instituições locais gerem o processo junto dos cidadãos das 16 regiões e pelos 5 temas:

23“i) transportes, ii) educação, lazer e cultura, iii) saúde e bem estar social, iv) desenvolvimento económico e taxação, v) organização da cidade e desenvolvimento urbano.”



24

Source: SintomerHartzberg/Röcke, 2011 25

O processo inicia-se com as reuniões de preparação onde se avalia o ano anterior, mas também se discutem as prioridades e os critérios de avaliação. São eleitos representantes, realizadas reuniões plenárias. São apresentadas contas e explicações pelos serviços relativas à aplicação e projetos específicos e realizadas reuniões plenárias e temática. Numa segunda volta são apresentadas exigências, propostos os valores disponíveis para o orçamento do ano seguinte e prestada mais informação sobre o orçamento. Depois de harmonizadas as exigências temáticas com todas as exigências do orçamento, o orçamento é apresentado e são ministrados cursos aos elementos que irão coordenar o orçamento. Após reunir com os responsáveis pelos serviços, é elaborada a versão final do orçamento que é entregue ao Perfeito e a discute depois com os vereadores e responsáveis dos serviços. Grande parte do trabalho de discussão depende de reuniões entre os próprios munícipes, mas a aprovação final dos resultados deste processo continua a depender dos eleitos da assembleia municipal. Estes não são obrigados a aprovar a proposta do executivo camarário, mas existe grande dificuldade em reprovar um orçamento proposto por um processo tão participado.

22 (2003) “Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management”, World Bank, disponível HTTP: <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143372-1116506093229/20511036/sdn71.pdf> (2014-01-11)

23 (2003) “Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management”, World Bank, disponível HTTP: <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143372-1116506093229/20511036/sdn71.pdf> (2014-01-11) tradução do autor

24 “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation n°25” Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, disponível HTTP: http://www.service-eine-welt.de/pt/images/text_material-2566.img (2014-01-11)

25 “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation n°25” Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, disponível HTTP: http://www.service-eine-welt.de/pt/images/text_material-2566.img (2014-01-11) Original source: ONG Cidade, <http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>

Participação democrática no mundo globalizado



Mapa de experiências de orçamento participativo

A experiência de Porto Alegre foi já alvo de vários estudos e segue em muito o que é hoje defendido pelas organizações globalizantes como exemplo de boa governança.

O conceito da governança como forma de redução das desigualdades resultantes da governação surge em termos políticos por volta dos anos oitenta nas organizações que trabalham com os países em desenvolvimento. Estas organizações verificavam que o tipo de ajuda que era prestado era perdido na medida em quem decidia as ajudas as distribuíam de forma pouco relevante para a grande maioria dos representados. Estas ajudas eram apenas ou na sua maioria entregues àqueles que representavam os estados em causa. Era por isso necessário fazer chegar as ajudas à maioria da população.

O ²⁷Banco Mundial (Worldbank), também referido neste texto, é um dos defensores da participação como forma de aumentar a democratização das soluções. Os críticos acusam esta instituição internacional de imposição de uma ²⁸agenda neo-liberal, com o peso total da conotação depreciativa do termo, mas esquecem que foi o mesmo ímpeto liberal contra o mercantilismo que nos trouxe até à possibilidade de nos afirmarmos e alterarmos políticas que de outra forma só poderiam ser alteradas pelos bárbaros e os seus amigos.

²⁶ “Mapa de experiências mundiais” disponível HTTP: <http://www.infoop.org/observ/index.php?module=FMS&func=barometer&ot=resource> (2013-11-12)

²⁷ (2009) “GINI index”, Worldbank, disponível HTTP: <http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI/countries/BR?display=graph> (2014-01-11). O índice de Gini é uma medida calculada de desigualdade, considerando-se os valores mais perto de 0 (zero) como melhores por indicarem menor desigualdade e os valores mais perto de 1 (um) como piores por indicarem que existe uma maior desigualdade na distribuição de rendimentos.

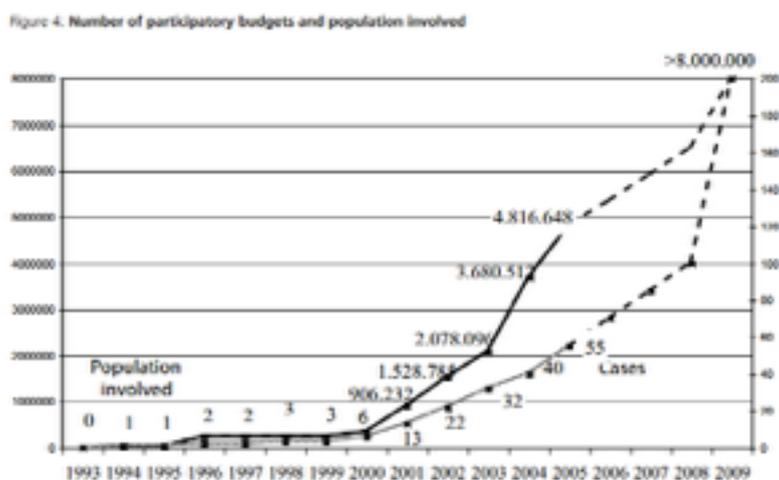
²⁸ (2012) Inman, Phillip “World Bank business rankings obscure poverty and corruption, critics argue” The Guardian, disponível HTTP: <http://www.theguardian.com/business/economics-blog/2012/oct/26/world-bank-business-rankings-poverty-corruption> (2014-01-11)

²⁹Joseph Stiglitz, antigo economista chefe do Banco Mundial, outro defensor da ideia de aproximação da governação aos cidadãos pela sua participação nos processos governativos, sofre também ³⁰críticas e acusações. Mas exigências de maior participação aumentaram, independentemente das acusações sobre a dita agenda neo-liberal e a obsessão pela resolução de tudo pelos mercados.

³¹“Não sou, no entanto, otimista sobre a probabilidade de ocorrer uma reforma de governança, particularmente no que toca a reformas profundas do voto e representação. Aqueles que controlam uma organização não estarão aparentemente disponíveis para entregar o controlo facilmente.”

Houve uma consciência de que os programas de apoio tinham de partir da liderança e obter a participação de outros atores. Chamar ao processo estes atores como as igrejas, as associações locais, é que foi entendido como governança.

³²“Mobilizar os cidadãos na criação de políticas é um investimento salutar e um elemento central da boa governança. Permite aos governos aceder a um maior espectro de origens de informação, perspectivas e potenciais soluções, e melhora a qualidade das decisões obtidas. Iguamente importante, contribui para a construção de confiança do público no governo, aumentando a qualidade da democracia e reforçando a capacidade cívica.”



33

Source: StromerHerzberg/Röcke, 2011

A evolução do número de orçamentos participativos e população afetada demonstram que existe interesse. Concordando ou contrariando a dita agenda neo-liberal dos organismos internacionais, a

²⁹ The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2001, disponível HTTP: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/ (2014-01-11)

³⁰ (2002) Rogoff, Kenneth. “An open letter” IMF - International Monetary Fund, disponível HTTP: <http://www.imf.org/external/np/vc/2002/070202.HTM> (2014-01-11)

³¹ (2000) Stiglitz, Joseph E. “Governance and Accountability” workshop Deliberately Democratizing Organizations, Tradução do autor

³² (20012) “Citizens as partners: Information, Consultation, and Public Participation in Policymaking”, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Tradução do autor

³³ “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation n°25” Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, disponível HTTP: http://www.service-eine-welt.de/pt/images/text_material-2566.img (2014-01-11)

realidade é que as experiências se sucedem um pouco por todo o globo. Mas a forma como são implementados os processos dos orçamentos participativos entre cada local pode diferir.

São identificados como ³⁴características-chave dos tipos de Orçamento Participativo 6 tipos:

1. Adaptação de Porto Alegre (POA)
2. Participação de proximidade
3. Consulta das finanças públicas
4. Participação de actores diversificados
5. Orçamento participativo comunitário
6. Participação de grupos organizados

Estes diferem na forma e capacidade nas origens, forma de organização das reuniões, formas de deliberação e envolvimento da sociedade civil. As adaptações, talvez menos radicais, fazem com que não hajam conselhos temáticos ou mesmo que a percentagem disponível para o orçamento participativo seja mesmo inferior a 2% do orçamento total.

Em Portugal, os valores para o orçamento participativo, rondam 1 milhão de euros na câmara de ³⁵Portimão, 1,5 milhões de euros na de ³⁶Cascais e 2.5 milhões de euros na de ³⁷Lisboa, mas dificilmente se consegue através dos seus sites entender a percentagem do orçamento da autarquia que cada Executivo municipal decidiu afetar ao processo de co-decisão. No caso de Cascais podem mesmo ser encontradas ³⁸diferenças entre os valores declarados no site da Câmara Municipal de Cascais e os ³⁹apresentados à Associação in-loco. Fica por responder que percentagem efetiva dos recursos camarários é afetado pela participação na elaboração do orçamento pelos cidadãos.

Enquanto as várias câmaras municipais podem dar a parecer que houve avanços no sentido da boa governança, estamos ainda nos primeiros passos. Continua a faltar o hábito da transparência ou mesmo de cumprimento com o estabelecido. A prática de hibridização da experiência de Porto Alegre ou para satisfação de clientelas, ou porque se herda do executivo anterior, acaba por ser usada mais como processo de comunicação que propriamente de decisão.

Formalmente, a própria União Europeia é gerida em termos de governança, tal como os países que a compõem. Num contexto de globalização é absolutamente impossível governar com base na *Authorithas*. As diretivas comunitárias obrigam a uma maior abertura da governação dos mercados

³⁴ “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation n°25” Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, disponível HTTP: http://www.service-eine-welt.de/pt/images/text_material-2566.img (2014-01-11)

³⁵ “Orçamento Participativo de Portimão 2012/2013”, Câmara Municipal de Portimão, disponível HTTP: <http://participa.cm-portimao.pt/> (2014-01-11)

³⁶ “Orçamento Participativo de Cascais 2012/2013”, Câmara Municipal de Cascais, disponível HTTP: <http://www.cm-cascais.pt/orcamento-participativo-2013> (2014-01-11)

³⁷ “Lisboa Participa”, Câmara Municipal de Lisboa, disponível HTTP: <http://www.lisboaparticipa.pt/> (2014-01-11)

³⁸ “Perguntas frequentes” Câmara Municipal de Cascais, disponível HTTP: <http://www.cm-cascais.pt/perguntas-frequentes-sobre-o-op-2012> e <https://web.archive.org/web/20120717144238/http://www.cm-cascais.pt/perguntas-frequentes-sobre-o-op-2012> (2014-01-11)

³⁹ “Orçamento’13 participativo” In-loco, disponível HTTP: http://www.in-loco.pt/upload_folder/files/ENDLP_OPpdf (2014-01-11)

setoriais aos seus participantes. Só a título de exemplo, os países foram obrigados a separar a regulação do mercado dos instrumentos de gestão executiva e estabelecer lei-quadro que protegessem a independência desses reguladores em relação à governação, mas mantendo-os obrigados a regular com a participação dos regulados.

⁴⁰“Os Estados-Membros devem assegurar que as ARN [autoridades reguladoras nacionais] exerçam os seus poderes de modo imparcial e transparente. Devem igualmente assegurar que as ARN instaurem mecanismos de consulta das partes interessadas quando tencionarem tomar medidas que possam ter um impacto significativo no mercado. As ARN encarregam-se de tornar públicos os resultados da consulta.”

⁴¹“As autoridades reguladoras nacionais deverão consultar as partes interessadas sobre todos os projectos de medidas que tenham efeito sobre o comércio entre os Estados-Membros.

A ideia de permitir que seja a própria população a determinar o que será feito com uma grande porção do orçamento não é fácil de implementar e implica participação de todos em processos complexos com momentos precisos e transparentes de troca de informação. Os processos têm de produzir resultados justificáveis por racionais que permitam a sustentabilidade do sistema governativo e tenham em conta a eficiência e eficácia do que está a ser mudado.

No modelo tradicional de participação, os eleitos são escolhidos pela participação em votação livre e universal para ocuparem os cargos e cabe-lhes a eles a proposta e tomada de decisões sobre as mesmas. No modelo participativo, os mesmos eleitos determinam a porção do orçamento que é destinado à decisão participativa e os cidadãos discutem entre eles, orientados por processos e critérios orientados pelos eleitos, quais as propostas que serão implementadas.

⁴⁰ “Quadro regulamentar das comunicações electrónicas - síntese” União Europeia, disponível HTTP: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/124216a_pt.htm (2014-01-11)

⁴¹ Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro)

Participação é boa governança

“A governança tem a ver com a ideia da governação em rede [...]”

(Gomes, João S. in MCP 2013/2014)

A ideia de boa governança vem da orientação ao consenso na formação das políticas, de forma equitativa e inclusiva, pelos interessados e afetados, com uma obrigação de transparência, no cumprimento da lei e de forma a responder aos interessados e à maioria dos governados.

A noção de que o voto em urna a cada ciclo eleitoral é suficiente para auscultar os cidadãos quanto ao que consideram ser cada melhor decisão para a maioria implicaria que todas as perguntas que se colocariam aos que governam após eleitos eram já conhecidos pelos governados no momento em que depositam o voto na urna. Após a eleição, o eleito pode até fazer o contrário do que disse.

A democracia deve existir baseada no princípio que todos os participantes querem o bem da maioria, mas o seu instituto não se pode fiar em intenções e afirmações. Devem existir formas de travar medidas que contrariem este desígnio, formas que não podem ser suportadas na judicialização da política.

⁴²A intervenção de tribunais para arbitrar entre os desejos dos governados e as decisões dos governadores são um extremo previsto na Constituição da República Portuguesa (CRP) a que não podemos recorrer constantemente. Que relação de respeito demonstramos por algo a que estamos a testar os limites constantemente? Era a intenção dos Constitucionalistas que os limites da CRP pudessem ser testados sistematicamente sem consequências?

⁴³O atual sistema democrático, por quem está a ser executado, permite-nos ter governantes que caiem no ridículo de jurar proteger algo que não pretendem depois cumprir. Um governante eleito, chegado ao poder, pode fazer o contrário daquilo que disse. Como é possível reter das suas palavras a obrigação? Como é possível fazer que a obrigação seja coerente com a ação? Que meios tem o cidadão para contrariar quando os governantes ignoram o clamor das ruas e a opinião dos cidadãos que dizem representar? Deixámos de ser governados pelo bárbaro selvagem que toma o poder pela força ou legitimado pelo mágico com um amigo imaginário, para passarmos a ser governados pelo mesmo tipo de personagem, mas a quem o povo ofereceu o poder de mão beijada? Que poder reservou o povo para si como forma de controlar e restringir quando as decisões lhes fossem adversas?

A Constituição da República Portuguesa está enformada pelo ideal de participação no governo pelos governados. A forma de participação está cada vez menos hierarquizada e mais autonomizada nos seus participantes e organizações que os representam localmente. O verbo “participar” é referido 67 vezes no texto da revisão de 2005, estando entre os 50 termos mais usados na constituição.

⁴² (2013) Garcia, Filipe. “Os chumbos do Constitucional a este Governo”, Económico, disponível HTTP: http://economico.sapo.pt/noticias/os-chumbos-do-constitucional-a-este-governo_176154.html (2014-01-11)

⁴³ (2013) Cândia, Fernanda. “Passos a passos”, Diário de Notícias, disponível HTTP: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1971989&seccao=Fernanda%20C%20ncio&tag=Opini%20o%20-%20Em%20Foco&page=-1 (2014-01-11)

⁴⁷“Se a consulta for generalizada e existir responsabilidade difusa numa organização, então todos serão “culpados” quando as coisas correrem mal. Mas se todos forem culpados, então ninguém é: não se podem castigar todos os indivíduos da organização. Demasiados comportamentos burocráticos são desenhados para garantir que existe uma responsabilidade coletiva dos falhanços, erodindo a responsabilidade individual.”

Não se pretende com a participação dos cidadãos isentar os eleitos das suas responsabilidades ou evitar que não hajam responsáveis nas decisões, como avisa Stiglitz, mas os diversos atores, públicos e privados, tem algo a dizer na implementação dos programas políticos. A sua participação deve acontecer no sentido de enriquecer a formulação da política em causa e permitir que se diminua a resistência à aplicação das medidas.

⁴⁸“Creio ser actualmente o momento mais oportuno para discutir o governo democrático. Embora as questões económicas, vulgarmente denominadas «questões sociais», tenham presentemente a proeminência política, os governos representativos apresentam uma tal desordem e corrupção que é urgente sair d'um estado manifestamente perigoso, cujo ultimo termo é difícil de prever.”

A governação participada deverá favorecer o desenvolvimento de políticas em rede, recorrendo à participação dos interessados, não apenas pela urna, mas organizados em grupos temáticos onde é suposto conhecerem a realidade de cada tema melhor que os responsáveis administrativos que exercem. A participação daqueles que serão afetados enriquece com o seu conhecimento as decisões que serão tomadas.

⁴⁹“O conceito de democracia representativa tem sido integrado pelo conceito de democracia participativa; o exercício do direito de voto é um dos momentos necessários mas não o suficiente para consentir que o povo participe no poder.”

A legitimidade no nosso sistema continua a vir do voto. Não se pretende que assim deixe de ser, mas a metodologia de governação terá de ser mais participada pelos afetados por cada política e decisão.

⁴⁷ (2000) Stiglitz, Joseph E. “Governance and Accountability” workshop Deliberately Democratizing Organizations, Tradução do autor

⁴⁸ (1888) Lima, Jaime de Magalhães. “A Democracia.”, disponível HTTP: <http://www.gutenberg.org> (2012-12-02)

⁴⁹ (1998) Maior, Mariana Sotto. “O DIREITO DE ACÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA”, Documentação e Direito Comparado, n.os 75/76