

Capítulo 1

INTRODUÇÃO

Capítulo 1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento geral

- **Pressupostos do trabalho de investigação e objectivos desta dissertação**

Através da sua experiência quando autarca, sem poderes executivos, na freguesia de Quarteira, conjecturou a autora que seria vantajoso pôr em execução o modelo de Orçamento Participativo, nesta freguesia.

Assim, o principal objectivo desta dissertação seria procurar demonstrar a sua praticabilidade em Quarteira, onde o modelo tradicional de gestão autárquica sempre tem sido praticado, perante o desinteresse pela «coisa pública» generalizado por parte da população e que tem encontrado tradução na forma como os quarteirenses ostensivamente vêm ignorando a forma e os procedimentos de gestão praticados na sua autarquia, designadamente distanciando-se das sessões da Assembleia de Freguesia.

- **Objecto do trabalho**

Se a premissa se demonstrasse realizável, esta forma de democracia participativa deveria, em princípio, contribuir para uma certa inversão desta atitude dos cidadãos, restabelecendo a confiança mútua entre políticos e cidadãos e a vontade de cooperar assente na participação, na identificação dos problemas e das necessidades locais, na definição das prioridades, na implementação dos projectos (Dias, 2002). Por outro lado, essa aproximação dos quarteirenses às coisas da sua terra, assumindo também responsabilidades pelo seu desenvolvimento deveria conduzir a uma melhor afectação de recursos que resultaria também à diminuição de desperdício.

1.2. Mecanismos da participação dos cidadãos na governança

O distanciamento dos cidadãos na participação política, que a abstenção eleitoral espelha, leva a uma reflexão quanto à prática de novos desafios, de novos modelos, que permitam uma maior interação entre os eleitos locais e a própria população. A proximidade pode permitir, não só, uma visão mais abrangente do poder, mas também uma maior responsabilização de todos.

É neste contexto que as autarquias locais podem e devem ter um papel preponderante na implementação de mecanismos que leve a tal relação de proximidade.

A dicotomia afastamento/proximidade pode ter contornos benéficos ou de indiferença, consoante as capacidades políticas inovadoras postas em prática, em cada autarquia.

1.3. Enquadramento administrativo e legal

Para que se pudesse formar opinião fundamentada e sustentada, foi necessário consultar os documentos legais em que se baseia o funcionamento administrativo e financeiro das autarquias locais.

Foi assim possível determinar e compreender as diversas alterações que fizeram evoluir o funcionamento e as finanças da administração pública.

É na análise destes normativos que a presente investigação encontrou suporte para a sua realização (Anexo 01).

1.4. Procedimento Administrativo

A publicação do Código de Procedimento Administrativo, em 1991, no cumprimento do objectivo definido na Constituição da República Portuguesa, no seu actual artigo 267.º, n.ºs 1 e 4, veio consagrar os direitos dos cidadãos perante a Administração Pública, com a finalidade de reforçar a eficiência da acção e de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhes digam respeito.

Este Código do Procedimento Administrativo visa disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a sua actividade; regular a constituição da Administração, por forma a que sejam tomadas decisões justas, legais e oportunas; assegurar a participação dos cidadãos na tomada das decisões que lhes digam directamente respeito; salvaguardar a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos dos cidadãos e, por fim, reduzir a burocracia dos serviços públicos, aproximando-os das populações.

Os princípios gerais da actuação administrativa contidos no Código são ainda aplicáveis a toda e qualquer actividade da Administração Pública, mesmo que meramente técnica, no domínio da gestão pública (artigo 2.º, n.º 4).

O Código veio, assim, possibilitar que toda a actividade administrativa, mesmo aquela que não esteja directamente regulada, ficasse subordinada aos princípios gerais da acção administrativa.

- **Administração Aberta**

Para que se possa defender e pôr em prática uma administração pública transparente, aplicada com igualdade, justiça e imparcialidade, houve que otimizar os adequados recursos em prol dos interesses dos cidadãos.¹

Assim, foram determinados os princípios de administração aberta que ficaram consagrados na Lei 46/2007 de 24/Agosto, que no seu artigo 1º, regulamenta o acesso e a reutilização dos documentos administrativos²; e no artº 5º, define que esse acesso “compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo”.

- **Poder Local e Orçamento Participativo**

Actualmente, no Mundo, a maior parte dos países rege-se por normas democráticas, realizando eleições em que participam os cidadãos com direito a voto, para escolherem os seus representantes – tanto nos parlamentos como nas autarquias. Determinam-se, deste modo, as maiorias que irão governar. É o sistema das democracias representativas.

Acontece, porém que, os mecanismos do poder neste sistema, acabam por ser acusados de pouco transparentes, perante a necessidade de satisfação das clientelas políticas e os interesses específicos ou de grupo.

¹ Lei 46/2007 de 24/Agosto, artº 1º: “O acesso e a reutilização dos documentos administrativos são assegurados de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”

² «Documento administrativo» é, nos termos do artigo 3º da Lei 46/2007 de 24 de Agosto, “qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome (na alínea e.) do artº 4º, inclui as autarquias locais).

Pode assim, favorecer-se, o individualismo e o enriquecimento fácil. O decréscimo de rigor e pensamento ético e a falta de solidariedade são pasto fácil para o surgimento de uma sociedade geradora de indiferença.

Para obstar a estes riscos, será preciso romper com as estruturas representativas e, nesse sentido, ultimamente, tem-se assistido a um progressivo movimento de alargamento dos intervenientes na vida da sociedade. À medida que se vão reunindo os meios e as formas que chamem as pessoas a participar, a melhorar o seu nível de conhecimento, a saber exercer os seus direitos, numa palavra, a ser os sujeitos do seu destino, tomam forma os procedimentos das democracias participativas.

Para passarmos da democracia representativa, mediada pelos interesses económicos e grupos políticos, à democracia participativa, ou seja: para conseguirmos que a maioria das pessoas se motive e trabalhe na procura das soluções que lhe interessam; para revitalizar a participação popular e impedir que as instituições democráticas sejam dominadas pela oligarquia económica e social, mesmo quando legitimada pelo voto, temos que desenvolver uma cultura e motivação de serviço público e aos outros, de associativismo, de solidariedade, de diálogo e de responsabilidade.

Para incrementar essa cultura, definiu-se um mecanismo de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de âmbito municipal, através de processos da participação da comunidade: o orçamento participativo (OP) - modelo de processo político mais transparente, que permite uma melhor adequação dos recursos aos objectivos do desenvolvimento além de diminuir o desperdício, isto é, perante uma administração aberta e transparente em que a população intervém de uma forma mais directa, a gestão pode ser “canalizada” para preencher e colmatar as lacunas que possam existir ao nível do seu próprio território ou espaço.

A aplicação OP é uma prática que está a alastrar um pouco por toda a parte, desde as primeiras experiências levadas a cabo na década de 80 do século findo, com resultados significativos e conhecidos em todo o mundo, e cujo caso mais expressivo é o de Porto Alegre, no Brasil.

Em Portugal, desde 2002, o município de Palmela foi seu precursor, perante a alvo-
roçada expectativa de muitos agrupamentos e movimentos sociais, e não obstante a forma
receosa como o encara a maior parte da classe política, como se pode inferir através do teor
das entrevistas, particularmente da de Nelson Dias, coordenador do OP Portugal, e do res-
ponsável pelo OP de Vila do Bispo, constantes na presente investigação.

1.5. Estrutura do presente trabalho

No capítulo 1º - Introdução, faz-se o enquadramento geral da investigação, apre-
sentando as hipóteses presumivelmente atingíveis, as limitações concernentes a este estudo
e finalmente, apresentando pistas para futuras investigações.

Ainda neste capítulo, fez-se igualmente um levantamento legislativo sobre Orça-
mento, Lei das Finanças Locais e Contratos-Programa e esquematizou-se diagramaticamen-
te os procedimentos de transferências financeiras em Portugal (Anexo 02)

No capítulo 2º – Revisão de Literatura, procede-se ao enquadramento, de forma
sucinta, a literatura que foi possível consultar que, na opinião da autora, melhor enquadras-
se o tema proposto. Embora não querendo explicar de forma exaustiva as teorias, as mes-

mas são fundamentais para melhor compreensão do estudo prático pretendido. Neste contexto, procurou-se sintetizar os caminhos da democracia ao longo dos tempos para melhor se entender a forma como é praticada nos nossos dias.

Resumem-se neste capítulo as ideias básicas de democracia representativa, democracia participativa, ou indirecta e directa, os sistemas maioritários e sistemas proporcionais.

Compilou-se informação sobre a prática do OP no Brasil, com enfoque especial em Porto Alegre e sobre experiências realizadas em Portugal - Palmela, Lisboa, Santa Leocádia de Geraz de Lima, Vila do Bispo e, muito especialmente, S. Brás de Alportel, já que esta experiência funcionaria como referência para perceber a exequibilidade da aplicação do OP na freguesia de Quarteira.

Tratando-se de um tema que, tanto pela sua especificidade como por incluir padrões comparativos, se pode considerar de natureza inovadora, não foi fácil encontrar literatura específica de carater científico que respondesse cabalmente ao objectivo pretendido.

No capítulo 3º – Metodologia, explicita-se a metodologia usada, consonante com os procedimentos e os objectivos desta dissertação.

Para tal, foram realizados: consulta documental; entrevistas e inquéritos a autarcas e a responsáveis por experiências de OP; e inquéritos à população do município de São Brás de Alportel e de Quarteira com o intuito de perceber não só as expectativas geradas pelo OP, mas também a reacção da população face à implementação dessa experiência.

No capítulo 4º – Finanças Locais, fez-se a compilação da informação legislativa conducente à compreensão das normas por que se rege a gestão das autarquias locais em Portugal (Anexo 01), esboçando-se ainda uma representação diagramática do funcionamento do sistema financeiro (Anexo 02).

No capítulo 5º – Orçamento Participativo, procurou perceber-se como a Democracia Participada evoluiu para o sistema do Orçamento Participativo e como este tem sido aplicado no Brasil, tomando-se como exemplos os casos de Porto Alegre e Fortaleza.

No capítulo 6º - Orçamento Participativo em Portugal, sendo a principal razão de ser, desta dissertação, a eventualidade da sua aplicação prática na freguesia de Quarteira, era importante perceber o enquadramento das várias experiências de OP vividas noutros concelhos/freguesias para se poder daí tirar as inferências que uma gestão, até há pouco tempo inovadora, poderia melhorar ou não, a forma de gerir um município/freguesia.

Por outro lado, procurou-se perceber a reacção da população quanto à possibilidade de interagir na “coisa pública”.

No capítulo 7º - Estudo dos casos de OP do Município de São Brás de Alportel e Freguesia de Quarteira, uma vez que o objectivo desta dissertação é estudar a exequibilidade de implementar uma nova forma de gestão na freguesia de Quarteira, onde o cidadão possa exercer, não só o direito de escolher quem o governa mas também a forma como é governado, entendeu-se ser necessário estudar um modelo com o qual fosse possível estabelecer comparações. Essa escolha recaiu sobre o município de SBA, composto por uma só freguesia, ainda que partindo consciente das semelhanças e dissemelhanças entre ambas (cidade-concelho vs cidade-freguesia).

No capítulo 8º – Resultados, são analisados os dados fornecidos pelas autarquias que praticam o OP, para procurar pontos de convergência entre si. Analisaram-se ainda o conteúdo das entrevistas e dos inquéritos para sabermos a forma como estão a ser implementadas os OP. Analisaram-se os inquéritos aplicados à população de SBA para se perceber o grau de satisfação entre as acções solicitadas e as obras municipais, a relação destas com os orçamentos municipais e o grau de correspondência com as expectativas dos cidadãos.

Por fim estudam-se os dados obtidos nos inquéritos realizados em Quarteira, com vista à eventual praticabilidade do OP nesta freguesia.

No capítulo 9º - Conclusões, formulam-se as conclusões possíveis, indicando os constrangimentos à investigação, sugerindo modelos e apontando pistas para investigações futuras.

Destas conclusões destaca-se:

- Que a experiência de SBA não poderá funcionar como modelo para a implantação de um OP em Quarteira; não só pelas especificidades de ambas urbes mas, sobretudo porque o modelo praticado em SBA é de carácter consultivo, centrando-se na discussão dos problemas e necessidades locais e propostas apresentadas pelos cidadãos, sem que desses trabalhos resultem a priorização das escolhas dos cidadãos nem debate sobre os orçamentos.
- Que, no entanto, os cidadãos sambrasenses entendem que esta democracia de proximidade tem inegáveis vantagens.

- Que os cidadãos de Quarteira manifestam abertura à implementação do OP em Quarteira e percebem a sua utilidade como instrumento promotor da identificação das pessoas com os destinos da sua terra e que a aproximação aos seus autarcas permitirá uma melhor e adequada afectação de recursos.

Mas, frisa Yves Cabannes: “o OP será sustentável se os vários autores assumirem que ele representa uma oportunidade que atende os seus valores e interesses” (Cabannes, 2009: 120).

1.6. Metodologia adoptada

Nos procedimentos de recolha empírica para desenvolvimento do presente estudo, recorreu-se a diversos meios cujo contributo se entendeu útil e necessário, tais como:

- a) Consulta documental e bibliográfica, para a construção de uma análise da evolução das formas de governação;
- b) Consulta de literatura científica sobre os temas «democracia» e processos de tomada de decisão pelos cidadãos;
- c) Análise documental respeitante a autarquias onde está a ser aplicado o Orçamento Participativo;
- d) Consulta da legislação respeitante à evolução e prática das finanças locais (Anexo 01);
- e) Análise da forma como, hierarquicamente, se estrutura actualmente o poder autárquico em Portugal;

- f) Entrevista de método misto³ ao presidente do OP Portugal (Anexo 03);
- g) Entrevistas semi-directivas e, nalguns casos, questionários fechados a autarcas sobre a aplicação/não aplicação do Orçamento Participativo nos respectivos municípios;
- h) Realização de inquéritos distribuídos de forma aleatória em SBA, aplicados segundo o método de «amostragem no local» ou espacial⁴, destinados a identificar os graus de interesse, participação, objectivos dos cidadãos sobre os processos de decisão das políticas públicas locais;
- i) Para identificação de iguais objectivos, realização, em Quarteira, de inquéritos em número reduzido, através de métodos não estandardizados, ainda que se soubesse que os dados recolhidos ofereçam estreitos limites de confiança (Ghiglione e Matalon, 1993).

1.7. Estudo do Orçamento Participativo de S. Brás de Alportel

Sem que houvesse pontos de referência mais próximos ou semelhantes, seleccionou-se, para este estudo, o OP do município de São Brás de Alportel, por ser de uma área geográfica e demograficamente próxima, onde o Orçamento Participativo tem vindo a ser experimentado há alguns anos.

Outro factor determinante nesta escolha foi o facto de que, embora as suas dissemelhanças atrás indicadas - Quarteira é uma freguesia e SBA um concelho (portanto, com pro-

³ A entrevista mista é, segundo Ghiglione e e Matalon “entrevista não directiva, imediatamente seguida de uma fase semi-directiva” (1993: 70).

cessos de gestão diferentes) – o concelho de SBA é constituído por apenas uma freguesia. Na investigação, foram analisados os instrumentos de gestão tradicional de ambas as autarquias e, mais pormenorizadamente, as Grandes Opções do Plano (GOP) e o Orçamento Municipal (OM) de S. Brás de Alportel, comparando estes instrumentos ao modelo de gestão traduzido no OP.

1.8. Limitações à investigação

O facto de não ser possível estudar um caso de aplicação do OP numa freguesia com algumas semelhanças a Quarteira foi, sem dúvida, o maior obstáculo.

A esta importante limitação acrescem ainda os seguintes constrangimentos que condicionaram a investigação:

- a) A dificuldade de obter respostas por parte das autarquias às quais se julgou necessário apresentar questões ou inquéritos;
- b) O facto de os dados fornecidos/disponíveis por essas autarquias se estruturarem em formas diferentes, dificultando a articulação do estudo das conclusões;
- c) Sabendo à partida que as GOP e os orçamentos dos municípios e das freguesias são necessariamente diferentes, por dependerem os últimos dos próprios orçamentos municipais, considerou-se que esse poderia ser um problema que, no entanto, em pouco afectaria o estudo a realizar.

⁴ Este método, uma vez que não se dispunha de uma base de sondagem específica, garantia, à partida, uma possibilidade de representatividade dos inquiridos e, limitaria os danos de uma amostra enviesada (Ghiglione, e Matalon, 1993: 32 a 34).

1.9. Pistas de trabalho para o futuro

Perspectivando-se a exequibilidade da implementação futura da governança municipal, havia que encontrar instrumentos que possam, de certa forma, elencar os procedimentos conquistados por uma administração aberta.

Perante tal imperativo e numa optimização de recursos, perspectiva-se a possibilidade da elaboração de uma metodologia que permita, numa óptica do OP, a construção de um guião de participação das populações e seja, simultaneamente, instrumento de controlo do orçamento na administração local.

Isso poderia constituir o ponto de partida para a realização de novos trabalhos de investigação virados para o exercício de democracia participativa, constituindo-se como instrumento de vivência democrática e promovendo maior transparência na acção governativa.

Por outro lado, esta pedagogia de participação poderá ser despertada através de acções não só de esclarecimento das populações mas, sobretudo, de promoção de dinâmicas participativas e abertura à inovação, tanto por parte das populações como dos próprios autarcas.

Capítulo 2

REVISÃO DA LITERATURA

Capítulo 2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Conceitos

A “revisão de literatura” é fundamental para a realização de qualquer trabalho de investigação. Para tal, é importante uma leitura cuidada de obras de vários autores para que, através de perspectivas diferenciadas, se torne possível uma construção e análise do problema objecto do estudo.

Não obstante, seja desenvolvido a partir dessas leituras, o conceito de «revisão de literatura», criado na fusão de ideias, argumentos e contrapontos, deve permitir, pela análise das teorias dos vários autores, estabelecer um ponto de partida para a consecução do objectivo proposto.

Segundo a teoria epistemológica, novas abordagens podem ser explicadas por teorias já construídas e que, de certa forma, estão à disposição de todos. Por outro lado, importa aferir e comprovar até que ponto o objecto deste estudo pode ser explicado pelas teorias preexistentes.

É pois, na fundamentação teórica deste trabalho, que, valorizando e reconhecendo a importância das teorias apresentadas pelos vários autores, deve permitir, de forma conclusiva, incentivar novas pesquisas e mesmo formalizar novos conceitos.

Como complemento da revisão de literatura, foi necessário também fazer uma revisão sobre a legislação correlata com as matérias referentes ao financiamento autárquico e procedimentos orçamentais.

2.2. Democracia Participativa: utopia ou realidade?

“A democracia surgiu quando, devido ao facto de que, sendo todos iguais em certo sentido, se acreditou que todos fossem absolutamente iguais entre si” (Aristóteles, 2006).

2.2.1. Dos conceitos éticos de Humanismo, à «República» de Platão

Talvez tenha sido Protágoras que, em meados do século V aC, tenha formulado, pela primeira vez, o conceito de Humanismo, quando este sofista definiu que “o homem é a medida de todas as coisas”.

Quando, posteriormente, o pensamento filosófico de Cícero reflecte sobre os problemas da sua pátria e da sua condição de homem, a ética dos seus discursos e tratados revestem-se de profundas preocupações políticas, originando novos ramos filosóficos de pensamento e criando uma linguagem de cariz espiritual.

Regressando às raízes de Protágoras, toma consistência a ideia de que o Humanismo é aquilo que define o homem como homem, o que vincula o homem a outro homem e aos homens em geral e aquilo que forma o homem como homem. Sócrates retoma a ideia. Postula que é a ignorância que leva a proceder mal e que, por isso, é necessário educar o homem para o levar à prática do bem. Percebe que a moral se fundamenta na razão. Cria, deste modo, o conceito de ética.

É então, neste cimento de conceitos «humanos», éticos e morais, que toma forma definida o que mais tarde se viria a denominar como «filantropia», com um envolvimento espiritual e uma linguagem de que o cristianismo, depurando-a das conotações pagãs, adoptaria, e que viria a influenciar toda uma nova civilização ocidental que chegou aos nossos dias.

Será, porém o seu discípulo Platão, que - perante uma cidade de Atenas recheada de oligarcas, refugiados, demagogos e aventureiros sem escrúpulos, uma cidade onde se cruzam e entrecruzam opiniões diversas e opostas, um espectáculo que feria a sensibilidade do filósofo, a sua sensibilidade e o seu sentido ético e moral - irá empreender uma obra de renovação e saneamento de instituições, para que se mudem as mentalidades.

Depois de o problema ético ter sido escalpelizado nos seus «Primeiros Diálogos», a reflexão platónica explode em luz, nas suas duas obras mais extensas: «As Leis» e «A República». E seria nesta última que Platão, nunca separando a ética da política, rodeando-se dos valores da sabedoria, da fortaleza, da temperança e da justiça, iria concluir pela comunidade dos bens e das mulheres, pela igualdade destas com os varões, pelo primado do Estado sobre os indivíduos.

Muitos consideram esta obra como um prontuário crítico e metafórico, onde se traçam as regras dos regimes democráticos, as tabelas dos méritos, as normas de conduta do cidadão perante o poder constituído e as balizas convenientes, mas nem sempre as mais correctas, das relações do poder com os cidadãos.

“... a justiça é a conveniência do mais poderoso ...” (Platão, 1980: 26).

Mas será nas palavras que Platão colocou na boca de Sócrates que, talvez pela primeira vez, se postula claramente que

é forçoso que concordemos que todo o governo, como governo, não tem por finalidade velar pelo bem de mais ninguém, senão do súbdito de que cuida, quer este seja pessoa pública ou particular (Platão, 1980: 35).

2.2.2. De «A República», à participação popular na governação

Não caberá no âmbito desta dissertação, senão de uma forma muito breve, fazer a história da evolução das ideias sobre a problemática da participação popular nas formas de governação das sociedades. Aliás, a discussão sobre esta questão tem sido sempre estigmatizada por ambiguidades que expressam as diferentes perspectivas em que a expressão é utilizada.

A proposta de participação popular aparece muitas vezes, em textos oficiais, em tons vagos e esbatidos em matizes vários que, acompanhada por uma frágil regulamentação, a deixa ao sabor de vontades e interpretações de técnicos e burocratas.

Seria muito longo - e fastidioso, certamente - procurar descrever aqui como o «poder popular» evoluiu através da História. O poder popular de que falamos pressupõe uma forma de organização social que tem suas bases nas organizações do movimento social: sindicatos, associações de moradores, cooperativas populares, e não nas organizações e partidos políticos, ou seja: o poder popular que aqui interessa referir é exercido pela própria população, através das suas próprias organizações.

Ainda que a noção de participação popular se encontre com mais frequência relacionada com a distribuição dos dinheiros públicos pelas necessidades básicas das classes populares, sem tentarmos alcançar um melhor significado deste conceito, vamos considerar apenas os aspectos práticos e concretos de participação popular, isto é, as múltiplas acções que, de forma mais ou menos organizada, diversos grupos sociais desenvolvem para influenciar a enunciação, execução, controlo e avaliação das políticas ou serviços públicos em vertentes como: habitação, saúde, educação, saneamento, etc.

2.2.3. Poder popular democrático em tempo de globalização

Desde os primórdios das civilizações, o homem tem lutado contra o arbítrio. Seria, por isso, interessante poder relatar aqui, como preâmbulo, as miríades de formas de organização populares e democráticas que se desenvolveram ao longo dos tempos, mas, sendo impossível a tarefa, não se deve deixar de fazer referência a um desses exemplos, lusogalaico e multi-centenário: o comunitarismo agro-pastoril de Rio de Onor, onde o «Conselho de Aldeia» tem, como competências:

tudo o que possa afectar a convivência, as relações, a propriedade colectiva, os serviços comuns, o bom aproveitamento dos vizinhos, os trabalhos comunitários, as sortes e vezeiras, a cultura e os costumes, as celebrações, a manutenção do território, a conservação dos espaços naturais, o desenvolvimento rural ... (Dias, 1981).

Este exemplo persiste ainda hoje, apesar da presente era da globalização e neoliberalismo, e nada ou muito pouco, tem que ver com a organização do poder criado na Idade Média, onde o Povo, representado nas cortes pelos «homens bons» mais serviam como braço apaziguador, capaz de, junto das populações, melhor fazer aceitar a vontade das classes dominantes.

É comumente aceite que as manifestações de organização e poder popular surgiram no fim do século XIX. Mas, como a conjuntura que estamos a atravessar, de globalização e neoliberalismo, tem modificado as relações entre os governantes e a sociedade civil, isso tem proporcionado impasses que fomentam a reflexão sobre as distintas forças no interior da sociedade civil e as diferentes reivindicações anunciadas por elas.

A chamada nova ordem mundial, dominada por forças poderosíssimas como as multinacionais ou o Fundo Monetário Internacional dá origem a políticas que conduzem os Estados de economias mais débeis a uma crescente desindustrialização, ao perderem a atractibilidade de capitais externos.

A tendência desta nova ordem mundial é o deslocamento da produção para zonas de alta repressão e baixos salários, produção dirigida aos sectores privilegiados na economia global. Assim, uma grande parte da população mundial poderia tornar-se supérflua para a produção, e até para o mercado (Weffort, 1991: 9-33).

Reduzidos, assim, dos seus recursos, os Estados acabam por restringir progressivamente as suas responsabilidades sociais.

O descontentamento e, sobretudo, a descrença na política praticada em muitos países, fazem com que as classes populares procurem resolver os seus problemas por vias de participação, diferentes das já estabelecidas, nomeadamente através das decisões directas da sociedade civil.

2.2.4. Sociedade civil

Hegel foi o primeiro autor moderno em cuja obra transparece a ideia de que a sociedade civil⁵ desempenha um papel fundamental, ao reconhecer que nem a família, nem o Es-

⁵ Talvez as primeiras referências à expressão «sociedade civil» sejam as de Alexis de Tocqueville nas suas obras *Da Democracia na América* (1835) e *L'ancien régime et la révolution* (1866): “Il semble que la société politique tombe en barbarie dans le même temps que la société civile achève de s'éclairer”.

Duma maneira geral, entende-se por sociedade civil uma diversidade de actores, espaços e instituições, de diferentes graus de forma, autonomia e poder, que ultrapassam os limites da família e se orientam, de forma voluntária, em torno de interesses, princípios e valores. Sociedades civis englobam, por exemplo: organizações não-governamentais de desenvolvimento, organizações religiosas, instituições e movimentos sociais e de solidariedade, grupos comunitários, associações profissionais e empresariais, sindicatos, organizações femininas, e grupos activistas.

tado são capazes, nas sociedades modernas, de estabelecer o conjunto das decisões fundamentais à vida dos cidadãos, sugerindo que entre a família e o Estado surgem um conjunto de instituições que vão desempenhar um papel fundamental tanto no desenvolvimento da individualidade como na criação de uma nova forma de vida ética (Avritzer, 1994: 3).

Deste modo, é reconhecida não só a institucionalização da sociedade civil, mas também a institucionalização de formas de controlo da sociedade civil sobre a máquina administrativa do Estado (Avritzer, 1994: 8).

Para Boaventura de Souza Santos (2003), a sociedade civil parece estar, por toda a parte, a reemergir do jugo do Estado e a autonomizar-se em relação a ele, capacitando-se para o desempenho de funções que antes estavam confiadas ao Estado.

2.2.5. Democracia Representativa vs. Democracia Participativa

Platão não era propriamente o que se pode chamar um democrata. Há passagens em "A República" em que ele o demonstra claramente, por exemplo, ao comparar a democracia à escravidão (563d) e considerando os democratas, como feras enraivecidas (559d). Mas, nessa mesma obra, o filósofo oferece a sua concepção muito pessoal sobre o que será a Democracia, que, segundo as suas concepções, ultraja a liberdade e a dignidade pessoais sob a responsabilidade de uma igualdade niveladora: "... a democracia surge quando, após a vitória dos pobres, estes matam uns (dos inimigos), expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas..." (1980: 391). Uma visão pessimista e demasiado crua para o filósofo político que, no âmago da sua reflexão filosófica,

encontra fenómenos de poder e detém-se neles para denunciar as formas pervertidas e os abusos, para indicar um fundamento diferente da avidez passional e a cultura egoísta do interesse individual” (Baudart, 1996: 35).

[Até porque] Platão sabia do que sofriam a democracia do seu tempo e os homens desse regime de falsa igualdade e falsa liberdade. Acreditava no poder da ciência para remediar os defeitos de um regime que sofria de ex-crescência de tudo e saltava para os braços da tirania e, depois, da tirania, o seu corolário obrigatório” (Baudart, 1996: 113).

Também é certo que aquilo que Platão recrimina à democracia, e a todas as formas de governação então conhecidas, é o facto de não estarem de acordo... com a sua própria filosofia.

Péricles, citado por Claude Mossé (1985), no seu discurso de homenagem aos atenienses mortos na Guerra do Peloponeso, terá afirmado:

O nosso regime político é a democracia e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não a vantagem de alguns. Todos somos iguais perante a lei, e quando a República outorga honrarias o faz para recompensar virtudes e não para consagrar privilégios. A nossa cidade está aberta a todos os homens (Péricles citado por Mossé, 1985).

Esta definição tem perdurado, desde então, através dos tempos, constituindo uma espécie de Bíblia dos políticos idealistas, instituindo-se como um ideário dos homens livres mas respeitadores do Estado, que usam como lema que todos somos iguais perante a lei.

É certo que outras formas de organização do poder têm, igualmente, encontrado eco e espaços de experimentação. Seria, porém, Churchill que, em palavras irónicas, poria as coisas em clara evidência, quando afirmou que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas.

Compreende-se esta ironia do primeiro-ministro inglês se admitirmos que este se limitou a um olhar breve sobre os acontecimentos histórico-políticos que conduziram aos sistemas representativos contemporâneos.

Poderá admitir-se que a raiz destes sistemas remonta à Revolução Francesa - consequência dum clima de descontentamento gerado no seio dum governo absolutista, em que só os camponeses e os burgueses pagavam impostos, enquanto o clero – o topo da pirâmide social - e a nobreza estava isentos de contribuições.

Os trabalhadores urbanos, camponeses e a pequena burguesia comercial constituíam o «Terceiro Estado» que, com os seus impostos, suportavam os luxos da nobreza. Estas desigualdades sociais provocaram, então, um movimento espontâneo de revolta que culminou, em Julho de 1789, na tomada da Bastilha, a prisão política que era tido como o símbolo do absolutismo.

Mas este movimento, marco incontornável na História Moderna, que poderia ter constituído a matriz de um novo regime de tranquilidade, gerador de liberdade, igualdade e fraternidade, acabou em banhos de sangue e ódio, apesar de a Assembleia Constituinte ter promulgado a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que trazia significativos avanços sociais, garantindo direitos iguais aos cidadãos, e abrindo ao povo as possibilidades de maior participação política.

Os partidos políticos tomam forma, nesta altura: os girondinos englobavam a alta burguesia e queriam evitar uma participação maior dos trabalhadores urbanos e rurais na política; e os jacobinos, que representavam a baixa burguesia e defendiam uma maior participação popular no governo. Estes, liderados por Robespierre, Danton e Marat, tomam o

poder em 1792, e dão ordem às guardas nacionais para matar qualquer opositor do novo governo.

Em 1795, é a vez dos girondinos assumirem o poder e instalarem um governo burguês. É aprovada uma nova Constituição e Napoleão Bonaparte sobe ao poder (1799), com o objectivo de controlar a instabilidade social e implantar uma ditadura burguesa. Mas esta ditadura burguesa, afinal, contrasta com o conceito de “democracia como valor universal” (Aron, 1967: 18).

A discussão sobre o valor da democracia não se extingue em meia dúzia de discursos e os respectivos conceitos vão-se alargando. Alexis de Tocqueville, observador atento dos movimentos democráticos surgidos, entretanto, na América, defensor acérrimo da liberdade e da democracia, reconhece na democracia muitas vantagens, mas também muitos perigos, sobretudo os da centralização e do despotismo político.

Defende, então, a criação de um novo caminho: o da social-democracia. É, por essa razão tido como demasiado liberal e não aceitando facilmente novas ideias, é visto com suspeição, tanto pela direita como pela esquerda.

Temos de concordar que a democracia representa o sonho da humanidade, ao apontar os caminhos da liberdade, da tolerância e da justiça social. É um conceito histórico, um instrumento para se alcançarem os valores essenciais da convivência entre os homens. Mas, sendo um conceito, há que tratá-lo desse modo. Na «Crítica da Razão Pura», Kant aponta a forma de se aceitarem novas doutrinas e proposições:

Admitamos que se tem de partir de um conceito dado para o comparar sinteticamente com um outro; é então necessário um terceiro termo no qual somente se pode produzir a síntese dos dois conceitos [...] Para que um conhecimento possua realidade objectiva, isto é, se refira a um objecto e nele encontre sentido e significado, deverá o objecto poder, de qualquer maneira ser dado. Sem isto, os conceitos são vazios (Kant, 2001:193).

Para que se possa, encurtando caminhos, atingir o cerne do ensaio que interessa realizar, «há que queimar etapas», dando um salto na história do pensamento político. É de novo Kant que dá argumentos para esse salto, quando recomenda que não tomemos “... mais da experiência do que o necessário para nos dar o objecto ...” (2001: 667); e, neste caso, o objecto resume-se à análise das formas possíveis como o povo, em democracia, participa no poder: directa, indirecta e semi-directa.

A democracia directa supõe o exercício do poder político pelo povo, reunido em assembleia plenária da colectividade; ou seja, é aquela em que o povo, reunido em assembleia, legisla, administra e julga. Pelo número de cidadãos que compõem um Estado, esta forma é, na vida actual, um mero exemplo académico; impraticável.

Na democracia indirecta ou representativa, o povo é governado pelos seus representantes eleitos periodicamente e que tomam, em seu nome e no seu interesse, as decisões políticas, envolvendo assim a fórmula da representação.

Na democracia semi-directa ou participativa coexistem as características da democracia participativa com mecanismos da democracia directa, de que é exemplo o plebiscito ou referendo e a iniciativa popular.

2.2.6. Democracia Representativa ou Democracia manipulada?

A teoria da democracia no mundo ocidental preconiza a representação popular como modelo mais viável e eficaz para o processo democrático, contudo, não se pode confundir democracia com soberania popular. Embora a representação popular seja o processo democrático mais eficaz, o debate aberto não é representativo da vontade geral do povo mas somente a vontade daqueles que se impõem pelo discurso.

Rousseau teorizou a soberania popular como o suporte da democracia. Considera que o povo deveria ser o principal agente na defesa de seus próprios interesses. Na sua opinião, só participando activamente das acções políticas e em debate aberto, o cidadão poderia sobressair-se e fazer-se ouvir.

Criticando a democracia representativa ou indirecta, Rousseau, indo mais longe, dizia que, nesta democracia, o homem só é livre no momento em que vai depositar o seu voto na urna.

Porém, a aventura democrática teria ainda muitos passos para dar. As massas anónimas e politicamente excluídas, nos alvares da revolução que acenou com a liberdade na igualdade depositavam as maiores esperanças no sufrágio universal.

Mas a universalização do direito de voto contribuiu só para satisfazer a sede de dignidade e justificar, aos olhos deles, os regimes representativos, sempre muito exclusivos no recrutamento dos dirigentes. Em muitos países, durante a delicada fase da «consolidação democrática», fez-se acompanhar, paradoxalmente, de um efeito conservador que trouxe uma prova suplementar de que nada tinha que pudesse inquietar os ricos (Hermet, 1997:41).

Pelo que atrás ficou expresso, podemos concluir que a democracia não é apenas um regime político, uma forma de governo, uma modalidade de Estado ou uma forma de vida. É um direito da Humanidade. Mas a democracia exige participação; não pode haver democracia sem a participação popular, e qualquer regime será tanto mais democrático quanto mais consiga libertar-se de obstáculos às manifestações da vontade dos cidadãos, de forma livre e directa.

Ora, a democracia representativa contém, em si mesma, uma contradição, que é a impossibilidade de uma representação legítima, não contaminada pela manipulação que, amiúde, por interesses particulares, acabam por defraudar a vontade original dos cidadãos. Paulo Bonavides resume este facto da ciência política de uma forma lapidar:

O deputado, contemporaneamente, é o homem de partido [...] A coacção partidária, modernamente, restringe a liberdade do parlamentar. A consciência individual cede lugar à consciência partidária, os interesses tomam o passo às ideias, a discussão faz-se substituir pela transacção, a convicção pela conveniência, o plenário pelas antecâmaras, a liberdade do deputado pela obediência semi-cega às determinações dos partidos [...] a discussão parlamentar fica quase proscribida, com os partidos e suas representações buscando antes impor-se ao adversário do que a persuadi-lo (1994: 280).

Por tudo isso, já se começa a admitir hoje que a democracia representativa constitui um fracasso, pois demonstra o insucesso dos ideais de soberania popular e da legitimidade do poder que assenta nessa mesma legitimidade.

Além disso, uma linha filosófica defende mesmo que a soberania não pode ser representada e consiste basicamente na vontade geral; e a vontade não se representa, pelo que os deputados do povo são simples comissários; não são, nem podem ser os seus representantes.

2.2.7. Sistema proporcional e sistema maioritário

Interessa, neste momento, balizar as formas como, na democracia representativa são eleitos esses representantes. Existem dois sistemas eleitorais em vigor: o sistema maioritário e o sistema proporcional. Entre os dois sistemas eleitorais existem algumas diferenças que importa aqui referir.

- **Sistema maioritário**

No sistema maioritário quem obtém a maioria ganha e pode ter uma maioria relativa ou absoluta. Tal como o nome indica, ganha quem tiver maior número de votos. Se um candidato obtiver uma percentagem de votos inferior a 50% dos eleitores (maioria relativa), proceder-se-á à segunda volta eleitoral, apenas com os dois candidatos mais votados e ganha quem obtiver o maior número de votos. Se, pelo contrário, obtém uma votação superior a 50% (maioria absoluta), então não há segunda volta e ganha esse mesmo candidato. Como exemplo deste tipo de eleições podemos citar as eleições presidenciais, em Portugal.

No sistema maioritário, em termos legislativos, o eleitorado está dividido em áreas que elegem apenas um deputado cada. Os eleitores votam em cidadãos apoiadas ou não por um ou mais partidos políticos.

A principal vantagem deste método é a maior proximidade dos eleitores ao eleito e, entre outras, maior estabilidade política. A desvantagem deste sistema político é o baixo grau de proporcionalidade, isto é, os resultados obtidos, podem não corresponder à real vontade da maioria de cidadãos, no entanto, só é possível quantificar os cidadãos que se manifestaram através do sufrágio.

- **Sistema proporcional**

No sistema proporcional, que vigora tanto nas eleições legislativas como nas autárquicas em Portugal, há uma certa proporção, isto é, cada distrito, tem um número de deputados a eleger, em proporcionalidade com os eleitores recenseados nessa região.

Neste sistema, os candidatos estão em listas organizadas pelos partidos políticos. Enquanto no sistema maioritário quem obtém a maioria ganha e pode ter uma maioria relativa ou absoluta, no sistema proporcional, há uma certa proporção, isto é, cada região (circulo), tem um determinado número de deputados a eleger. Os lugares de deputados ocupados na Assembleia da República ou nos municípios, são preenchidos em função do números de votos “ganhos” pelos partidos políticos, com aplicação do método proporcional de Hondt ⁶.

Este tipo de sistema, representa mais fielmente as preferências dos cidadãos e oferece mais liberdade de escolha, já que eleitores votam de acordo com as suas convicções, isto é, na filosofia do partido que melhor corresponder ao seu ideal político.

2.2.8. Em defesa da Democracia Participativa

Os processos hegemónicos da globalização têm vindo a provocar, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da materialização de grandes parcelas da população.

⁶ O método d'Hondt ou método dos quocientes é uma fórmula para alocar a distribuição de representantes eleitos na composição de órgãos de natureza colegial; e consiste numa fórmula matemática destinada a calcular a distribuição dos mandatos pelas listas concorrentes, em que cada mandato é sucessivamente alocado à lista cujo número total de votos dividido pelos números inteiros sucessivos, começando na unidade (isto é no número 1) seja maior. O processo de divisão prossegue até se esgotarem todos os mandatos e todas as possibilidades de aparecerem quocientes iguais aos quais ainda caiba um mandato. Em caso de igualdade em qualquer quociente, o mandato é atribuído à lista menos votada.

Utilizando representação matemática, o método pode ser representado pela fórmula $v / s+1$, em que v é o número total de votos apurado para a lista e s o número de lugares já colocados na lista em cada iteração do cálculo. O processo repete-se até todos os lugares estarem atribuídos.

Esses processos estão a ser enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir contra a exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social. Estas iniciativas são, em geral, muito pouco conhecidas, dado que não falam a linguagem da globalização hegemónica e se apresentam, frequentemente, como defensoras da causa contra a globalização (Santos, 2003: 377).

Como atrás se afirmou, a democracia participativa traduz-se no exercício directo e pessoal da cidadania nos actos de governação.

Mas a democracia participativa da actualidade não é, nem pode ser, uma democracia directa como os gregos praticavam na *Ágora*. A democracia participativa de hoje só pode ser uma democracia semi-directa, incluindo na democracia directa alguns dos mecanismos da democracia representativa.

É por demais evidente que, nesta democracia semi-directa, a expressão representativa será mínima, comparada aos mecanismos da democracia directa. Quer dizer que nesta forma democrática de poder se reconhecem o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, mas também o veto e a revogação, que ditará a aprovação ou derrogação das decisões adoptadas. Significa isto que a democracia participativa terá de conviver com as instituições da democracia representativa, que, de certa forma, se lhe sobrepõe.

Este tema acaba por ser também objecto de reflexão por parte de Jean-Paul Lacaze, quando define que o princípio da descentralização corresponde às expectativas do corpo soci-

al “desejoso de sentir-se mais implicado na gestão dos assuntos locais”, mas não pode eximir-se às estratégias de gestão e equilíbrio subsidiariamente estabelecidas (Lacaze, 1995, 78-88).

Os maiores apologistas da Democracia Participativa, como Fernando Ruivo e Francisco Daniel, não hesitam em considerar que esta constitui o caminho para sair de uma sociedade civil mitigada, para uma sociedade civil pujante (Ruivo e Daniel, 2007: 32).

2.2.9. Democracia Participativa: vozes discordantes

Todos os sistemas, sejam de que natureza for, encontram sempre detractores. A Democracia Participativa não foge à regra, ainda que os seus adversários usem argumentos pouco consistentes: que o poder deve ser detido apenas por especialistas, que o público não seria tão informado como os representantes eleitos, que os cidadãos em geral seriam demasiado débeis para julgar acções apropriadas para o governo, que o sistema é complicado e caro, ou que a democracia directa só funciona bem em pequenas comunidades.

Allegretti e Allulli reconhecem que existe “um movimento negativo que, nos últimos anos, tem vindo a consolidar-se e que diz respeito à contracção e rigidificação progressiva dos orçamentos das instituições locais, em consequência da aprovação das Leis de Financiamento anuais do Estado” (2007: 111).

Será ainda a mesma obra que denuncia que (em Itália) surgiu um “fenómeno da ‘apropriação’ do projecto do OP por parte de um partido político” e que isso prefigura um “fenómeno de ‘ideologização’ do OP, que – por vezes – gerou verdadeiros fenómenos de rejeição, não só no âmbito dos partidos de centro-direita, como também na própria coligação de centro-esquerda”.

O professor Jordi Serrano i Blanquer é um dos poucos rostos visíveis que se assume contra a democracia participativa. Contudo, não foi possível aceder ao seu livro «Contra la Democracia Participativa: Los tramposos atajos hacia la participación», editado em 2008 e escrito em catalão⁷.

No entanto, a obra assume-se como “uma provocação ao debate e a reflexão sobre a participação”.

2.2.10. Mecanismos da Democracia Participativa

Os instrumentos mais significativos que geralmente se utilizam nos regimes que adoptaram a democracia participativa são: o plebiscito, o referendo, a revogação e o veto.

- **Plebiscito:** O plebiscito verifica-se antes da decisão a ser tomada e consiste na consulta popular em que se pede aos cidadãos que se manifestem sobre um facto - político ou institucional.
- **Referendo:** Também o referendo é uma consulta popular; nesta, o cidadão pode manifestar a sua vontade sobre decisões dos governantes, decidindo mantê-las ou não. O referendo pode ser realizado depois da decisão legislativa; mas pode assumir a forma de plebiscito consultivo.
- **Revogação:** O direito de revogação é a faculdade reconhecida aos eleitores de pôr termo, antecipadamente, ao mandato dos seus representantes.
- **Veto:** Finalmente, o veto é a possibilidade do eleitorado se manifestar contrário a determinada lei ou determinada medida governamental.

⁷ O livro escrito em Catalão impossibilita uma melhor exploração sobre os argumentos do autor. As observações e a transcrição acima constam da recensão do livro, consultada na Internet.

2.3. Desconcentração e Descentralização

Concentração e desconcentração são aspectos que dizem respeito à forma de organizar qualquer pessoa colectiva pública. Se, porém, considerarmos a organização de várias pessoas colectivas públicas, ao mesmo tempo, a concentração e a desconcentração assumem as formas de centralização e descentralização.

Na administração pública, um sistema centralizado é aquele em que todas as funções administrativas do país são da competência do Estado Central; ou seja, não existem outras pessoas colectivas incumbidas do exercício das funções administrativas.

Ao contrário, a descentralização consiste num sistema em que a função administrativa não é unicamente cometida ao Estado Central mas é-o também da responsabilidade das Administrações territoriais.

Se é certo que a centralização comporta algumas vantagens, já que assegura melhor a homogeneidade da acção, tanto política como administrativa, e permite melhor coordenação da função administrativa garantindo assim a unidade do Estado, comporta também inconvenientes, de que não será o menor o gigantismo do poder central com a conseqüente falta de eficácia da administração administrativa e elevados custos financeiros. Por outro lado, a centralização sufoca as autonomias regionais ou municipais, não respeitando usos, tradições, hábitos e liberdades locais, o que torna a administração insensível aos problemas locais. Em contraponto, a descentralização é um garante desses usos, costumes e liberdades, constitui uma certa limitação do poder político e abre portas à participação dos cidadãos na tomada de decisões – o que vai de encontro aos objectivos do estado moderno previsto na CRP art.º 2º. Mas a descentralização não constitui uma panaceia para uma total eficiente gestão adminis-

trativa pois que acaba por gerar alguma descoordenação no exercício da função administrativa e pode acarretar vícios através dos agentes nem sempre bem preparados para exercer os poderes da administração.

Poder-se-á, então, sintetizar: a organização administrativa pode assumir dois aspectos, segundo a forma de organização dos serviços públicos considerando a estrutura vertical de competências entre os diversos degraus da hierarquia: concentrada ou desconcentrada.

2.3.1. Administração concentrada vs. Administração desconcentrada

A administração concentrada será aquela em que o superior hierárquico de topo é o único órgão competente para tomar decisões, restando aos degraus inferiores as competências de planificação, preparação e execução dessas mesmas tarefas.

Ao contrário, a administração desconcentrada é aquela em que o poder de decisão é repartido entre os escalões superiores e outros órgãos subalternos que no entanto, continuam sujeitos à direcção e orientação do degrau hierárquico imediatamente superior. Com esta desconcentração visa-se alcançar um importante grau de descongestionamento de competências que, numa concentração das mesmas, estavam reservadas unicamente ao superior hierárquico máximo.

Na prática, porém, poderemos verificar que não existem sistemas de administração integralmente concentrados nem totalmente desconcentrados.

2.3.2. Descentralização administrativa

A nossa CRP no artigo 267º/2, consagra um sistema de desconcentração administrativa com a qual se pretende aumentar a eficácia dos serviços públicos; e nos artigos 6º/1e 268/2, estabelece que o “Estado é unitário e respeita, na sua organização, os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

Isto significa que constitucionalmente o nosso sistema administrativo se rege por um sistema descentralizado.

A descentralização administrativa pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado Central e a entidade responsável pelo serviço em quem aquele outorga essa atribuição.

Por aquilo que ficou anteriormente expresso, podemos resumir as vantagens da descentralização da seguinte forma:

- a) As decisões são tomadas mais rapidamente pelos interessados e pelos próprios executores da acção;
- b) Aqueles que tomam as decisões são aqueles que possuem mais e melhores informações sobre as situações;
- c) Existe maior participação no processo de decisão o que promove a motivação e faz elevar a confiança entre os diversos agentes.

É nestes pressupostos que, hoje, assenta a acção do Poder Local, na perspectiva de uma maior proximidade dos decisores políticos e cidadãos. Com efeito, as autarquias têm assumido crescentes responsabilidades perante os seus munícipes.

Simultaneamente, as novas dinâmicas sociais, sobretudo as que são resultantes da sociedade da informação e das novas tecnologias, estão a obrigar a alterações nas práticas administrativas.

Os cidadãos estão cada vez mais informados e, conseqüentemente, mais exigentes. À medida que vão rejeitando uma posição passiva na definição das políticas públicas, valorizam a transparência e a verdade e, cada vez mais, querem participar nos processos de decisão, em que a questão da confiança aqui é fundamental.

Esta realidade impõe a implementação dum sistema de inovação e governação aberta, marcado por tolerância, imparcialidade, igualdade, eficiência e eficácia, mas, acima de tudo, pela transparência e pelo respeito por aquilo que for acordado.

2.4. Federalismo

Federalismo é um sistema político em que organizações políticas (estados, regiões⁸, províncias, p.e.) ou grupos se unem para formar um sistema central, porém possuem autonomia para definir assuntos de diversas naturezas como, por exemplo, criação de leis, definição de políticas públicas, criação e arrecadação de impostos, etc.

O federalismo *tout court* significará, deste modo, a associação de pessoas e/ou instituições “por consentimento mútuo e com propósitos específicos, sem sacrifício das identidades individuais (Harman, 1992: 337).

⁸ Pode definir-se região por uma área geográfica que forme uma unidade distinta em relação a características específicas (geográficas, étnicas, históricas, económicas, ecológicas, etc.) e que podem ser delimitadas em diversas escalas de acordo com as necessidades do estudo.

Na União Europeia, o território está dividido em NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos), que tendem a substituir algumas das subdivisões tradicionais dos territórios nacionais.

Wikipédia, disponível no site <http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o>

Quando um território goza de autonomia local, isso pressupõe que o poder pode ser compartilhado ao nível local. Mas esses territórios com autonomia trabalharão sempre em parceria com o governo nacional. Estamos ainda a falar de federalismo.

O federalismo garante e protege não só a capacidade da tomada de decisões nas comunidades locais (onde os resultados são sentidos de forma mais imediata) mas também o poderá garantir essa capacidade em níveis mais altos da governação. Por outras palavras: poderemos dizer que o federalismo promove e incentiva as responsabilidades do governo para com as pessoas e incentiva os cidadãos a participar, com responsabilidade cívica, permitindo que os governos locais elaborem e administrem as leis locais. O federalismo político tem na sua base, entre outros, “os princípios de subsidiariedade, de autonomia e de participação, que permitem ultrapassar o Estado simultaneamente por cima e por baixo ... (Alves, 2008:55).

Porém, se os governos locais podem e devem satisfazer as necessidades locais, há aspectos da governação que terão de ser da exclusiva competência do governo nacional, como são os casos da defesa e dos negócios estrangeiros.

2.4.1. Federalismo orçamental

Segundo Pereira, Afonso, Arcanjo e Santos (2007), a descentralização financeira ou federalismo orçamental, analisam “quer do ponto de vista normativo quer positivo, as atribuições e competências de diferentes níveis de governo (ou da administração), assim como as relações financeiras intergovernamentais em Estados federados unitários”.

No entanto, os autores chamam a atenção para a diferença entre os termos utilizados “na literatura anglo-saxónica (federalismo orçamental, governos) e os utilizados na literatura “continental” francesa, portuguesa (descentralização financeira, administrações) não é inócua e traduz-se em visões distintas das entidades do sector público”.

São ainda os mesmos autores que consideram que “qualquer Estado contemporâneo é mais ou menos descentralizado, isto é, tem uma estrutura “vertical” associada a níveis territoriais cada vez mais pequenos (regiões, municípios) – e em relação a essa estrutura é necessário definir quais as atribuições, competências e recursos que devem ser afectados a cada nível de governo e quais as transferências entre os vários níveis.

De acordo com a opinião dos mesmos, ou seja, utilizando a terminologia da literatura anglo-saxónica, o federalismo orçamental está relacionado com a estrutura do poder político que, em Portugal, está expressa na CRP e, para a EU, nos respectivos Tratados Constitutivos (Pereira *et al*, 2007: 303 e 304).

2.5 O princípio da subsidiariedade

Na Administração, apesar de todas as parcelas políticas se relacionarem hierarquicamente, cada uma delas desempenha a sua função; para tal, elas são dotadas de autonomia.

Através da sua diversidade, cada uma dessas parcelas funcionará em união, com vista à realização do bem comum. A forma como elas se relacionam constituirá, portanto, uma rede, cuja diversidade se une no seu objectivo final: esse mesmo bem comum.

No pensamento Aristotélico, todas as coisas tendem para a perfeição, para a consecução da sua causa final. Este deve ser o consenso em qualquer governação. Por isso, ape-

sar do seu tronco hierárquico, cada uma das unidades de ordem superior não deve interferir no campo da autonomia de uma sociedade de ordem inferior, já que se deve procurar que as decisões sejam adoptadas a um nível tão próximo quanto possível dos cidadãos.

O princípio da subsidiariedade, em Portugal, foi introduzido na revisão constitucional de 1997. Como linhas orientadoras, este princípio, é baseado na descentralização de poderes, já que, a proximidade do poder político local aos cidadãos, pode tornar-se mais eficaz na resolução de certos problemas.

Por outras palavras: o princípio da subsidiariedade visa garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, perante uma instância hierarquicamente superior. Isto constitui uma repartição de competências entre diversos níveis de poder.

Cabe aos órgãos autárquicos (municípios e freguesias) que conhecem melhor os círculos territoriais que lhe são próximos, diferenciar não só a génese do problema mas também encontrar a solução para os minimizar. Enquanto legitimados, podem responder melhor às necessidades, optimizando a relação custo/benefício, na aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos.

Nos termos definidos no art.º 6º da CRP, a subsidiariedade, juntamente com os princípios da autonomia local, da descentralização serão os princípios fundamentais da organização do Estado.

2.6 O direito à cidade

Em Julho de 2004, no Fórum Social das Américas, foi estabelecida a “Carta mundial pelo direito à cidade”⁹ que, na sequência do primeiro fórum (realizado em 2001), pretendeu ser, antes de mais, um instrumento destinado a fortalecer os processos reivindicativos.

A Carta define que todas as pessoas têm direito à cidade sem discriminação de género, idade, condições de saúde, vencimento, nacionalidade, etnia, condição migratória e orientação política, religiosa ou sexual, assim como o direito de preservar a identidade cultural, a sustentabilidade, a democracia, a equidade e a justiça social. Ou seja, esta carta veio consagrar o usufruto equitativo das cidades como um direito colectivo dos habitantes, com o objectivo de que todos possam alcançar o exercício pleno não apenas de um nível de vida adequado, como o pleno exercício do direito da livre auto determinação.

Preconiza ainda esta carta que as cidades em co-responsabilidade com as autoridades nacionais, deverão adoptar as medidas necessárias (legislativas e normativas) e até ao limite dos seus próprios recursos, para conseguir a adopção de medidas económicas, sociais, culturais e ambientais.

É desta forma que a carta advoga o “exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade” para que todas as pessoas possam encontrar nessa cidade, as condições necessárias para a sua realização social, económica, política, cultural e até ecológica ao mesmo tempo que estimulam o dever de solidariedade. Para que isto possa ser uma realidade, reco-

⁹ Por «cidade» entende-se “o conjunto das colectividades locais de qualquer dimensão como regiões, aglomerações urbanas, áreas metropolitanas e municípios dotados de governação”- segundo definem as conclusões da carta agenda mundial dos direitos humanos na cidade, (Outubro/2008 - Commission Inclusion Sociale et democrtie participative CGLU Nantes, 2008).

nhece-se que todas as pessoas “têm direito de participar através de formas directas e representativas na elaboração, definição implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (Saule Júnior, 2008: 39-81).

Entre os valores e princípios preconizados na Carta-agenda Mundial dos Direitos Humanos na Cidade, constam, entre outros, os valores e princípios da democracia e participação como forma de governo nas cidades: o princípio da universalidade e interdependência dos direitos humanos, cooperação, solidariedade e sustentabilidade social e ambiental.

Ficam assim, perfeitamente consagrados os direitos da democracia participativa quando nessa Carta-agenda se refere “que todos os habitantes da cidade têm direito de participar nos processos políticos e de gestão da sua cidade e em particular:

- a) participar nos processos de decisão das políticas públicas locais;
- b) interpelar as autoridades locais a propósito das suas políticas públicas e avaliá-las;
- c) a uma cidade transparente e com prestação de contas.”

Para conseguir este desiderato, o governo da cidade tem que assegurar “ o acesso á informação e reconhecer a capacidade dos cidadãos em influenciar nas decisões políticas”. Como consequência destes pressupostos, os habitantes da cidade, podem participar nas decisões que lhe dizem respeito e expressar as suas opiniões relativamente aos demais assuntos e indivíduos, desde que em termos de interesse geral e proveito para a comunidade.

A realização do direito à cidade “pressupõe uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana utilizando os recursos da ciência e da arte [...] o direito à cidade manifesta-se como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, a

habitá-la e a usufruí-la. O direito à obra (à actividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito de propriedade) estão por essa forma, implícitas no direito à cidade. (Lefebvre, 1968: 131-133 e 154-155).

O preâmbulo da Carta Mundial do Direito à Cidade, de Julho de 2004 resume desta forma o que se deve entender por «direito à cidade»:

O direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos económicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convénios internacionais de Direitos Humanos, por todos os habitantes tais como: o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à alimentação e vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião e manifestação; o direito à segurança pública; o direito à convivência pacífica entre outros.

2.7. Municipalismo

2.7.1. Evolução histórica do Municipalismo em Portugal

O municipalismo, em Portugal, é resultante duma prática medieval, quando já havia uma efectiva descentralização, ao nível das decisões que afectavam as populações locais.

Existem documentos datados do século XII, que assinalam a existência de magistrados como alcaides, alvazis e juizes, mas percebe-se que o sistema municipal era necessário por razões de interesse da coroa: consolidava os domínios, possibilitava e facilitava a fixação dos limites fronteiriços e cooptava a burguesia para a contrapor ao poder do clero e da nobreza. Sobretudo, a vida municipal organizava a sociedade e fortalecia os recursos do

poder. As cidades e vilas tinham o direito de enviar às cortes, dois procuradores, uma espécie de representantes do povo para apresentarem suas reclamações ou insatisfações contra os dominadores.

A aclamação, em 1385, de Dom João I, a quem as cortes impuseram exigências relativas à formação dos conselhos de cidadãos por escolha de lista tríplice, e não tomar decisões políticas afectas ao povo sem que esse fosse ouvido, como por exemplo nas questões de guerra e paz, foi talvez o ponto mais alto dos movimentos municipalistas do século XIV.

Consultar as Actas da Vereação de Loulé do Século XV é um exercício interessante que reflecte o funcionamento da edilidade, e espelha o pulsar do antigo concelho louletano. Neste acervo de actas, percebe-se como, nos finais da Idade Média, os protagonistas do Poder Local asseguravam o funcionamento normal da sociedade local, confrontando-se com todos os aspectos sócio-económicos locais: finanças, fiscalidade, comércio, obras, saúde pública, justiça e segurança.

... Primeiramente manda que a ponte de'Atoor sea corregida e calçada e a borda corregida ataa fora da ponte y asy se fará aa ponte de Quarteira com huum arco no começo de pedra ou de tigoillo e calçada ha ponte onde conpre. E que todo seja acabado ataa a pascoa, so pena de V^e reaes pagar cada hotficial, [sic] ... (Duarte, 2004: 74)¹⁰

Com a influência que tiveram as Ordenações Manuelinas e Filipinas na organização concelhia e na definição dos poderes e atribuições funcionais, o sistema manteve-se no país até ao período centralizador do absolutismo, que teve o seu auge no século XVIII, com o Marquês de Pombal, o grande centralizador da História de Portugal.

Porém, para falar do Municipalismo contemporâneo, basta-nos recuar à revolução portuguesa de 1820 pois toda a filosofia e prática municipalista actuais, dela advêm. Essa revolução trouxe mudança ao antigo sistema municipal português que ficou definido na constituição de 23 de Setembro de 1822, a qual define um governo administrativo e económico e que, para além das anteriores províncias, estabeleceu circunscrições mais pequenas, os distritos, governados por um Administrador Geral nomeado pelo Rei, após ter auscultado o Conselho do Estado.

Por sua vez, o distrito subdividia-se em concelhos que vieram substituir as antigas comarcas.

Vale aqui referir que o Administrador-Geral era coadjuvado por uma Junta Administrativa formada pelos representantes de cada um dos concelhos desse distrito.

Nessa Constituição, onde já era consagrada autonomia das Câmaras Municipais, ficava ainda definido que estas se subordinavam hierarquicamente, em muitos assuntos, ao próprio Administrador Geral.

Assim, este administrador tinha o direito de conhecer o andamento de todas as matérias recorrentes da acção das Câmaras, às quais lhe competia inspeccionar e aplicar as leis administrativas.

Era também à Junta Distrital e ao Administrador que competia a superintendência em matéria de fiscalidade e de recrutamento militar.

¹⁰ Transcrição de parte da acta de 7 de Dezembro de 1492, do livro «Actas de Vereação de Loulé Século XV», suplemento do Revista al'Uliã, nº 10, da CM de Loulé

É ainda a Constituição de 1822 (art.º 21) que delinea uma nova filosofia onde se reconhece a igualdade de todos os cidadãos perante a lei e também os valores da participação dos cidadãos e da sua representatividade.

Assinala-se que o texto constitucional reserva apenas seis artigos para tratar das especificidades e disposições exclusivas dos concelhos, ainda que, ao longo do texto do diploma, se repitam diversas referências às Câmaras, designadamente no que respeita à sua colaboração nos novos procedimentos eleitorais. A ansiedade de, localmente, se resolverem os problemas locais e, conseqüentemente a ânsia de autonomia que era sustentada pelos ideais da defesa da liberdade e apelava à participação dos cidadãos, segundo a “filosofia vintista”, conduziram a uma proliferação de concelhos que alcançaram o número aproximado de 800 em todo o território nacional.

Nem mesmo a carta constitucional de 1826, veio alterar esta proliferação de câmaras, já que no seu art.º 133, admitia a implantação de câmaras em todas as vilas e cidades. Esta atomização não podia manter-se pois muitas destas vilas ou cidades não dispunham de recursos humanos e materiais que potencializassem essa efectivação.

Por isso, na segunda vigência da Constituição de 1822, entre 1836 e 1838, foram eliminados mais de metade desses concelhos (Silva, 1993: 361).

Os corpos gerentes das câmaras vintistas, seguem, de certo modo, uma linha usada na idade média e que estava consagrada nas Ordenações Filipinas definindo que o órgão dirigente por excelência era o corpo de vereadores. Por outro lado, mantinha-se o procurador do concelho, que deveria assegurar a defesa dos direitos e privilégios concelhios; exigia-se ainda a existência do escrivão e do tesoureiro na mesma altura em que os Juizes de

Fora eram afastados da Câmara uma vez que esta deixava de ter funções na área da Justiça.

(Lei 27 de Julho, art.º 30)

O corpo de vereadores, cujo número variava segundo o número de fogos, segundo a mesma lei (art.º 1), era dirigido pelo Presidente da Câmara que era o vereador que alcançasse maior número de votos sendo substituído pelo vereador mais velho quando, eventualmente, estivesse impedido (art.º 12).

O art.º 5 do mesmo normativo, trouxe uma importante alteração no que concerne ao acesso aos lugares de liderança concelhia, alargando a todos os habitantes que reunissem as condições pré determinadas, a participação no sufrágio para a eleição dos vereadores. Esta inovação vintista significou sem dúvida, uma autêntica revolução na práxis já que a anteriormente eleitos e eleitores dependiam, exclusivamente, da vontade régia, o que resultava na prática que as funções de vereador e de procurador fossem ocupadas por membros da aristocracia.

A constituição de 1822 no seu art.º 33 e a Carta de Lei de 11 de Julho determinavam que ninguém podia ser nomeado para ofícios de justiça, fazenda ou governança das cidades e vilas, antes de ter completado 25 anos (Herculano citado por Custódio e Garcia, 1982).

Este diploma de 1822 estabelecia como funções das Câmaras: a elaboração de leis municipais, promoção de actividades económicas, lançamento de infra-estruturas de instrução, fomento e cuidado das obras públicas, administração dos bens concelhios, distribuição equitativa e encaminhamento da carga fiscal, preparação e acompanhamento dos actos eleitorais. Surgem assim, de forma organizada e metódica, a relação de competências das autarquias locais.

Sinal de mudança dos tempos é, sem dúvida, esta preocupação com a instrução num país que naturalmente se presume ser maciçamente analfabeto (Silva, 1993: 361).

Com o rodar dos tempos e com a intromissão do centralismo absolutista, as práticas do poder colectivo adulteraram porém os ideais vintistas de natureza municipal que no entanto, reemergem com a propaganda republicana que então começava a alastrar na sociedade portuguesa (Herculano citado por Custódio e Garcia, 1982).

É nesta fase que o enaltecimento da existência dos concelhos nascidos nos tempos medievais se transforma no discurso sobre o poder local, contrapondo-se ao centralismo justificado em nome da unidade nacional.

Alexandre Herculano - que em 1838, aderiu à nova Constituição, que representava um modelo de transição entre o democratismo da Carta de 22 e as tendências moderadas - foi um entusiasta da teoria municipalista, que entendia ser a salvaguarda das prepotências do poder central. Por isso, rejeitou o Setembrismo, o Cabralismo e a Regeneração, movimentos que considerava serem uma negação do liberalismo, por serem defensores do centralismo.

Entendia Herculano (1858) que o alargamento da vida política à proximidade local era necessário para que o governo central pudesse representar o pensamento do País:

Não receeis que a descentralização seja a desagregação. O governo central há-de e deve ter sempre uma acção poderosa na administração pública; há-de e deve cingi-la; mas cumpre restringir-lhe a esfera dentro de justos limites, e os seus justos limites são aqueles em que a razão pública e as demonstrações da experiência provarem que a sua acção é inevitável. O âmbito desta não deve dilatar-se mais ... (Herculano, citado por Custódio e Garcia, 1982)

O historiador resumia assim o seu pensamento sobre esta matéria no *Jornal do Commercio, Industria e Agricultura* “É o primeiro passo no caminho do verdadeiro progresso social: cumprir não recuar”.

Durante toda a segunda metade do séc. XIX e até aos primeiros tempos do Estado Novo, as teses do municipalismo reavivado por Herculano defrontam-se amiúde com pensamentos de sinal contrário. João Franco, em 1892, constitui-se como um expoente defensor da tutela do poder central e, conseqüentemente, da necessidade de extinguir a “autonomia administrativa das paróquias”. Marcelo Caetano em 1937, pontificava que a soberania nacional teria de ser “una e indivisível” e, por consequência, os órgãos municipais só poderiam representar os interesses específicos da comunidade municipal se estivessem subordinados ao interesse geral da Nação (Catroga, 2004:407-420).

Entretanto, as transformações sociais iam, sobretudo no século passado, fraccionando as características duma certa unidade que vinha sobrevivendo no municipalismo:

A paróquia e o lugar geográfico de nascimento já não servem como forças unificadoras; a miséria, o desemprego, a instrução ou a falta de instrução, o tipo de habitat, são outros tantos elementos que, eles sim, favorecem os agrupamentos «horizontais» das pessoas que têm em comum o mesmo modo de vida. A paróquia era um agrupamento vertical, de cima para baixo, do pároco ao notável, do notável ao bedel, do bedel ao beneficiário das boas obras ... (Cloutier, 1975: 57)

Apesar do “reconhecimento filosófico” das vantagens do municipalismo, a realidade é que, até à Revolução dos Cravos, o corporativismo das classes eminentes mantiveram o centralismo como sistema dominante, limitando as competências dos municípios e, sobretudo, não lhes facultando qualquer autonomia financeira.

Vale a pena recordar aqui que, no início da segunda metade do século passado, desenvolviam raízes fundas na Europa as teorias de transformação das relações sociais com base em projectos autogestionários da democracia local:

Esta transformação deve fazer-se segundo três eixos fundamentais:

- Democratizar a vida local para permitir a cada indivíduo participar nas decisões que lhe dizem respeito;
- Organizar a vida local no plano económico, social e cultural, para diminuir as suas dependências e para melhorar o serviço público;
- Desenvolver a solidariedade entre os indivíduos e os grupos e melhorar a qualidade das trocas sociais. (Fournière e Warms, 1977: 39).

2. 8. Governança

António Covas, citando o livro branco sobre governança europeia, define, em termos simples:

A governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia ... a ideia de governança coloca igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infranacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa ... (Covas, 2007: 70).

O Banco Mundial, no seu documento *Governance and Development 1992*¹¹, define «governança» como “o exercício da autoridade, controlo, administração, poder do governo”

¹¹ Governance and Development 1992
<http://ebookbrowse.com/governance-and-development-1992-pdf-d50052408>

e adianta que é “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país, visando o desenvolvimento” para o que se torna necessária “capacidade dos governos de planificar, formular e implementar políticas, e de cumprir funções”. Isso significará que a existência de uma boa governança é essencial para um desenvolvimento sustentado, que junta ao crescimento económico equidade social e também direitos humanos (Santos, 1997: 341).¹² Torna-se, pois, evidente que a capacidade governativa não deverá ser avaliada apenas pelos resultados das suas políticas, mas também pela forma como o governo exerce o seu poder (Diniz, 1995: 400).¹³

- **Governo, Governabilidade e Governança**

A definição de governo parece linearmente simples. Trata-se de um órgão que tem a força necessária para assumir e implementar decisões e também de comandar nas pessoas e instituições.

As expressões «governabilidade» e «governança» incidem mais em qualificações e, assim, não é fácil precisar os respectivos conceitos.

O termo governabilidade respeita às “condições sistémicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder; tais como as características do sistema político, a forma do governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses” (Santos, 1997: 342).

¹² Santos, M. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo pós Constituinte“ In: DADOS- *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol 40, nº 3, 1997: 335-376.

¹³ Diniz, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90” In: DADOS- *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol 38, nº 3, 1995: 385-415.

Quanto a governança tem um carácter mais alargado: ainda que podendo englobar funções e atributos da governabilidade, vai mais além que isso: não se restringe “aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Ao ir mais além, a governança inclui “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como ainda redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes) hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997: 342).

Resumindo: enquanto a «governabilidade» tem uma área de actuação essencialmente estatal, dependente do sistema político-institucional, a governança tem uma abrangência maior, englobando a sociedade como um todo.

- **Relação entre governança e globalização**

O fenómeno da globalização compreende mudanças radicais na actividade humana, o que inclui o deslocamento do poder que deixa de ser exclusivamente de âmbito local e nacional e se interpenetra em padrões globais, como consequência dos poderes de soberania nacional e, paralelamente, a emergência de organizações supra nacionais – FMI, Banco Europeu, ONGs, empresas multinacionais, etc.

Não se pode, pois, encarar a globalização como um fenómeno exclusivamente económico. Têm de ser considerados os aspectos sociais, políticos, culturais e pessoais. Os padrões de articulação entre os indivíduos e organizações, entre estes e o próprio Estado vêm pôr em evidência a importância da governança nos seus distintos níveis.

- **Governança Municipal**

Como se perceberá do que atrás foi dito sobre o municipalismo em Portugal, os hábitos políticos adquiridos ao longo da História arraigaram-se de forma tal que parecia inviável qualquer outro modelo do poder autárquico, já que este só podia desenhar-se e subsistir sob a tutela e por força do Estado soberano e centralizador.

Quando, por proclamação da Constituição de 1822 e adopção do Estado Liberal, se dá espaço para a adopção das medidas conducentes a um Estado moderno, os resultados destas medidas pouco efeito tiveram no que respeita a autonomias locais. O Provedor, a quem competia a administração do concelho, continuava a ser de nomeação régia.

Tampouco a mudança de regime, com a implantação da República em 1910, apesar da Lei nº 88, de 7 de Agosto de 1913, que lhe consagrou os princípios fundamentais, veio dar ao Poder Local as condições para implementação do poder autárquico e da participação popular.

A Constituição Política de 1933, na qual se alicerçava o Estado Novo, reconhecia que as autarquias locais eram “elementos estruturais da nação” (artigo 5º); mas o presidente da câmara municipal - que tinha o poder de designar os seus vereadores por períodos de quatro anos - era nomeado pelo Governo. Embora a Constituição reconhecesse que as autarquias dispunham de autonomia financeira (artigo 131), as receitas municipais eram tão diminutas perante os respectivos encargos financeiros, que estas permaneciam fortemente dependentes do subsídio do governo. Qualquer obra ou evento extraordinário só poderia, pois, ser levado à prática através de um sistema de administração indirecta. Na prática, o Estado soberano e centralizador iria perdurar até à revolução democrática de 25 de Abril de 1974. E só a Constituição de 1976, veio retirar, finalmente, os municípios portugueses da esfera da administração

indirecta, ao estabelecer o conceito de Poder Local com autonomia administrativa e financeira relativamente ao Estado, veio abrir caminho para uma real governança municipal¹⁴.

A integração na hoje denominada União Europeia e os sentidos definidos na Carta Europeia de Autonomia Local vieram, depois, consolidar esses caminhos.

Assim, ainda que sem excluir a participação do Estado cuja dimensão está sempre presente, é ao sistema da governança municipal que cabe administrar os problemas, procurando evitar a coerção, encontrar os processos e vias capazes de produzir resultados eficazes.

2.9. Gestão Autárquica Participada e Orçamento Participativo

2.9.1. Antecedentes históricos do Orçamento Participativo

Ao longo dos séculos, países de raízes e tradições feudais – Portugal, Espanha, América Latina, por exemplo – foram desenvolvendo tradições de política autoritária onde predominaram modelos de dominação oligárquica, patrimonialista e burocrática.

Essas tradições originaram sistemas políticos caracterizados pela marginalização, política e social das classes populares, ou, nos casos em que se processa a sua integração, esta foi normalmente alcançada através do populismo e do clientelismo.

¹⁴ "Governança municipal é o sistema pelo qual a gestão municipal é dirigida e monitorizada, envolvendo os relacionamentos entre executivo, legislativo, conselhos municipais, entidades representativas e o cidadão. As boas práticas de governança municipal têm a finalidade de promover o desenvolvimento com incrementos positivos de qualidade de vida, a partir de práticas democráticas de gestão que garantem, inclusive, legitimidade às políticas públicas implementadas" (Coneglian, 2008).

Nestes países, a sociedade e a política têm sido caracterizadas pela predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos contra a construção da cidadania, o exercício dos direitos e a participação popular autónoma.

Tais sistemas geram sociedades marcadas por desigualdades sociais escandalosas, que mais se agravam em situações de crise do Estado desenvolvimentista.

Na década de sessenta do século passado, despontou, na América Latina, uma consciencialização de massas, através da «Teologia da Libertação», do franciscano brasileiro Leonardo Boff e do teólogo peruano Gustavo Gutierrez, autores, respectivamente, dos livros "Teologia do cativo e da libertação" (1975) e "A teologia da libertação" (1971). Esta corrente alastrou na América do Sul, por influência do Conselho Mundial de Igrejas, num movimento humanista impulsionado por teólogos progressistas, que apontavam uma perfeita identidade entre a "construção do reino de Deus na terra" e os ensinamentos de Karl Marx.

A Teologia da Libertação representou, assim, a disposição de reagir às injustiças sociais da região. Para esses religiosos, a Igreja não deveria limitar-se a exercer um papel espiritual; antes tinha o dever de se envolver na transformação da sociedade.

Numa região do globo onde a Igreja ainda detém um poder assinalável na condução e doutrinação de massas, os postulados desta teologia, difundiram-se rapidamente, deixando um legado importante na América Latina. Muitos grupos de direitos humanos e organizações civis - a espinha dorsal da democracia na região - têm líderes que aprenderam a pensar de forma crítica nos grupos de estudo das paróquias.

Serão eles que apontarão os caminhos da democracia participativa, a consciência do poder das massas, o sentido de responsabilização e envolvimento na coisa pública.

A finalidade do desenvolvimento económico deve ser a riqueza; as pessoas precisam de ganhar o bastante para adquirir, pelo menos, as necessidades básicas da vida e serem capazes de sustentar os seus filhos. A finalidade do desenvolvimento político deve ser a cidadania; as pessoas precisam saber ler, pensar e expressar as suas preferências quanto à maneira como (e por quem) vão ser governadas. Há ainda o desenvolvimento social; as pessoas precisam ter a liberdade para criar, para elas mesmas, uma identidade, a partir dos factos sociais que, na ausência do desenvolvimento social, seriam determinados biológica ou geograficamente (Wolfe, 1991:54).

Entendidas assim, as condições para o entendimento e aceitação de uma forma de vivência social e democrática, em que cada um pode e deve participar, sem espaço para podermos aprofundar esta forma de encarar o mundo, abreviamos, para podermos chegar ao ponto que aqui interessa, ou seja, à forma de um instrumento de Democracia Participativa: o Orçamento Participativo.

2.9.2. O que é o Orçamento Participativo

Os defensores da descentralização, tal como Oates a teoriza, baseiam a sua argumentação no pressuposto de que, quanto mais próximo o governo estiver do cidadão, tanto mais facilmente identificará as suas preferências. Assim, a felicidade e o bem-estar social serão tanto maiores quanto mais descentralizadas forem as decisões económicas e financeiras. Chega-se, assim, ao princípio da subsidiariedade e abrem-se os caminhos ao federalismo fiscal, ou seja, ao instrumento que permite que os recursos públicos sejam repartidas com equidade pelas diferentes estruturas federadas de competência, garantindo tanto quanto possível, o cumprimento de objectivos e obrigações assumidas pelo Estado, espelhando, de

um ponto de vista substantivo, compromissos e objectivos assumidos junto das populações e das forças políticas, sociais e económicas. Pode dizer-se que este federalismo fiscal é elemento substancial de qualquer pacto federativo.

O Orçamento Participativo (OP), ao procurar reflectir as preferências heterogéneas dos cidadãos, é, pois, o instrumento fundamental que permite que as autarquias aprofundem a vivência democrática, interpretando vontades e preferências das populações, indo deste modo, ao encontro dos seus interesses e necessidades mediatas e imediatas; ou seja, pondo em efectiva prática a filosofia do poder local.

Não estando directamente previsto nos códigos administrativos portugueses, o OP não tem uma definição única e absoluta. Nem poderia ter, já que apresenta circunstâncias, formas e situações diversas, segundo os lugares onde é aplicado, e suportam a realidade de cada região, a sua cultura, história e tradições locais, e também da cultura política e orientações políticas e filosóficas daqueles que governam as respectivas autarquias. Podemos, apenas tentar defini-lo, em termos gerais, como um processo voluntário, através do qual a população contribui para tomadas de decisão sobre parte dos recursos financeiros disponíveis na autarquia.

Ao defini-lo relativamente ao OP de Porto Alegre, no Brasil, Ubiratan de Souza é mais preciso:

OP é um processo democrático directo, voluntário e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. A participação do cidadão não se limita ao acto de votar para eleger o poder executivo ou legislativo, mas envolve também as prioridades para os gastos públicos e controlo da administração do governo. Ele deixa de ser al-

guém que possibilita a continuidade da política tradicional e torna-se um protagonista permanente na administração pública. O OP combina a democracia directa com a democracia representativa, uma conquista que deve ser preservada e valorizada (Genro e Souza, 2001).

Ou, como afirma Ana Teresa Vicente (2008), presidente da Câmara Municipal de Palmela, sede da primeira e mais antiga experiência de OP em Portugal:

... se sabemos que o Orçamento Participativo é apenas um entre outros projectos de participação na vida local, e que todos se podem complementar e contribuir para um modelo mais global de gestão pública local participada, sabemos, também, que o Orçamento Participativo não é apenas mais um projecto, e que tem algumas características que lhe permitem assumir um papel especial no conjunto dos espaços e formas de participação local (Guerreiro e Nascimento, 2008: 9).

Por fim, a palavra do coordenador do OP Portugal, Nelson Dias que, como bom conhecedor desta problemática, atesta, em «Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política»:

Na maioria dos casos, o Regulamento Interno do OP é o instrumento que procura balizar os princípios e as regras de funcionamento do processo. Não tendo forma de Lei, é aceite pelos participantes como se de uma se tratasse. O Regulamento pode ser construído no âmbito do processo, incorporando os ensinamentos da experiência realizada e contando com a participação dos intervenientes, e tende a ser revisto e alterado ano a ano, ou de dois em dois anos (Dias, 2008: 14).

E porque o OP é um processo voluntário, como atrás afirmámos, para que seja implementado, é forçoso que ele resida na vontade política do presidente da autarquia e do respectivo executivo. Só assim poderá ser sustentada a dinâmica participativa.

Depois, será necessário despertar o interesse da sociedade civil e, em seguida, estabelecer claramente as regras do jogo: composição do conselho do OP, fases do processo, regras e períodos de execução das decisões, etc.

Estas regras não podem ser definidas de forma unilateral; deverão ser negociadas, de forma aberta e susceptível dos necessários ajustes, com base nos resultados.

Desde o princípio, os autarcas têm de facultar dados precisos sobre montantes, fontes de financiamento e sobre o sistema de despesas vigente. Além disso, devem esclarecer quais as áreas de despesa pública que são da responsabilidade do município e as que não dependem das autoridades locais.

Com os seus agentes abertos à inovação e estabelecidas as regras, a aplicação do OP pode e deve constituir

um processo de ingresso da cidadania na máquina estatal; um processo de destruição das fronteiras burocráticas existentes entre o Estado e a sociedade. Isso pode promover, efectivamente, uma relação de co-responsabilidade, sem que o governo perca os seus atributos e a sua responsabilidade de dirigir e, inclusive, de dizer não, às vezes, contra os próprios conselhos (Genro, 1994:156)

O saldo será a democratização da governação e da sociedade.

Capítulo 3.

METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

Capítulo 3 - METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

Na elaboração deste trabalho, foi utilizada a metodologia que pareceu à autora, ser a mais adequada à prossecução dos objectivos - ou seja, conhecer as condições para a praticabilidade do OP na freguesia de Quarteira - através da análise de documentos orçamentais, dos resultados obtidos em localidades onde o OP está a ser posto em execução e da atitude das respectivas populações perante este modelo de gestão participada.

Para se atingirem os objectivos que tinham sido propostos, seleccionou-se uma experiência que praticando o OP, apesar de ser um município, se considerou ter dimensões, geográfica e demográfica, aproximadas às da freguesia de Quarteira: S. Brás de Alportel.

Ao proceder-se a esta selecção, objectivava-se recolher informação útil e descritiva, com vista a proceder a uma avaliação do valor e mérito das metas atingidas, do impacto e da eficácia da experiência do OP de SBA, perspectivando que os resultados pudessem funcionar como guia para a eventual aplicabilidade do OP em Quarteira. Esperava-se que informação recolhida pudesse ser útil para a tomada de decisões nesse sentido, ainda que evidenciando expectáveis ajustamentos.

O estudo integrou dois momentos prévios. No primeiro, para melhor enquadramento do trabalho, foi feita uma revisão de casos marcantes da aplicação do OP, tanto no Brasil (Porto Alegre e Fortaleza) como em Portugal (concelhos de Palmela, Lisboa, S. Brás de Alportel, Vila do Bispo e freguesia de Santa Leocádia de Geraz de Lima).

No segundo momento, procurou fazer-se o enquadramento circunstanciado do OP no âmbito do actual sistema português de Finanças Locais.

Para a investigação, importava, pois, realizar ainda, não só uma análise sumária, das GOP e do OM de S.B. Alportel e Loulé relativas ao ano de 2010 - para verificar até que ponto o OP de uma freguesia poderia ser “cabimentado” no orçamento do respectivo município.

Tornava-se também necessário consultar, não apenas o actual coordenador do OP Portugal que, através da Associação In-Loco, foi o dinamizador da implementação do OP de SBA e noutras localidades portuguesas (Anexo 03), mas também, através de entrevistas e questionários, saber, dos respectivos responsáveis de autarquias onde o OP está a ser posto em prática: São Brás de Alportel, Geraz de Lima, Vila do Bispo, o que eles consideram serem vantagens e desvantagens deste modelo de gestão, e recolher-lhes uma reflexão sobre os resultados alcançados com a sua prática.

Por fim, importava saber a forma como a própria população encara a aplicação de OP nas localidades onde este já está a ser aplicado, a fim de presumir a forma como poderá ser encarado pelos cidadãos, em futura utilização do sistema, nomeadamente em Quarteira, onde se objectiva, como hipótese, aplicar o resultado do estudo.

Para isso e na impossibilidade de realizar as necessárias entrevistas directas à população, foram aplicados inquéritos, através dos quais se esperava que dessem resposta não só aos motivos de interesse mas também às razões por que grande parte das pessoas se mantém alheada das acções conducentes ao OP.

Estes inquéritos foram naturalmente aplicados, pelas razões atrás expostas, à população do concelho de S. Brás de Alportel.

3.1. Procedimentos

Para análise dos casos marcantes da aplicação do OP, foi feita uma análise bibliográfica em diversas obras publicadas sobre o tema «orçamento participativo».

Para enquadramento do estudo no âmbito dos instrumentos de gestão autárquica, foi analisada, entre outra, a seguinte legislação: Constituição da República Portuguesa, Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007), Lei 169/99 (que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias), POCAL e ainda as GOP e os orçamentos de São Brás de Alportel, Loulé e Quarteira.

Para se perceber o grau de viabilidade e eficácia do OP praticado em autarquias portuguesas, procedeu-se à consulta documental sobre o seu funcionamento em Palmela, (a experiência mais antiga), Lisboa (o município português com maior orçamento) e Santa Leocádia de Geraz de Lima (uma pequena freguesia do interior, com orçamento reduzido) e, complementarmente, realizaram-se ainda entrevistas a responsáveis autárquicos pela aplicação do OP no seu município.

Tentou-se ainda aplicar idênticos procedimentos relativamente ao OP de Vila do Bispo, uma das experiências mais recentes no Algarve, mas, após a entrevista ao representante municipal, percebeu-se que ainda não existiam dados concretos nem uma estruturação solidificada que permitissem extrair conclusões. Por isso, a análise deste caso foi abandonada.

3.1.1. Procedimentos relativos à análise do OP de S. Brás de Alportel



Figura 01: Aspecto de uma reunião em Alportel, preparatória do OP SBA 2010.

Como o objectivo deste trabalho se situou, à partida e pelas razões já expressas, no caso de São Brás de Alportel, a autora participou, ainda, em duas reuniões promovidas pela Câmara Municipal de São Brás, no âmbito da preparação do Orçamento Participativo.

Procedeu-se, posteriormente, à distribuição de inquéritos¹⁵ aos cidadãos, com entrega pessoal e de forma aleatória, no mercado semanal de São Brás de Alportel e através de colaboradores, noutras localidades. Procurou-se conhecer, deste modo, usando métodos quantitativos¹⁶, a forma de participação e opinião dos munícipes, através de inquéritos, aplicando a técnica da amostragem¹⁷ que, segundo Jean de Legge, permite um compromisso

¹⁵ “O objectivo de um inquérito é obter informação que possa ser analisada, extrair modelos de análise e tecer comparações” (Bell, 1997: 25).

¹⁶ “As verdades expressas de forma quantitativa precisam ser exactas e, quando a estatística está sendo utilizada, a precisão não é necessária apenas no tratamento dos dados, mas, principalmente, na sua colecta” (Campomar, (1991: 96).

¹⁷ A técnica da amostragem baseia-se no estudo de um pequeno grupo de elementos retirado de uma população que se pretende conhecer. A esses pequenos grupos retirados da população chama-se-lhes «amostras» (Legge, 1998).

entre a fiabilidade que se pretende, o orçamento disponível para o estudo, e as possibilidades da análise que se quer utilizar (Legge, 1998:113).

O inquérito principal (Inquérito A) objectivava aquilatar sobre a caracterização, interesse e avaliação e tipo de propostas apresentadas nas reuniões preparatórias do OP de S. Brás de Alportel. Foram distribuídos 140 inquéritos deste modelo, dos quais se conseguiu recolher apenas 97 respostas (Anexos 16 e 17).

Às pessoas que, à partida, declararam nunca terem participado nessas reuniões, foi aplicado outro inquérito para tentar saber das razões desse alheamento (Inquérito B). Foram distribuídos 60 destes inquéritos, só se conseguindo recolher 34 respostas (Anexos 21 e 22)¹⁸.

Reconhece-se que, numa primeira fase dos trabalhos, poderá ter havido uma certa dispersão, ou mesmo uma excessiva avidez, ao incluir, para virem a ser tratadas variáveis como idade, sexo, cultura, ambiente; mas, perante as limitações com que se deparou a investigação, acabou por reconhecer-se que seria necessário abdicar de algum material recolhido, ao qual não era possível estabelecer conexões significativas em termos de índices estatísticos nem descritivos nem indutivos.

¹⁸ Reconhecendo, à partida, que se deparariam dificuldades à presente investigação - não só pela necessidade de cumprimento de prazos, mas também pela limitação de recursos e também porque o acesso às fontes de informação nem sempre é fácil - uma vez que seria fundamental recorrer à aplicação de inquéritos à população, entendeu-se necessário estabelecer um limite quantitativo a essas amostragens. Chegou-se, assim, a um tecto máximo de 200 questionários, número que, por um lado pareceu exequível para se poderem tratar as informações dentro dos parâmetros tempo/recursos disponíveis e, por outro se entendeu que uma amostra com esta dimensão já comportaria informação suficiente para os objectivos propostos. A escolha do local em que foram distribuídos os inquéritos em SBA resultou das informações recolhidas na entrevista à vereadora de que são os mercados onde mais facilmente se encontram os residentes (Anexo 04).

3.1.2. Procedimentos relativos à possível aplicação de um OP em Quarteira

Numa fase posterior e já na posse dos elementos capazes de proporcionar não só termos de comparação, mas também formulação de uma teoria, tornava-se necessário proceder à auscultação dos cidadãos de Quarteira.

O processo mais simples poderia parecer a recolha de opiniões através dum inquérito sobre a aplicação dum eventual OP em Quarteira e sobre as propostas que seriam apresentadas com maior frequência.

À semelhança do que fora feito em S. Brás de Alportel, optou-se por fazer uma distribuição aleatória de inquéritos, num mercado semanal.

Afastou-se, de imediato a hipótese de que tal distribuição pudesse ser efectuada no chamado «mercado da roupa» por este ser maioritariamente frequentado por forasteiros e turistas em busca do pitoresco. A opção recaiu na distribuição no «mercado da fruta», mais frequentado por autóctones.¹⁹

Porém, um problema, não de todo inesperado, tornou impraticável este tipo de consulta à população nos mesmos termos em que fora executado em São Brás de Alportel: aqui, ninguém demonstrou quaisquer conhecimentos acerca do que seja OP e, nas condições em que se desenrola o mercado, era difícil fazer uma explicação prévia, capaz de proporcionar respostas ponderadas e consequentes para o presente estudo.

¹⁹ Em Quarteira realizam-se dois mercados semanais em simultaneidade, às quartas-feiras. O denominado «mercado da roupa» - onde se vendem vestuário e calçado, quinquilharias e artesanato, realiza-se em recinto fechado, na periferia da cidade e é procurado por turistas estrangeiros em busca de algum exotismo. No segundo mercado, o designado «mercado da fruta», mais vocacionado para os quarteirenses, vendem-se produtos hortícolas, flores, plantas aromáticas, frutas e demais produtos da terra. É um mercado mais calmo, mais dirigido para a população local, que nele procuram produtos frescos a preços convidativos, já que, não existem intermediários.

Foi, por isso, decidido reformular e simplificar os inquéritos (Inquérito C - Anexo 32), mas, por diversos condicionalismos, dos 200 distribuídos, foi possível recolher pouco mais de 10 por cento e muitos deles incompletamente preenchidos.

Dada a escassez e insuficiência das respostas recebidas, decidiu-se, então, proceder a algumas entrevistas estruturadas directas, após o que se aplicou o inquérito D (Anexo 34).

Estas entrevistas foram executadas, não de forma aleatória, mas a pessoas que se conheciam como pessoas ponderadas e habitantes de Quarteira.

3.1.3. Resumo

No desenvolvimento da investigação, foram aplicados os seguintes mecanismos:

- a) Para entender o fenómeno OP à escala nacional e também a forma como a experiência se está a desenrolar em São Brás de Alportel: entrevista a Nelson Dias, da In Loco, a associação responsável pela coordenação global do Projecto Orçamento Participativo Portugal (Anexo 03).
- b) Para determinar o grau de satisfação/insatisfação dos autarcas: entrevistas semi-dirigidas aos autarcas de São Brás de Alportel e Vila do Bispo (Anexos 04 e 07) e questionário escrito ao presidente da Junta de Freguesia de Santa Leocádia de Geraz de Lima (Anexo 06) e ainda um questionário complementar à vereadora da Câmara Municipal de São Brás de Alportel (Anexo 05).

- c) Para determinar o grau de execução dos OP: entrevistas aos autarcas de São Brás de Alportel e Vila do Bispo e questionários escritos à vereadora da Câmara Municipal de São Brás de Alportel, ao presidente da Junta de Freguesia de Santa Leocádia de Geraz de Lima e, complementarmente, procedeu-se à análise de diversa documentação respeitante à aplicação do OP de Palmela (Anexos 08, 09 e 10); do OP de Lisboa e respectivo relatório do Orçamento Participativo, publicados no portal do município (Anexos 12 e 13).
- d) Para verificar como as propostas dos munícipes de SBA foram consideradas no OM em 2010, analisaram-se os documentos previsionais do município (Anexos 14 e 15).
- e) Para saber como os cidadãos em SBA encaram a aplicação do «seu» OP: na impossibilidade de realizar as necessárias entrevistas directas à população, foi aplicado um total de 200 inquéritos que dessem resposta não só aos motivos de interesse mas também às razões por que a maior parte das pessoas se mantém alheada das acções conducentes ao OP (dos quais, 131 foram devolvidos depois de preenchidos) (Anexos 18 a 22).
- f) A fim de perceber as razões por que nunca foi experimentado o OP em Quarteira: entrevistas ao Vice-Presidente da Câmara de Loulé, sede do concelho que integra a freguesia de Quarteira, (Anexo 26) e ao presidente da Junta de Freguesia (Anexo 31).
- g) Finalmente, para se poder formular opinião sobre a hipótese da Junta de Freguesia de Quarteira ter capacidade para aplicação do OP, foi feito um exame não muito aprofundado às GOP e Orçamento de Loulé, ao Plano de Actividades Municipal e ainda ao Plano Plurianual de Investimentos para 2010 (Anexos 23, 24 e 25); além destes documentos, analisou-se também o Plano de Actividades e Orçamento da Junta de Freguesia de Quarteira para 2010 (Anexos 29 e 30).

- h) Para se entender sobre a receptividade da população a um eventual OP em Quarteira, procedeu-se à distribuição aleatória de 200 inquéritos (dos quais, apenas 29 foram devolvidos depois de preenchidos) (Inquérito C - Anexo 32); e, posteriormente, recorreu-se a entrevistas directas a 20 habitantes da freguesia, para que estes se pronunciassem sobre o que poderiam ser as suas propostas para o OP de Quarteira e sobre o que pensavam sobre a eventualidade de se aplicar o OP nesta freguesia (Inquérito D - Anexo 34).

3.2. Limitações ao presente trabalho

É entendimento da autora que os maiores constrangimentos ao presente estudo se prenderam com o facto de este ter tido de limitar o seu âmbito a um escasso número de fontes de recolha de informação directa – tanto nos casos de outros OP, como num eventual OP para Quarteira.

Nos questionários feitos em Quarteira, verificou-se que apenas um cidadão estava informado sobre o significado e finalidade dum OP. Nestas condições, torna-se delicado e falível utilizar como sendo as melhores, as opiniões expressas.

O facto de não se ter trabalhado com preocupações de representatividade, num sentido estatístico, pode também ter constituído uma limitação à metodologia escolhida.

Por fim, surgiu um constrangimento que estava fora de qualquer previsão: a relativa pouca relevância política dada ao OP tanto ao nível de freguesia, como ao nível municipal (Anexos 26, 28 e 31).

capítulo 4º

FINANÇAS LOCAIS

Capítulo 4º - FINANÇAS LOCAIS

4.1. Constituição e funcionamento dos actuais municípios portugueses

A administração pública é exercida em vários níveis territoriais. Em quase todos os países, há um governo com autoridade sobre todo o espaço nacional (governo central) e um determinado número de governos com jurisdição sobre subconjuntos do território nacional — governos subnacionais (Baleiras, 2001).

Em Portugal, estes são de tipo regional (Açores e Madeira) e local (municípios e freguesias).

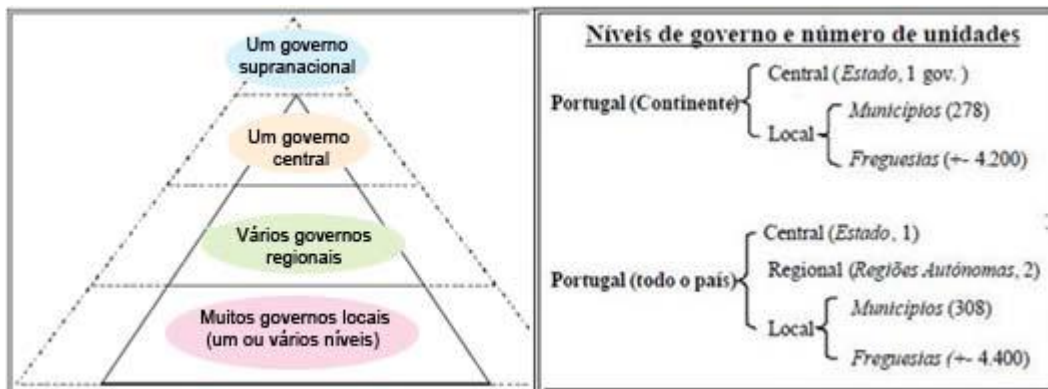


Figura 02 - Estrutura vertical do sector público em Portugal e organização democrática do Estado (Baleiras, 2001)

As normas de funcionamento dos municípios portugueses estão plasmadas na Constituição da República Portuguesa (1976) que, no seu artigo 235º, estabelece que “a organização democrática do Estado, compreende a existência de autarquias locais” e adianta, no artigo seguinte, que “no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” e que “nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios”, que “têm património e finanças próprios” (artº. 238º).

A Constituição estabelece ainda que “a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável” e ainda que “o órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adoptada na lei

O órgão executivo colegial do município é a Câmara Municipal (artº 252º).

Ambos os órgãos municipais são eleitos “por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional” (artº 139º).

4.2. Organização e funcionamento dos municípios

Na actualidade, os principais serviços municipais agrupam-se em departamentos funcionais que se ocupam dos problemas de administração e assuntos jurídicos, gestão financeira, de património e de aprovisionamento, território e planeamento, ambiente e serviços urbanos, obras e infra-estruturas, intervenção social, educação, cultura e desporto (Decreto-Lei n.º 305/2009).

Compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, a aprovação do modelo de estrutura orgânica e de estrutura nuclear, definindo as correspondentes unidades orgânicas nucleares, bem como o número máximo de unidades orgânicas flexíveis, subunidades orgânicas, equipas multidisciplinares e equipas de projecto.

O regime financeiro dos municípios e das freguesias está regulamentado pela Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007), e obriga-se a respeitar “o princípio da coerência com

o quadro de atribuições e competências que legalmente lhes está cometido, designadamente ao prever regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências” (art.º 2º). Mas houve um longo percurso até se atingir o actual regime financeiro das autarquias e vale a pena fazer um parêntesis para fazer referência a tal percurso.

4.3. Atribuições dos municípios

A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, esclarece que as atribuições dos municípios se estendem pelos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; ordenamento do território e urbanismo; ambiente e saneamento básico; transportes e comunicações; energia; educação; tempos livres e desporto; património, cultura e ciência; habitação; saúde; acção social; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; protecção civil; polícia municipal e ainda cooperação externa.

E no seu artigo 2º, a Lei abre a possibilidade de que os municípios, por via da delegação de competências e mediante protocolo, possam transferir tarefas do âmbito das suas atribuições para as freguesias que nisso tenham interesse.

Esta descentralização de poderes visa promover a eficiência e a eficácia da gestão; amplia o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e pública assegurando os direitos dos cidadãos e consolida o princípio da subsidiariedade, ao promover o desempenho das atribuições e competências pelo “nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade”, como define o próprio diploma.

4.4. Finanças Locais

4.4.1. Enquadramento legislativo

Para regulamentar a constituição, o funcionamento, a aplicação das Finanças Locais nos seus diversos níveis e no tratamento dos temas respeitantes a Descentralização Administrativa e Orçamento, torna-se necessário proceder a uma análise profunda da legislação que se lhe refere (Anexo 01).

4.4.2. Evolução do sistema de transferências para as autarquias²⁰

Não é fácil fazer sinteticamente a descrição da evolução da forma como os municípios portugueses se financiavam ao longo dos séculos. Porém, para dar sentido à presente investigação, bastará recuar apenas às décadas mais recentes.

Sabe-se que, anteriormente à Constituição da República de 1976, o regime de finanças locais consagrava uma autonomia quase insignificante aos municípios. Estes, que funcionavam pelos regulamentos do Código Administrativo de 1940, viam as suas fontes de financiamento dependentes, de determinações casuísticas da Administração Central.

Os recursos públicos eram repartidos pelos diversos níveis de governação segundo um critério puramente discricionário, sob a forma de concessão de subsídios, correcção de défices ou comparticipação em financiamento de projectos.

A Revolução de Abril não veio alterar imediatamente esta dependência extrema, sobretudo porque algumas indefinições do regime e certa instabilidade política e social tornaram difícil, ainda durante quatro anos, o estabelecimento de um esquema legal para a repartição de recursos.

²⁰ (Bravo e Sá, 2000), actualizado à luz da nova lei 02/2007.

Ainda que a primeira legislação respeitante ao novo poder local e às atribuições e poderes das autarquias date de 1977, apenas em 1979 foi publicado o primeiro diploma que definiu as bases das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais.

A Lei 1/79, de 2 de Janeiro, a primeira Lei das Finanças Locais do pós 25 de Abril, foi, assim, o passo fundamental para a concretização dos princípios de autonomia do poder local, definidos na Constituição de 1976.

Nela se definiu, em primeiro lugar, que passariam a constituir receitas municipais as cobranças de um conjunto de impostos locais: contribuição predial autárquica; imposto sobre os veículos; imposto para serviço de incêndios e imposto de turismo.

Em segundo lugar, os municípios perceberiam, segundo determinados critérios, parte do produto doutro conjunto de impostos: imposto profissional; imposto complementar; imposto sobre sucessões e doações; sisa; contribuição industrial e imposto sobre aplicação de capitais. Os referidos critérios eram assim discriminados: 50% em função do número de habitantes; 10% em função da área do município; 40% em função da capitação dos impostos directos cobrados no concelho.

Em terceiro lugar, foi criada uma nova comparticipação a ser inscrita no orçamento geral do Estado. Foi, assim, criado o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

Foram também definidos os critérios para repartição do FEF: 35% em função do número de habitantes; 15% em função da área; 15% em função do número de freguesias, 35% em função directa das carências dos municípios, sendo considerados para tal os consumos de água e electricidade, redes de esgotos e viária, população jovem e idosa e número de médicos.

O mínimo a ser transferido obrigava que a soma do FEF e dos impostos anteriormente referidos não poderia ser inferior a 18% do total das despesas correntes e de capital do orçamento.

Mesmo que possam ser discutíveis, estes critérios apresentavam a vantagem de serem conhecidos e iguais para todos os concelhos.

Uma autorização legislativa da Assembleia da República ao Governo do bloco central (Partido Socialista e Partido Social Democrata) constituiu a primeira revisão da lei de 1979.

Nela, sendo alterados os critérios para o seu cálculo e para a sua repartição pelos municípios, ficou consagrada a eliminação da participação dos municípios nos impostos directos do Estado, transformando, assim, o FEF no instrumento principal de transferências dos fundos do Estado para a Administração Local.

Mas o FEF passou a ser calculado como uma percentagem das despesas a inscrever em cada ano na Lei do Orçamento de Estado e trouxe outra inovação: uma percentagem de 5% do FEF passava a ser distribuída igualmente por todos os municípios, garantindo-lhes um financiamento mínimo.

A terceira reforma ocorreu com a Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro e manteve-se durante dez anos.

A grande inovação que esta versão da Lei das Finanças Locais comportava era respeitante às transferências: resultou que o valor global do FEF passasse a ser definido segundo uma nova fórmula fixa e pré-determinada, devendo corresponder, em cada ano, a um aumento/diminuição

em relação ao seu valor no ano anterior. E esta evolução deveria acompanhar o aumento/diminuição do Imposto de Valor Acrescentado (IVA) no mesmo período.

Quanto à repartição pelos municípios, a mais importante alteração foi a duplicação da percentagem do valor global (de 5% para 10%) que passou a ser distribuído igualmente pelos 308 municípios.

A Lei de 1987 foi, no entanto, sujeita a uma alteração em 1992, com a lei que aprovou o Orçamento de Estado (Lei nº 2 /92 de 9 de Março) desse ano. Nesta alteração, os critérios de repartição pelos municípios foram mais uma vez alterados, sendo que o «bolo» a distribuir igualmente foi aumentado para 15%. e retomada a filosofia inicial, de distribuir uma percentagem em função do número de jovens.

Também a fórmula para o cálculo do FEF foi suspensa, passando a ser adoptado um novo critério com base no IVA, o que deu origem a que o montante das transferências baixasse.

Uma vez mais, no Orçamento de Estado para 1995, surge uma alteração que veio provocar muitos protestos por parte dos eleitos locais, protestos assentes na forma de cobrança do IVA. Como esta cobrança passou a ser feita em duas rubricas – o IVA genérico e o IVA social – só o primeiro passou a ser considerado para efeitos de cálculo do FEF.

A Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, é uma nova versão da Lei das Finanças Locais que veio alterar quase tudo da versão anterior: o valor global das transferências passa a ser calculado em função da média do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC) e IVA, sendo os valores considerados no cálculo, os valores cobrados desses impostos e não os valores previstos nos orça-

mentos anuais. Na prática, um terço da cobrança desses impostos passam a ser transferidos para as autarquias locais.

Entretanto, é substituído o FEF por três fundos distintos: Fundo Geral Municipal (FGM); Fundo de Coesão Municipal (FCM) e Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

Deste modo, os critérios de repartição são diferentes. O FGM é, na prática, o substituto do FEF, pois visa assegurar aos municípios as receitas necessárias ao cumprimento das atribuições que constituem a descentralização de competências.

O FCM tem por objectivo promover a redistribuição mais justa de recursos, corrigindo as assimetrias em benefício dos municípios menos desenvolvidos e tendo em consideração o Índice de Carência Fiscal (ICF) e o Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO).

O FFF, que corresponde apenas a 2,5% da média da cobrança de IRS, IRC e IVA, permite às freguesias ter um plano de financiamento e, assim - evitando a dependência de transferências eventualmente discricionárias dos níveis mais altos da hierarquia da governação - terem os seus próprios planos para os aplicar como despesas.

O esquema de três fundos foi alterado em 2001 (Lei nº 94/2001 de 20 de Agosto) com a criação de um novo fundo: o Fundo de Base Municipal (FBM) que distribui igualmente por todos os municípios, e corresponde a 4,5% da média aritmética da cobrança de IRS, IRC e IVA. Deste modo, o FBM visa dotar os municípios de capacidade mínima para o seu financiamento.

A Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com o objectivo definido de alcançar a estabilidade orçamental, introduz novas tonalidades dos procedimentos de transferências do Orçamento de Estado. E preconiza que, em ordem ao que decorre do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a lei do Orçamento pode determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do sistema de solidariedade e de segurança social. A possibilidade dessa redução depende da verificação de situações excepcionais, e carece de audição prévia dos órgãos constitucional e legalmente competentes dos subsectores envolvidos.

O mais recente diploma legal que estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias é a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, a qual veio revogar a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e que trouxe diversas inovações:

A nova Lei das Finanças Locais intenta consagrar o princípio da autonomia financeira das autarquias locais, considerando que os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, que deverão ser geridos pelos respectivos órgãos.

Paralelamente, esta lei visa contribuir para a promoção do desenvolvimento económico, para a preservação do ambiente, para o ordenamento do território e para o bem-estar social e, ao mesmo tempo, introduz novidades no que respeita às receitas municipais, e no que concerne às regras aplicáveis ao endividamento municipal.

A Lei n.º 2/2007 decreta que, dentre os tipos de receitas, as autarquias locais contam com o produto da cobrança de impostos municipais, de taxas e de derramas e o produto dos

empréstimos. Igualmente, define uma nova forma de cálculo da derrama (os municípios podem deliberar lançar anualmente uma derrama, até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito, e não isento, a Imposto sobre o IRC, em proporção ao rendimento gerado na respectiva área geográfica - artº 14º). Note-se que a derrama passa a incidir sobre o lucro tributável e já não sobre a colecta, como anteriormente.

Também se deve destacar que esta nova Lei estabelece que os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% do IRS gerado no respectivo concelho (artºs 19º e 20º).

Outro aspecto inovador prende-se ao facto das freguesias passarem a contar agora com 50% do produto da receita do IMI sobre prédios rústicos e, por fim, determina que as freguesias que venham a fundir-se, no âmbito da reorganização administrativa do território, registarão um aumento de fundos (Nestes casos, a participação no FFF é aumentada para dez por cento em dotação inscrita no Orçamento de Estado).

Assim, e duma forma geral, esta Lei das Finanças Locais pretende, em especial, regular a matéria respeitante às receitas e ao endividamento das autarquias locais e a repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias, com o objectivo de disciplinar as receitas e despesas das autarquias locais, bem como a relação entre estas e o Estado.

Torna-se, assim, evidente que, com a nova Lei das Finanças Locais, aumenta o grau de responsabilização das autarquias, conferindo-lhes maior liberdade ao nível da política tributária e, comitantemente, contribuindo para um reforço da autonomia local.

Um outro aspecto importante desta lei é a criação do Fundo Social Municipal (FSM), que visa a gestão dos fundos necessários à prossecução das atribuições municipais

respeitantes à acção social, à educação e à saúde, áreas de actuação em que as competências das autarquias têm sido progressivamente reforçadas (artº 24º).

A lei preocupa-se ainda com o endividamento (foi introduzido o conceito de endividamento líquido municipal – artº. 35º), que veio implementar maior exigência ao nível da gestão autárquica, e incentiva a qualificação ambiental e territorial (a este nível, no âmbito do FGM, preconiza a discriminação positiva dos municípios que tenham parte do território municipal incluído na Rede Natura 2000 ou em área protegida.

Mesmo assim, os representantes das autarquias lamentam que Portugal seja um dos países da Europa onde os municípios têm menor participação nas receitas do Estado (apenas 10 por cento, contra 90 por cento do Estado Central).

Resumidamente, pode considerar-se que são os seguintes os pontos fortes deste diploma:

- **Reforço dos poderes tributários dos municípios:** participação directa em 5% do IRS gerado no concelho, (sendo 2% uma parcela fixa a que todos os municípios têm direito + 3% correspondentes a uma parcela variável, definida pelos municípios, que podem decidir cobrar entre 0% e 3%.
- **Fundo Social Municipal:** novo fundo destinado exclusivamente a financiar competências transferidas para os municípios nas áreas da educação, saúde e acção social;
- **Possibilidade de cobrança dos impostos municipais** pelas Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios;

- **Reforço da autonomia dos municípios na concessão de isenções fiscais** relativamente aos impostos municipais (IMI, IMT e IMV). A assembleia municipal, por proposta da câmara, pode conceder isenções totais ou parciais relativamente aos impostos municipais.
- **Reforço da autonomia dos municípios na criação de taxas:** os municípios podem criar taxas pelas utilidades prestadas aos particulares, geradas pelas actividades dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais.

Em nome da solidariedade entre a Administração Central e as autarquias, no esforço de combate ao défice público, ficou definido que o montante global das transferências do Orçamento do Estado (OE) para os municípios se mantém inalterado; no entanto, estabelecem-se limites: nenhum município pode ver as suas transferências descerem mais do que 5% ou 2,5%, conforme a sua capacidade fiscal; nem pode ver as suas transferências crescerem mais de 5%, pois os crescimentos acima dos 5% revertem para o Fundo de Coesão, em solidariedade com os demais municípios.

Mas as medidas de maior impacto contidas neste diploma são:

- A que ajusta o FEF ao ciclo económico, o que significa que os municípios verão as suas transferências do OE crescerem quando as receitas fiscais estiverem em crescimento no país; e verão as suas transferências do OE diminuir quando as receitas fiscais estiverem a descer no país.
- O reforço das transferências através do Fundo de Coesão Municipal.

4.4.3. Instrumentos de gestão autárquica

Para que um município possa desenvolver as funções definidas no quadro das suas competências, precisa de dispor de dois instrumentos de gestão: as Grandes Opções do Plano (GOP) e o Orçamento Municipal (OM).

As Grandes Opções do Plano (GOP) integram a estrutura do planeamento económico e social, alicerçada numa orientação estratégica da política de desenvolvimento sustentável, económico e social.

Estas opções têm a sua explanação financeira no Orçamento Municipal (OM). Este documento autárquico estrutura-se à semelhança de um Orçamento de Estado (OE), o qual se traduz num documento que, sob a forma de lei, contém a descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República (AR), e previstas para um horizonte temporal de um ano (Pereira *et al*, 2007: 381-383).

Todo o processo da gestão autárquica – como em qualquer processo de gestão pública – assentará em dois princípios: transparência e credibilidade que, por sua vez, se firmarão em pilares de competência, rigor e responsabilidade.

Deste modo, o OM terá de ser seguido pela autarquia com os princípios indicados no parágrafo anterior, os mesmos que se exigem a um governo relativamente ao OE.

4.4.4. Regras da organização do Orçamento

Para que, a seguir, se possam estabelecer parâmetros de comparação, vale a pena mencionar que o OE comporta um conjunto de Regras e Fases de execução.

- a) **Anualidade** - sem prejuízo de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais (art.º 4º da Lei 91/2001).
 - b) **Plenitude** - o OE deve englobar a regra da unidade e da universalidade, i.e. deve englobar a previsão de todas as receitas e despesas do Estado (art.º 5º da Lei 91/2001 e art.º 105º da CRP), subjacentes à transparência da gestão dos dinheiros públicos, nomeadamente quanto à respectiva obtenção e afectação, visando impedir a “existência de dotações e fundos secretos” (CRP).
- Discriminação orçamental (artº 105º/1 da CRP) – agrupam-se aqui as regras: Especificação, Não Compensação e Não Consignação. A **Discriminação** deve indicar com rigor as diversas fontes quanto à proveniência dos recursos financeiros do Estado assim como os múltiplos dispêndios ou aplicações desses recursos.
 - Relativamente à **Especificação**, esta regra, conforme consagra o art.º 105/3 CRP e o art.º 8º da Lei 91/2001, individualiza receitas e despesas.
 - A **Não Compensação** (também denominada regra do Orçamento Bruto), art.º 6º da Lei 91/2001, que inscreve receitas e despesas pelo respectivo montante bruto.
 - A regra da **Não Consignação**, contida no art.º 7º da Lei 91/2001, preconiza que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas.

- c) **Publicidade** dando cumprimento ao estipulado nos artigos 112º/3 e 119º/1 da CRP, como qualquer lei tem de ser publicada na I série do Diário da República.
- d) **Equilíbrio Orçamental** (material e formal) em termos de substância é a mais importante regra tanto para efeitos de planeamento como da própria execução financeira da Administração Central. Planear e executar a gestão financeira pública por forma a que as despesas previstas e realizadas sejam efectivamente cobertas pelas receitas previstas e realizadas em conformidade com o OE.

4.4.5. O Ciclo Orçamental

O processo orçamental no seu conjunto é dominado por três fases ou funções: planeamento, execução e acompanhamento e controlo nos termos da citada Lei 91/2001 e posteriores alterações.

a) **Preparação do Orçamento**

A CRP, no seu art.º 105º/2, designa que o Orçamento é elaborado de harmonia com as Grandes Opções do Plano (GOP) e que consubstancia as directrizes em relação às quais o próprio Plano é organizado.

b) **Aprovação:**

O Projecto de Orçamento é elaborado pelo Ministério das Finanças e submetido à aprovação do Governo que por sua vez deverá apresentá-lo à Assembleia da República (artºs 35º da Lei 91/2001).

c) Execução:

Com o OE aprovado é posto em prática a dois níveis: cobrança de receitas e pagamento de despesas.

Quanto às **receitas**, as verbas constantes no OE, são previsões de cobranças onde figuram os respectivos montantes e as suas espécies (art.º 12º da Lei 91/2001). No sistema de gerência - que é o modelo português - os créditos orçamentais constituem autorizações de pagamento.

Quando é aprovado o OE, a AR fixa o máximo quantitativo tanto das despesas totais como das que são destinadas a cada capítulo e função. Apenas nas despesas não previsíveis e inadiáveis o Governo pode transferir verbas de uma dotação provisional.

d) Fiscalização:

À fiscalização efectuada pelo Tribunal de Contas (TC)²¹ compete saber se são cumpridas as obrigações de cobrança das receitas previstas no OE e de averiguar se as despesas realizadas estão previstas e cabimentadas na respectiva dotação. Ao TC compete assim averiguar se os documentos que envolvem responsabilidades financeiras para o Estado, estão conformes com a Lei – visto do TC, art.º 5º e 44º da Lei 98/97.

²¹ Criado em 10 de Novembro de 1849, o Tribunal de Contas - "Instituição necessária em qualquer Governo regular, qualquer que seja a forma e princípio da sua constituição" (tal como refere o Diário do Governo nº. 267, de 12 de Novembro de 1849).

4.4.6. Paralelismo entre OE e Orçamento Municipal

Todos os procedimentos orçamentais acabam por ter uma relação directa entre si (Anexo 03) e, por isso, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento Municipal regem-se pelas determinações da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) e pelo Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro) e têm um activo paralelismo, nas suas regras e funções, com as regras das GOP e do OE.

Deste modo, no desenvolvimento desses instrumentos sucedem-se as mesmas funções que estão estabelecidas para o OE:

a) Preparação

Antes de se organizarem os documentos previsionais que constituem a base da gestão municipal, tem de se inventariar todos os recursos que as autarquias prevêem arrecadar para financiamento das despesas e investimentos que pretendem realizar e definir nas Grandes Opções do Plano, as linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia, num horizonte plurianual de quatro anos: o Plano Plurianual de Investimentos (PPI).

À semelhança da organização do OE, estes documentos previsionais levarão em consideração os princípios orçamentais estabelecidos no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro: independência, anualidade, unidade, universalidade, equilíbrio, especialização, não consignação e não compensação. Além disso, estes instrumentos terão de ser elaborados de acordo com as disposições contidas nos seguintes diplomas: Plano Oficial das Autarquias Locais – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com a redacção que foi dada pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril.

b) Aprovação

Tendo em consideração o estabelecido no ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), que determina que as receitas só podem ser liquidadas e arrecadadas se tiverem sido objecto de inscrição orçamental adequada, o Departamento Municipal de Finanças e Património, organizará então o Orçamento, segundo a filosofia e linhas mestras estabelecidas pelo executivo para as GOP.

Ambos os instrumentos são, posteriormente, submetidos à aprovação da Câmara (CM), que por sua vez deverá apresentá-los à Assembleia da Municipal (AM) Lei 169/99, art.º 53º/2 b e 64/2 c).

c) Execução

Quanto às **receitas**, as verbas constantes no OM, são previsões de cobranças onde figuram os respectivos montantes e as suas espécies. No sistema de gerência - que está em uso - os créditos orçamentais constituem autorizações de pagamento (art 39º da 91/2001).

Na elaboração do Orçamento da Receita (Dec. Lei n.º 54-A/99, com a redacção dada pelo Dec. Lei n.º 84-A/2002, para além de se contar com as transferências do Orçamento de Estado, há que considerar:

- A forma como as receitas são partilhadas entre a autarquia e a Administração Central (totalidade: IMT, veículos automóveis, derrama, IMI, taxas, tarifas, pagamentos de serviços e empréstimos; parte: IVA, IRS, IRC);
- A discricionariedade da autarquia no seu lançamento, que pode ser nula, alguma ou total.

Relativamente às **despesas**, não é permitido que, no OM, se possa utilizar, de imediato, a totalidade de cada crédito, como forma de prevenir desequilíbrios e imprudências, tal como também refere o art.º 39º/8 da Lei 91/2001.

Assim, quando é aprovado o OM, a AM fixa o máximo quantitativo tanto das despesas totais como das que são destinadas a cada capítulo e função. Apenas nas despesas não previsíveis e inadiáveis, a Câmara pode transferir verbas de uma dotação previsional (art.º 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro) (Bravo e Sá, 2000).

d) Fiscalização

Para além da fiscalização efectuada pelo Tribunal de Contas (TC), a quem compete averiguar se as rubricas que envolvem responsabilidades financeiras para o Estado, estão conformes com a Lei, dando o “visto do TC” (art.º 5º e 44º da Lei 98/97), também a AM tem competência para verificar se são cumpridas as obrigações de cobrança das receitas previstas (art.º 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro).

A tutela inspectiva sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local (art.º 9º da Lei 2/2007).

As contas anuais dos municípios serão verificadas por auditor externo, que procederá anualmente à revisão legal das contas (art.º 48º, Lei 2/2007).

4.5. As Freguesias

4.5.1. Atribuições das Freguesias

As atribuições das freguesias e a competência dos respectivos órgãos abrangem o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei, e estão contidas, de forma circunstanciada, nos artigos 14.º e 15.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Essas atribuições são de várias naturezas, designadamente: equipamento rural e urbano, acção social, protecção civil, desenvolvimento, ordenamento urbano e rural, protecção da comunidade (art.º 14º, Lei n.º 159/99).

Mas as JF poderão actuar ainda, sob condição, nos seguintes domínios: abastecimento público, educação, cultura, tempos livres e desporto, cuidados primários de saúde, ambiente e salubridade.

O quadro de competências encontra-se estabelecido na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

4.5.2. Delegação de Competências nas Freguesias

Através duma delegação de competências, mediante protocolo, a celebrar com o município, a freguesia pode realizar investimentos cometidos àquele ou gerir equipamentos e serviços municipais.

Esse protocolo entre município e freguesia deverá conter expressamente: a matéria objecto da colaboração, a referência obrigatória nas opções do plano, durante os anos de vigência da colaboração, os direitos e obrigações de ambas as partes; as condições financeiri-

ras a conceder pelo município, que devem constar obrigatoriamente do orçamento do mesmo durante os anos de vigência da colaboração e o apoio técnico ou em recursos humanos e os meios a conceder pelo município (artigo 15 Lei n.º 159/99).

4.5.3. Transferências para financiamento das Juntas de Freguesia

Como atrás se referiu, as freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2,5% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA, o que constitui o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

Estas transferências são anualmente inscritas na Lei do Orçamento do Estado e os respectivos montantes correspondem às receitas das freguesias (art.º 30, Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro).

Recordemos que a distribuição do FFF, ainda nos termos da Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, obedece aos seguintes critérios: 50% a distribuir de acordo com a sua tipologia: (14% a distribuir igualmente por todas as freguesias integradas em áreas urbanas; 11% a distribuir igualmente por todas as freguesias integradas em áreas mediantemente urbanas; 25% a distribuir igualmente por todas as freguesias 5%, igualmente por todas as freguesias; 30% na razão directa do número de habitantes; e 15% na razão directa da área) (art.º 32.º).

A distribuição resultante dos números anteriores deve assegurar a transferência das verbas necessárias para o pagamento das despesas relativas à compensação por encargos dos membros do órgão executivo da freguesia, bem como as senhas de presença dos membros do órgão deliberativo para a realização do número de reuniões obrigatórias, nos termos da lei (art.º 32 /5).

As freguesias podem ainda, mediante prévia autorização da assembleia de freguesia, contrair empréstimos de curto prazo, para ocorrer a dificuldades de tesouraria (não podendo o seu montante exceder, em qualquer momento, 10% do FFF respectivo), e utilizar aberturas de crédito, desde que sejam amortizados na sua totalidade no prazo máximo de um ano após a sua contracção e podem ainda celebrar contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis, por um prazo máximo de cinco anos.

Por fim, a lei determina que o montante das dívidas das freguesias a fornecedores não pode ultrapassar 50% das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior (art.º 44).

4.5.4. Paralelismo entre o Orçamento Municipal e o orçamento das Juntas de Freguesia

A Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, revista pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, estabelece, no ponto 2, alínea a) do artº 34º, que compete ao executivo da Junta de Freguesia, elaborar e submeter à aprovação da Assembleia de Freguesia, as Grandes Opções do Plano e o respectivo Orçamento.

Fazendo o paralelismo com o que se passa nos municípios, as GOP, instrumento estruturante e orientador de gestão, é também o elemento fundamental para a elaboração de um Orçamento das Juntas de Freguesia (OJF) capaz de afectar os recursos necessários aos objectivos definidos, no quadro de competências que lhe estão determinadas pela Lei, as quais podem ser próprias ou recebidas por delegação da respectiva Câmara Municipal.

As JF podem ainda dispor de competências delegadas pela Câmara Municipal mediante a celebração de protocolos, onde se especificam os direitos e obrigações de ambas as

partes, os meios financeiros, técnicos e humanos e as matérias objecto da delegação (art. 33º e 66º da Lei nº 169/99).

Este OJF será concebido de acordo com as regras do POCAL, em estrita obediência da Lei, com o propósito de dar cumprimento às GOP da freguesia e, para o conseguir, no desenvolvimento desses instrumentos suceder-se-ão as mesmas funções que estão estabelecidas para o OM: também o processo orçamental no seu conjunto é sujeito às mesmas fases ou funções, nomeadamente: planeamento, execução e acompanhamento e controlo.

4.6. Resumo

As constantes alterações a que, desde 1997, tem sido sujeito o sistema de financiamento das autarquias são causa de algumas deficientes interpretações e, por vezes, dificuldades na sua aplicabilidade.

Procurando expurgar algum ruído que envolve estas questões, a investigação construiu um diagrama que, de forma sumária, esquematiza a forma de financiamento das autarquias locais (Anexo 02).

Além disso, para facilitar a compreensão das alterações que as sucessivas leis da Finanças locais têm sofrido, socorrendo-se dos trabalhos de Bravo e Sá (2000) e Pereira *et al* (2009), desenhou-se a tabela seguinte.

• **Evolução das Finanças Locais em Portugal**

	Lei 1/79	D 98/84	Lei 1/87	OE 1992	Lei 42 / 98			Lei 2 / 2007			
	FEF	FEF	FEF	FEF	FGM		FCM	FEF			FSM
					a)	b)		FGM		FCM	
								a)	b)		
Número de habitantes (total)	35 %	45 %	45 %	40 %	35 %	27,5%		65 %	30,1%		
Número habitantes (<15 anos)				5 %	5 %	3,9 %					
Área do município	15 %	10 %	10 %	15 %	30 %	23,6%		25 %	11,6		
Número de freguesias	15 %	5 %	5 %	5 %	15 %	11,8%					
Índice de carência social	35 %	20 %	5 %				***				
Índice de carência fiscal (ICF)				5 %			***			***	
Grau de acessibilidade				5 %							
Capitação d impostos directos		15 %	10 %							***	
Colecta local de IRS					10 %	7,9%					
Número de habitações			5 %								
Rede viária	**	**	10 %	10 %							
Rede Natura								5 %	2,3 %		
Repartição igual p/ municípios		5 %	10 %	15 %	5 %	3,9%		5 %	2 %		
Ponderadores FGM / FCM						78,6%	21,4% ****				
TOTAL	100%	100%	100%	100 %	100%	100%		100%	46,%	46,%	7,3 % ***

OBSERVAÇÕES	a) Montante constante na Lei b) Proporção no total das subvenções (soma de FGM e FCM) * ICF ** Incluído no índice de carências	*** Importância variável porque depende do montante da compensação fiscal **** 21,4% corresponde *a diferença entre o constante na Lei e o realizado (FGM + FCM)
--------------------	---	---

Tabela 01 – Síntese da evolução das Finanças Locais em Portugal. Fontes: Bravo e Sá (2000) e Pereira *et al* (2009)

Capítulo 5.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

Capítulo 5 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

Está reconhecida a importância que, no contexto das práticas e instituições democráticas, o OP tem vindo a retirar o poder do comando a uma elite burocrática, transferindo esse poder, de forma gradual, directamente para o controlo da sociedade civil que, deste modo, passa a ocupar espaços que antes lhe eram negados.

Conveio então, à investigação, lançar um olhar sobre alguns modelos postos em prática e, sendo as experiências brasileiras as mais conhecidas em todo o mundo, seleccionaram-se dois OP brasileiros para essa análise.

5.1. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil

Como atrás referimos (capítulo 2º), o advento da Democracia Participativa na América do Sul fez o Mundo voltar os olhos para as experiências que ali se realizavam. Um dos casos mais interessantes no que respeita aos fundamentos e práticas implantadas e, sobretudo, aos resultados obtidos é expresso pela forma como o município de Porto Alegre, no Brasil, conseguiu impor o seu Orçamento Participativo, através do qual tem possibilitado nos últimos dezanove anos, uma gestão eficaz e extremamente democrática dos recursos humanos.

Segundo Boaventura de Sousa Santos, que tem acompanhado cuidadosamente o desenvolvimento deste sistema, a chave do sucesso da governação do Partido dos Trabalhadores (PT), que desde o fim dos anos 80 governou o município, deve-se ao facto de o partido ter estabelecido uma nova modalidade de governação municipal conhecida como «administração popular» que se baseava numa inovação institucional que visava garantir a participação popu-

lar na preparação e na execução do orçamento municipal e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento. Esta nova medida tornou-se conhecida como «orçamento participativo» (Santos, 2003: 380).

5.1.1. O Orçamento Participativo de Porto Alegre

Em 1989, foi instituído pela primeira vez no Brasil, na cidade de Porto Alegre, uma experiência inovadora de gestão municipal: o chamado “orçamento participativo”, em que a opinião da comunidade desempenha um papel crucial. Foi uma experiência inovadora que, gradualmente, se espalhou para cerca de 180 municípios brasileiros e, mais tarde, para outros países latino-americanos.

O município dividiu a cidade em 16 regiões baseadas em critérios geográficos e na afinidade política e cultural entre a população, e em seis grandes temas transversais ao território (saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, organização da cidade).

Antes de se realizarem as assembleias anuais, há reuniões preparatórias dos cidadãos, em total autonomia e sem interferência do Município. O objectivo é a recolha das exigências e das reivindicações de cidadãos, de movimentos populares de base e de instituições comunitárias, relativamente a questões regionais ou temáticas; também dão início à mobilização da comunidade para a escolha dos delegados regionais. Essas reuniões são cruciais para ventilar as exigências da comunidade e para discutir as suas prioridades relativas. Sendo convocadas e presididas pelos conselhos populares ou pelos líderes da comunidade, mostram-se, por vezes, muito conflituosas, já que as diferentes orientações políticas

das organizações comunitárias transparecem na identificação e na formulação das exigências e tendem a impregnar todo o debate (Santos, 2003: 390-391).

Nas regiões, realiza-se, a partir de Março, uma primeira volta de debates públicos onde está presente o executivo municipal e onde são rigorosas as restrições de intervenção para os líderes políticos. Nesses encontros a palavra é dos cidadãos presentes. Cada interveniente diz ao que vem, que obra entende ser mais urgente. Depois vota-se. Atribuem-se pontos aos itens de uma lista de prioridades e elegem-se delegados a um «Conselho do Orçamento». Os técnicos consideram as propostas e estabelecem uma matriz de prioridades à escala da cidade que é consonante com as disponibilidades financeiras, criando uma hierarquia das obras e serviços, em cada tema.

O orçamento municipal de Porto Alegre conta ainda com plenários temáticos, que visam o alargamento da participação da sociedade e dão uma nova dimensão ao processo, aprofundando a discussão sobre o planeamento global e de políticas sectoriais específicas.

Pelas suas próprias características, o orçamento participativo de Porto Alegre não se desenvolve num único momento; é um processo gradual que ocupa boa parte do ano. A primeira volta inicia-se no final da primeira quinzena de Março e vai até o início da segunda quinzena de Abril, através de plenários públicos em cada uma das dezasseis regiões e cinco plenários temáticos (Genro e Souza, 2001).

As reuniões, abertas à participação do público em geral, de todos os cidadãos de Porto Alegre, são convocadas com antecedência, através dos meios de comunicação.

Nas 16 regiões são eleitos 32 conselheiros titulares e 10 conselheiros nos 5 plenários temáticos. Integram ainda o conselho: um representante da União das Associações de Mo-

radores de Porto Alegre e um representante do Sindicato dos Funcionários Municipais de Porto Alegre o que totaliza 44 conselheiros. Por inerência também fazem parte do Conselho, sem direito a voto, os coordenadores do Gabinete de Planeamento do Orçamento Participativo e da Comissão de Relações com a Comunidade.

O Orçamento participativo é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada das decisões do governo municipal. Os três princípios são os seguintes:

- Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm a este respeito, formalmente, pelo menos, um estatuto ou prerrogativa especiais;
- A participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia directa e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- Os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objectivo baseado numa combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” - critérios de viabilidade técnica ou económica, definidos pelo executivo, e normas jurídicas, federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo (Santos, 2003: 385).

O orçamento é discutido com base na participação do cidadão e Porto Alegre foi o ponto de partida para o estudo do fenómeno da democracia participativa no que diz respeito

ao processo de discussão do orçamento. Era uma gestão inteiramente nova assentando a distribuição de recursos em sintonia com as prioridades sociais dando primazia aos conhecimentos adquiridos ao nível local.

No caso de Porto Alegre, o governo da cidade estabeleceu as "assembleias temáticas" para contrariar a noção de que orçamento participativo é "somente para pobres". Esta experiência foi tão bem sucedida que a cidade ganhou reconhecimento internacional, pela forma de transparência e responsabilidade democráticas na gestão municipal. A necessidade de facultar o envolvimento do cidadão nas deliberações locais levou a vereação a experimentar diversos processos.

Na última década, 60 por cento do investimento municipal de Porto Alegre centrou-se sobre três prioridades definidas por cada OP. Contudo, se por um lado não leva forçosamente às decisões mais correctas, evita as mais incorrectas.

Se pode surpreender alguém o equilíbrio que se verifica em Porto Alegre, quando comparado com outras cidades do Brasil, devem levar-se em conta - para além dos factores históricos aos aspectos mais violentos da desigualdade -, a introdução de um novo factor político no governo da cidade: a participação popular.

Os resultados mostram que o orçamento participativo é eficaz como instrumento de promoção da autonomia e tem como objectivo aumentar a equidade social.²²

²² “Escuso de sublinhar a importância do orçamento participativo para as relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos. O orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essa relação, bem como das interacções entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou através de outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controlo público sobre o Estado. As decisões orçamentais são, pois, decisões políticas fundamentais” (Santos, 2003: 383).

Porto Alegre é uma cidade onde a democracia, nas condições do capitalismo global, se procura instituir em regime social. O saldo conta: é a cidade do mundo que maiores avanços registou nos índices de desenvolvimento humano da última década. Mas, mais que isso:

Com o seu Orçamento Participativo, Porto Alegre cria um quarto poder: o dos cidadãos, quando eles assumem directamente a tomada de decisões. [...] Contra todos aqueles que postulam que a liberdade e a democracia dispensam muito bem a participação, a experiência de Porto Alegre confirma que esta última é o coração democrático que irriga as sociedades modernas (Sintomer e Gret, 2003:146).

5.1.2. O Orçamento Participativo de Fortaleza

No município de Fortaleza e baseando-se na experiência de Porto Alegre, o Orçamento Participativo viria a constituir uma forma de gestão participada, a partir de 2005, fortificando o espírito de cidadania e sedimentando o processo democrático.

Com esta forma de gestão - Orçamento Participativo -, a cidade passou a ser gerida não só pelo forças executivas do poder político mas também pelos munícipes, o que, de certa forma, os torna co-responsáveis relativamente a êxitos ou fracassos.

Segundo Orsi (2001), o Orçamento Participativo é “um instrumento de democratização, ou seja, assegura a participação directa da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos”.

Os pontos comuns nas duas formas de gestão – Porto Alegre e Fortaleza –, verificam-se na realização de plenários populares em cidades subdivididas territorialmente.

A originalidade de Fortaleza prende-se, para além da subdivisão da urbe, na existência de uma outra forma de divisão a que denominaram “Segmentos sociais”, constituídos por pessoas excluídas dos espaços de participação (mulheres, negros, idosos, crianças e adolescentes, jovens, pessoas com deficiências, homossexuais, lésbicas, bissexuais, transexuais, etc.), cuja presença em assembleias comuns de nível territorial, poderia, de algum modo, causar constrangimentos ou mesmo intimidações.

Neste contexto, existem duas “rodadas” de reuniões (Assembleia Preparatória e Assembleia Deliberativa) para cada área territorial ou segmento social.

A primeira, denominada Assembleia Preparatória, tem como finalidade a divulgação dos resultados do Orçamento Participativo do ano anterior, e expressa também os sustentáculos para as futuras discussões, em áreas como a assistência social, cultura, direitos humanos, educação, habitação, meio ambiente, saúde, segurança, etc.; dá conta aos próprios munícipes da situação financeira do município, explicando-lhes as possibilidades e os limites de investimento, as metodologias seguidas e ainda as datas, locais e horário das assembleias deliberativas.

Nas assembleias deliberativas, a população anuncia e vota as propostas de prioridades políticas públicas que importam à colectividade ou segmento social.

Também são, nestas assembleias, eleitos os delegados que irão compor a instância responsável pelo acompanhamento do processo de Orçamento Participativo em cada região ou segmento social (Fórum Regional de Delegados), e que nomeará os conselheiros do Orçamento Participativo, que, conjuntamente com agentes municipais, definirão as obras e serviços que, prioritariamente, devem ser atendidos, aplicado que é o princípio da subsidia-

riedade, conforme define o Tratado de Lisboa, assinado na capital portuguesa em 2007: “O princípio da subsidiariedade pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão”.

Esta nova cultura de gestão pública, em que se conjuga a participação activa e democrática das relações intra e inter municipais, prima pela transparência e descentralização das deliberações sobre as políticas públicas.

Por outro lado, concebe uma maior capacidade das vias de controlo e decisão, assentes nos princípios de participação, responsabilidade, eficácia, coerência e ética, conducentes a uma boa governança.

Felizmente que a democracia, além da sua sedução intrínseca, permite uma melhor adaptação às circunstâncias, uma maior flexibilidade. Ela procede de opções explícitas, que o debate e a persuasão esclarecem, e que umas vezes põem em causa o que parece esclarecido e outras o reafirmam (Fitoussi, 2003:110).

A inclusão neste trabalho destes dois casos de sucesso no Brasil teve como objectivo desmontar argumentos daqueles que entendem que a iniciativa participativa é produto de um programa pré-estabelecido ou que não foi forjado de forma pragmática.

Teve ainda como objectivo poderem demonstrar que este dispositivo democrático pode funcionar como motor da reconstituição do «laço social», enquanto os conselhos de bairro favorecem a eclosão de novas sociabilidades (Sintomer e Gret, 2003: 32-40).

Capítulo 6º

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTUGAL

Estudo de casos

Capítulo 6. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTUGAL

Estudo de casos ²³

O principal objectivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentais, e de responsabilização governativa no que respeita à efectiva implementação dessas decisões (Santos, 2003: 389).

Mas devemos também considerar que, actualmente, os governos locais são actores fundamentais de um mundo globalizado, em que as populações tendem a concentrar-se nas cidades e seus arredores.

Este é um mundo de novas complexidades sociais, económicas, políticas e culturais, com novos e diversos desafios e oportunidades. Não obstante, a actual situação de globalização acentua as desigualdades; de facto, a pobreza e a desigualdade social, têm aumentado em todos os continentes desde o ultimo terço do século passado, provocando a exclusão social de muitas pessoas (Godas, Daniel e Perez, 2009: 49).

Como atrás é referido, os desafios e as oportunidades, nem sempre caminham lado a lado e cada vez são mais marcantes as desigualdades sociais. Numa política que se quer cada vez mais próxima do cidadão, torna-se, por isso, imperioso ter a coragem de inovar para minimizar as diferenças numa sociedade que se quer mais igualitária.

²³ “O estudo de casos envolve a análise intensa de um número relativamente pequeno de situações [...] é dada ênfase à completa descrição e ao entendimento do relacionamento dos factores de cada situação, não importando os números envolvidos” (Boyd e Stasch, citado por Campomar, 1991: 96).

Havia que mudar também em Portugal a forma de exercer a política. E o sentido de mudança foi, sem dúvida, um desafio para o primeiro município português que teve a coragem de optar por uma gestão participada e participativa.²⁴

À partida, conheciam-se experiências de outros países; no entanto partiam de realidades diferentes, mas era necessário dar os primeiros passos e abrir caminho em Portugal. E deu-se, assim, em Palmela.²⁵

6.1. Orçamento Participativo de Palmela

Da leitura do OM de Palmela para 2010, concluiu-se que o Orçamento para Receitas e Despesas é de 53 125 300,00 euros (Anexo 08).

O último relatório de avaliação do OP realizado em Palmela, conforme informação da autarquia, respeita ao ano anterior e foi fornecido - a pedido e para este inquérito - pelo Gabinete de Estudos e Qualidade, e dele pode concluir-se (Anexo 10):

²⁴ “Implementado, pela primeira vez, em Palmela, no ano de 2002, o OP surge na sequência de um conjunto de ações realizadas nos anos anteriores, onde a população foi convidada a manifestar-se sobre o modelo de desenvolvimento a seguir no futuro. O seu carácter pioneiro e a proximidade que fomenta entre eleitos e eleitores – reforçando os princípios da democracia participativa – transformou o Orçamento Participativo de Palmela num caso de estudo, a nível internacional, e num exemplo para as várias autarquias que, um pouco por todo o país, estão a adoptar este modelo de gestão”(CM Palmela, 2006).

²⁵ A Comissão Técnica do Orçamento Participativo, Dezembro 2005, explica as razões por que abre a gestão do município de Palmela ao Orçamento Participativo:
“A experiência do OP, tal como a conhecemos em Porto Alegre, traz alguns desafios novos em relação aos processos participativos mais conhecidos e experimentados na Europa(…)” Isto significa que a CM Palmela conheceu localmente a experiência de Porto Alegre (CM Palmela: 2005).

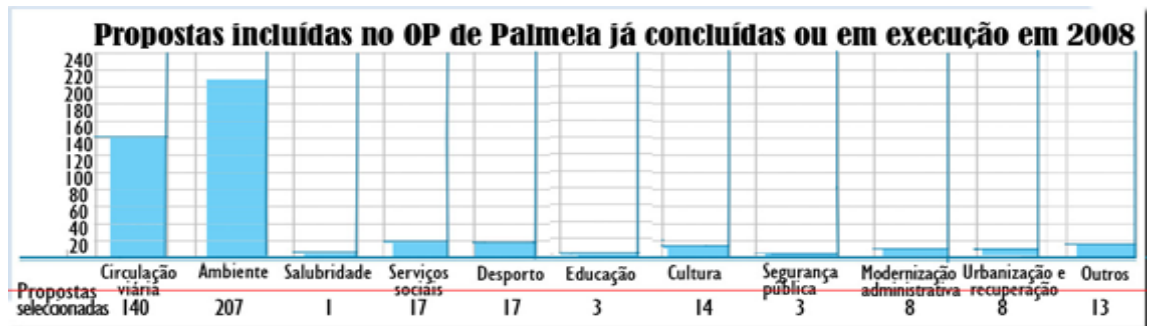


Figura 03 – Propostas incluídas no OP Palmela, já concluídas ou em execução em 2008 (últimos dados do OP Palmela, compilados pela CMP).

Para o OP de 2010, foram 296 as propostas admitidas numa primeira fase, assim distribuídas: rede viária e trânsito 131, iluminação pública 28, cultura e desporto 25, rede de esgotos 24, criação e conservação de espaços verdes/públicos 19, educação 18, transportes públicos 10, gestão/planeamento do território 9, recolha de lixo 6, abastecimento de águas 5, segurança 5, acção social 4, saúde 3, desenvolvimento económico 2, poluição 2 e diversos 5, como se pode verificar no gráfico que se segue.

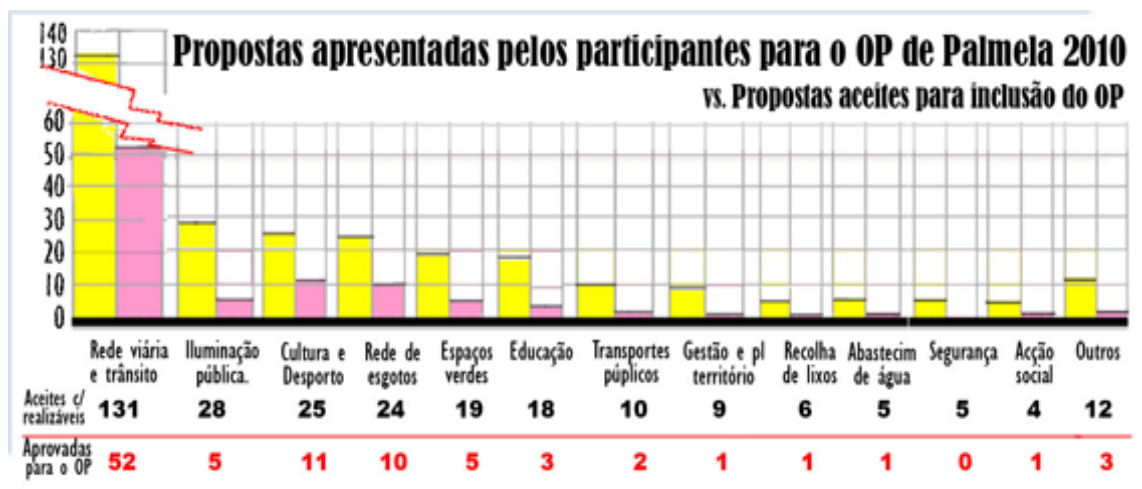


Figura 04 – Propostas apresentadas vs. propostas aceites para o OP Palmela 2010.

Uma leitura linear deste gráfico permite perceber que a maior preocupação revelada pelos proponentes se substantia em problemas de rede viária e trânsito (131) – o que de resto parece ter sido entendido pela CM Palmela, que se propôs realizar 52 das sugestões.

PROPOSTAS ACEITES PARA O ESCRUTÍNIO FINAL PARA O OP DE PALMELA 2010

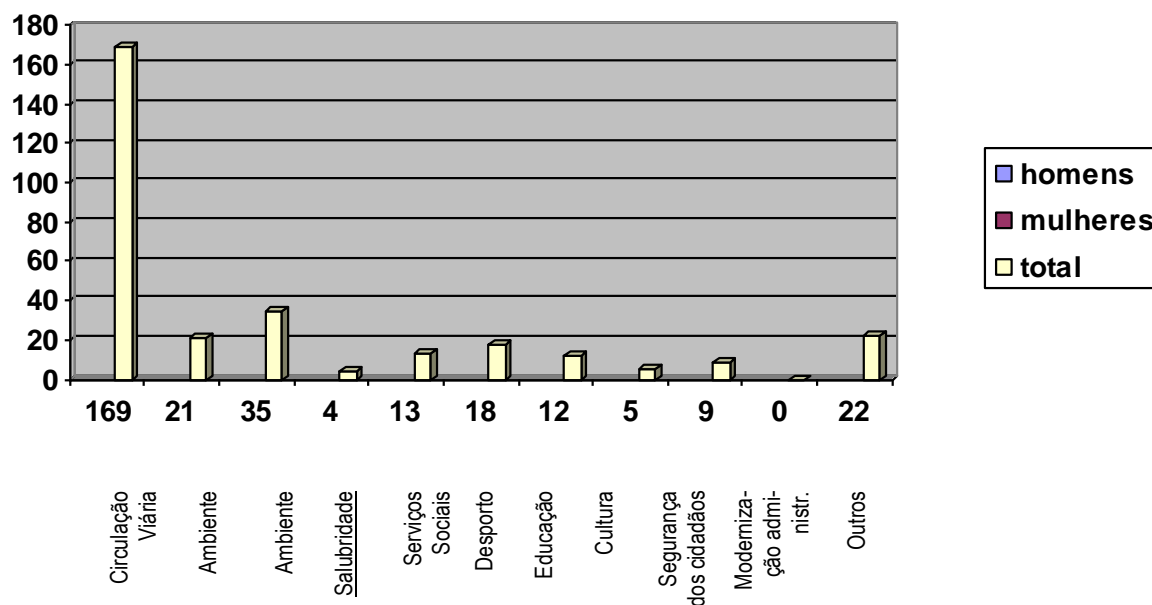


Figura 05 – Propostas aceites para o escrutínio final para o OP Palmela 2010

As propostas apresentadas neste gráfico foram sujeitas ao escrutínio de que saíam os elementos a incluir no Orçamento e PPI para 2010 - Dados recolhidos no Relatório de Análise (Anexo 10).

Destas, foram admitidas, como realizáveis, as seguintes: rede viária e trânsito 52, iluminação pública 5, cultura e desporto 11, rede de esgotos 10, criação e conservação de espaços verdes/públicos 5, educação 3, transportes públicos 2, gestão/planeamento do território 1, recolha de lixo 1, abastecimento de águas 1, segurança 0, diversos 3, acção social 1, saúde 0, desenvolvimento económico 0 e poluição 0. Isso significa que 33% das propostas foram aceites para a execução do OP e incluídas no Orçamento autárquico.

Como nota de destaque, é de assinalar que os problemas que mais são mencionados pelos munícipes respeitam à rede viária, sinalização e trânsito (131) e aos problemas de saneamento (37).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PALMELA Distribuição de obras / acções por tema (percentagem)

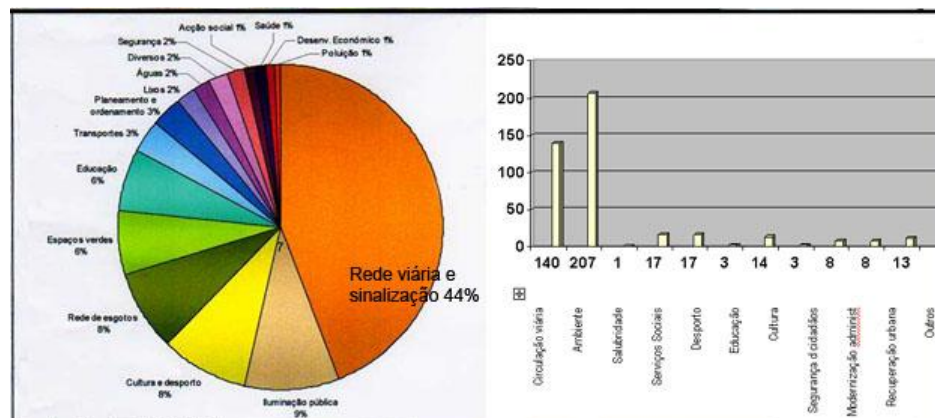


Figura 06 - Gráficos comparativos entre as «propostas aceites» a escrutínio final e a percentagem de «obras / acções» que a CM Palmela decidiu realizar (à direita).

No mesmo relatório consta o grau de satisfação dos munícipes, relativamente à aplicação do OP; e verifica-se que apenas 7,53% dos inquiridos se consideram «muito satisfeitos», sendo 55,91% os que atribuem o grau de «satisfeitos». No entanto, verifica-se um elevado número de cidadãos que dizem estar «pouco satisfeitos» (30,11%) ou mesmo «nada satisfeitos» (6,45%) (Anexo 10).

O relatório referido não menciona qualquer acto deliberativo causado pela aplicação do OP. No entanto, no sítio do OP Portugal, afirmava-se: “No concelho de Palmela, o Orçamento Participativo concretiza-se, fundamentalmente, através de reuniões públicas de informação e debate sobre o Plano de Actividades e Investimentos Municipais, abertas à participação de todos os interessados”.²⁶

²⁶ OP Portugal (2011) <http://www.op-portugal.org/territorios.php?cat=territorio1&subsubcat=palmela>

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PALMELA

Grau de satisfação por freguesia de residência e total

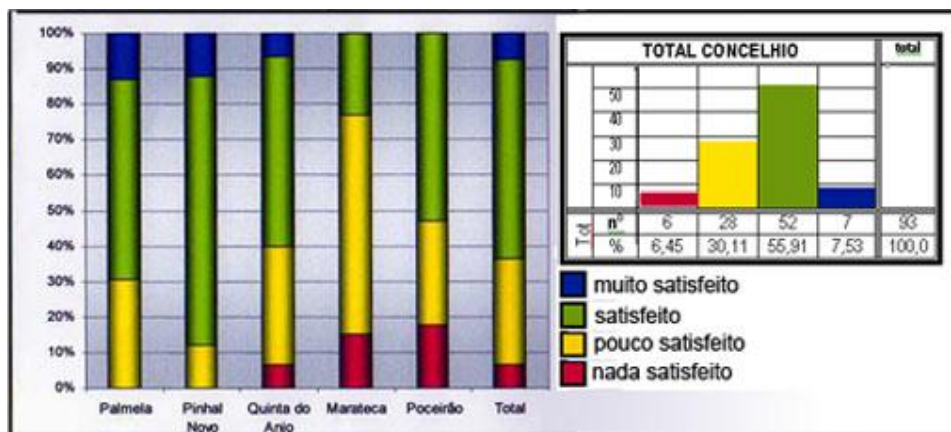


Figura 07 – Grau de satisfação dos municípios, relativamente ao OP de Palmela.

O gráfico acima reproduzido, fornecido pela Comissão Técnica do Orçamento Participativo da autarquia, apresenta, apenas, resultados; mas não esclarece sobre a forma como foi estabelecido; sendo, porém, notório que foram poucos os participantes que se manifestaram «muito satisfeitos» com o OP de Palmela.

- **OP de Palmela 2010 «descurado» devido às eleições**

Segundo informação do chefe do Gabinete de Estudos e Qualidade da CM de Palmela, perante a ausência de dados actualizados, no ano de 2010 os trabalhos respeitantes ao OP desse município foram “descurados e nalguns casos, abandonados” em virtude da realização das eleições autárquicas (Anexo 11).

De certo modo, isto significa que os interesses eleitorais imediatos acabam, por vezes, por se sobreporem, aos trabalhos mais significativos e prioritários no âmbito de processos mais participativos dos cidadãos.²⁷

²⁷ Actualmente, e segundo informação no sítio do OP Portugal, a suspensão do OP Palmela mantém-se. OP Portugal (2011) <http://www.op-portugal.org/territorios.php?cat=territorio1&subsubcat=palmela>).

6.2. Orçamento Participativo de Lisboa

Lisboa foi a primeira capital europeia a implementar o OP, distinguindo-se de outras experiências, pelo carácter verdadeiramente deliberativo do processo. De facto, no processo implementado em Lisboa, é conferido efectivo poder de decisão aos cidadãos, que podem, não só, apresentar propostas para a sua cidade, como também votar nos projectos que considerem prioritários. Os projectos mais votados, até ao montante máximo de cinco milhões de euros, são posteriormente integrados na proposta de Orçamento e Plano de actividades do Município.

A não adaptação de uma proposta a projecto é justificada apenas por um dos seguintes motivos:

1. A matéria não é da competência da Câmara Municipal;
2. O calendário de execução do projecto é superior a 2 anos;
3. O montante do projecto é superior a 5 milhões de euros;
4. A proposta não é tecnicamente exequível;
5. A proposta conflitua com outros projectos municipais.
6. A proposta configura um pedido de apoio ou venda de serviço;
7. A proposta é muito genérica, o que impede a sua adaptação a projecto.

Só em Novembro, após a tomada de posse dos órgãos autárquicos, se desenrolou o processo de OP Lisboa 2010 o que, nesse ano, implicou o início tardio do processo.

Da análise do OM de Lisboa para 2010, concluiu-se que o Orçamento para Receitas e Despesas é de 666.351 226 euros (Anexo 12).

Os dados da avaliação do OP 2010 de Lisboa são os que a seguir se indicam, conforme sítio da autarquia (http://www.cm-lisboa.pt/op/archive/doc/RelatoriodeAvaliacao_Sintese_OP2009_2010.pdf) e (Anexo 13).

- **Caracterização dos participantes no OP de Lisboa**

Os dados fornecidos pelo relatório de avaliação do OP Lisboa 2010, permite caracterizar os participantes no OP da capital, por idade, género e habilitações literárias, conforme os gráficos abaixo (Fig. 08 e Fig. 09)



Figura 08 – Gráficos referentes à idade e género dos participantes no OP Lisboa 2010.



Figura 09 – Gráfico respeitante à escolarização dos participantes: com ensino superior 55%, com mestrado/doutoramento 19%, ensino secundária 18%, 3º ciclo do e. básico 4%, 1º ciclo do e. básico 3%, 2º ciclo do e. básico 1% e sem escolaridade 0%

O valor total das propostas admitidas numa primeira fase, ascendia a 125.920.356 euros, assim distribuídos: acção social (1.800.000€); cultura (1.435.000€); desporto (1.209.200€); educação e juventude (250.200€); espaço público e espaços verdes (81.892.000€); habitação (388.726€); infra-estruturas viárias, trânsito e mobilidade (27.485.480€); modernização administrativa (1.416.000€); protecção ambiental e energia (4.500.000€); reabilitação urbana (3.518.750€); saneamento e higiene urbana (750.000€); turismo e comércio (900.000€); outras (375.000€). Valor total a votação: 125.920.356 euros.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE LISBOA
PROPOSTAS ACEITES PARA O ESCRUTÍNIO FINAL PARA O OP DE 2010

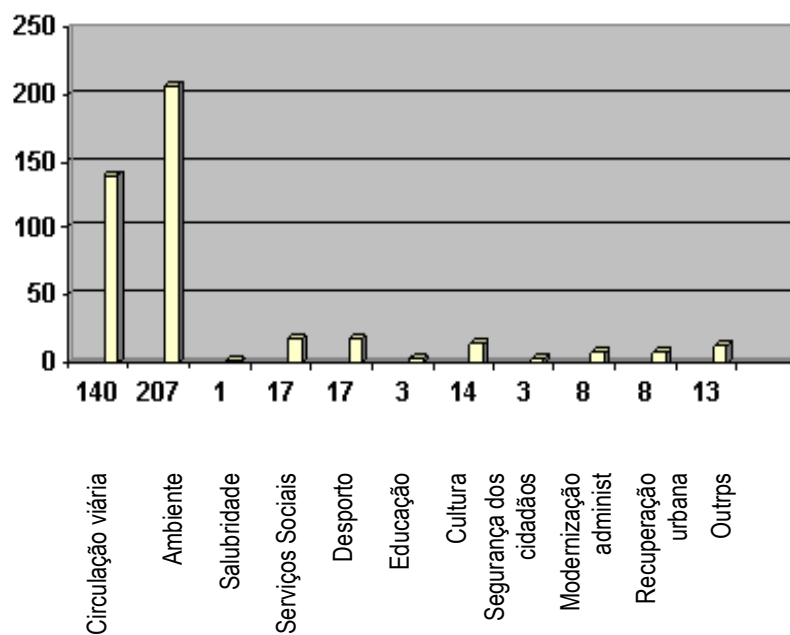


Figura 10 - Resultado da selecção prévia das propostas e sugestões dos munícipes de Lisboa.

A partir das propostas apresentadas, obteve-se um conjunto de obras/acções que são consideradas «realizáveis» (figura 10). Uma nova escolha ditará quais as que a CML entende serem prioritárias, dentro da verba cabimentada para o OP e se cifra num investimento de 5.000.000 euros (Dados recolhidos em: <http://www.cm-lisboa.pt/op/scripts/survey.php?ids=334>).

A verba disponível para o OP era, portanto, de 5 milhões de euros; mas essa quantia esta cobriria apenas 0,04 % das propostas aceites. Assim, foi feita uma triagem para ser votada.

No final da votação, os projectos elegidos para o OP 2010 foram:

- 3ª Fase da Construção do Canil Municipal em Monsanto (375.000)
- Requalificação do Cinema Europa (690.000 €)
- Requalificação do Largo do Coreto (600.000)
- Recuperação e Beneficiação Escola EB1 Manuel Teixeira Gomes (240.000 €)
- Arranjo da Praça João Bosco (350.000 €)
- Incubadora de Empresas Promoção Económica (1.000.000 €)
- Alargamento das faixas Bus, para circulação de bicicletas (700.000 €)=
- Melhoria das condições da tomada de passageiros junto a várias escolas (250.000 €)
- Pop Up Lisboa 2010 Cultura (30.000 €)
- Sistemas de Iluminação Sustentável no Bairro das Novas Nações (500.000 €)
- Limpeza de cartazes/graffiti nos bairros históricos (150.000 €)
- Festival de Net Áudio de Lisboa (50.000 €).

As obras e acções referidas foram incluídas no OM de Lisboa, que foi aprovado pela Assembleia Municipal.

- **Avaliação do OP de Lisboa pelos seus participantes**

Faltava saber como os participantes encaram a experiência e, uma vez mais, o relatório citado fornece os seguintes resultados:



Figura 10 – Síntese da avaliação feita pelos participantes do OP de Lisboa

Os elementos fornecidos pela CM Lisboa revelam que 58% dos participantes consideraram a experiência positiva ou muito positiva, enquanto 43% ficaram insatisfeitos.

6.3. Orçamento Participativo de Santa Leocádia de Geraz de Lima

Em Santa Leocádia de Geraz de Lima, ao contrário do que acontece em Lisboa, uma vez que as propostas são praticamente discutidas em «assembleia de moradores», ou seja, num sistema quase directo, atinge-se, rapidamente um consenso para a organização do OP. Trata-se dum processo verdadeiramente deliberativo.

O valor do OP foi determinado pelos cidadãos e corresponde a 25% das despesas de investimento (cerca de 50.000 euros), limite que foi atingido com as seguintes dez obras (Adenda ao anexo 06):

- Valetas e desvio de águas num caminho viário
 - Arranjo do Calvário
 - Recuperação do piso do Caminho de Paredes
 - Alargamento do Caminho da Boavista
 - Arranjo do fontanário e alargamento da via
 - Regularização do piso do Caminho Fundo
 - Arranjo dos Caminhos da Capela e de S. Bento
 - Recuperação da Travessa do Quelha
 - Ligação dos Caminhos do Coval e Costa
 - Alargamento do Caminho de Mondim.
-
- **Comentário às respostas ao questionário apresentado ao presidente da Junta de Freguesia de Santa Leocádia de Geraz de Lima**

Não há, assim, muito a acrescentar ao que atrás ficou dito, para além de assinalar que, segundo o presidente da Junta de Freguesia, as inundações de inverno, com “inundações, aluimentos, quedas de muros e barreiras” e os fogos de verão impediram o cumprimento integral do OP. Segundo o autarca, isso “impossibilitou um melhor desenvolvimento dos projectos aprovados, que foram transferidos para o exercício de 2011”

6.4. Orçamento Participativo de Vila do Bispo

No ano de 2010 foi implementada a primeira experiência de OP em Vila do Bispo. Também foi o primeiro ano em que o actual executivo autárquico esteve em funções, após derrotar, nas urnas, o anterior.

Como se comprova pela entrevista realizada ao assessor do presidente da autarquia, que tem coordenado as acções conducentes ao OP, estes primeiros exercícios de OP pare-

cem ter-se limitado a usar as reuniões ditas preparatórias como elemento meramente consultivo (Anexo 07).

Os elementos de possível recolha não permitem formular qualquer investigação, pelo que este OP de Vila do Bispo, não obstante o entusiasmo com que o executivo autárquico o está a encarar, deixou de ter qualquer interesse para o presente trabalho.

- **Comentário à entrevista ao representante da Câmara Municipal de Vila do Bispo**

Da entrevista que realizámos sobre o município de Vila do Bispo, uma vez que a aplicação do OP está ainda no início, apenas pudemos perceber três importantes aspectos para a aplicabilidade do OP:

- como é importante para o envolvimento das populações uma convicta acção dos autarcas para esclarecimento e envolvimento das pessoas para as captar para a participação e desenvolvimento duma prática de cidadania activa;
- como um autarca responsável percebe que através do OP, os cidadãos podem contribuir para tornar mais eficiente a gestão local.

O OP será sustentável se os vários autores assumirem que ele representa uma oportunidade que atende os seus valores e interesses: os políticos podem aumentar a sua legitimidade; os técnicos e funcionários públicos podem melhorar a eficiência do seu trabalho e também o seu significado social; as organizações internacionais podem ver os seus recursos investidos, sendo melhor utilizados e os cidadãos podem contribuir de forma produtiva para a tomada de decisões e a gestão local (Cabannes, 2009: 120).

Sem uma convicção e determinação profundas por parte dos autarcas que o impulsionem, não é possível aplicar um OP.

6.5. Estabelecimento de padrões comparativos

Das consultas que foi possível efectuar e através dos dados recolhidos, ressalta a evidência de que as fórmulas utilizadas em cada uma das experiências de OP portuguesas utilizaram métodos e até filosofias diferentes na sua execução

Mesmo assim, entendeu-se ser útil a comparação dos casos de OP portuguesas estudados. (Para uma melhor análise, incluem-se já os resultados de SBA, que, mais adiante, se pormenorizarão).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PALMELA, LISBOA, SANTA LEOCÁDIA DE GERAZ DE LIMA PROPOSTAS APRESENTADAS – OBRAS EXECUTADAS OU EM EXECUÇÃO EM 2010

Dados comparados			Total das propostas formuladas	Propostas aceites e consideradas viáveis											
				Orçamentos 2010	Circulação viária	Ambiente e espaços verdes	Saúde e saneamento	Segurança social	Desporto	Educação	Cultura	Segurança pública	Modernização administrativa	Reabilitação urbana	Outros
Orçamento municipal	Orçamento participativo														
PALMELA	53 125 300€	Não definido	296	169	21	35	4	13	8	12	5	9	0	10	a)
LISBOA	643 190 846€	5 000 000 €	927	140	207	1	17	17	3	14	3	8	8	13	b)
S.LEOCÁDIA	200 000 €	50 000 €	c)	6	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	c)
S. BRÁS A.	16 160 180 €	Não definido	67	10	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	d)

a) Dados recolhidos do «Relatório de OP / Palmela»
b) Total de votos 11.570; participantes em reuniões:374; propostas apresentadas: 927; grandes obras em execução: 7 (disponível no sítio da CML, em <http://www.cm-lisboa.pt/Op/?idc=40>)
c) As obras foram transferidas para 2011, ano para que foi aprovada apenas uma obra – o alargamento do cemitério. (disponível em http://www.jfsleicadia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=4 e anexo 12).
d) Informações fornecidas pela CM SBA.

Tabela 02 – Síntese comparativa dos OP analisados: propostas apresentadas vs obras executadas ou em execução

Igualmente, na apresentação da metodologia, dos resultados alcançados e das fórmulas de avaliação os parâmetros utilizados são tão diversificados que os dados obtidos em cada uma delas não permitem estabelecer comparações – o que acaba por resultar na impossibilidade de inferir conclusões.

As comparações tornam-se, assim, muito problemáticas sobretudo em termos de resultados objectivos- Os resultados alcançados por um orçamento de 50 mil euros (Santa Leocádia de Geraz de Lima) não podem ser comparáveis aos de um município que destine ao seu OP uma verba de cinco milhões (Lisboa). Mas é com certeza mais importante para a população de Santa Leocádia a pavimentação de um caminho, que um jardim para Lisboa. O que é importante é que haja regras definidas, tanto para o funcionamento das suas assembleias, como para a definição de delegados para cada tema ou território.

6.6 As experiências de OP vistas pelos respectivos autarcas

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

	PARTICIPANTES EM REUNIÕES											Tem havido resistências		Opinião pessoal				
	Género		Grau de escolaridade			Tipos de proposta		Evolução do nº participantes			Como os partic avaliam o OP			Não	SIM		Utilidade	
	Masculino	Feminino	Vêm os mais escolarizados	Vêm Os menos escolarizados	É indiferente	Exequíveis	Excedem a competência da CM	Verifica-se crescimento no nº	Verifica-se diminuição do nº.	Mantém-se estabilizado	Muito útil	Medianamente útil	Inútil		Por parte da população	Pelos partidos da oposição	Considero-o extremamente útil	Tem utilidade
OP Portugal	X		X			X		X			X				X			
S.BrásAlportel		X	X			X		X			X				X	X		X
Vila do Bispo	X				X	X		X			X				X	X		X
St Leocádia	X				X	X			X	X			X			X		X

Tabela 03 – Síntese de informações prestadas pelos responsáveis dos OP analisados.

Tentando sintetizar nesta simples tabela o essencial do conteúdo das entrevistas e inquéritos aos responsáveis pelo OP nas respectivas autarquias, pode inferir-se que estes consideram que:

- os cidadãos que participam nos trabalhos de preparação dos OP avaliam o sistema como «útil» ou «muito útil»;
- o número dos participantes nas reuniões do OP – predominantemente masculino – não tende a decrescer;
- na generalidade sugerem actos/obras de realização exequível;
- as principais resistências à aplicação do OP tem origem nos políticos «da oposição»;
- Os autarcas onde o sistema está em prática consideram-no muito útil e não encaram a hipótese de o abandonar.

6.7. Pontos de vista do coordenador do Projecto OP Portugal

A entrevista a Nelson Dias, coordenador da Associação In Loco, que dinamiza o projecto OP Portugal, serviu particularmente, para abrir perspectivas, estabelecer horizontes de comparação e recolher, sobretudo a sua opinião sobre a forma como está a ser desenvolvido o OP em São Brás de Alportel.

Para Nelson Dias as experiências do OP são todas iguais quanto à sua designação, mas, na prática, são todas diferentes na forma como se implementaram e têm desenvolvido, assim como são diferentes nos resultados alcançados.

Entende ele que não basta apenas a vontade dos autarcas para pôr em prática o OP. Por isso, se torna necessário proceder ao que ele chamou a «pedagogia da participação», agindo junto de sectores sociais e políticos locais.

Apesar de todo o seu entusiasmo, deixa transparecer alguma desilusão por considerar que algumas das experiências em curso funcionam mais para «mascarar» as determinações das autarquias, usando os munícipes como elementos consultivos, mas a quem, por falta de vontade ou saber, lhe não é concedido qualquer poder de decisão, sem que os próprios autarcas tenham consciência desse facto.

Finalmente, vale a pena referir que, também na sua opinião, como na dos próprios autarcas, enquanto as reuniões com a população não têm registado um crescendo de desinteresse, subsistem resistências, predominantemente a partir dos políticos «da oposição».

Capítulo 7º

ESTUDO DOS CASOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO BRÁS DE ALPORTEL E DE QUARTEIRA

Capítulo 7. ESTUDO DOS CASOS do ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO BRÁS DE ALPORTEL E DE QUARTEIRA

Pelas razões anteriormente expostas, escolheu-se para este estudo a experiência de OP do município de SBA; partindo-se conscientemente das semelhanças e dissemelhanças entre ambos os termos de comparação: cidade-concelho *vs.* cidade-freguesia. A escolha teve presente que, embora ambos os casos estejam situadas em espaço algarvio - serra e litoral - , a informação recolhida poderia sugerir um modelo de “governança municipal” que permitisse perceber a forma como essa diferença de gestão poderia aproximar e, de certa forma, responsabilizar o cidadão, na defesa da coisa pública, e do bem comum.

7.1. Orçamento Participativo de São Brás de Alportel

A experiência de OP de S. Brás de Alportel começou em 2007, integrando o Projecto “São Brás Solidário”, desenvolvido por uma parceria constituída pela Câmara Municipal, Associação In Loco, Associação de Industriais e Exportadores de Cortiça, Bombeiros Voluntários de S. Brás e Associação Nacional de Jovens para a Acção Familiar - segundo informação, em entrevista, do presidente do OP Portugal, Nelson Dias (Anexo 03) e confirmada pela vereadora responsável pelo programa do OP, Marlene Guerreiro (Anexo 04).

De então para cá, aproveitando o facto de um dos parceiros da experiência anterior, a Associação In Loco, se ter tornado dinamizadora do Projecto OP Portugal, a autarquia tem vindo a expandir a acção do OP de São Brás de Alportel, desenvolvendo mesmo, no seu seio, a experiência do «Orçamento Participativo Jovem», uma nova experiência, que procura consciencializar os jovens para as questões da cidadania.

7.1.1. O OP de SBA visto pelos responsáveis municipais

Antes de se proceder à recolha de quaisquer outros elementos para a presente investigação, foi julgado fundamental auscultar os responsáveis pela experiência de São Brás de Alportel, para saber a sua opinião sobre a matéria, sobre a metodologia utilizada e, sobretudo o seu grau de satisfação sobre a aplicação do OP no município.

O presidente da Câmara delegou a entrevista na vereadora responsável pelo desenvolvimento do OP de SBA, Marlene Guerreiro, que se manifestou muito satisfeita com os resultados e entusiasmada com o surgimento de um «OP Jovem» (Anexo 04).

Posteriormente, por ter sido sentida a necessidade de recolher mais algumas informações, foi solicitado à vereadora o preenchimento de um questionário (Anexo 05).

Entre os elementos e indicações fornecidas pela CM de SBA, para lá da já referida entrevista à vereadora, foram ainda facilitados: o Orçamento Municipal, o Plano Plurianual de Investimento e diversos gráficos ilustrativos de aspectos relacionados com o desenrolar da experiência.

7.1.2. Metodologia utilizada pelo executivo municipal de SBA para o OP 2010

A autarquia promoveu cinco reuniões em núcleos populacionais exteriores à sede do concelho/freguesia cujo número de participantes oscilou entre menos de uma dezena e cerca de meia centena (Tabela 04), durante as quais, a CM expôs a situação financeira do município, explicou as suas limitações e pediu sugestões sobre investimentos a realizar. Além disso, os munícipes podiam apresentar as suas sugestões através do preenchimento de um formulário.

rio ou pela Internet no sítio do município. Para que todos pudessem participar, em cada um dos locais de reunião, a autarquia promoveu actividades para crianças.

Finalizou este ciclo de reuniões na sede do concelho e nessa reunião, o presidente mencionou as propostas seleccionadas para serem inscritas no OM.

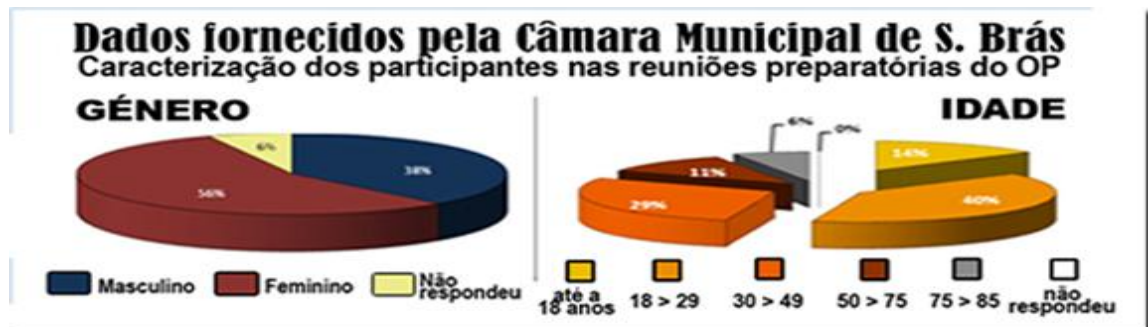


Figura 12 - Caracterização por género e idade dos participantes em reuniões do OP SBA

Nos gráficos acima, fornecidos pela autarquia, verifica-se que entre os participantes nas reuniões para o OP, avultam: o número de mulheres (56 %) e dos mais jovens (até 49 anos).

Também se assinala o facto de a reunião mais concorrida não ter sido a realizada na sede do concelho.

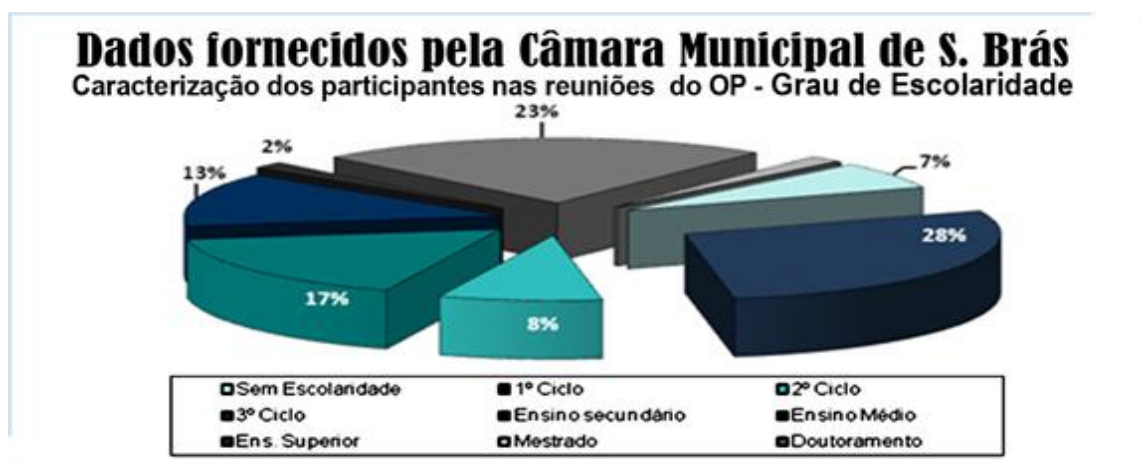


Figura 13 - Habilitações literárias dos participantes no OP SBA, segundo os dados fornecidos pela CM SBA).

Segundo este gráfico da autarquia, entre os participantes nas reuniões promovidas com vista ao OP SBA, sobressaem os que apenas têm o 1º ciclo do ensino básico (28%), seguido pelos que atingiram o grau de mestre (23%).

No desenvolvimento do OP para 2010, foram realizadas sessões públicas nos núcleos populacionais do concelho: Parises, Mealhas, Mesquita, Alportel, São Romão e São Brás de Alportel.

Participação nas sessões para preparação do OP SBA de 2010

	I. Parises 30 Out.	II. Mealhas 6 Nov.	III. Mesquita 11 Novemb	IV. Alportel 13 Novembro.	V. S. Romão 18 Nov.	VI. S. Brás 20 Novem	Total de pre- senças
Homens	34	6	9	30	11	14	104
Mulheres	14	2	4	10	7	20	57
Total	48	8	13	40	18	34	161

Tabela 04 – Participação nas sessões para preparação do OP SBA (dados fornecidos pela CM SBA)

Além das propostas feitas em reunião, os munícipes podiam apresentar as suas sugestões através do preenchimento de um formulário, ou pela Internet, no sítio do município. Para que todos pudessem participar, em cada um dos locais de reunião, a autarquia promoveu actividades para crianças.

7.1.3. Propostas dos munícipes para o OP de S. Brás de Alportel 2010

Segundo os dados fornecidos pela autarquia, num total de 63 propostas escritas dos munícipes de S. Brás, estes manifestaram assim as suas necessidades:

- Rede viária e circulação – 5%
- Desporto 3,5%
- Segurança e ordem pública – 5%
- Ambiente e espaços verdes 7%
- Educação – 9%
- Modernização administrativa – 3%
- Salubridade – 18%
- Cultura – 3,5%
- Recuperação urbana – 5%
- Acção social – 15%
- Outros, não classificáveis – 16%

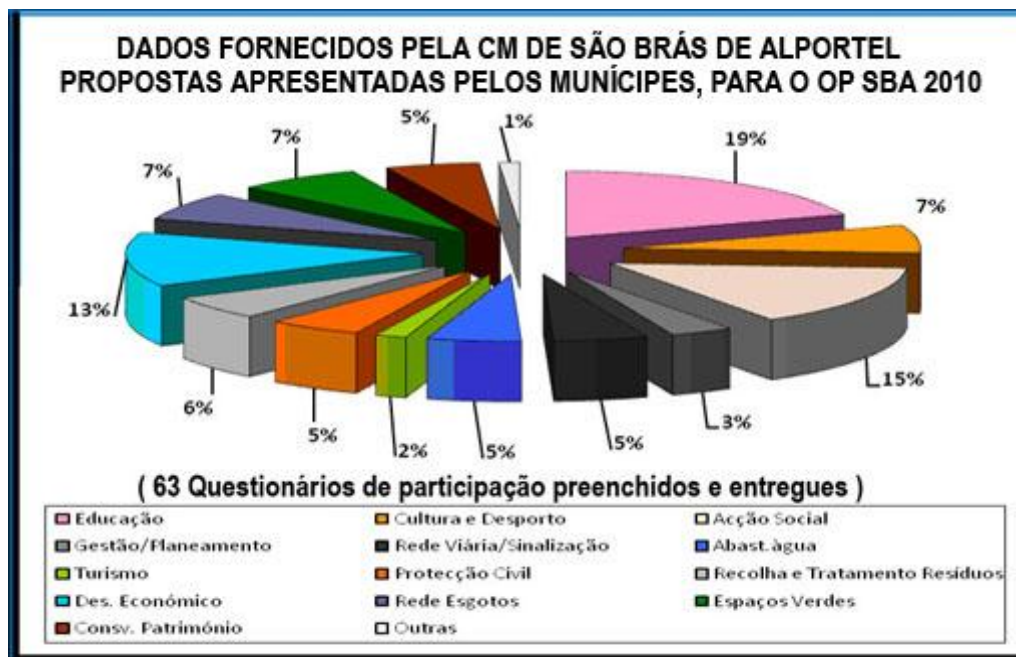


Figura 14 – Propostas apresentadas pelos municípios para o OP SBA 2010.

Segundo os dados da autarquia, a que o gráfico acima respeita, as propostas mais frequentes versaram assuntos sobre Educação (19%), seguindo-se-lhe Acção Social (15%) e Desenvolvimento Económico (13%).

7.1.4. Projectos considerados prioritários para o OP SBA de 2010

Foram as seguintes propostas, incluídas no Plano Plurianual de Investimento da CM SBA (Anexo 05):

- Melhorias no polidesportivo para novas modalidades
- Vedação do jardim-de-infância das Mealhas
- Criação de portaria na escola EB1 de S. Brás
- Requalificação da zona de ecopontos na Mesquita
- Pavimentação de caminhos em Campina, Mealhas, Mesquita, Mesquita Alta, São Romão e Vilarinhos
- Arranjos de caminhos (Machados, Juncais e Zona serrana)

- Construção de pontão na zona serrana
- Colocação de rails de protecção na estrada da Fonte da Mesquita
- Colocação de rails de protecção na estrada da serra
- Colocação de contentores enterrados nos sítios do concelho.

Não foi possível estabelecer, em termos financeiros, a que percentagem de investimento significam essas obras para perceber até que ponto as propostas apresentadas para o OP correspondem aos desejos/sugestões expressos no gráfico anterior. Certo é que essas propostas estão muito longe de corresponder às obras indicadas nas propostas dos cidadãos (figura 15). Recorde-se que o maior número dessas propostas, nos dados fornecidos pela autarquia, recaem na área da educação e apenas 5% consideravam prioritárias as questões da «rede viária/sinalização» (figura 14).

Este tipo de divergências é ponderado por Yves Cabannes, que considera que a periodização das reivindicações feitas pela população é um dos principais pré-requisitos para a implementação de um OP (Cabannes, 2009: 39).

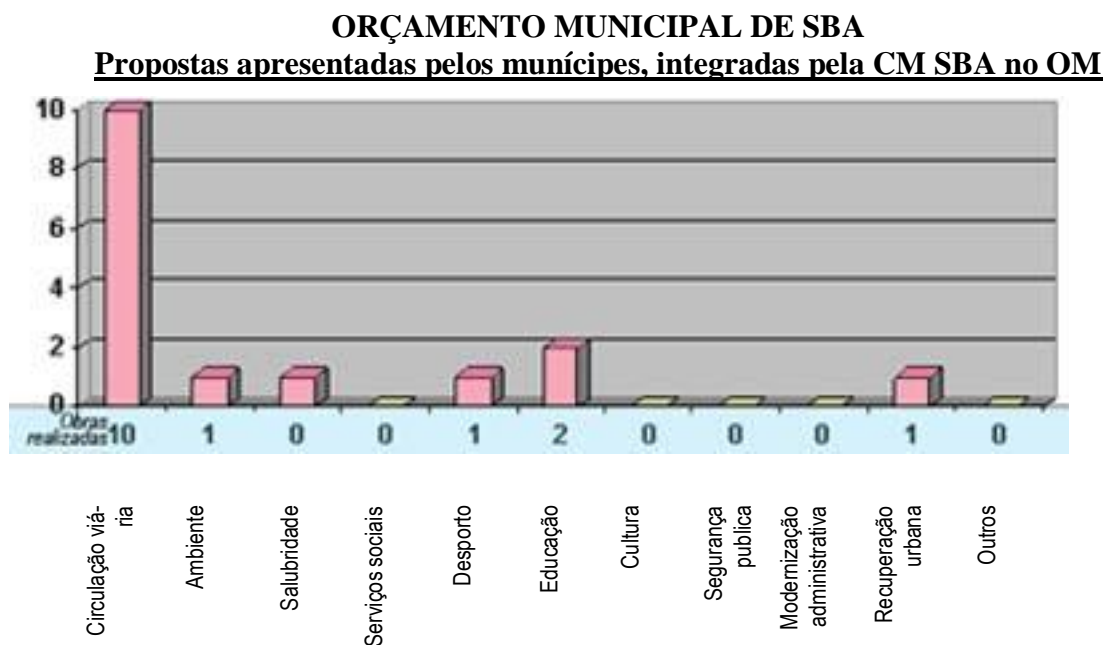


Figura 15 – Propostas apresentadas para o OP SBA e que a CM integrou no Orçamento Municipal - Dados divulgados no Plano Plurianual de Investimentos da CM SBA.

Tal como o presidente do OP Portugal já dera a entender na sua entrevista (Anexo 02), o Orçamento Municipal de São Brás de Alportel pode não reflectir as sugestões da população, como se pode inferir nos gráficos comparativos que se apresentam no capítulo seguinte.

7.1.5. Investigação sobre o OP de SBA

- **Análise do OM e do PPI de SBA**

Para tornar possível uma eventual influência da prática do OP de SBA no OM procurou fazer-se uma análise sintética nos documentos previsionais da Câmara Municipal de SBA (Anexos 14 e 15).

Foi por isso possível verificar que o OM antevia, para o ano de 2010, uma receita de 16.160.180,00 euros. Sendo que as receitas correntes importavam 9.898.099,00 euros o que significa 61,25% do total das receitas. As receitas de capital correspondem portanto a 6.262.081,00 euros.

No orçamento de despesa verifica-se que as despesas correntes absorvem 9.742.437,00 euros, correspondente a 60,29 % das despesas totais; enquanto as despesas de capital somam 6.417.743,00 euros.

No PPI verifica-se que nenhuma das obras ou acções previstas indicam constar o orçamento participativo. Isso não significa que as obras e acções do orçamento participativo não estejam incluídas no OM; constitui porém um impeditivo a poder-se estabelecer correspondência entre ambos os orçamentos.

- **Aplicação dos inquéritos**

Na posse dos elementos e pontos de vista da autarquia, era o momento de auscultar a população do município de São Brás de Alportel sobre as opiniões formadas, índices de participação, atitudes, comportamentos, motivações, grau de satisfação e avaliação sobre a experiência do OP SBA. Como método de recolha de informação optou-se para distribuição de inquéritos directos e de tipo fechado.²⁸

Importava auscultar tanto os munícipes que participaram em reuniões como aqueles que o não fizeram e, não havendo registos de uns e de outros, optou-se por recolher, aleatoriamente uma amostragem no local²⁹; e, como a vereadora Marlene Guerreiro afirmara no decurso da entrevista (Anexo 04) que o local onde se reúnem mais munícipes é no mercado semanal de São Brás, esse foi o local eleito para a distribuição dos inquéritos.

Apenas uma pergunta era formulada oralmente aos cidadãos: “Já participou nalguma reunião sobre o Orçamento Participativo de SBA?”. Se a resposta fosse positiva, era-lhe entregue o «Inquérito A» (Anexo 16); se a resposta fosse negativa, entregava-se-lhe o «Inquérito B» (Anexo 17). Num e noutro dos casos, a devolução ficou assente para a data do mercado seguinte.

Sem possibilidade de previsão de quantas respostas iríamos obter de volta, entendeu-se ser impraticável fixar a dimensão da amostra ideal e, pensando nas limitações impostas

²⁸ Inquérito fechado é aquele em cada pessoa escolhe a sua resposta numa lista pré-estabelecida (Ghiglione e Matalon, 1993:127).

²⁹ Amostragem no local: “É possível constituir uma amostra correcta indo a determinados lugares e procedendo, no local, e um sorteio entre as pessoas presentes” (Ghiglione e Matalon, 1993: 42).

pela disponibilidade de tempo, prazos de entrega da dissertação, concluiu-se que seria quase impossível o tratamento de mais de uma centena de respostas.

Admitindo que seria devolvida cerca de metade dos questionários, fixou-se então um limite que pareceu razoável: 200 inquéritos (140 aos que afirmassem terem participado nas reuniões preparatórias para o OP SBA e 60 aos que não participaram).

- **Análise de dados**

Na análise dos dados colhidos através da aplicação dos inquéritos e das informações dos autarcas, primeiro que tudo, procurou-se corrigir eventuais erros de preenchimento, evitando viéses de informação, antes que as suas variáveis fossem vertidas em tabelas. Seguidamente, procurou estudar-se cada variável, isoladamente e em formas descritivas: frequências, médias, percentagens, gráficos; procuraram-se relações das variáveis e, finalmente, efectuaram-se análises estratificadas ou emparelhamento de amostras.

- **Resultados alcançados através da aplicação do OP SBA**

- a) **Resultados objectivos**

Usando as palavras da vereadora responsável pelo OP SBA “... nas grandes linhas de orientação estratégica e naqueles que são os principais investimentos do município, tem vindo a verificar uma sintonia e identificação muito expressiva entre as propostas da Câmara Municipal e aquelas que são as propostas apresentadas pela população” e continua a vereadora afirmando que “ao nível de propostas, claro está que surgem sem-

pre muitas propostas mais localizadas nos sítios, às quais os cidadãos de um determinado local dão obviamente e relativamente grande importância, face à opção geral”.

Já quando se procuram resultados concretos e palpáveis, como relações de obras, deparou-se a investigação com certas indefinições o se espelha nas palavras da vereadora, quando responde “como não tivemos OP em 2009 para a elaboração do Orçamento em 2010, refiro apenas algumas das propostas apresentadas em 2008 que já se encontram executadas”.

Esta situação parece dar razão à afirmação do Presidente do OP Portugal quando diz na sua entrevista que o OP se tem tornado num processo consultivo que a CM adapta ao OM já definido (Anexo 03).

b) Reflexos sociais

Ainda que, de forma aparente, as reuniões do OP de São Brás de Alportel se possam ter revestido mais por efeitos consultivos que executivos, o seu funcionamento “teve a virtude de fazer aproximar os munícipes dos processos de planeamento e gestão municipal e motivar a participação das populações, e para que estas possam estar mais conscientes da realidade, das dificuldades, e dos desafios de futuro que se colocam na actualidade ao concelho”, conforme entrevista da responsável pelo OP SBA (Anexo 04).

Em SBA como na generalidade das autarquias, ainda não foram criados mecanismos indicadores para avaliação do processo de controlo social. Isso dificulta a identificação objetiva dos resultados deste controlo. No entanto, segundo os dados fornecidos, os principais resultados apontam para a possibilidade de que a experiência do OP SBA possa ter

acarretado importantes mudanças sociais, no contexto duma sociedade moderna globalizada.

A falta de consistência desta premissa aponta para a necessidade da criação de controlos sociais institucionalizados destinados ao acompanhamento do uso das receitas e despesas (tanto para o OM como para o OP).

7.1.6. Limitações à investigação sobre o OP SBA

Apesar da vereadora, durante toda a entrevista, focar certas obras como sendo as “escolhidas” pela população o certo é que, ao estudar o PPI, verificou-se que as mesmas se misturam nas obras já planeadas e cabimentadas no OM. Não deixou por isso de ser uma limitação ao objectivo desta dissertação, já que, importava perceber até que ponto as sugestões da população eram atendidas e até que ponto se poderia afirmar que o planeamento e a gestão fora de facto participada. A ausência de uma comissão de acompanhamento do OP, poderá ter contribuído para impossibilitar a clarificação da situação.

A existência duma comissão de acompanhamento e fiscalização da execução das acções do OP inseridas no OM será fundamental para acompanhar a execução dos empreendimentos do OP, para discutir o andamento da execução dos empreendimentos aprovados como prioritários.

7.2. Hipótese teórica de aplicação de Orçamento Participativo em Quarteira

a) Breve comparação entre S. Brás de Alportel e Quarteira

São Brás de Alportel	Quarteira
Divisão administrativa	
concelho	freguesia
População residente, segundo o Censo 2001	
10 031	16129
População estimada em 2010, segundo os respectivos autarcas	
13.000	25 000
Número de eleitores inscritos	
8 743	16 658
Um pouco de História	
Desde a época romana até à fundação do concelho, São Brás de Alportel pertenceu ao termo da cidade de Faro (Ossonoba). Contudo, pouco se sabe da sua história no período que medeia entre a última conquista do Algarve) e 1517 (Visitação da Ordem de Santiago). O projecto de lei que outorga a autonomia administrativa da então freguesia de São Brás, a mais populosa do concelho de Faro foi publicado em 1 de Junho de 1914, elevando a concelho a freguesia de São Brás, com a denominação de Alportel e com sede na aldeia de São Brás.	A freguesia foi criada em 1916; Quarteira foi elevada a vila em 1984 e passou a cidade em 1999. Muito pouco se conhece sobre o passado de Quarteira em tempos medievais ou anteriores, pela escassez de bibliografia. No entanto, o P.e Luiz Cardoso escreveu: <i>“Nesta praya se faz todos os annos armação de atum, corvina, sarrajão, e pargo, e he a mayor, e de mais fabrica, que há em todo o Reyno do Algarve.”</i> <i>(Diccionario Geografico, 1747-1751)</i>
Escolas em actividade	
12	8
Jardins de Infância em funcionamento	
3	4
Creches legais em funcionamento	
1	2
Núcleos populacionais principais	
Vilarinhos, Alportel, Mesquita, Machados e São Brás de Alportel.	Quarteira, Vilamoura, Quatro Estradas, Pereiras, Fonte Santa
Actividades económicas	
A sua economia assenta na silvicultura (montado de sobro e fruticultura de sequeiro - alfarrobeira, amendoeira e figueira), na indústria da cortiça e agro-pecuária e ainda na indústria extractiva (calcário e brecha).	Como mola impulsionadora e precursora de um desenvolvimento sustentável, as suas principais actividades (pesca, turismo e serviços) têm contribuído sobremaneira para o inegável crescimento económico.

Tabela 05 – Aspectos característicos de São Brás de Alportel e de Quarteira

Entre duas realidades distintas não é fácil estabelecer bases para comparações objectivas. Mas se pretendemos usar uma para que sirva de modelo à outra – e esse foi, como já ficou expresso nesta dissertação, o objectivo inicial – há que encontrar não apenas pontos de divergência mas também os seus traços convergentes.

Nestes dois quadros, procura fazer-se uma breve caracterização das divisões administrativas do município de São Brás de Alportel e da freguesia de Quarteira.

b) Sinais de afinidade entre ambas as unidades administrativas

São Brás de Alportel	Quarteira
Divisão administrativa	
Concelho de uma só freguesia coincidente com os limites do concelho	Freguesia do concelho de Loulé
Número de habitantes – censo 2001	
10.032 habitantes com crescimento muito acentuado na última década, segundo os censos	16 131 habitantes com crescimento muito acentuado na última década, segundo os censos
Núcleos populacionais	
Tanto o município de SBA como a freguesia de Quarteira dispõem de vários núcleos populacionais de pequena dimensão: Vilarinhos, Alportel, Mesquita, Machados e outros (São Brás de Alportel); Vilamoura, Quatro Estradas, Semino, Pereiras de Quarteira, Fonte Santa, etc. (Quarteira).	
Evolução demográfica	
Ambas as localidades têm sofrido um rápido crescimento populacional, motivado especialmente, pela larga oferta habitacional, transformando-se em cidades dormitório (SBA - de Faro e Loulé; Quarteira - de Albufeira, Loulé e Faro).	
Usos, Costumes e Práticas tradicionais	
Tanto a população autóctone de SBA como a de Quarteira mantêm usos ancestrais: tipo de habitação, alimentação e culinária, actividades lúdicas e etnográficas.	
Actividades económicas	
Abandono da sua tradicional riqueza: a agricultura e profissões com ela relacionadas - pecuária, frutos secos – procurando na hotelaria e no turismo os seus principais meios de subsistência actuais.	Secundarização das ocupações tradicionais da população: agricultura e pescas, procurando na hotelaria e turismo os seus principais meios de subsistência actuais.

Tabela 06 – Sinais de afinidade entre São Brás de Alportel e Quarteira

7.3. Caracterização da freguesia de Quarteira

No parágrafo anterior fizemos uma breve comparação para melhor se entender a opção da autora pelo modelo de S. Brás, para partir para uma eventual proposta de aplicação de OP em Quarteira.

Antes de se encetar a esquematização dessa hipótese, é preciso tentar compreender as especificidades da freguesia, nas suas diversas vertentes: população, trabalho, educação, saúde, etc.

a) População

As freguesias de Quarteira (16.129 habitantes) e São Clemente (14.406) eram, em 2001, as mais habitadas do concelho de Loulé, sendo as freguesias de Ameixial (604) e de Querença (788), as menos povoadas, no mesmo ano de referência.

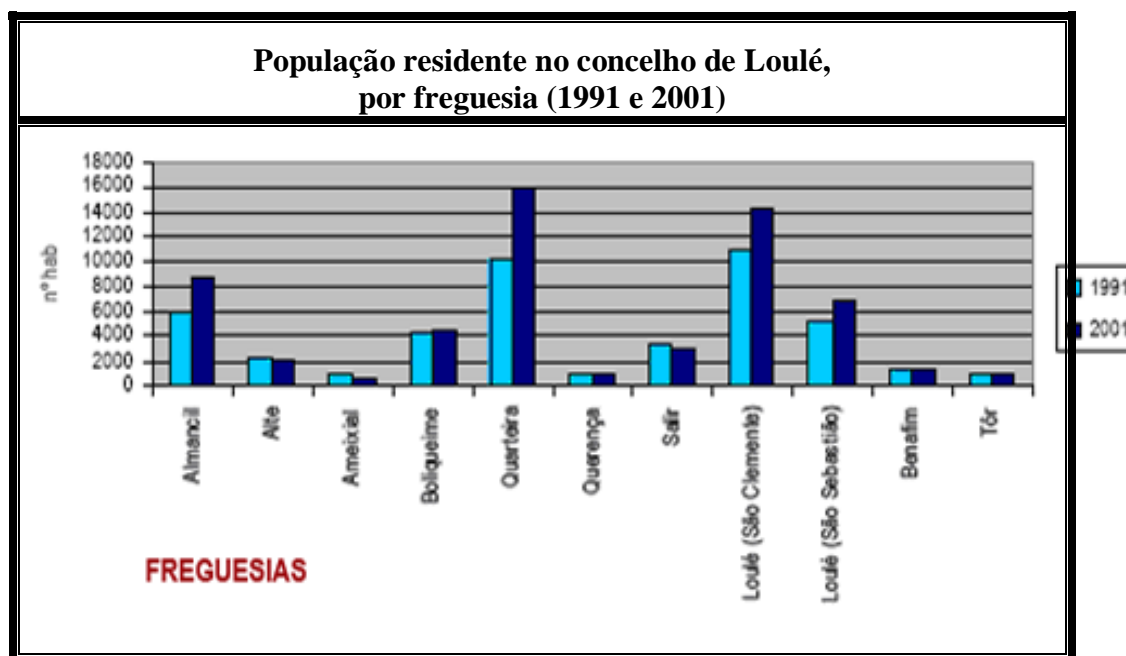


Figura 18 – População residente, por freguesias, no concelho de Loulé (Como se pode comprovar através deste gráfico, A freguesia de Quarteira é a que apresenta um crescimento mais acentuado, sendo já a freguesia mais populosa do concelho, segundo o INE, Censos de 1991 e 2001 (CML, 2007).

Segundo o Diagnóstico Selectivo para a «Estratégia e Sustentabilidade do concelho de Loulé» (2007), verificava-se em 2001, na área do município, uma variação positiva da população de 2001 em comparação a 1991 (Figura 15) sendo esta variação mais acentuada nas freguesias de Quarteira (57%) e de Almancil (46,4%), enquanto houve um decréscimo de habitantes nas freguesias do Ameixial (-32,3%) e Salir (-10,7%).

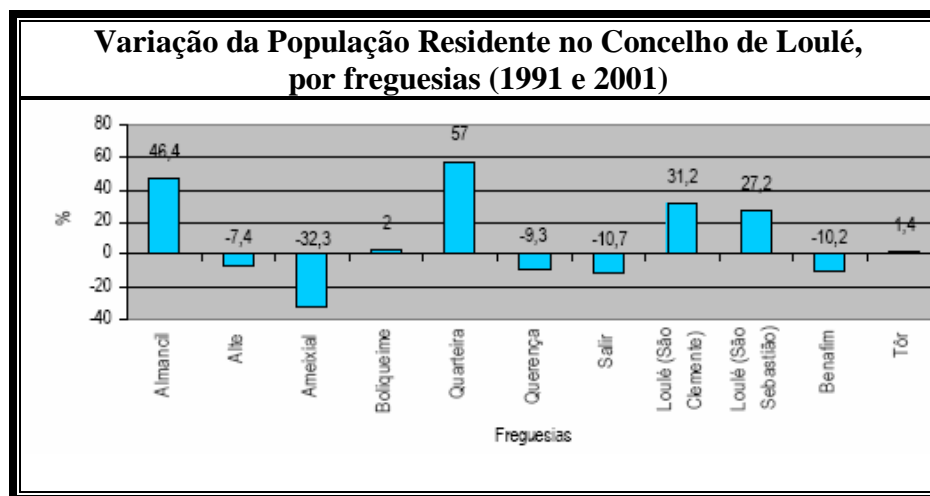


Figura 19 – Variação da população residente no concelho de Loulé (em que é possível comprovar que Quarteira, seguida da de Almancil, é a freguesia que apresenta maior variação positiva) (CML, 2007).

b) Educação

Quarteira, a nível de equipamento educativo, dispõe dos seguintes estabelecimentos: Infantários públicos – 4; escolas de ensino primário privadas – 1; escolas de ensino primário públicas – 4; escola EB2,3+ES privada – 1; escolas EB2,3 e escolas de ensino secundário públicas – 3.

No que toca a estabelecimentos de educação pré-escolar, os jardins-de-infância de Quarteira têm uma taxa de ocupação de 100%, ou seja, encontram-se na sua capacidade máxima.

c) Saúde

No âmbito do Serviço Nacional de Saúde (SNS) o Centro de Saúde de Loulé é a única estrutura para atendimento e prestação de cuidados primários à população. Este Centro de Saúde tem uma extensão em Quarteira que, no entanto, só atende até à meia-noite.

d) Apoio à primeira infância

Na área de apoio à primeira infância (0 a 3 anos) na freguesia existem apenas 2 creches/infantários «oficiais», completamente lotados. Isto provocou um número indeterminado de creches clandestinas ou semi-clandestinas.

Conforme informação prestada pela directora da Fundação António Aleixo, frequentam a valência de creche 65 crianças (lotação máxima subsidiada). Relativamente ao infantário do Centro paroquial, o número de crianças extravasa esse limite, ou seja, embora os apoios sejam fixados para 65 crianças, aquela valência, face acolhe 90 crianças dos 4 aos 6 anos de idade.

e) Serviços de apoio a idosos

Serviços de Apoio a Idosos em Quarteira							População Residente com + de 65 anos
Centros de dia		Apoio domiciliário		Lar de Idosos		Capacidade total dos serv. de apoio	
nº	capacidade	nº	capacidade	nº	capacidade		
1	10	1	33	1	37	80	279

Tabela 07 - Serviços de apoio a idosos em Quarteira (onde se prefigura a insuficiência de estruturas de apoio, na freguesia - Fontes: Números fornecidos pelas próprias instituições; e pela CM Loulé, (2007)

Há ainda que referir a existência de um refeitório social que desenvolve a sua acção, proporcionando, actualmente, 120 refeições diárias.

f) Habitação

Num período de dez anos, a região do Algarve registou um crescimento acentuado de oferta: de 211.289 alojamentos em 1991, passou para 276.093 em 2001. Quarteira foi uma das freguesias algarvias que mais crescimento registou esse incremento. Uma questão preocupante tem passado pelo elevado custo das habitações, pela falta de habitações sociais e pela incapacidade dos jovens adquirirem casa.



Figura 20 – Ortofotomapa do casco urbano antigo de Quarteira.



Figura 21 - O casco antigo, predominantemente habitacional, apresenta grandes problemas.

Em menos de duas décadas Quarteira passou de uma típica aldeia de pescadores a uma urbe internacionalmente conhecida através do turismo. O parque habitacional reflecte claramente essa mudança.

Alojamento Familiar segundo o tipo de alojamento e forma de ocupação, em 2001 (%)					
Alojamento Familiar			Alojamentos Ocupados		Alojamentos vagos
Clássico (moradia)	abarracado	Outro (colectivo)	residência habitual	uso sazonal / secundária	
46,67	35,00	32,09	26,28	68,04	32,51

Tabela 08 - Alojamento familiar em Quarteira segundo tipo e forma de ocupação em 2001.³⁰

³⁰ Podem levantar-se algumas dúvidas sobre o que será considerado “abarracado” e os números parecem exagerados. Mas a fonte é insuspeita: «Estratégia e sustentabilidade do concelho de Loulé» (CML, 2007).



Figura 22 - Aspecto de uma avenida da área de construções modernas



Figura 23 – Ortofotomapa da área de construções mais recentes de Quarteira

O ortofotomapa da figura acima localiza a primeira zona de expansão de Quarteira caracterizada por edificação em altura que, predominantemente, é ocupada como segunda habitação.

g) Criminalidade / clima de insegurança

São vários os factores de insegurança, particularmente na cidade, entre os quais se destaca os consequentes da toxicod dependência. Por outro lado, o desemprego, a insuficiente integração dos imigrantes na comunidade, a lentidão das decisões e o descrédito por parte dos tribunais também favorecem o aumento da criminalidade e, conseqüentemente, geram uma maior instabilidade social e um clima de insegurança. Não existe um plano de reinserção social nem acções de sensibilização, que incluam e integrem as minorias (Anexo 31).

h) Trabalho

Analisando a distribuição da população do Concelho por sectores de actividade, em 2001, conclui-se que o concelho de Loulé, apresenta um claro predomínio/dependência da população activa no sector terciário. Esta mesma tendência já se verificava em 1991.

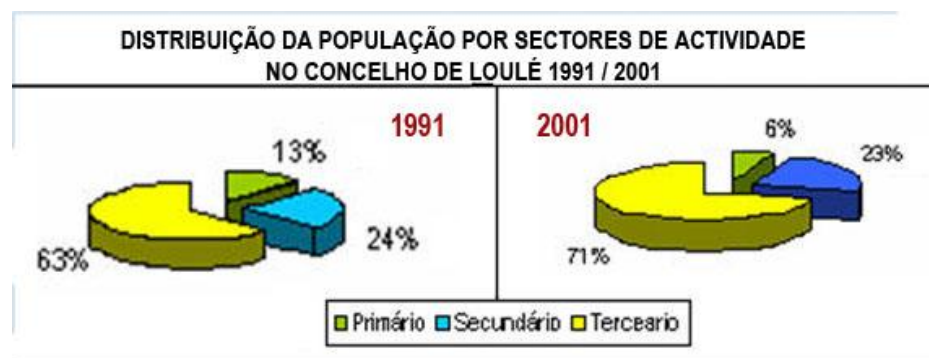


Figura 24 – Gráficos comparativos da evolução dos sectores de actividade entre 1991 e 2001 - segundo o INE, Censos de 1991 e 2001 (CML, 2007).

A indústria hoteleira tem vindo a ser um dos grandes motores da dinâmica da economia, perfazendo importante percentagem de todas as actividades da freguesia. A actividade turística é um elemento explicativo do aumento do sector terciário (Estratégia e sustentabilidade do concelho de Loulé» (2007).

i) Tipologia de emprego

Em todo o concelho, enquanto o sector primário representava, em 2007, - de novo segundo o documento atrás citado - 6% do emprego e o secundário representava 23%, o sector terciário abrangia 71% da população activa.

Não existem, neste momento, dados precisos sobre Quarteira, mas é do conhecimento geral que a dinâmica empresarial se encontra centrada na área dos serviços (Figura 23). O principal empregador é o sector do turismo, sendo também responsável pelo emprego de tipo sazonal. Assim, por um lado, a progressiva mobilidade profissional, que se fez sentir com a transferência de muita mão-de-obra do sector primário para o terciário; por outro lado, a desvalorização do sector da agricultura, fez com que os indivíduos optassem pelas actividades do sector terciário (turismo) que se encontravam em evolução e desenvol-

vimento e sujeitas a elevada procura, resultando esta transferência numa mão de obra menos qualificada, com menos habilitações e formação profissional.

O sector primário, actualmente, é pouco mais que residual, e circunscrito às zonas limítrofes de Passis, Fonte Santa, Quatro Estradas e Pereiras de Quarteira.

j) Sazonalidade do emprego

Sendo o turismo, como já se disse, o grande vector de emprego, predomina o hábito de trabalhar apenas na época balnear, vivendo-se, por vezes, o resto do ano com os subsídios de desemprego. Muitos indivíduos, ao invés de apostarem no seu percurso escolar, preferem procurar empregos sazonais que lhes proporcionam benefícios monetários razoáveis, mesmo possuindo poucas habilitações – segundo a entrevista ao Presidente da Junta Freguesia de Quarteira (Anexo 37).

k) Tipologia da população relativamente à residência
Cidade mista: dormitório, turística e tradicional

Em consequência de tudo o que atrás ficou exposto, verifica-se uma certa estratificação da população relativamente às áreas de residência. Assim, regista-se uma tendência para que os habitantes com raízes familiares mais profundas em Quarteira se concentrem no casco antigo da cidade, à volta da chamada «Igrejinha velha» enquanto a população que utiliza Quarteira como «cidade-dormitório» (consoante a já citada entrevista do Presidente da JFQ) tem tendência para habitar a zona de construção mais moderna, aquela que aqui se designará como «das avenidas novas» - a mesma que é ocupada pelas pessoas que têm aqui a sua segunda habitação.



Figura 25 – Ortofotomapa da zona turística de Vilamoura



Figura 26 – Foto de zona residencial de luxo no empreendimento de Vilamoura.

Já os dois maiores empreendimentos turísticos – Vilamoura e Vila Sol – são ocupados, prioritariamente, pelo turismo e também por segundas habitações. Estas destacam-se particularmente pela qualidade, luxo e, nalguns casos pela opulência e ostentação.

l) Tradição associativa

A freguesia de Quarteira possui um património associativo considerável, traduzido pela existência de bastantes colectividades da freguesia. Isto (e actividades como a realização das Marchas Populares), atesta a latência de um espírito cooperativo e social.

É este mesmo espírito que não é reconhecido nas entrevistas tanto do presidente da Junta de Freguesia como na do vice-presidente da Câmara Municipal de Loulé (anexos 26 e 37).

É preciso porém, registar que essa mesma Câmara reconhece, na «Estratégia de sustentabilidade do concelho de Loulé», na sua análise sobre a natureza dos processos de decisão:

Os processos de decisão no concelho de Loulé, à semelhança do que acontece no resto do País, são caracterizados por serem processos de natureza fechada, hierárquica, baseados em abordagens *top-down* e em que a participação é insuficiente, existindo apenas em fases tardias do processo. Face a problemas complexos, a utilização deste tipo de participação gera invariavelmente conflitos, distanciamento do cidadão relativamente à decisão e dificuldades de implementação. No concelho verifica-se que a audiência pública continua a ser o método de participação mais utilizado. Este método tem no entanto graves limitações. Apesar das limitações dos mecanismos de participação existentes, verifica-se que os cidadãos do concelho são fortemente participativos quando estão em causa os seus interesses directos (CML, 2007: 103).

Quando é a própria autarquia (2007) que reconhece as “limitações dos mecanismos de participação existentes”, seria de esperar que ela própria fosse motor dinamizador desses mecanismos, estimulando a participação dos cidadãos, atraindo-os a fases mais próximas da fase de decisão, para que tal participação se não verificasse apenas “em fases tardias do processo”. Nesta linguagem em que, num lado se refere o “distanciamento do cidadão relativamente à decisão e dificuldades de implementação” e, mais adiante, se enaltece que “os cidadãos do concelho são fortemente participativos quando estão em causa os seus interesses”, pode encontrar-se a razão por que o vice-presidente da Câmara entende serem suficientes as actuais formas de participação dos cidadãos na gestão do município.

Aliás, se a proposição expressa que “os cidadãos do concelho são fortemente participativos quando estão em causa os seus interesses”, no caso da implementação de um eventual processo de OP, isso significará que, se os cidadãos não participarem... é porque não terão sido suficientemente estimulados e esclarecidos para que percebam que o que neste está em causa é, precisamente, a defesa dos “seus interesses”.

7.4. Sumário do Orçamento e Plano de Actividades da CM Loulé

Numa análise sintetizada dos documentos previsionais da CM Loulé (Anexos 25 a 27), verifica-se que o orçamento previa para o ano de 2010 uma receita de 199.936.631,55 euros. Sendo que as receitas correntes se cifram em 90.671.573,63 euros e as receitas de capital em 109.265.107,92 euros e, no orçamento de despesa, as despesas correntes se situam em 80.312.331,55 euros e as despesas de capital em 119.624.300,00 euros.

O valor das transferências para as Juntas de Freguesia está indexado ao FFF, previsto no OE para 2009.

7.5. Análise do Orçamento e Plano de Actividades da JF Quarteira

Nos documentos financeiros da Junta de Freguesia de Quarteira, verifica-se que o orçamento contempla uma receita de 972.992,00 euros. Das várias rubricas destacam-se: o total das transferências de receitas de capital e correntes; as transferências do município e as transferências do Estado através do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (Anexo 29).

Ainda que, no Plano de Actividades da JF de Quarteira 2010, constem actividades que totalizam um dispêndio de 203.996,76 euros (soma das actividades previstas) (Anexo 38), e no Orçamento nas despesas de capital conste apenas uma verba para investimento de 257.773,00 euros, a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal de Loulé estabelecem «contratos programa» que serão «pagos mediante documentos apresentados» de valores não previstos no orçamento da Junta, e cujos objectivos, até agora, apenas a Câmara determina (arranjos nas escolas, bermas e valetas, por exemplo) (Anexos 26 e 27).

No que concerne às rubricas de receitas, verifica-se que, para além das transferências correntes, a autarquia tem como receitas próprias as provenientes de taxas específicas, com grande peso (mas a serem consideradas a partir do ano de 2011), as aplicadas no mercado municipal (226.000,00 euros) e nos mercados semanais (163.000,00 euros).

Isto significa que, se em termos financeiros, não existem problemas à aplicação de um OP em Quarteira e se, no momento actual, a aplicação do OP em Quarteira está fora de questão, é por motivos exógenos a este instrumento de gestão participada. Ainda que no programa eleitoral do actual executivo autárquico, o OP seja um dos pontos de referência prometidos, a realidade é que a entrevista ao vice-presidente da autarquia (Anexo 26) demonstra que o executivo não lhe reconhece qualquer interesse, entendendo que os presidentes de Junta são intérpretes dos anseios e necessidades dos cidadãos.

Quanto ao presidente da Junta de Freguesia de Quarteira, na entrevista concedida é muito claro: desconhece o significado de «orçamento participativo» (Anexo 31).

Assim sendo, mesmo após uma síntese da filosofia do OP, o autarca manifesta-se «preso» ao actual esquema de gestão, hierarquizado e burocrático, aberto apenas a eventuais críticas e sugestões que surjam no decurso das reuniões ordinárias da assembleia de freguesia, onde os cidadãos se podem expressar.

7.5.1. – Os recursos financeiros e o Orçamento Participativo

Esta análise sumária do Orçamento da freguesia mostra à evidência que uma autarquia que apresenta como receitas correntes a importância de 740.219,00 euros e de capital no valor de 232.773,00, num total de 972.992,00 euros, e um total de despesas correntes de

710.219,00 euros e de capital 262.773,00 euros – o que totaliza 972.992,00 euros – tem poucas possibilidades para realizar novos investimentos.

Pode ser discutível o critério da repartição de algumas das suas verbas para despesas correntes. Mas não se afigura viável que a verba para investimento possa ser acrescida significativamente.

7.5.2. – Possibilidade de recurso a contratos programa

É reconhecendo a evidência de insuficiência de meios financeiros das juntas de freguesia, que a Câmara Municipal, nas palavras do seu vice-presidente, num princípio de subsidiariedade, estabelece com as JF contratos programa, que respeitam a obras que, em princípio, são de competência municipal. Assim, a CML estabelece contratos-programa com todas as juntas do concelho, delegando nelas a responsabilidade por obras como limpeza e conservação de valetas ou conservação de escolas.

Nestes casos, a responsabilidade de assumpção da obra passa a ser da Junta, a Câmara apenas fiscaliza e controla, e a «transferências de verbas» é feita, gradualmente, através dos documentos apresentados.

7.6. Opinião dos autarcas

Pareceu que seria de grande utilidade para a presente investigação conhecer-se o pulsar dos autarcas sobre a problemática do Orçamento participativo.

A vereadora responsável pelo desenvolvimento da experiência em SBA revelou-se entusiasmada: “Os resultados têm ultrapassado em muito as nossas expectativas. E agora,

com o processo de OP Jovem em marcha abrem-se novas perspectivas nas quais deposito grandes esperanças” (Anexos 04 e 05).

Já, sobre esta matéria, os autarcas louletanos revelaram pouco ou nenhum entusiasmo:

- O Presidente da Junta de Freguesia de Quarteira, desconhece o significado de «Orçamento Participativo», e demonstrou, na sua entrevista ser adepto do modelo «representativo tradicional», em que o autarca é intérprete suficiente da vontade dos cidadãos (Anexo 31).
- O Vice-presidente da Câmara Municipal de Loulé entende que a pilotagem da política municipal pode ser realizada resumindo a participação dos cidadãos à mediação através dos presidentes das Juntas de Freguesia (Anexo 26).
- Os membros da Assembleia Municipal de Loulé optaram por, na sua quase totalidade, ignorar o questionário que lhes foi dirigido com a finalidade de saber:

1º - se consideravam “possível a existência de um Orçamento Participativo para o concelho de Loulé, tendo em conta a sua dimensão e especificidades”;

2º – se entendiam que “para um orçamento Participativo do concelho de Loulé seria aplicável a metodologia usada para o orçamento Participativo de Lisboa” (Anexo 28).

Apenas quatro dos trinta e sete deputados municipais responderam, pelo que se optou por abandonar o propósito de averiguar acerca da sensibilidade dos membros da Assembleia Municipal sobre a matéria.

Capítulo 8º

RESULTADOS

Capítulo 8. RESULTADOS

Na posse dos elementos recolhidos, tal como se refere o capítulo anterior, procurou fazer-se uma interpretação das informações. Como “os dados em estado bruto, provenientes de inquéritos, esquemas de entrevistas, listas, etc., têm de ser registados analisados e interpretados”, (Bell 1997: 160) começou-se por sistematizar esses dados em tabelas onde se pudessem definir: semelhanças e dissemelhanças e demais aspectos significativos. Como o caso estudado com o objectivo de se constituir como modelo foi o do OP de SBA, impunha-se que a análise também começasse por aí.

8.1. Análise de dados recolhidos, referentes ao OP de São Brás de Alportel

a) Dados respeitantes aos cidadãos que participaram em reuniões

As primeiras tabelas com recolha de dados procuravam sintetizar a idade, o género, habilitações literárias e residência dos inquiridos. Executou-se uma sobre os cidadãos que afirmaram que já tinham participado em reuniões do OP, e outra dos que responderam que nunca participaram em qualquer reunião com esta finalidade.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL Caracterização dos participantes em reuniões do OP GÉNERO E IDADE

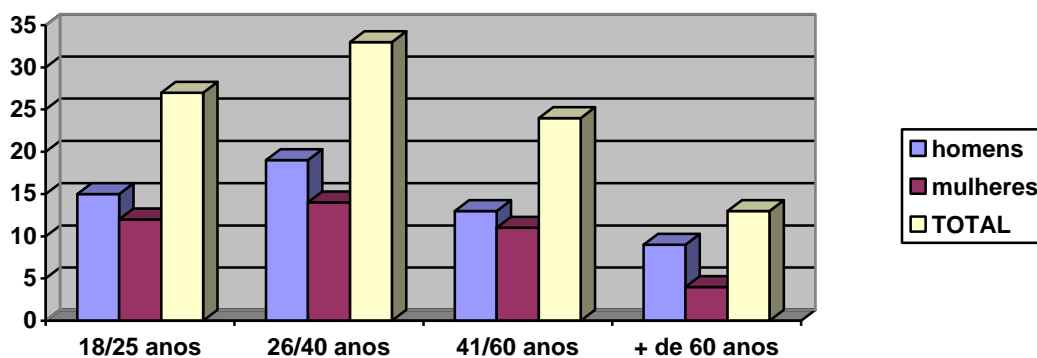


Figura 27 – Idade dos inquiridos que participaram em reuniões preparatórias do OP

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO S. BRÁS DE ALPORTEL

Gráficos de caracterização dos participantes em reuniões

ESCOLARIZAÇÃO

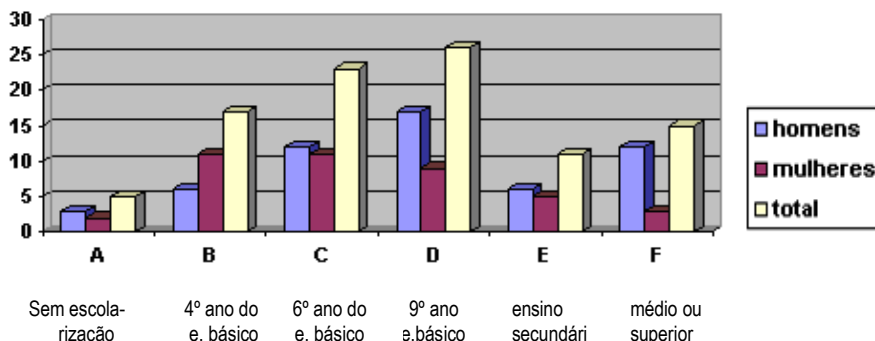


Figura 28 – Escolarização dos inquiridos que participaram em reuniões do OP SBA, onde se verifica que o número dos que concluíram o ensino básico é o mais elevado.

RESIDÊNCIA

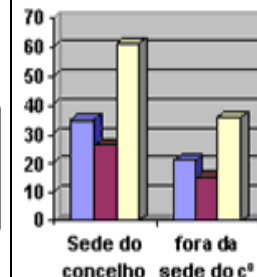


Figura 29 Residência dos inquiridos do concelho de SBA

Diferindo um pouco dos dados fornecidos pela CM SBA (figura 11), os participantes nas reuniões preparatórias foram, maioritariamente, do género masculino e residentes na sede do concelho.

A tabela seguinte refere-se à recolha, aos mesmos inquiridos, e visou determinar o número de reuniões a que cada um assistiu, se apresentou propostas e a avaliação que faz do OP SBA (Tabela 7 – Anexo 19).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL

Dados respeitantes à participação em reuniões do OP

EM QUANTAS REUNIÕES PARTICIPOU?

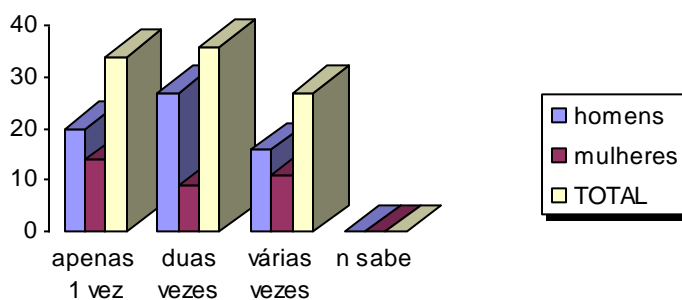


Figura 30 – Número de reuniões para o OP SBA em que participaram os inquiridos (dos 97 inquiridos, 27 afirmam que participaram em mais de duas reuniões).

APRESENTOU PROPOSTAS?

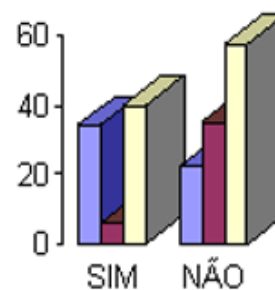


Figura 31 – Género dos que apresentaram propostas.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL

Avaliação do OP SBA pelos munícipes participantes em reuniões

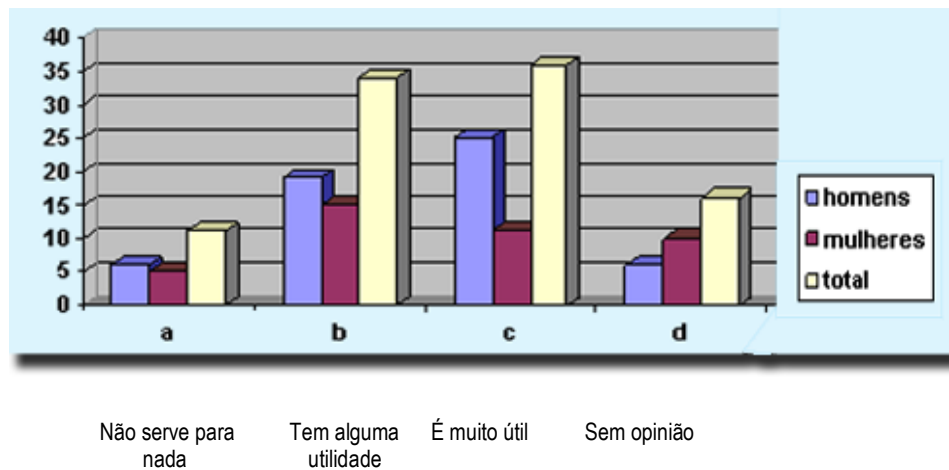


Figura 32 –Avaliação do OP SBA pelos inquiridos que afirmam ter participado em reuniões.

Regista-se que a grande maioria destes 97 inquiridos (72 %) avalia positivamente o OP de SBA e que apenas 16 % afirmam não ter opinião formada sobre a matéria (Tabela 7 - Anexo 19).

Finalmente, construiu-se uma tabela que procurava conhecer as propostas que esses cidadãos afirmaram ter apresentado para o OP de SBA (tabela 8 - Anexo 20).

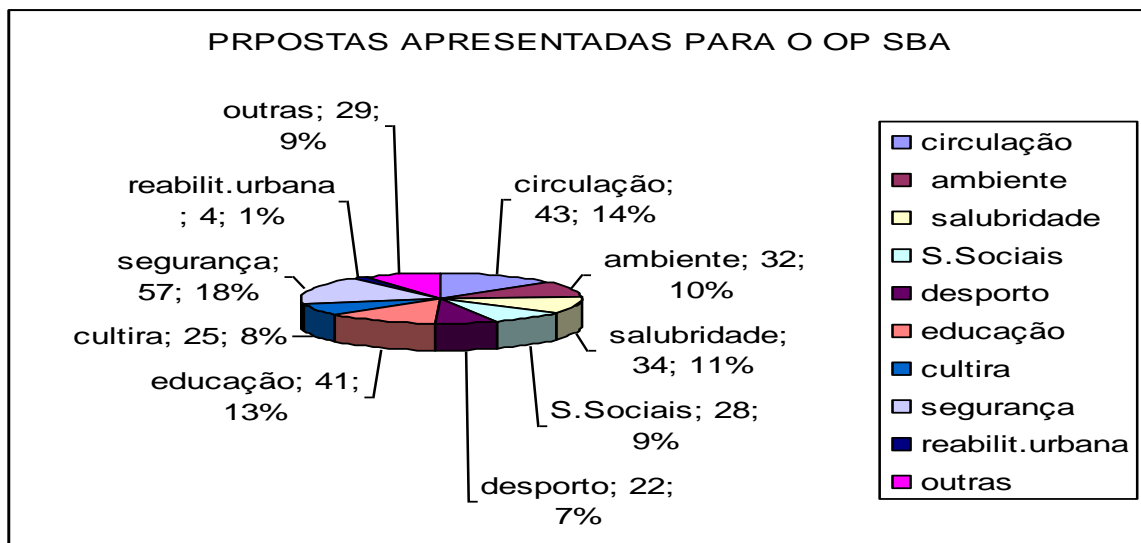


Figura 33 – Propostas apresentadas pelos munícipes que já participaram em reuniões do OP SBA

A partir dos dados inseridos nos inquéritos aos munícipes que já participaram em reuniões do OP, verifica-se que as suas maiores preocupações se prendem maioritariamente a questões de segurança pública. Estes dados diferem substancialmente dos que foram fornecidos pela CM SBA (figura 14), uma vez que os dados recolhidos neste inquérito apontam para uma maioria de propostas sobre «circulação» (14%), enquanto os dados da CM referem estar a educação no centro das preocupações dos que apresentaram propostas (19%).

b) Sobre os cidadãos que não colaboraram no OP SBA

Com vista a proceder a eventuais correlações, fez-se, a seguir uma nova síntese; mas, desta vez, dirigida aos cidadãos que afirmaram nunca terem participado em reuniões do OP. Numa tabela, tal como fora feito para os cidadãos que afirmaram terem participado na construção do OP SBA, visou-se sintetizar: idade, género, escolarização e residência desses inquiridos (Tabela 09 – anexo 21).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL Caracterização dos que nunca participaram em reuniões do OP

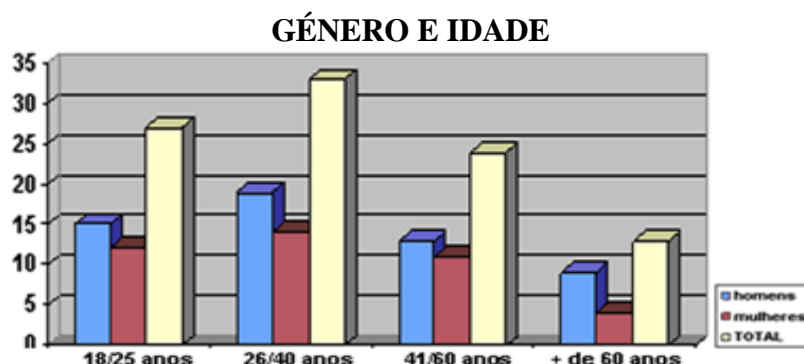


FIGURA 34 – Caracterização dos munícipes de SBA que nunca participaram em reuniões do OP (predominantemente masculinos)

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL

Caracterização dos não participantes em reuniões do OP

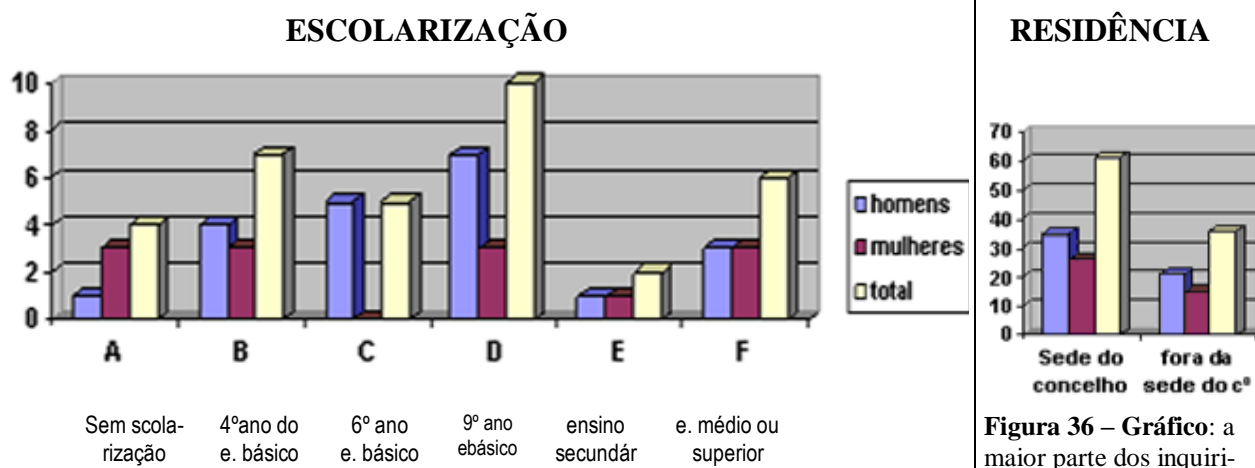


Figura 35 – Nível de escolarização dos inquiridos que nunca participaram em reuniões do OP SBA (pode-se verificar que o número dos que concluíram o ensino básico é o mais elevado)

Figura 36 – Gráfico: a maior parte dos inquiridos reside na sede do concelho

Numa nova tabela, procurou-se determinar as razões que os cidadãos invocavam para não terem participado em reuniões e, simultaneamente, que juízo faziam sobre a importância do OP (Tabela 10 – Anexo 22).

Paralelamente, questionaram-se estes cidadãos sobre a intenção de futuramente participarem nas reuniões preparatórias do OP SBA. A resposta foi clara: a maioria dos inquiridos pronunciou-se negativamente.

Seria interessante saber das razões que levam os cidadãos a alhearem-se dos assuntos referentes às iniciativas das respectivas autarquias.

Em trabalhos futuros dever-se-ia tentar apurar se os antecedentes que levam à razão apontada pelos inquiridos “apolítica não me interessa” têm origem em factos da política nacional, se na actuação da CM ou nos procedimentos do próprio OP.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL

Caracterização dos não participantes em reuniões do OP

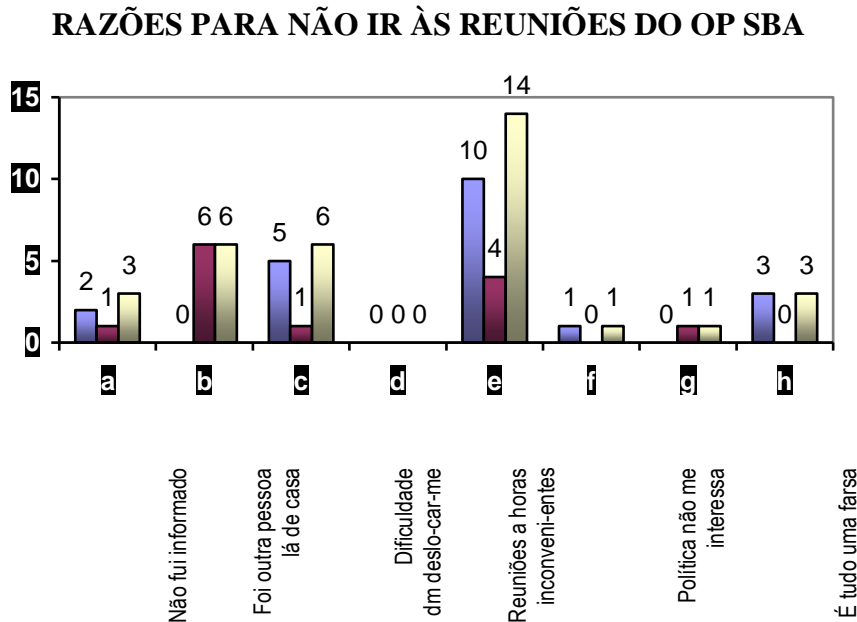


Figura 37 – Razões por que os inquiridos não participaram em reuniões do OP SBA

PENSA PARTICIPAR FUTURAMENTE?

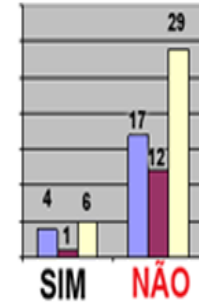


Figura 38 – Estes dados demonstram um desinteresse deliberado em não colaborar nas acções do OP SBA.

Finalmente, construiu-se uma tabela que procurava sintetizar a opinião que fazem do OP SBA estes cidadãos, que nunca participaram nos trabalhos para o mesmo OP (Tabela 10 – Anexo 22).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL

Avaliação pelos munícipes que nunca participarem em reuniões do OP SBA

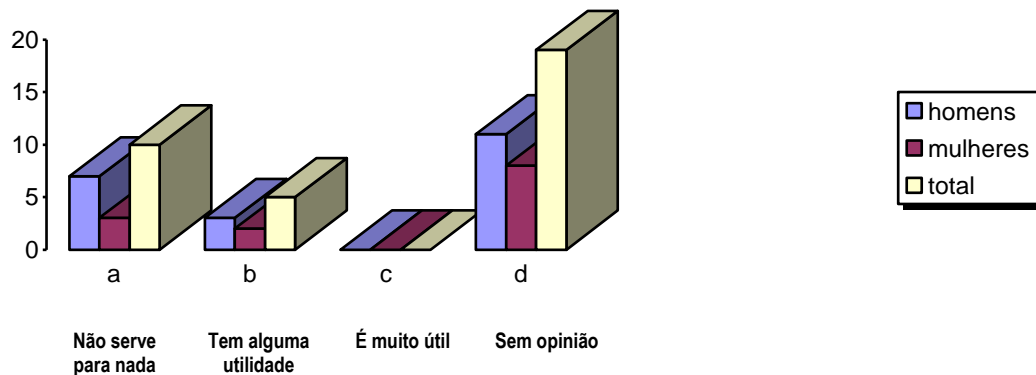


Figura 39 – Avaliação do OP SBA, pelos munícipes que nunca participarem em reuniões.

Pode parecer estranho que alguém que nunca participou em qualquer acção relacionada com o OP de SBA, possa, sobre ele, emitir opinião – positiva ou negativa.

As perplexidades que levanta a anterior proposição, assim como o facto de a maior parte dos munícipes se manter alheada dum exercício de democracia directa como é a preparação do Orçamento Participativo de São Brás de Alportel constituiria, por certo, um interessante trabalho de investigação a realizar futuramente.

A dimensão desta recolha de dados, aliada às limitações inerentes à sua realização, não permitiram, com segurança, estabelecer relações conexas entre o nível de escolarização desses cidadãos e o desinteresse manifestado.

8.2. Últimas considerações sobre o OP de SBA

Através do que foi possível determinar por meio da análise realizada ao OP SBA, fica a sensação de que este poderia ter ido mais longe.

Através dos gráficos comparativos que se apresentam a seguir, pode perceber-se o sentido da afirmação do presidente do OP Portugal, no final da entrevista realizada, quando diz que “o que acontece é que o OP se tem tornado num processo consultivo, que a CM SBA adapta ao OM que já está previamente definido” (Anexo 03).

Com efeito, enquanto nos inquéritos realizados para a presente investigação os munícipes de SBA indicam como as suas maiores preocupações as questões relativas à segurança e ordem públicas, seguidas das questões da rede viária, em desconformidade, o OM (e o PPI) de SBA dá prioridade às questões da rede viária e, pura e simplesmente, ignora as questões relativas à segurança e ordem públicas (figura 40).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE S. BRÁS DE ALPORTEL

Desconformidade entre as propostas e as prioridades do PPI de SBA

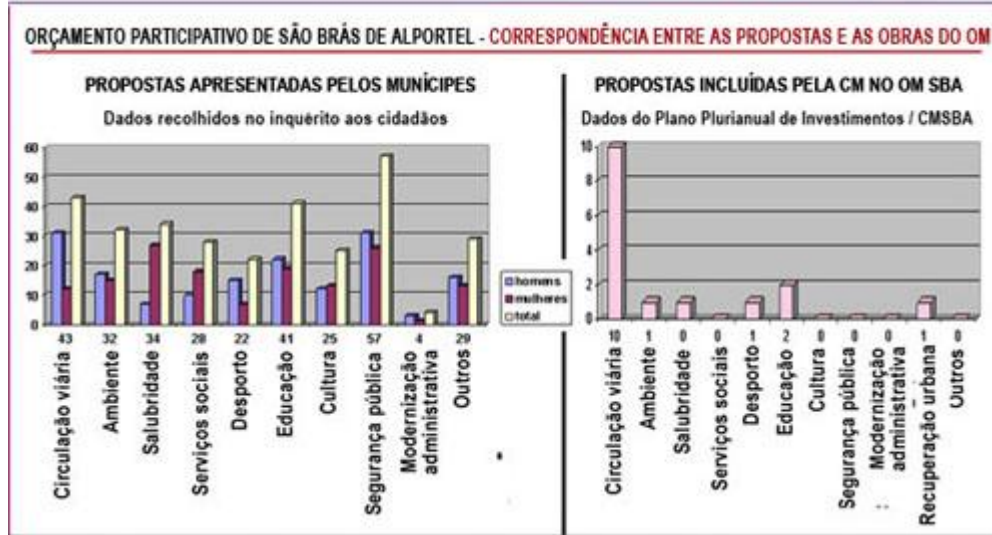


Figura 40 – Gráficos comparativos que reflectem o «peso» que a CM de SBA atribui às propostas e sugestões dos munícipes, accionando um OM e um PPI que diverge substancialmente (Figura14) daquilo que os cidadãos deveriam esperar dum OP (Figura 33 e tabela 8 - anexo 20).

8.3. Sobre a recolha e tratamento de dados do OP SBA

Pretender ler ou interpretar os comportamentos e motivações de um conjunto de inquiridos através dum questionário é um exercício melindroso, na medida em que, através de uma sondagem, qualquer que ela seja, apenas se consegue um “uma contagem de respostas individuais que não têm o mesmo sentido para todos” (Legge, 1998:52).

Mas procurar obter essas respostas através de inquéritos, foi a forma de recolha possível para o desenvolvimento desta investigação, já que importava avaliar o comportamento dos cidadãos de S. Brás perante o respectivo OP para que, deste modo, fosse possível conceber os eventuais comportamentos de outras populações – no caso vertente, a de Quarteira. Nalguns casos, a dedução tornou-se possível.

8.4 . Sobre a possibilidade de implementar o Orçamento Participativo em Quarteira

8.4.1. Análise do Orçamento e Plano de Actividades da JF Quarteira

Ainda que, no Plano de Actividades da JF de Quarteira para 2010, conste uma verba para investimento de 203.996,76 euros (Anexo 36), a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal de Loulé estabelecem «contratos programa» que serão «pagos mediante documentos apresentados» de valores não definidos à partida, e cujos objectivos, até agora, apenas a Câmara define (arranjos nas escolas, bermas e valetas, por exemplo).

No que concerne às rubricas de receitas, verifica-se que, para além das transferências correntes, a autarquia tem como receitas próprias as provenientes de taxas específicas, com grande peso (mas a serem consideradas a partir do ano de 2011), as aplicadas nos mercados (226.000 euros) e mercado semanal (163.000 €).

Isto significa que, em termos financeiros, parece não existirem problemas à aplicação de um OP em Quarteira e se, no momento actual, a aplicação do OP em Quarteira está fora de questão, é porque os autarcas revelam pouca abertura para este instrumento de gestão participada. Ainda que no programa eleitoral do actual executivo autárquico, o OP seja um dos pontos de referência prometidos, a realidade é que a entrevista ao vice-presidente da autarquia demonstra que o executivo não lhe reconhece interesse particular, antes entendendo que os presidentes de Junta são, suficientemente, intérpretes dos anseios e necessidades dos cidadãos.

Quanto ao presidente da Junta de Freguesia de Quarteira, a entrevista concedida é muito clara: desconhece o significado de «orçamento participativo» e considera suficiente a forma de gestão em uso.

Assim sendo, mesmo após uma síntese da filosofia do OP, o autarca está «preso» ao actual esquema de gestão, hierarquizado e burocrático, aberto apenas a eventuais críticas e sugestões que surjam, quer em encontros casuais, quer no decurso das reuniões ordinárias da assembleia de freguesia, onde os cidadãos se podem expressar.

8.4.2. Análise das respostas sobre um eventual OP em Quarteira

Dos 200 exemplares do inquérito (Inquérito C) que foi distribuído aleatoriamente a cidadãos quarteirenses no mercado semanal de Quarteira, por condicionalismos vários, apenas foram devolvidos 29, o que tornou difícil o tratamento significativo de dados (Anexo 32).

Destes, nenhum conhecia o significado de «orçamento participativo».

Ao decidir-se sobre a necessidade de aumentar a dimensão da amostra, optou-se por realizar uma amostragem por conveniência³¹, realizando inquéritos individuais, estruturados e fechados, em que, previamente, era perguntado aos entrevistados se conheciam o significado de «orçamento participativo» (apenas um respondeu afirmativamente). Foi-lhes feita uma explicação prévia e só então se apresentaram as questões (Inquérito D - Anexo 34).

Esta recolha foi executada isoladamente, em encontros individuais com os cidadãos convidados. Assim, esta colheita, processada através de amostragem por conveniência, não se revestiu, de qualquer factor aleatório: foram seleccionados cidadãos conhecidos, com raízes estabilizadas em Quarteira, sendo os únicos critérios de selecção o conhecimento

³¹ Amostragem por Conveniência - Este tipo de amostragem não é representativo da população. Ocorre quando a participação é voluntária ou os elementos da amostra são escolhidos por uma questão de conveniência (muitas vezes, os amigos e os amigos dos amigos). Deste modo, o processo amostral não garante que a amostra seja representativa, pelo que os resultados desta só se aplicam a ela própria. Pode ser usada com êxito em situações nas quais seja mais importante captar ideias gerais, identificar aspectos críticos do que propriamente a objectividade científica. Contudo, o método tem a vantagem de ser rápido, barato e fácil (Ghiglione e Matalon, 1993:91).

pessoal dos cidadãos, do seu bom senso e do seu bairrismo.

Por essa razão, alguns elementos recolhidos que poderiam constituir variáveis de análise, perdem muito significado (residência, p. ex.) pelo que não foram consideradas no presente estudo, uma vez que “dar sentido aos resultados requer que se tenham elementos suficientes de análise e, por exemplo, que se testem as ligações entre variáveis, a fim de compreender como é que a opinião se divide e a fim de evidenciar a complexidade das atitudes” (Leggee, 1998: 63).

Assinale-se que os inquiridos “por conveniência” revelaram, de forma unânime, alguma insatisfação pelo facto de a Junta de Freguesia, em troca de um envelope financeiro destinado a «obras menores», se ir submetendo a uma hegemonia crescentemente asfixiante da própria Câmara Municipal.

A partir dos inquéritos C e D, foram construídas tabelas para se sintetizarem dados que permitissem determinar o género e a idade dos inquiridos e o juízo de valor sobre as vantagens de um OP para Quarteira (Anexos 33 e 37).

EVENTUAL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA QUARTEIRA IDADE E GÉNERO DOS INQUIRIDOS

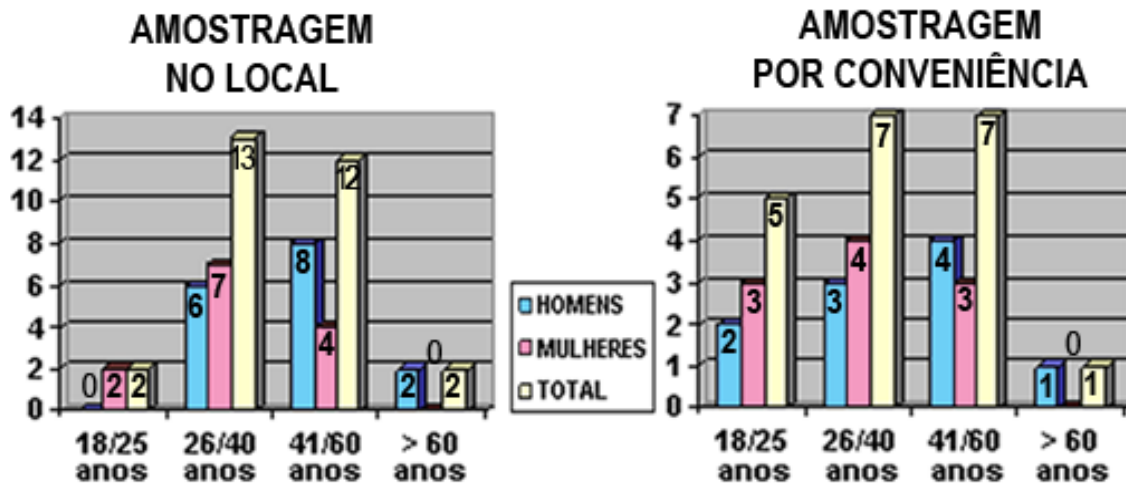


Figura 41 – Género e idade dos inquiridos em amostragem local.

Figura 42 – Género e idade dos inquiridos em amostragem por conveniência.

Tanto àqueles a quem foram distribuídos os inquéritos no mercado, como aos seleccionados por conveniência, foi pedido que apresentassem três propostas que, no seu entender, deveriam ser prioritárias para um eventual OP de Quarteira.

Finalmente, foi organizada uma tabela que reunisse as propostas que os inquiridos entendessem ser prioritárias e cuja realização pudesse ser conseguida através de um OP para Quarteira (Anexos 36, 37 e figura 48).

Dois factos ressaltaram da soma dos dois conjuntos de inquéritos:

Primeiro facto: À pergunta sobre a utilidade de um OP para Quarteira, uma grande maioria dos 49 cidadãos – 18 dos entrevistados e 26 dos que responderam ao inquérito, (90 % da totalidade das respostas) - respondeu «muito útil» ou «útil» - (Anexo 33 e 36).

EVENTUAL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA QUARTEIRA SOBRE A UTILIDADE DUM OP PARA QUARTEIRA

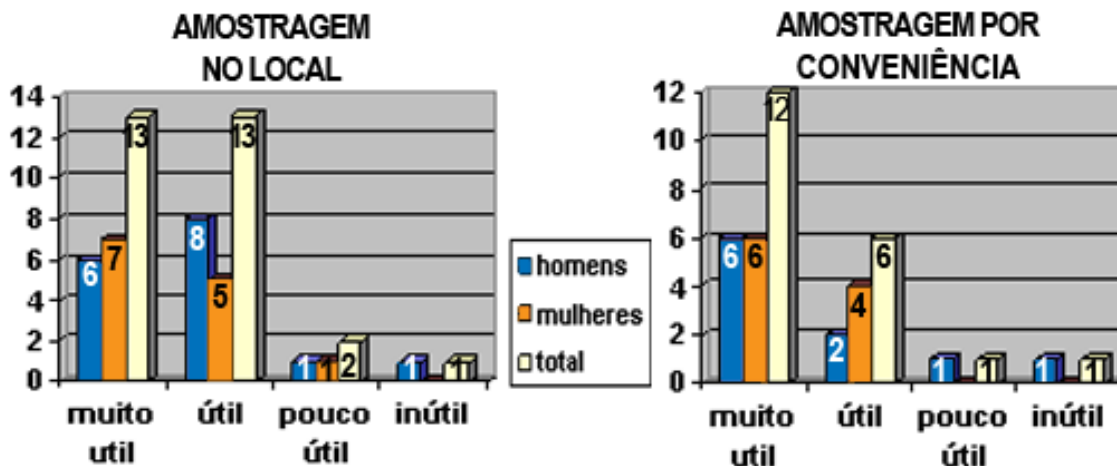


Figura 43 – Juízo de valor dum OP para Quarteira pelos inquiridos (29) por amostragem no local.

Figura 44 – Juízo de valor dum OP para Quarteira pelos inquiridos por amostragem por conveniência (20).

EVENTUAL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA QUARTEIRA UTILIDADE DUM OP PARA QUARTEIRA – SOMA DAS AMOSTRAGENS

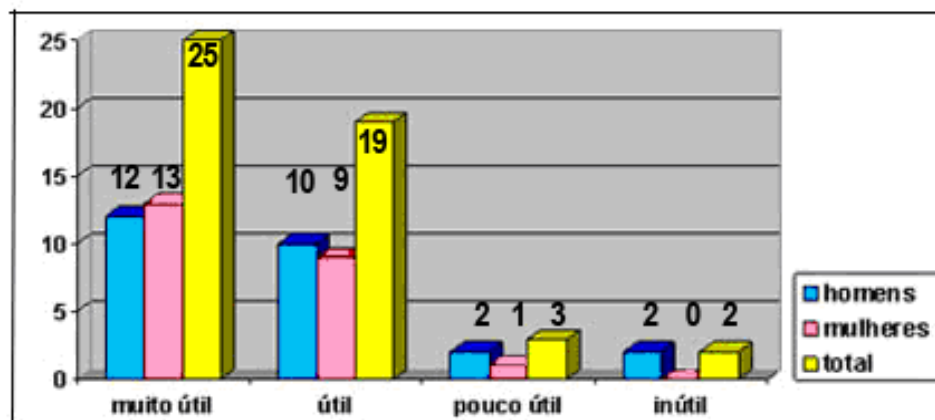


Figura 45 – Juízo de valor dum OP para Quarteira pelo total dos inquiridos

EVENTUAL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA QUARTEIRA UTILIDADE DUM OP PARA QUARTEIRA - SOMA DAS AMOSTRAGENS POR PERCENTAGENS

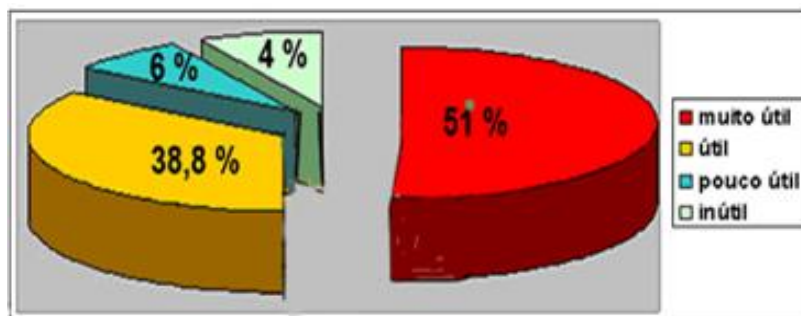


Figura 46 - Avaliação de utilidade, por percentagens, de todos os inquiridos (Tabela 13 – anexo 36)

Segundo facto assinalável: As propostas que, tanto os que responderam ao inquirido como os entrevistados, entendiam dever apresentar para um OP apontavam, na globalidade, como se pode comprovar no gráfico seguinte, as mesmas características/tipologia que aquelas que foram apresentadas nos outros OP que serviram de referência a este trabalho (Anexo 34).

Só as sugestões respeitantes às coisas da cultura e da reabilitação urbana se distanciaram dos restantes exemplos estudados.

As razões que motivaram estas propostas serão desenvolvidas mais adiante.

**EVENTUAL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA QUARTEIRA
SUGESTÕES QUE OS INQUIRIDOS REFERIRAM COMO PASSÍVEIS DE SER
INCLUÍDAS NO OP**

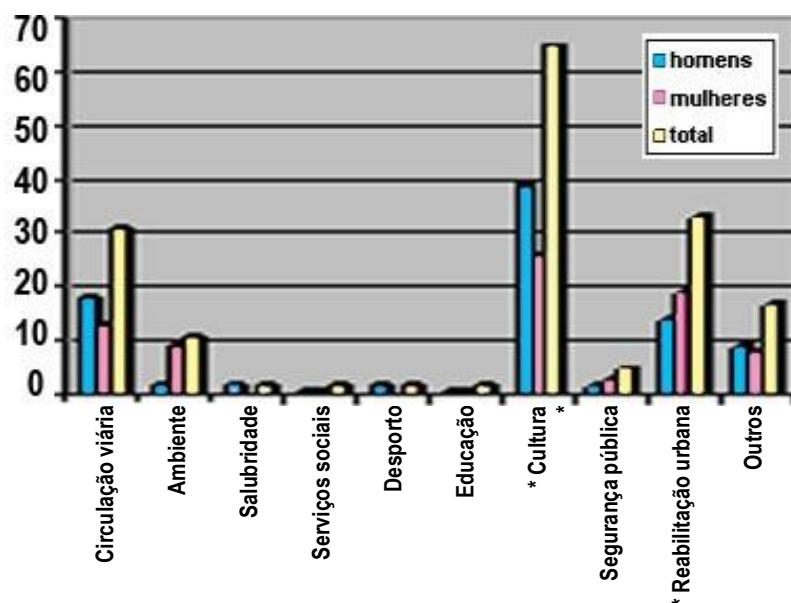


Figura 47 – Total das sugestões para um OP de Quarteira, apresentadas (recolhidas nos inquéritos obtidos nas amostragens «no local» e «por conveniência») (Anexo 34).

* **Observação:** As 23 sugestões para recuperação dum edifício para uso de equipamentos culturais foram incluídas tanto na área da «Reabilitação urbana» como na área da «Cultura».

Como atrás se mencionou, a cada um dos 49 inquiridos foi solicitado que indicassem três obras ou ações que, por as considerarem prioritárias, iriam sugerir no caso de se praticar o OP em Quarteira.

A obra julgada prioritária foi a construção do Centro Cultural de Quarteira, obra há muito desejada, sobretudo porque não existe qualquer sala de espectáculos pública em toda a freguesia.

As opiniões dos cidadãos sobre essas obras prioritárias resumem-se no gráfico que se segue.

EVENTUAL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA QUARTEIRA
SUGESTÕES ESPECÍFICAS QUE OS INQUIRIDOS REFERIRAM COMO
PRIORITÁRIAS PARA O OP

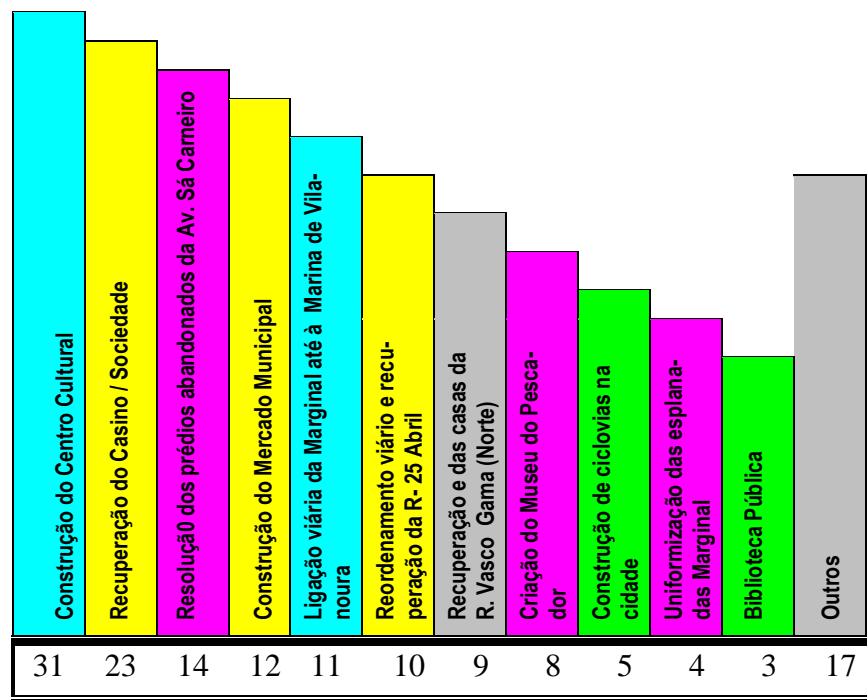


Figura 48 – Sugestões prioritárias que os inquiridos apresentariam para um eventual OP de Quarteira (A cada inquirido foi pedido que sugerissem três obras/acções) (Anexo 37).

Concluída esta breve análise dos resultados expressos nas respostas aos inquéritos e entrevistas realizados, sobre um eventual OP em Quarteira tendo como modelo o OP de SBA, podemos concluir que:

- Por parte dos cidadãos, existem condições para a aplicação de um OP, reconhecendo as vantagens desta forma de democracia de proximidade.
- Que os cidadãos de Quarteira manifestam abertura à implementação do OP na sua freguesia; percebem a sua utilidade como instrumento promotor da identificação das pesso-

as com os destinos da sua terra; e que uma maior aproximação aos seus autarcas permitirá uma melhor e adequada afectação de recursos.

- Quando minimamente esclarecidos sobre a prática de modelos participativos, a atitude de desinteresse dos cidadãos tende a alterar-se, manifestando ideias e sugestões que, em muitos pontos se aproximam das ideias dos cidadãos doutras localidades, sem, no entanto, descurem especificidades próprias (o grau de interesse por assuntos de «cultura» é uma dessas especificidades pelas razões que mais adiante se esclarecerão).
- A investigação permitiu, assim, concluir que, havendo abertura, por parte de todos os actores, à implementação do OP em Quarteira, este funcionará como instrumento promotor da identificação dos cidadãos com os problemas da gestão autárquica.

Por outro lado, a investigação permitiu identificar alguns constrangimentos adversos ao seu objectivo inicial:

- Que, apesar de Portugal ser parte integrante da Comunidade Europeia e ao arripio do que se define na Carta Europeia de Autonomia Local, subsiste em geral um afastamento dos cidadãos da política e dos políticos, o que tem como uma das consequências a falta de informação generalizada sobre governança e a consequente ignorância sobre em que constitui o OP.
- A forma como alguns autarcas estão cativos dos modelos tradicionais e experimentados de gestão autárquica, o que os afasta, consciente ou inconscientemente, dos caminhos da nova e moderna governança, para onde claramente aponta a Constituição da República Portuguesa.

- Tal atitude leva-os a manter uma gestão pesada e burocratizada e uma governação que, mais preocupada com o imediato, se mantém menos preocupada com a partilha dos poderes com a população, ignorando que essa participação pode traduzir-se em maior eficácia e redução do desperdício.
- Finalmente, a investigação conclui que o modelo de OP praticado em SBA não é adequado para servir como modelo para um eventual OP de Quarteira, não só pelas especificidades de ambos os territórios, mas, sobretudo, porque o modelo praticado em SBA é de carácter consultivo, centrando-se na discussão dos problemas e necessidades locais e propostas apresentadas pelos cidadãos, sem que desses trabalhos resultem a priorização das escolhas destes, nem debate sobre o orçamento da autarquia.

Capítulo 9º

CONCLUSÕES

Considerações e propostas finais

Capítulo 9. CONCLUSÕES

Considerações e propostas finais

Como se disse atrás, sem uma convicção e determinação profundas por parte dos autarcas, não é possível aplicar um OP. Falta a tal «pedagogia da participação» de que falou Nelson Dias (Anexo 03). Isto mesmo é demonstrado nas entrevistas ao vice-presidente da Câmara Municipal de Loulé e, sobretudo, ao presidente da Junta de Freguesia de Quarteira.

Mas só será possível criar essa determinação se houver um conhecimento adequado do significado, objectivos e capacidade do que é um OP. Só será possível se aqueles a quem cumpre implementar o processo estiverem abertos para uma nova cultura organizacional cujos vectores passem pela complementaridade dos papéis dos níveis de gestão, pela valorização da mudança, pela competência, pelo espírito de cooperação, pela criatividade e, finalmente, pela participação.

Arminda Neves, na sua definição de uma nova cultura da administração, sintetizava:

Às organizações coloca-se, nos nossos dias, particularmente no que se refere aos serviços públicos, um profundo desafio de desenvolvimento de novas práticas organizacionais, mais adequadas às exigências actuais, que pressupõem a defesa de novos valores, a adopção de um estilo de gestão mais assente no trabalho com as pessoas, formas organizacionais mais flexíveis e evolutivas. Da sua capacidade sócio-organizacional depende, cada vez mais, o seu futuro, a sua credibilidade social e a satisfação dos seus colaboradores (Neves, 2002:61).

Da entrevista do Vice-presidente do município de Loulé foi possível perceber que também uma Câmara só poderá entender e colaborar com uma Junta de Freguesia que pre-

tenda aplicar o OP, se o executivo da primeira estiver inflado do espírito de «participatividade», não confundindo esta com a «participação» expressa apenas nas vontades e opiniões dos presidentes de junta de freguesia.

Mas pode ainda perceber-se também dessa entrevista que, por deficiente interpretação dum modelo de subsidiariedade, existe, nos executores de nível ascendente, um certo receio de que a inclusão doutras formas de gestão e modelos organizacionais possam vir a significar, para eles, perda de competências e ruptura com os modelos tradicionais que corctem os seus conhecimentos consolidados.

Por outro lado, torna-se evidente que a passagem de um tipo de gestão baseada no poder ou na burocracia para um modelo mais adequado à modernidade, pressupõe mudança. E a mudança é sempre difícil.

É certo que há uma relativa transferência de «poderes» da Câmara para a JF, corporizados em contratos-programa; no entanto, estes não são definidos através de sugestões da população, nem sequer através das Juntas, conforme deixa claro a entrevista ao Vice-presidente da Câmara (anexo 26). Deste modo, eles surgem como um elemento «descentralizador» apenas por conveniência da própria Câmara, e não como um instrumento capaz de ir ao encontro dos interesses e necessidades da população.

Deixou o entrevistado, porém, a admissão da possibilidade de incorporação de contratos-programa de natureza específica poderem vir a ser enquadrados no OM da CM Loulé.

É nessa perspectiva que, mais adiante, se formulará um contrato-programa para uma obra específica resultante de propostas de cidadãos quarteirenses.

9.1. Sobre as condições práticas para aplicação dum OP em Quarteira

O programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN – Habitat), pela palavra de Yves Cabannes, previne que, se uma ou duas das partes envolvidas, governo ou cidadãos, não estiverem receptivos à mudança e à gestão partilhada dos recursos públicos, ou se faltar honestidade e transparência por parte da administração local, não será possível implementar um OP (2009: 39).

E o mesmo autor conclui:

O Orçamento Participativo será sustentável se os vários actores assumirem que ele representa uma oportunidade que atende os seus valores e interesses: os políticos podem aumentar a sua legitimidade; os técnicos e funcionários públicos podem melhorar a eficiência do seu trabalho e também o seu significado social; as organizações internacionais podem ver os recursos investidos sendo melhor actualizados; e os cidadãos podem contribuir de forma produtiva, para a tomada de decisões e a gestão local (Cabannes, 2009: 120).

- **Propostas para uma mudança de atitude**

Se, no capítulo anterior se afirmou que “existem condições para a aplicação de um OP”, se se conclui também que “falta de informação generalizada sobre governança e a consequente ignorância sobre em que constitui o OP”, não deve esta investigação terminar sem antes indicar algumas propostas com vista a aprofundar os pontos positivos, ou minorar - se não colmatar - os constrangimentos detectados.

Assim, será necessário desenvolver acções para promover a «pedagogia da participação», contra a “falta de informação generalizada” e contra “o afastamento dos cidadãos da política e dos políticos”.

Como o conseguir sem a colaboração dos autarcas não será fácil. Haverá, por isso, que fazer um esforço para o envolvimento e empenhamento da sociedade civil – voluntariado, associações, escola e mundo empresarial.

Por outro lado, reconhecendo, como atrás foi referido, que “alguns autarcas estão cativos dos modelos tradicionais e experimentados de gestão autárquica, o que os afasta, consciente ou inconscientemente, dos caminhos da nova e moderna governança” será necessário que esta mesma sociedade civil lhes faça compreender, através dos média, e de fóruns de discussão, que deverão encontrar novas resposta para questões velhas e hábitos enquistados.

Finalmente, deverão ser usados todos os meios e esforços para que os cidadãos - governantes e governados – percebam que o OP poderá ser o cerne reformador de inovação política.

Por sua vez, o Governo poderá estipular alguns incentivos ao lançamento de novas experiências que conduzam a mecanismos participativos, tendo em conta que a CRP aponta para a implantação de novas formas de governança.

- **Propostas para facilitar e viabilizar um OP em Quarteira**



Figura 49 – Sugestão para eventual organização de zonas geográficas, na preparação e desenvolvimento de um OP em Quarteira.

De tudo que ficou dito atrás, podemos concluir que, a fazer fé nas opiniões dos cidadãos que responderam aos inquéritos que aplicámos, seria possível lançar a experiência do OP em Quarteira.

Para tal seria necessário, antes de tudo, uma tomada de posição de firmeza e convicção por parte dos autarcas. Esse seria, certamente, o primeiro obstáculo a derrubar e seria, com certeza, determinante para a solução uma intervenção do OP Portugal, que já demonstrou proficiência noutras situações.

Uma vez derrubada essa «muralha», perante a abertura manifestada pelos inquiridos, será necessário viabilizar a organização de núcleos de residência (na cidade: zona litoral; avenidas novas e casco antigo, por exemplo, e na periferia: Vilamoura, Vila

Sol/Semino, Quatro-Estradas, Pereiras, Fonte Santa) e de actividades (hotelaria, comércio, pescas e colectividades) capazes de integrar o sistema de OP, definindo e ajudando a resolver esses interesses e necessidades.

Estes núcleos deverão estabelecer contactos, troca de experiencias e mútua formação com outras experiencias de OP em Portugal.

Uma vez perspectivada a implementação dessa nova governança municipal, esta deverá construir instrumentos que dêem funcionalidade a este novo sistema de administração: uma organização metodológica, a sua planificação, o seu regulamento operacional, e um guião de meios e procedimentos funcionais e administrativos, sem esquecer a forma de acompanhamento e controlo.

Esses deverão ser o ponto de partida para a implementação e exequibilidade do OP de Quarteira.

Como vantagens espectáveis imediatas da aplicação desse OP, identificar-se-iam e solucionar-se-iam os problemas de natureza imediata e prospectar-se-iam factores de desenvolvimento.

Além disso:

- As verbas disponíveis para investimento no Orçamento da JF de Quarteira seriam aplicadas em objectivos mais próximos da população do que aqueles que partem da «sensibilidade» do próprio presidente da Junta;

- A partir das sugestões dos cidadãos, a JF estaria em condições de sugerir à própria Câmara Municipal a criação de novos e inovadores contratos-programa;
- A criação de fóruns de reflexão e decisão alcançaria, a médio e longo prazo, estímulos de ordem social (democraticidade, civismo e cidadania, função pedagógica, consciencialização social, relacionamento humano...) e de ordem prática: a maior eficiência, o menor desperdício através da racionalização de recursos.

9.2. Vencer os «paradigmas obsoletos instalados» em Quarteira

Os constrangimentos actualmente existentes à aplicação dum OP para Quarteira vêm apenas de dois factores: da insuficiência de verbas para investimento e da não compreensão dos autarcas para as vantagens deste tipo de gestão, por não aceitarem o livre arbítrio das próprias populações, tal como se depreende do seguinte trecho sobre os processos de decisão:

No Concelho de Loulé os processos de decisão de âmbito municipal têm já alguns mecanismos de participação contemplados. De acordo com o regimento da Câmara Municipal de Loulé, no seu artigo 16.º, a última reunião de cada mês é pública, podendo a câmara deliberar a realização de outras reuniões públicas. De destacar igualmente a existência de um período de audiência pública por parte do Presidente da

Câmara e dos vários vereadores, para auscultação dos problemas dos municípios, à semelhança aliás do que se passa nas restantes autarquias. Existem ainda os mecanismos previstos no âmbito dos processos de consulta pública na aprovação de Instrumentos Operativos de Escala Intermédia (PDM; PU's; PP's) (CML, 2007: 101).

A análise aqui explicitada reflecte uma situação estabilizada e de difícil rompimento por parte dos agentes envolvidos, particularmente, do pessoal dirigente e, sabe-se: a ruptura das inércias é sempre difícil.

É ainda Arminda Neves, que insiste, não só pondo o dedo na ferida, mas também exigindo as repostas pró-activas contra “paradigmas obsoletos instalados”:

Acredita-se que a reforma da Administração requer medidas de fundo, que cortem com paradigmas obsoletos instalados, mas requer, concomitantemente, uma actuação persistente no terreno, a partir no nível organizacional, feita a partir de experiências inovadoras concretas, reforçadas a nível superior” (2002:209) “[...] A multiplicidade de influências e os ritmos de evolução dos ambientes onde se desenvolvem os problemas não vão certamente reduzir-se, antes pelo contrário. A complexidade das situações exigirá respostas cada vez mais pró-activas, que não se compadecem com uma postura apenas de cumprimento de orientações (2002:251).

É na resolução destes “paradigmas obsoletos instalado” que a intervenção do OP Portugal, como atrás se disse, poderá ser determinante.

9.3. Um contrato programa para uma obra a integrar no OP de Quarteira

A insuficiência de verbas para investimento no orçamento de Quarteira é um obstáculo que – até pelo teor da entrevista do vice-presidente da CM Loulé – poderá vir a ser ultrapassado através da implementação de diversificados contratos-programas.

- **Enquadramento legal dos contratos programa**

O Decreto 384/87 de 24 de Dezembro, define o enquadramento legal das formas de apoio ao desenvolvimento regional e local no quadro de cooperação financeira entre o governo central e os municípios. Este enquadramento determina a forma de funcionamento dos contratos programas sectoriais ou plurisectoriais, partindo dos municípios a iniciativa dos primeiros e das comissões regionais os segundos.

Os contratos programas sectoriais podem abranger as seguintes áreas: saneamento básico, ambiente e recursos naturais com vista a protecção e conservação da natureza, a rede viária e demais infra-estruturas de transportes e comunicações, educação e ensino, juventude, protecção civil, habitação social, infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento económico, saúde e segurança social e ainda desporto, tempos livres e cultura.

Para além destes objectivos, a lei prevê ainda que possam ser celebrados acordos entre os municípios e os departamentos do estado para a realização de empreendimentos de natureza sectorial.

Com base na filosofia deste normativo, alguns municípios realizam contratos programas com as juntas de freguesia ou outras entidades com vista à prossecução dos objectivos definidos no Decreto-lei atrás citado.

- **Contratos programa entre a CM de Loulé e as Juntas de Freguesia**

No caso da Câmara Municipal de Loulé têm sido estabelecidos contratos programas entre o município e as colectividades, escolas, entidades de cariz social e com todas as juntas de freguesia da área do município. Os apoios financeiros ficam condicionados à dotação orçamental inscrita para o efeito no Plano de Actividades e Orçamento da Câmara Municipal para o ano a que diz respeito a candidatura (Anexo 28).

Com as colectividades, a Câmara tem estabelecido os contratos programas com vista ao desenvolvimento desportivo, actividades de índole cultural e recreativa, podendo “beneficiar dos apoios previstos, todas as Associações e outras Instituições legalmente constituídas, sem fins lucrativos, sediadas no concelho de Loulé e que nele desenvolvam actividades de natureza e interesse público com intervenção nas áreas cultural e recreativa” – actividades culturais inscritas nos respectivos planos anuais, apoio logístico, apoio para obras e equipamentos, transporte e organização de eventos.

Com as escolas, os contratos programas assinados têm como objectivo melhorar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino e respectivos refeitórios e ainda o apoio aos alunos mais desfavorecidos.

Com as entidades de cariz social, têm sido estabelecidos contratos programa com vista à prossecução dos objectivos perseguidos por essas instituições, particularmente o apoio à infância e terceira idade.

Finalmente, com as Juntas de Freguesia, os contratos programas têm-se destinado, basicamente, à realização de trabalhos de conservação nas escolas, nas vias de comunicação e pequenas obras.

9.4 Exemplo do que poderá ser um contrato programa com a JF Quarteira

Com base nos pressupostos anteriores e considerando que na entrevista concedida (Anexo 26), o vice-presidente da Câmara admite que:

- a) A CM Loulé poderá admitir a realização de contratos programas com a JF desde que o objectivo desse contrato programa se enquadre nas PPI e consequentemente nas GOP;
- b) Que a CM Loulé estabelece o seu PPI e GOP após a audição dos presidentes de JF da área do município e a consensualização dos objectivos propostos;

Tomando como base as sugestões consideradas prioritárias pelos cidadãos quarteirenses que responderam aos inquéritos, (figura 48) seleccionou-se uma das três obras consideradas prioritárias: a recuperação do edifício da “Sociedade” para, com este exemplo, «desenhar» o respectivo protocolo.

Tornar-se-á possível propor, como exemplo, o protocolo do OP que a seguir se apresenta, uma vez cumpridas, previamente, as condições expressas pelo vice-presidente da Câmara, ou seja: previsão no PPI e nas GOP, com, consequentemente, cabimento no Orçamento Municipal.

- **Razões que determinaram a escolha para este contrato programa**

Nos inquéritos realizados, uma das propostas mais frequentes, incidia sobre o facto de, em Quarteira, não haver qualquer equipamento destinado a facilitar o convívio na popu-

lação através da prática da cultura e recreio e actividades sociais; por essa razão, nesta cidade, só é possível a realização de espectáculos de índole cultural e recreativa durante a época de Verão. Apesar de há muito esperado, o Centro Cultural de Quarteira não passa de uma promessa não cumprida e que, perante a difícil conjuntura económica que atravessamos, será de difícil realização nos tempos mais próximos. Assim, não se vislumbra para breve, a construção, nesta cidade, de uma sala de espectáculos capaz de cumprir os objectivos sociabilizantes, recreativos e culturais.

Por outro lado, a segunda obra considerada prioritária respeitava precisamente à recuperação deste edifício.³²



Figura 50 – Aspecto exterior actual do edifício denominado «O Casino» ou «A Sociedade».



Figura 51 – O denominado «salão de festas» da Sociedade, no seu actual estado de degradação.

É pois, perante estes considerandos, justificável que a Junta de Freguesia possa, com base nas propostas apresentadas para o Orçamento Participativo, chamar a si a dinâmica do

³² Construído no início do século passado, desde então constitui uma das construções emblemáticas da cidade com o objectivo ambicioso de ser o “Casino de Quarteira”. Até algumas décadas atrás, este edifício, que no seu interior alberga uma sala de espectáculos, passou a ser conhecido por “Sociedade”. Aqui se realizavam actividades de convívio como: bailes e comemorações festivas, exibições de cinema e mesmo de teatro. Era pois a Sociedade o centro de uma actividade social intensa, que a população acarinhava.

Este edifício, que como atrás se disse, se pode considerar como o mais importante do património histórico edificado na «Quarteira antiga», foi, posteriormente, sede de um clube desportivo que, ao assumir novas instalações, deixou ao abandono o edifício, que mergulhou numa fase de ruína absoluta e que a Câmara Municipal, considerando o seu «interesse histórico», tem no seu horizonte próximo um processo de aquisição.

processo de recuperação, propondo à Câmara Municipal, nos termos do artigo 64º n.º 6 b) da Lei 169/99 de 18/ de Setembro, alterada pela lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, a transferência de meios financeiros através de um contrato programa, por forma a permitir uma eficaz actividade, cumprimento do objectivo a que se propunha, correspondendo assim às necessidades sentidas pela população.

- **Objectivos deste contrato programa:**

Este contrato-programa visa, pois, adequar as instalações da «Sociedade» por forma a que esta possa albergar as sedes de instituições de cultura e recreio, utilizando e optimizando as estruturas (salas) existentes e adequando-as às funções a que se destinassem, de forma a permitir a realização de oficinas, estágios, acções de formação, ensaios e outras actividades ligadas á cultura e ao recreio (artes visuais, artes cénicas, música, ballet e dança, etc.), e recuperar a sala de espectáculos/convívio existente, a fim de dotar a cidade de um pólo de actividade social, dinâmico, capaz de funcionar como elemento sociabilizante, mas também cultural e recreativo.

Neste sentido, e tendo em atenção o essencial daquilo que, relativamente a contratos programa, foi afirmado na entrevista do Vice-presidente da Câmara Municipal de Loulé (Anexo 26) e admitindo que o assunto fora apresentado na reunião preparatória do Orçamento Municipal com os presidentes de junta, para que pudesse ser incluído no Plano Plurianual de Investimentos, propunha-se à Câmara Municipal de Loulé o respectivo protocolo (Anexo 38).

9.5. Conclusões gerais

A aplicação do OP, permitirá contrariar a tendência do afastamento dos cidadãos dos níveis de decisões. Por outro lado, possibilita que os cidadãos entendam a forma como são administradas as finanças da sua autarquia e, conseqüentemente, possam apresentar críticas construtivas com vista a otimizar os recursos e diminuir o desperdício, apresentando propostas para tornar mais eficiente a gestão autárquica.

Ao escrever-se esta dissertação, o objectivo principal é tentar averiguar a praticabilidade do OP em Quarteira, onde o modelo tradicional de gestão autárquica sempre tem sido usado, perante a indiferença generalizada por parte dos cidadãos que exteriorizam estar cada vez mais alheados das práticas políticas que vêm sendo seguidas.

Foi nesse sentido que se investigou para se conhecer não só os resultados práticos da aplicação deste instrumento de gestão semi directa numa área próxima, onde o OP tem vindo a ser aplicado, mas também para aquilatar sobre os reflexos que a sua prática poderá introduzir, na eventual transformação de comportamento e envolvimento social e político da população.

Mas, à medida que a investigação avançava, surgiam novos problemas, ocorreram tantas questões dignas de interesse, que julgámos útil ultrapassar o estrito quadro das técnicas e considerações gerais, para apresentar uma síntese de trabalhos empreendidos.

O balanço final pode parecer decepcionante, pois longe de professar um optimismo exagerado em torno do OP, não se pretende ocultar as dúvidas latentes sobre as fraquezas da aplicação desta forma de gestão municipal. Muitos dos resultados encontrados são ape-

nas parciais e alguns podem mesmo parecer contraditórios, devido às características diferenciadas das actuais experiências de OP.

Apesar da vasta literatura, talvez até parcialmente devido a ela, podemos concluir que há mais problemas a resolver que questões resolvidas; e a análise dos elementos recolhidos e, sobretudo, as vias perdidas num labirinto de questões e respostas, poderão sugerir novos rumos de investigação sobre a aplicação desta vertente da democracia participativa.

Começou-se este trabalho questionando: “Democracia Participativa: utopia ou realidade?” e pensa-se que se alcançaram condições para formular a resposta: Tarso Genro ao definir a validade da utopia considera-a

o «outro lugar», cuja vida material e moral nega e supera o mal do presente e realiza a plenitude humana, daí vocacionada permanentemente para a felicidade [...] no fundo, as próprias possibilidades de o homem separar-se do seu egoísmo originário para se tornar um ser solidário. O desejo utópico sempre carregou consigo a generosidade e a doação” (Genro, 1994:138)

A proposição original era “OP - uma ideia para Quarteira”. Partiu-se da premissa de que isso seria possível. Sê-lo-á, se houver vontade de o concretizar, se quem tiver a possibilidade de o pôr em prática, for capaz de vencer preconceitos, informando-se e organizando-se interiormente, se tiver «generosidade» e sentido de «doação», se tiver no seu horizonte um sentido ético de solidariedade social.

Por isso, nada melhor que concluir este trabalho com outra proposição de Tarso Genro, que foi prefeito em Porto Alegre e que, com a sua determinação e os seus textos divulgados em todo o mundo, foi o grande impulsionador para que o orçamento participati-

vo tivesse extravasado os limites daquela cidade, contribuindo para a popularidade deste ambicioso processo de gestão democrática:

“... eu acho que nós temos a obrigação de ver e propor, eficientemente, a realização da «utopia concreta»” (Genro, 1994: 159).

Faro, 22 de Setembro de 2011

Hortense Morgado

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allegretti, G. e M. Allulli (2007) Os Orçamentos Participativos em Itália: uma ponte para a construção do Novo Município, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77: 101-130.
- Amaral, R. (2001) A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa, In: R.Grau, W. Filho (eds.), *Direito constitucional*, São Paulo, Malheiros.
- Aristóteles (2006) *Ética a Nicômaco*, S. Paulo, Martin Claret.
- Aron, R. (1967) *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard.
- Avritzer, L. (1994) Modelos de sociedade civil: uma análise de especificidade do caso brasileiro, in Z. Navarro (eds) *Sociedade Civil e democratização*, Belo Horizonte, Del Rey.
- Avritzer, L. (2003) O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico, In: Z. Navarro (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Editora Cortez.
- Baudart, A (1996) *A filosofia Política*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Bell, J. (1997) *Como realizar um projecto de investigação*, 1ª edição Lisboa, Gradiva.
- Boff, L. (1975) *Teologia do Cativo e da Libertação*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Bonavides, P. (1994) *Ciência Política*, 10ª Edição, São Paulo, Malheiros.
- Bravo, A. e J. Sá, (2000) *Autarquias Locais – Descentralização e Melhor Gestão*, Lisboa, Verbo.
- Cabannes, y. (2009) *72 perguntas frequentes sobre Orçamento Participativo*, A.H. Editorial, Quito.
- Câmara Municipal de Loulé (2007) *Estratégia e sustentabilidade do concelho de Loulé*», Loulé, Edição Câmara Municipal de Loulé.
- Catroga, F. (2004) Natureza e História na Fundamentação do Municipalismo. Da revolução liberal ao Estado Novo in *Estudos em homenagem a Luís António de Oliveira Ramos*, Porto, Faculdade de letras da Universidade do Porto: 407-420.
- Cloutier, J. (1975) *A era de EMEREC ou a comunicação audio-scripto-visual na hora dos self-media*, Lisboa, Instituto de Tecnologia Educativa.
- Covas, A. (2007) *A governança Europeia: A política europeia no limiar duma nova revisão dos tratados*, Lisboa, Edições Colibri.
- Dias, J.(1981) *Rio de Onor*, Barcarena, Editorial Presença.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (continuação)

- Dias, N.(2008) *Orçamento participativo – animação cidadã para a participação política*, S.Brás de Alportel, Associação In Loco
- Duarte, L. (2004) Actas de Vereação de Loulé Século XV, *Suplemento da Revista do Arquivo Histórico Municipal de Loulé Al’Uliã*,10, 74.
- Fitoussi, J. (2003) *A regra e a escolha*, Lisboa, Ed. Terramar.
- Fournière, M.e J.P.Warms (1997) *O cidadão na sua autarquia – Propostas municipais socialistas*, Paris, Flammarion / Livreux Editora.
- Fórum Social das Américas (2004) *Carta Mundial do Direito à Cidade*, Quito, Fórum Social das Américas.
- Genro, T. (1994) *Utopia possível*, Porto Alegre, Artes e Ofícios Ed.
- Genro, T. e U. Souza (2001) *Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Ghiglione, R. e B. Matalon (1993) *O Inquérito – Teoria e prática*, 2º edição Oeiras, Celta Editora.
- Godas, X., E. Daniel e C. Perez (2009) *Por um Mundo de Cidades Inclusivas*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- Guerreiro, L. e L. Nascimento (2008) *Actas de Palmela – II encontro nacional sobre Orçamento Participativo e Democracia Local*, S. Brás de Alportel, SIG – soc. Ind. Gráfica Camarate
- Gutierrez, G. (1971) *A teologia da Libertação*, S. Paulo, Editora Edições Loyola.
- Harman, G. (1992) “Intergovernmental Relations: Federal Systems”, In M. Hawkesworth e M. Kogam (eds) *Encyclopedia of Government and Politics*, London, Rutledge.
- Hermet, G. (1997) *A democracia*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Kant, I. (2001) *Crítica da Razão Pura*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lacaze, J. (1995) *O ordenamento do território*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Lefebvre, H. (1968) *Le droit à la ville*; Societé e Urbanisme, Paris, Ed. Anthropos.
- Legge, J (1998) *Sondagens e Democracia*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Neves, A. (2002) *Gestão na Administração Pública*, Cascais, Ed. Pergaminho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (continuação)

- Pereira, P., A. Afonso, M. Arcanjo e J.C.G. Santos (2007) *Economia e Finanças Públicas*, 2ª edição, Lisboa, Escolar Editora.
- Pereira, P., A. Afonso, M. Arcanjo e J.C.G. Santos (2007) *Economia e Finanças Públicas*, 3ª edição, Lisboa, Escolar Editora.
- Péricles apud C. Mossé (1985) *As Instituições Gregas*, Lisboa, Edições 70.
- Platão (1980) *A República*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Rousseau, J. (2001) *O contrato Social*, Mem Martins, Europa América.
- Ruivo, F e F. Daniel (2007) Poderes Locais em Perspectiva Comparada, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77: 3-9.
- Santos, B. (2003) *Democratizar a Democracia Os caminhos da Democracia Participativa*, Porto, Edições Afrontamento.
- Saule Júnior, N.(2008) *Desafíos de la construcción democrática en Brasil el derecho a la ciudad*, São Paulo, Instituto Pólis.
- Silva, F. (1993) Revolução liberal e municipalismo, *Revista de Guimarães*, n.º 103, 361-375.
- Sintomer, Y. e M. Gret (2003) *Porto Alegre - A esperança de uma outra democracia*, Porto, Campo de Letras Editores S.A.
- Tocqueville, A. (1866) *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Michel Levy Frères, Libraires Editeurs.
- Vargas, C. (2007) *Democracia Participativa e Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros: uma Análise a partir de Amartya Sen*, Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Weffort, F. (1991) Democracia política e desenvolvimento económico, in Carvalho, F. e A.Camara (eds.) *Democracia como Proposta*, Rio de Janeiro, Ibase, 9-33.
- Wolfe, A. (1991) Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil. In Carvalho, F. e A.Camara (eds.) *Democracia como Proposta*, Rio de Janeiro, Ibase, 54.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - INTERNET

Alves, R. (2008) *O futuro da União europeia: organização económica e política no contexto dos desafios pós euro* [online] disponível no site: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/10799/2/Tese.pdf> [acedido em 21 de Março de 2011].

Blanquer, J. (2008) *Contra la democracia participativa: Los tramposos atajos hacia la participación*, [online] Barcelona, Fundación Francesc Ferrer i Guàrdia, disponível através do site: <http://www.ferrerguardia.org/mlp-edicions/col%C2%B7leccio-pensament-laic-i-progressista/contra-la-democracia-participativa-los-tramposos-atajos-hacia-la-participacion?print=1&tmpl=component> [acedido em 21 de Fevereiro de 2011].

Boyd e Stasch apud Campomar In *Revista de Administração*, vol. 26 nº 3: 96, Julho/Setembro (1991) [online] São Paulo, Disponível através do site: <http://www.pessoal.utfpr.edu.br/luizpepplow/disciplinas/metodologia/O%20uso%20de%20estudos%20de%20caso.pdf> [acedido em 15 Junho de 2011]

Camões, P. (DATA) *Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas* [online] Fundação para a Ciência e Tecnologia, disponível através do site: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4280/1/finan%C3%A7as%20locais%20portuguesas.pdf>, [acedido em 15 de Junho de 2010].

Campomar (1991) In *Revista de Administração*, vol. 26 nº 3: 96, Julho/Setembro [online] São Paulo, Disponível através do site: <http://www.pessoal.utfpr.edu.br/luizpepplow/disciplinas/metodologia/O%20uso%20de%20estudos%20de%20caso.pdf> [acedido em 15 Junho de 2011]

Cardoso, L. (1747-1751) *Diccionario geografico, ou noticia historica de todas as cidades, villas, lugares, e aldeas, Rios, Ribeiras, e Serras dos Reynos de Portugal e Algarve, com todas as cousas raras, que nelles se encontrão, assim antigas, como modernas.* [online] Lisboa : Regia Offic. Silviana. Disponível no site: http://purl.pt/13938/2/hg-2543-v/hg-2543-v_item1/index.html [acedido em 27 de Fevereiro de 2010]

CMP (2005) [online] disponível no site: http://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/10_op_palmela.pdf [acedido em 18 de Junho de 2011]

CMP (2006) [online] disponível no site: <http://www.cm-palmela.pt/NR/rdonlyres/8FE5E46E-92EE-4DE1-974B-9FE282DBA1/0/Melhorescondicoes.pdf> [acedido em 13 de Maio de 2010]

Commission Inclusion Sociale et democratie participative (2008) *Carta agenda mundial dos direitos humanos na cidade – conclusões* [online] CGLU Nantes disponível no site: <http://www.cities-localgovernments.org/committees/cisdp/index.asp?L=FR> [acedido em 15 de Março de 2011]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - INTERNET (continuação)

Coneglian, L. (2008), A experiência de Lençóis Paulista - *Governança municipal* [online] Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista, Disponível no site: http://ww2.conip.com.br/semana2008/palestras/16h30-18h00-Luis_Antonio_Paccola_Coneglian.pdf [acedido em 22 de Dezembro de 2010].

Dias, N. (2002) *Orçamento Participativo (conceito)* [online] disponível através do site: <http://www.opportugal.org/conteudos.php?cat=op>, [acedido em 07 de Dezembro de 2010]

Dias, N. (2008) *Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo, e-cadernos ces, 1, 183-205* [online], disponível através do site: http://www.inloco.pt/site/parameters/inloco/files/File/document/UN_Verao_caderno_ces_nd.pdf, [acedido em 25 de Novembro 2010].

Dias, W. (2006) *O Federalismo Fiscal na Constituição de 1988: Descentralização e recentralização* [online], disponível através do site: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/9411/o-federalismo-fiscal-na-constituicao-de-1988> [acedido em 20 de Abril de 2011].

Diniz, E. (2001) Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90, *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, 38, 3, 85-415. [online]. disponível através do site: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext [acedido em 5 de Fevereiro de 2011].

Herculano A. (1982) *Opúsculos, volume I, organ., introd. e notas de Jorge Custódio e José Manuel Garcia* [online] Portal da História, disponível através do site: http://www.arqnet.pt/portal/portugal/documentos/ah_carta1858.html, [acedido em 7 de Novembro de 2010]

Jornal do Commercio, Industria e Agricultura, 5.º ano, n.º 1.399, Lisboa, 23 de Maio de 1858 [online] Portal da História, disponível através do site: http://www.arqnet.pt/portal/portugal/documentos/ah_carta1858.html [acedido em 14 de Novembro de 2010].

Orsi, F. (2001) *Orçamento Participativo: uma metodologia em ascensão.* [online] Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores de Piracicaba, disponível através do site: <http://www.economiabr.net/colunas/orsi/orcamentopart.html>, [acedido em 10 de Dezembro de 2010].

Santos, M.(1997) *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo pós Constituinte“ in: DADOS - Revista de Ciências Sociais, 40, 3,* [online] Rio de Janeiro, Disponível através do site: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003, [acedido em 14 Janeiro 2011].