

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Apoio à Decisão Municipal**  
**Um Modelo para Santiago do Cacém**

Arnaldo Pereira Gonçalves Frade

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático  
ISCTE-IUL

setembro, 2012

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Apoio à Decisão Municipal**  
**Um Modelo para Santiago do Cacém**

Arnaldo Pereira Gonçalves Frade

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático  
ISCTE-IUL

setembro, 2012

## **AGRADECIMENTOS**

À memória de minha mãe.

À minha família a quem a elaboração deste trabalho retirou tempos de partilha.

A um amigo e a uma amiga que, de forma desinteressada, me ajudaram.

## RESUMO

O trabalho que pretendemos desenvolver será estruturado em quatro capítulos. No âmbito de cada um, subdividiremos a matéria a tratar de forma a autonomizar a abordagem procurando um tratamento coerente e uma sequência lógica.

No primeiro deles faremos referência aos sucessivos modelos teóricos que ocupam os investigadores que se interessam pela administração pública. Apresentaremos cada um de forma autónoma. A opção por esta sistematização não afasta a consciência que temos de que, na prática, cada administração pública encerra e entrecruza características dos vários modelos, com diferentes predomínios no tempo e no espaço.

Já no segundo capítulo ocupar-nos-emos da consulta e participação nos procedimentos administrativos de decisão. Lembraremos experiências diversas que tiveram e têm lugar em diferentes latitudes, sem esquecer o nosso país, recorrendo neste caso a dois modelos em concretização no Alentejo.

No capítulo seguinte, o terceiro, faremos referência aos procedimentos de apoio à decisão municipal em Santiago do Cacém, ou aquilo que consideramos ser a falta deles. Desse trabalho resultarão os elementos que irão conduzir à caracterização da situação de facto como o *problema* para o qual procuramos uma *solução*.

No quarto e último capítulo, desenvolveremos o modelo que idealizámos e estruturámos, a nossa *solução* para dar resposta ao *problema* identificado.

Queremos que o modelo a apresentar permita intensificar, tornar mais abrangentes, mais regulares e mais participados os procedimentos de apoio à decisão municipal em Santiago do Cacém, sem que se perca de vista a dimensão da prestação de contas que se apresenta como um dos seus elementos estruturantes.

Administração Pública  
Cidadania  
Consulta  
Participação  
Apoio à Decisão Municipal  
Procedimento Municipal de Decisão

## **ABSTRACT**

The work that we intend to develop will be structured into four chapters. Within each one we will subdivide the matter hand in order to empower the approach and looking for a consistent treatment and a logical sequence.

In the first we will refer to the successive theoretical models that occupy researchers who are interested in public administration. We will present each one independently. The choice of this systematic approach does not preclude an awareness that we have, that in practice, each public administration holds and intersects the characteristics of various models with different ascendant in time and space.

In the second chapter we shall deal with the consultation and participation in the administrative decision. We will remember various experiences that were and are at different latitudes, without forgetting our country, using in this case two models witch are in the making in Alentejo.

In the next chapter, the third, we will refer to the procedures for municipal decision support in Santiago do Cacém, or what we consider to be their absence. From this work will result the elements that will lead to the characterization of the factual situation as the problem for which we seek a solution.

In the fourth and last chapter, we will develop the model that we will idealized and structured, our *solution* to the identified *problem*.

We think that the model which we will present allows to intensify, become more comprehensive, more regular and more participatory the procedures that will support municipal decision of Santiago do Cacém without losing sight of the dimension of accountability that presents itself as one of its structuring elements.

## **Keywords**

Public Administration  
Citizenship  
Consultation  
Participation  
Municipal Decision Support  
Municipal Procedure of Decision



## INDICE

AGRADECIMENTOS .....	i
RESUMO .....	ii
INDICE .....	v
INDICE DE QUADROS .....	vi
INDICE DE FIGURAS .....	vi
GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....	vii
INTRODUÇÃO .....	1
CAPITULO I - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	5
1.1 Enquadramento .....	5
1.2 Os Principais Modelos Teóricos .....	7
1.2.1 Modelo Profissional Weberiano .....	7
1.2.2 New Public Management .....	11
1.2.3 New Public Service .....	15
1.2.4 Ainda Sobre os Modelos Teóricos - Vantagens e Desvantagens .....	18
1.2.5 A Convergência dos Modelos de Reforma .....	19
1.2.6 Trajetória Recente da Administração Publica Portuguesa .....	22
1.3 Cidadania e Administração .....	23
1.3.1 Consulta e Participação dos Cidadãos no Procedimento Administrativo .....	23
1.3.2 Portugal: O Princípio Representativo como Opção Constitucional .....	25
CAPITULO II - CONSULTA E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL .....	31
2.1 Um Olhar sobre a Realidade em Outras Paragens .....	31
2.2 Modelos em Execução no País: Dois casos no Alentejo.....	36
2.2.1 O Caso de Aljustrel .....	36
2.2.1.1 Caracterização do Modelo .....	37
2.2.1.2 Execução em 2010 .....	39
2.2.2 O Caso de Odemira .....	40
2.2.2.1 Caracterização do Modelo .....	40
2.2.2.2 Execução do Modelo em 2011 .....	43
CAPITULO III - APOIO À DECISÃO MUNICIPAL EM SANTIAGO DO CACÉM .....	45
3.1 O Município de Santiago do Cacém .....	45
3.2 O Passado Recente .....	46
3.2.1 De 2004 a 2008. ....	46
3.3 A Situação Atual .....	48

CAPITULO IV - APOIO À DECISÃO MUNICIPAL – UM MODELO PARA SANTIAGO DO CACÉM .....	51
4.1 Estrutura do Modelo .....	51
4.1.1 Conselho Consultivo .....	52
4.1.2 Assembleia Municipal.....	55
4.1.3 Câmara Municipal .....	56
4.1.4 Assembleias de Freguesia .....	58
4.1.5 Juntas de Freguesia .....	59
4.1.6 Conselho Coordenador .....	60
4.1.7 Afetação Prévia de Verba Determinada .....	62
4.2 Potenciais Desvantagens e Vantagens do Modelo .....	63
CONCLUSÃO .....	67
FONTES .....	70
BIBLIOGRAFIA .....	71
ANEXOS .....	I
ANEXO A .....	II
ANEXO B .....	IV

## INDICE DE QUADROS

Quadro III.1 - População por freguesia .....	45
Quadro III.2 - N.º de colaboradores .....	45
Quadro III.3 - Indicadores financeiros .....	45

## INDICE DE FIGURAS

Figura IV.1 - Estrutura do Modelo de Apoio à Decisão Municipal .....	52
Figura IV.3 - Composição da Assembleia Municipal .....	56
Figura IV.5 - Composição das Assembleias de Freguesia .....	58
Figura IV.6 - Composição das Juntas de Freguesia .....	59

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

AMR – Atividades Mais Relevantes

CC – Conselho Coordenador

CMSC – Câmara Municipal de Santiago do Cacém

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP - Constituição da República Portuguesa

EU – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

INA – Instituto Nacional de Administração

IPB – Instituto Politécnico de Beja

LAL - Lei das Autarquias Locais – Lei nº169/99, de 18 de setembro

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PPI – Plano Plurianual de Investimentos

PREMAC – Programa de Reestruturação e Modernização da Administração Central



## INTRODUÇÃO

Este nosso trabalho será estruturado em quatro capítulos. No primeiro começaremos por fazer uma aproximação à problemática dos modelos teóricos de organização da administração pública. Ali nos debruçaremos sobre os principais modelos teóricos enformadores dos movimentos de reforma e. Relativamente a cada modelo teremos especial atenção ao pensamento dos seus principais teorizadores. Veremos como o modelo profissional burocrático se apresenta como o modelo base de organização da administração moderna, da influência de Max Weber na sua teorização sem prejuízo de, a propósito deste modelo, visitarmos reflexões de outros autores. Procuraremos perceber as razões que presidiram à tentativa de substituição do modelo profissional burocrático baseado em critérios legais e políticos por um outro modelo – NPM-New Public Management - mais ligado aos valores do *mercado* e aos cânones da gestão privada. Este modelo teve a sua génese nos EUA no âmbito da *Public Choice* e sem prejuízo da importância de David Osborne e Ted Gaebler's na estruturação dos seus princípios enformadores. Porque é inevitável que as tentativas de modernização e de reforma da administração pública se sucedam em ordem à estruturação teórica de alternativas de evolução suscetíveis de concretização, teremos oportunidade de constatar como o NPM não se constituiu como *o fim da história*. Sobretudo baseado numa reação ao *mercado* e à centralidade dos valores económicos no modelo anterior eis que, como veremos, surge o NPS – New Public Service que, do ponto de vista axiológico procura promover uma mudança de orientação para os valores democráticos e sociais. É no âmbito deste modelo que surge uma nova visão para a administração pública comumente designada como governar em governança, conceito a que, a seu tempo, pretendemos fazer uma referência mais aturada.

A convergência dos modelos de reforma a que temos vindo a fazer referência é outra das dimensões relativamente à qual pretendemos dispensar alguma atenção no âmbito do primeiro capítulo. Aí procuraremos demonstrar como a sucessão de esforços de modernização e reforma se podem integrar em padrões idênticos pese embora algumas diferenças tendo em consideração as diferenças de espaço. Este capítulo inicial e enformador de todo o trabalho terminará com uma referência à cidadania e ao seu exercício no âmbito da administração pública. A problemática da cidadania abordada na sua dimensão teórica é fundamental ao propósito do nosso trabalho. A proposta que, no último capítulo, apresentaremos como *solução* para o *problema* identificado enquadra-se exatamente nesta dimensão, numa perspetiva de interação entre os cidadãos e a Administração pública.

O segundo capítulo, já mais vocacionada para a concretização do envolvimento dos cidadãos nos procedimentos de *consulta* e *participação* nas decisões de nível municipal, procurará lançar um olhar sobre experiências em curso. Como teremos oportunidade de observar, os conceitos de *consulta* e *participação* não são por nós apresentados como sinónimos. Apresentaremos experiências quer ao nível externo, quer ao nível do nosso país, designadamente na região do Alentejo. Ao longo do seu

desenvolvimento procuraremos não perder de vista a ligação que se impõe fazer entre as experiências em concreto identificadas e as reflexões e enquadramentos teóricos já produzidos sobre a matéria e por nós referidos no primeiro capítulo. O terceiro capítulo deter-se-á já no Município de Santiago do Cacém que constitui o âmbito institucional e territorial deste trabalho e nele se procurará perceber o passado recente quanto ao envolvimento dos munícipes no procedimento de formação das decisões no Município. Veremos como nesse passado foram dados passos que indiciaram uma vontade efetiva de envolver os cidadãos no procedimento de decisão municipal mas, por outro lado e a nosso ver, como essa expectativa não se concretizou a ponto de se ter assistido ao abandono do modelo adotado sem que tenha sido substituído por qualquer outro.

O quarto e último capítulo encerrará a nossa *solução* para o *problema* que identificámos no Município de Santiago do Cacém e que se consubstancia num insuficiente envolvimento dos cidadãos no procedimento municipal de decisão. O sistema político - administrativo português caracteriza-se por ser um sistema representativo. Assim é sem prejuízo da mitigação resultante da consagração, elevada ao nível constitucional, de variáveis de consulta e participação dos cidadãos no procedimento de formação da decisão. Sem prejuízo da dimensão jurídico - formal e pese embora o notável progresso que se tem verificado, o efetivo envolvimento dos cidadãos na formação das decisões públicas estará ainda aquém do desejável. No plano autárquico, inúmeras têm sido as experiências com a finalidade de articular a democracia representativa com a democracia direta. Ao nível internacional, o caso de Porto Alegre, no Brasil, é uma das experiências mais divulgadas, quanto à conceção, organização, concretização, e monitorização da execução do chamado orçamento participado. Em cada país, o modelo criado é adaptado às especificidades e características de cada sistema político - administrativo. Em Portugal, vários municípios têm procurado aumentar e melhorar a participação dos cidadãos e dos grupos no seu procedimento de decisão.

Em Santiago do Cacém, a partir da elaboração do orçamento de 2005, executou-se um modelo de *consulta / participação* dos munícipes que vigorou até 2008, não se lhe dando sequência desde então. A nosso ver, a não continuação do modelo criou um *problema* para o qual urge encontrar uma *solução*. Essa solução passará pela criação de condições para tornar a envolver os cidadãos e as instituições do Município na formação das decisões autárquicas. Isso poderá ser efetuado através de uma nova e mais estruturada formulação do modelo já experimentado. Uma formulação que tenda a ser imune a tentações de influência partidária e mais propiciadora de uma verdadeira *consulta e participação* cívicas. O instrumento de trabalho a criar deverá ser previa e amplamente divulgado, incentivando o envolvimento da comunidade e prever mecanismos de avaliação periódica da execução do orçamento em vigor.

Será nesta fase que seremos chamados a elaborar de forma menos vinculada e mais criativa, sem prejuízo da presença constante e influenciadora do enquadramento teórico imprescindível a um adequado desempenho. É nossa intenção que o caminho a encontrar assegure uma via de efetiva *consulta* dos cidadãos como dimensão acrescentadora e potenciadora das melhores opções no processo municipal de decisão no Município. Se esse deve ser um desiderato que em permanência nos deve preocupar a todos em ordem a uma mais adequada e esclarecida tomada de decisão, o momento atual convida a um esforço acrescido nesse domínio. Tanto quanto tem sido dado a conhecer, para além de sermos dos povos cujos cidadãos menos se envolvem em responsabilidades de carácter associativo, é também visível o afastamento progressivo dos cidadãos da participação ativa na gestão da *res pública*. Um afastamento que se verifica não só ao nível nacional mas também ao nível local autárquico, quando não são colocadas em prática estratégias que o contrariem. A *solução* que apresentaremos neste último capítulo deverá contribuir para contrariar a tendência crescente. Que o resultado que venhamos a alcançar se possa constituir como um contributo suscetível de vir a ser aplicado com ganhos evidentes em relação a esse objetivo.



## CAPITULO I - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1.1 Enquadramento

A administração pública globalmente considerada tem sido alvo de atenção, aos mais diversos níveis, e objeto de reflexão científica desde os tempos mais recuados. De Platão a Aristóteles, Machiavel ou Hobbes para citar apenas alguns. Do conjunto de estudos, sobretudo de autores alemães dos séculos XVI ao XVIII, a que se convencionou chamar Cameralismo à época do Estado polícia, de concepção prussiana, onde, segundo Rocha, se devem buscar os antecedentes da ciência da administração. Mas as preocupações com a administração não apresentaram uma intensidade constante. “Nas sociedades e nos períodos históricos em que predomina a preocupação com o indivíduo, as preocupações com os aparelhos administrativos passam para segundo plano, superadas pelas preocupações com o reforço das garantias dos cidadãos contra a acção administrativa” (Caupers, 2002: 91). Ou seja, “ a administração pública é tão antiga como a humanidade” (Rocha, 2001: 13). Do ponto de vista etimológico “(...) O termo administrar remonta as suas origens às expressões latinas ad ministrare (servir) e ad manus trahaere (manejar). (...), administrar seria agir ao serviço de determinados fins e com vista a realizar certos resultados .(Caupers, 2002: 11). Trata-se de uma atividade relativo e próprio da administração. Quer o ato de administrar quer a organização no âmbito do qual se manifesta - a administração, são aqui apresentados na sua dimensão genérica. “Embora tenham de comum o serem ambas administração, a administração pública e a administração privada distinguem-se todavia pelo objecto sobre que incidem, pelo fim que visam prosseguir, e pelos meios que utilizam.” (Amaral, 1986: 41). A administração privada, malgrado o interesse que possa suscitar enquanto objeto de estudo, está fora do âmbito do nosso trabalho. A reflexão sobre os modelos teóricos e suas dimensões conexas com a administração pública tem sido desenvolvida também por autores portugueses:

A ciência da administração existe: universitários, investigadores, funcionários, sociólogos, economistas, historiadores, juristas, claro... dedicam-lhes estudos, investigações, obras, colóquios. A administração comparada, que se desenvolve por todo o lado, não é senão uma ciência da administração comparada, do mesmo modo que a história da administração, tão fecunda entre nós (o autor refere-se ao seu país, a França), é uma ciência da administração histórica. (Caupers, 2002: 54-55).

Aliás no seguimento do que há muito já vem acontecendo por parte de autores de outras nacionalidades. A esse propósito:

Public administrators are doctors, lawyers, scientists, engineers, accountants, budgeters, policy analysts, personnel officers, managers, clerks, keyboards, manual laborers and individuals engaged in a host of other occupations and functions. But knowing what public administrators do does not resolve the problem of difining what public administration is. (Rosembloom, 2009: 4)

Por outro lado, a produção científica resultante e disponível confirma a multiplicidade de abordagens que é possível empreender, sem sair do âmbito da administração pública. Como consequência, não será difícil encontrar um alargado número de trabalhos que se manifestam, por exemplo, no âmbito do Direito<sup>1</sup>, mas também em outras disciplinas científicas, designadamente a área da ciência política e da administração pública<sup>2</sup> através das quais se ensina que a “Ciência administrativa” ainda não está suficientemente desenvolvida para fornecer conselhos susceptíveis de poderem orientar capazmente as reformas”(Peters, 2001: 52); que

A administração pública é, por um lado, poder na medida em que actua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço colectivo, porque os seus poderes e direitos de intervenção não se legitimam mais do que pela função que realiza e pelos serviços que presta à colectividade. (Mozzicafreddo, 2001: 2);

Que “Na administração pública, dá-se prioridade ao bem público ou comum, no desempenho das responsabilidades.”(Pitchas, 2003: 39).; e se afirma que “ Já é quase banal observar que, nas últimas duas décadas, as burocracias públicas dos países europeus, bem como as de outros países da OCDE, conheceram níveis de mudança extraordinários.” (Peters, 2001: 43);

A universidade em geral tem desempenhado uma função importante na teorização dos modelos que enquadram a atividade típica da administração pública. Mas, a seu tempo, foi sentida a necessidade de autonomizar o estudo a administração pública, facto que motivou que diversos países resolvessem instituir escolas especializadas em administração<sup>3</sup>. O seu contributo tem sido, também ele, relevante na formação dos quadros e agentes da administração pública nos respetivos países.

Diversas têm sido as tentativas e as estratégias para encontrar no tempo e no espaço os modelos exequíveis mais adequados à modernização e reforma da administração pública para que “ o governo

---

<sup>1</sup>“A Administração Pública é um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar.”(Amaral, 1986: 36). Esta definição do autor não é alheia ao que disseram outros autores, designadamente Caetano sobre a administração pública em sentido orgânico sendo certo que se afigura como opção deste último só incluir na “ Administração Pública (...) os órgãos das pessoas jurídicas que tenham competência para desenvolver de modo constante a iniciativa considerada necessária à realização das finalidades específicas de Segurança e Bem-Estar incluídas nas atribuições dessas pessoas.”(Caetano, 1996: 35). No mesmo âmbito, “a passagem do clientelismo para modelos organizativos abstractos e a subordinação ao poder político e à regulação jurídica foram condições necessárias para a realização do Estado de Direito (...)” (Gomes, 2001: 77).

<sup>2</sup>“(...) Revolução Francesa e o triunfo do Estado Liberal” (..) “eclipsaram as primeiras tentativas para elaborar uma Ciência da Administração ou Ciência do Estado” (Rocha, 2001: 14) “Podemos dizer que a história da administração pública (...) compreende, desde a instauração do regime democrático, em 1974 quatro grandes fases que correspondem a perspectivas de reforma com linhas de força comuns, mas também importantes características próprias. A primeira (...) até 1980, a segunda (...) até 1986. (...) o período seguinte (...) terminou em 1996. Sucedeu-lhe a fase actual.”(Gomes, 2001: 85).

<sup>3</sup>“O estudo científico tal como o podemos conceber hoje, teve como primeiro estabelecimento especializado a efêmera École d’Administration, criada em Paris, em 1848, e extinta no ano seguinte, precursora da École National d’Administration, criada em 1945.” (Caupers, 2002: 66). O mesmo autor lembra-nos que a criação da primeira escola de administração pública nos EUA aconteceu em 1911 e que, em seguida, surgiram escolas especializadas em diversas universidades norte americanas.

funcione melhor e custe menos, como se diz no Relatório Gore (NPR,1993), dos Estados Unidos” (Peters, 2001: 44). Mas esse não é uma tarefa fácil na medida em que a administração pública é uma realidade complexa que tem de ser pensada sob vários ângulos:

A administração pública é, por um lado, poder na medida em que actua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço colectivo porque os seus poderes e direitos de intervenção não se legitimam mais do que pela função que realiza e pelo serviço que presta à comunidade. Nesse sentido, malgrado o desfasamento entretanto produzido, tanto a eficiência e a eficácia, como a equidade no tratamento são partes constitutivas da natureza e dos objetivos inscritos na matriz da administração pública. (Mozzicafreddo, 2001: 2)

Em suma, é nosso propósito neste capítulo visitar os principais modelos teóricos que promovem uma abordagem científica ao tema da administração pública, a convergência que estabelecem entre si, conhecer a trajetória recente da administração em Portugal, sua modernização e reforma e ainda a sua relação de todo este complexo com a cidadania.

## **1.2 Os Principais Modelos Teóricos**

A administração pública enquanto realidade não reflete os modelos teóricos na sua pureza, o mesmo é dizer, na forma segmentada como são construídos e apresentados em termos científicos. As mudanças têm sido contínuas, sob influência de diversos modelos teóricos cuja capacidade de tornar tendencial o seu predomínio não será igual em todos os pontos do globo. A realidade que resulta desse paradigma de mudança contínua que impera, é mesclada de várias influências, originando algo de diverso da criação teórica pura e que parece afigurar-se insaciável no que respeita aos resultados obtidos.” Por mais que um governo já tenha alterado o seu sistema administrativo, parecem existir esforços persistentes para levar o sistema governativo a transformações ainda maiores.” (Peters, 2001: 49).

Mas o facto de não existirem modelos teóricos puros concretizados nas diversas realidades administrativas independentemente do tempo e do espaço, não retira à dimensão teórica a importância fundamental de que se reveste no enquadramento da administração pública nas suas mais diversas aceções. Por essa razão nos iremos deter um pouco nesse mesmo enquadramento teórico da administração pública e na sua evolução. Faremos aqui referência aos principais modelos que têm ocupado a doutrina e que se revestem de maior importância para a compreensão da razão pela qual somos chegados aqui.

### **1.2.1 Modelo Profissional Weberiano**

O modelo profissional weberiano ganhou uma centralidade ímpar enquanto modelo organizativo aplicado à Administração Pública. Várias são as referências de diversos autores com a finalidade de o caracterizar, onde, por exemplo se afirma que:

Este modelo tradicional que corresponde ao Estado liberal e que consiste numa administração pública sob controlo do poder político, com base num modelo hierárquico de burocracia, composta por funcionários admitidos com base em concursos, neutrais nas suas decisões e cujo objectivo é o interesse geral(...). Os fundamentos teóricos desta teoria administrativa devem-se a Wilson e a Max Weber. Na verdade ela começou a desenhar-se nos finais do século XIX, formalizando-se entre 1900 e 1920, permanecendo como modelo oficial até ao último quarto deste século. (Rocha, 2000: 7).

Mas importa dissecar um pouco o modelo em causa, essencialmente, com recurso ao pensamento do seu autor. Weber refere-se a três formas de dominação baseadas na autoridade.

Existem três tipos de dominação legítima. O fundamento primário da sua legitimidade pode ser: De carácter racional: Que assenta na crença da legalidade de ordens estatuídas e do direito de direcção dos que são chamados por essas ordens a exercer a autoridade; de carácter tradicional: que assenta na crença diária, na santidade das tradições que regeram desde tempos mais remotos e na legitimidade dos que foram escolhidos para exercer a autoridade; e de carácter carismático: que assenta na entrega da santidade, do heroísmo, da virtude a uma pessoa e às ordens por ela criadas ou reveladas.<sup>4</sup> (Weber, 1964: 172).

Para o autor:

La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas: 1- (...) todo o derecho “pactado” u “otorgado” puede ser estatuído de forma racional (...); 2 - Que o derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas(...); 3 - Que el soberano legal típico, “ la persona puesta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones; 4 – Que tal como se expresa habitualmente – el que obedece solo lo hace en cuanto miembro de la asociación y solo obedece “ al derecho”; 5 – En relacion com el número 3 domina la idea de que los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal; y que solo estan obligados a la obediência dentro de la competência racional, limitada y objetiva, a él otorgada por dicho orden. (Weber, 1964: 173-174)

Weber<sup>5</sup> sustenta que, como categorias fundamentais da autoridade legal-racional surgem: uma organização contínua de cargos delimitados por normas; uma área específica de competência; a organização dos cargos com obediência ao princípio da hierarquia; as normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normas; separação entre os elementos do quadro administrativo e a propriedade dos meios como questão de princípio; ausência de apreciação do cargo pelo ocupante; atos administrativos, decisões, normas formulados e registados em documentos; autoridade legal exercida dentro de uma ampla variedade de formas. Considera este autor que “ el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por médio de un administrativo burocrático.” (Weber, 1964: 175). Considera ainda que a autoridade reside no chefe da organização cuja posição é

---

<sup>4</sup> Nossa tradução a partir do texto original.

<sup>5</sup> Como já referimos, a seu ver, “ La dominación legal descansa en la validez de la siguientes ideas entrelazadas entre sí: Que todo o derecho “pactado” u “otorgado”, puede ser *estatuído* de modo racional; que todo derecho según su esencia es un cosmos de *reglas* abstractas; que el soberano legal típico, la “persona pusta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que ordena sus disposiciones; Que – tal como se expresa habitualmente – el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece “ al derecho”.“(Weber, 1964: 173-174)

adquirida por eleição ou designação. A autoridade é balizada pelos limites da sua competência legal e que o quadro administrativo é composto por funcionários que atuam de acordo com determinados critérios:

Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo; jerarquía administrativa rigurosa; competencias rigurosamente fijadas; en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según: calificación profesional (...), son retribuidos *en dinero con sueldos fijos* (...), ejercen el cargo como su única o principal profesión (...), tienen ante sí una “carrera”, o “ perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio (...), trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, y están sometidos a una rigurosa *disciplina* y *vigilância* administrativa. (Weber, 1964: 176).

Na mesma obra, o autor defende que o modelo profissional que concebeu, na sua aplicação mais pura, é capaz de atingir os mais elevados graus de eficiência em termos técnicos, sendo o mais racional e conhecido modelo de dominação sobre os seres humanos. Defende a validade do modelo para um vasto género de instituições entre as quais, os exércitos, os clubes, a igreja, para além da administração pública e considera-o “ el germen del moderno estado occidental”.(Weber, 1964: 178). Afirma que o conhecimento técnico agregado aos modernos meios está na base da superioridade do modelo cuja ausência da administração pública daria lugar ao diletantismo. Embora o modelo possa subsistir independentemente de se tratar de um regime socialista ou capitalista, defende que este último sistema desempenhou um papel central no desenvolvimento da burocracia. “ el capitalismo ( sin la que no puede subsistir y que todo socialismo racional tendrá que aceptar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas”(...) la administración burocrática significa: dominación gracias al saber, éste representa su carácter racional fundamental y específico” (Weber, 1964: 179). Mas, como em todos os outros, este modelo tem vantagens e desvantagens. Sobre as vantagens e no âmbito do trabalho que desenvolveu sobre a necessidade de mais ética no serviço público:

Os esforços das autoridades burocráticas podem ter mais êxito porque mantêm a unidade de comando e a coordenação das actividades administrativas. São mais facilmente assegurados a uniformidade e o controlo jurídico. (...) Uma elevada especialização funcional graduada aumenta a eficiência e a produtividade da administração pública no desempenho de funções públicas de rotina. (...) A relação impessoal garante o tratamento imparcial e o julgamento objectivo de todos os cidadãos. (Pitschas, 2003: 41).

A importância do modelo profissional weberiano é tal, para o bem e para o mal, que chega a ser considerado a causa de todos os males, explica Caupers, com base naquilo que este autor considera a confusão entre ” as características da burocracia enquanto modelo organizativo com as dificuldades práticas do seu funcionamento”.(Caupers, 2002: 44). Ou seja, os fatores de pressão que precipitam a mudança para um novo modelo teórico, poderão estar mais ligados às dificuldades práticas da sua aplicação tal como foi concebido, aos desvios de execução, que ao próprio modelo conceptualmente considerado. Num sentido similar e:

Sem deixar de considerar as justificadas críticas ao modelo e ao funcionamento da burocracia, afigura-se necessário assinalar que, pelo menos no caso português, uma das razões da sua limitada responsabilidade pública e de algumas das limitações em matéria de eficácia e de eficiência assentam precisamente numa insuficiente burocracia. (Mozzicafreddo, 2001: 19).

Para alguns autores o modelo profissional weberiano à adequado a desempenhar ainda hoje uma importante e central função, designadamente no nosso país, tendo em conta o que é na atualidade a nossa administração pública. Como desvantagens são apontadas algumas disfuncionalidades. Ao fazerem parte do modelo vigente, essas disfuncionalidades constituem-se como um fator de pressão rumo à implementação de mudanças e reformas. Pitschas<sup>6</sup> identifica algumas delas. Defende que o modelo burocrático de Administração Pública bloqueia a iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas devido à centralização das tomadas de decisão e também impede uma comunicação mais estreita entre as unidades especializadas, o que leva à proliferação de autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação. Sustenta que o relacionamento impessoal da burocracia leva a que não preste a atenção devida aos indivíduos e seus direitos (Pitschas, 2003: 41). Mas, a crítica ao modelo clássico

(...) acentua a inexistência de correlação entre a eficiência, por um lado, e por outro, a especialização, unidade de comando, insistindo nas disfunções provocadas pelo modelo hierárquico e burocrático. Todavia, a sua verdadeira crise remonta ao aumento de funções do Estado com o “New Deal”. (Rocha, 2000: 8).

Anteriormente a igualdade dos cidadãos foi a preocupação<sup>7</sup>. O reforço do estado - providência<sup>8</sup> teve lugar mais tarde mas em plena vigência do modelo profissional weberiano. Ainda em torno deste modelo e procurando analisar os fundamentos da emergência de um outro que lhe sucede em termos teóricos e com ele convive em termos práticos sustenta-se que:

A perspectiva tradicional confia exclusivamente na capacidade das organizações burocráticas para se auto-estruturar de forma a melhorar o seu funcionamento, acreditando que a Administração Pública só pode ser estruturada através deste modelo e, portanto, a sua única preocupação é fazer com que o sistema Weberiano funcione melhor. (...) A abordagem tradicional da reforma administrativa parte do pressuposto de que a burocracia é o único modelo de organização da Administração Pública. (...) no

---

<sup>6</sup> Numa análise à evolução do movimento de modernização e reforma na Europa com recurso a um enquadramento axiológico, designadamente em torno da ética no serviço público.

<sup>7</sup> Flora e Alber sublinham que até às últimas duas décadas do século XIX, o Estado preocupava -se em garantir a igualdade entre todos os cidadãos. Com o crescimento das capacidades da sociedade, aumento económico e demográfico, a estrutura da sociedade alterou-se através, por exemplo, dos processos de industrialização que por sua vez desenvolvem e conferem dinamismo ao mercado.

<sup>8</sup> É um modelo de organização do Estado que “Remonta aos anos 1880/90, aquando do estabelecimento das primeiras medidas sociais, embora de carácter assistencial - residual, informadas de uma ideologia humanitária e de progresso social num Estado predominantemente liberal. O segundo momento, desde princípios do século até ao ano de 1945, inaugura a fase de constituição de um Estado social e economicamente activo. (...) o terceiro momento, considerado de consolidação da estrutura do Estado – Providência, terá ocorrido entre os anos do pós – guerra e os anos 1975/80. (...)”. “Os direitos sociais afiguram-se como um direito à participação e à distribuição dos recursos materiais e das condições sociais, que possibilitam a realização de um nível de vida digno e propiciam a integração social.” (Madeira, 2009: 4)

entanto, as limitações desta abordagem para lidar com as pressões de mudança exigiram uma nova ênfase de reforma à qual o New Public Management procurou responder. (Araújo, 1999: 40-45).

Uma ênfase que procura aproximar a administração pública do mercado. Esta é uma ideia que já se tinha observado em Wilson, (...) e que foi continuando a fazer o seu caminho. A tal ponto assim foi que “as reformas actuais nos países ocidentais procuram ultrapassar o sistema Weberiano. (Araújo, 1999: 40-41).

### 1.2.2 New Public Management

Como já referimos, a permanente evolução da vida nas sociedades bem como nas organizações torna inevitável a tentativa de aperfeiçoamento dos modelos de gestão na administração pública. Ao emergir um novo modelo ele procura seguir caminhos diferentes daqueles que até então foram percorridos como modelo de organização e de gestão da administração pública. Christopher Hood assevera que a NPM se afasta dos tradicionais modos de legitimação da burocracia pública, como a salvaguarda processual na descrição administrativa, (Hood, 1995: 94) a favor do “trust in the market and private business methods the ideas .(are) couched in the language of economic racionalism. (Denhardt, 2003: 5). O reforço das funções do estado<sup>9</sup> é apontado como o início da crise do modelo anterior<sup>10</sup> e a crise do Estado-Providência terá originado mesmo a tentativa de o suplantar. Numa fase inicial:

A primeira alternativa apresentou-se com suporte na teoria da escolha pública. (...) que assume que o mercado serve melhor o interesse público, pelo que a mais importante função do governo consiste em fazer o melhor uso dos mercados, deixando-os funcionar espontaneamente porque assim o público ganha.. (...) O pressuposto fundamental dos novos modelos de gestão pública é, na verdade, o de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos que a produção feita pelo sector privado, pelo que o primeiro objectivo de qualquer reforma do Estado e da Administração Pública consiste na privatização do sector público. (Rocha, 2000: 10-13).

Num contexto político de Estado neoliberal, conservador e regulador, assistimos ao surgimento do modelo nos EUA com a *public choice* e sua expansão para diversos países como a Austrália, Reino

---

<sup>9</sup>Para alguns autores como Esping-Andersen, o welfare state, (conceito anglo-saxónico menos abrangente que o conceito europeu continental de Estado-Providência) pode e deve ser encarado como um investimento da sociedade: “we shall argue that a recast family policy and, in particular one which in powerfully child oriented must be regarded as social investment”. Este autor identifica três espécies de welfare state: o liberal, o conservador e o social - democrata.

<sup>10</sup>Por conta desse reforço, assiste-se a uma prática de enorme intervencionismo económico e político do Estado na sociedade. “A partir dessa época até ao presente, podemos considerar que a matriz institucional do Estado – Providência (...) é (...) uma actividade de regulação e de orientação macroeconómica e de autonomização da esfera privada”. (Mozzicafreddo, 2000: 17); “Assim como a dimensão estrutural do Estado – Providência se foi formando num determinado contexto histórico e sociológico, a redefinição das suas dimensões constitutivas e, portanto, a reorganização das funções que desempenha na sociedade não poderão ser instituídas independentemente das transformações, necessidades e interesses que os cidadãos exprimem no actual contexto democrático de funcionamento e organização das sociedades. “(Mozzicafreddo, 2000: 26).

Unido<sup>11</sup>, Nova Zelândia e EUA de um conjunto de ideias de reforma e de mudança que se sistematizam em torno da lógica do mercado aplicada à administração pública – a Nova Gestão Pública – New Public Management. Com o NPM surge um novo paradigma em que “ os bens conhecidos pilares burocráticos da administração pública perdem a sua função” (Pitschas, 2003: 31). Segundo Gomes<sup>12</sup>, nos anos 80 e 90, a redefinição estratégica da gestão pública assumiu como paradigma dominante o mercado e como estratégia de desenvolvimento a desintervenção pública. De acordo com Denhart, “a obra *Reinventing Government, publicada em 1992 por David Osborne e Ted Gaebler’s* identificou um conjunto de princípios entre os quais o da confiança no modelo de mercado e uma ênfase no espírito empreendedor que influenciaram de forma decisiva o modelo da Nova Gestão Pública”.(Denhardt, 2003: 5) Para um outro autor:

A nova gestão pública tem-se caracterizado principalmente por uma busca de eficiência através de técnicas de gestão bastante similares às utilizadas no sector privado, embora também procure encontrar formas de tornar as organizações públicas mais participativas, ou mesmo seguir perspectivas de responsabilidade alternativas.(...) verificou-se (...) uma tendência para transferir poderes dos ministérios e governos centrais quer para organismos quase autónomos, quer para governos subnacionais e para criar uma quantidade de organismos novos – frequentemente denominados por “agências” (agências no sentido de instituto públicos com autonomia financeira e administrativa).Outras mudanças estruturais incluem uma redução drástica dos escalões hierárquicos existentes nos organismos públicos, em parte, com o intuito de aumentar os poderes dos trabalhadores dos escalões inferiores. (Peters, 2000: 43-45).

Como exemplo de alterações baseadas neste novo modelo de gestão temos:

(...) a criação de mercados internos em sectores políticos como a saúde e a assistência aos idosos (Jerome-Forget, White e Wiener, 1995). (...) Os governos adoptam “testes de mercado” em que os organismos públicos têm de concorrer com organizações privadas em relação a determinadas obras estatais. (...) Começaram a utilizar técnicas de mercado na gestão do pessoal. (...), incluem o pagamento segundo o desempenho (ver Ingraham, 1993) e o recrutamento competitivo tanto no exterior como no interior do funcionalismo da carreira.(...). (Peters, 2001: 46-47).

Ainda assim, não é fácil definir a NPM. “ A nova gestão pública pode ter tantos significados quantas as pessoas que interpretam e aplicam a expressão.”(Peter, 2001: 43), pese embora possamos identificar como um dos seus princípios “ a regulação, o que supõe a capacidade dos gestores poderem decidir da forma como implementar os programas, sem as restrições das leis e regulamentos” (Rocha, 2000: 8). No dizer de outros autores como de Leon e Pollit poderá haver tantas definições quantos os intérpretes. Para outro autor,

É um modelo que resulta da intercepção de três grandes escolas entre elas a escola da escolha pública. Trata-se de um modelo que visa tornar as organizações do sector público mais eficientes, medindo o seu desempenho em relação ao do sector privado. No centro deste modelo, os conceitos económicos de

---

<sup>11</sup> A partir de 1979 com o governo de Margaret Thatcher no reino unido e que teve seguimento com de John Major.

<sup>12</sup>Em artigo publicado em revista científica sobre a administração pública.

competição e desempenho produtivo são dominantes e há amplo uso de ferramentas de gestão do sector privado. (Giauque, 2003: 573)

De acordo com o mesmo autor, na base deste novo modelo estão a tentativa de melhorar os serviços prestados ao público, modernizar o processo de produção e, portanto, a organização produtiva dos serviços administrativos de modo a que ela se torne mais flexível e adaptável. De definir mais claramente os objetivos a serem alcançados com base num contrato de serviço (ou mandato) associado a uma dotação orçamental global. Em muitos casos há um claro desejo de alcançar economias por meio do aumento da produtividade organizacional, enquanto se questionam sobre os meios de encontrar novas fontes de recompensas. Avaliar de forma mais sistemática o desempenho individual e coletivo, definindo critérios de avaliação, é outro dos objetivos. Aliás, a questão da avaliação dos serviços públicos e a identificação de indicadores adequados a esse fim é algo que se afigura de enorme relevância. “ O novo modelo de gestão pública insiste na adoção de processos de controlo dos serviços. Esta insistência deve-se predominantemente aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da OCDE, tendo gerado uma cultura de avaliação e uma fascinação pelos indicadores.” (Rocha, 2000: 13).

Para Pollit a avaliação é entendida como reveladora de quão bons ou maus os serviços podem ser realmente. E se estão a mudar para melhor ou pior. Depois de suficientemente avaliada permite aos gestores saber o que fazer após a avaliação. Importa por isso estabilizar os indicadores em ordem a facilitar a obtenção de uma avaliação, o mais precisa possível e com a máxima qualidade. “ Um modelo de formulação de políticas deve reconhecer a necessidade de organizar uma aprendizagem constante; para isso é indispensável avaliar sistematicamente os resultados das grandes políticas.” (Catalá, 2005: 42-43). No fundo pretende-se produzir mais e melhor serviço público com menores custos. Mas esta será uma preocupação constante. Exemplo disso mesmo é a reforma Clinton-Gore iniciada em 1993 pelo Vice-Presidente da administração Clinton, a que se convencionou chamar “National Performance Review”.<sup>13</sup>

Mas esta nova abordagem de reforma, alegadamente, não resolverá todos os problemas que terá identificado como sendo ultrapassáveis e próprios do modelo profissional weberiano. (...) A nova gestão pública é composta por uma série de abordagens à mudança, algumas das quais contraditórias e mutuamente exclusivas (Peters, 2000: 44). Para outros autores terão até sido criados problemas que não existiam. Nesse sentido: “os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores, além de que muitos dos problemas da Administração Pública radicam precisamente na imitação empresarial.” (Rocha, 2000: 14). Por outro lado, a propósito do fenómeno de agencificação que é característico do NPM também tem sido defendido que:

---

<sup>13</sup> Que procurava orientar o governo para os resultados numa perspectiva de servir os clientes. Isto baseado na ideia de um governo que trabalhe mais e custe menos como afirma Rosebloom.

A ideia de que seria possível estabelecer uma linha de demarcação clara entre a elaboração e a execução, ou ainda entre política (encarregada de definir as orientações) e a administração (encarregada de executá-las) parece não apenas irrealista mas também custosa e, no limite, contrária ao imperativo de eficácia; ela privaria a política dos meios necessários, implantando uma forma de governo “à distância”, e impossibilitariam um controle real sobre os serviços que se tornaram autônomos. (Chevallier, 1996: 49-50).

Por outro lado, “a nova gestão pública parece implicar, simultaneamente, uma perda de valores<sup>14</sup>. O modelo da oferta e da procura não se adequa ao domínio da administração pública, quando se trata do bem público e comum” (Pitschas, 2003: 31-39). Será necessária uma conciliação de valores entre os que são inerentes à gestão pública ligada ao cumprimento da lei e os valores inerentes à gestão pública com base no espírito empresarial.

Mais uma vez o papel da teoria parece ser importante: o êxito das reformas do sector público não está menos dependente da ponderação cuidadosa e sistemática das suas implicações em termos de valores. Caso contrário, a nova gestão pública pode fracassar devido à perda de valores na acção pública. (Pitschas, 2000: 46).

O NPM parece privilegiar o entendimento de que o indivíduo deve ser encarado como cliente na sua relação com a administração pública. Percebe-se a intenção positiva de, através da eficácia e da eficiência, procurar servir melhor. Mas num Estado de direito os indivíduos que compõem a sociedade não serão muito mais que clientes ou consumidores sendo desde logo cidadãos com o que tal significa em termos de direitos e deveres e em termos de valores intimamente ligados ao serviço público? “Não se afigura pertinente em termos de modelo de modernização da administração pública transformar os cidadãos de uma comunidade política em membros de um Estado que imita o funcionamento e a lógica dos mercados.”(Mozzicafreddo, 2000: 5). Por outro lado, em todas as tentativas de melhorar o desempenho da AP através de reformas e mudanças é preciso não deixar de ter em conta que “tanto a administração, como o cidadão consolidam uma relação negativa com a coisa pública e uma relação de desconfiança mútua” (Mozzicafreddo, 2001: 151). Será o NPM o fim da linha? Os seus cultores terão pensado que “a disfuncionalidade da administração se limita à ausência da lógica de mercado na questão dos serviços públicos.(Mozzicafreddo, 2001: 9).

Mas de facto assim parece não ter acontecido. Questiona-se também se seria de prever um resultado mais satisfatório que aquele que foi conseguido quando, como terá acontecido, o próprio objeto de aplicação do modelo é tido como o problema e não como a solução. Com uma pitada de humor dir-se-ia que “o futuro gestor de White Hall conhecerá o preço de tudo, mas não saberá o valor de coisa alguma”(Pitschas, 2003: 44), numa alusão à importante questão dos valores sobre os quais afirma que “A nova gestão pública pode gerar uma maior eficiência na prestação dos serviços, mas a precedência dos valores baseados na economia sobre os valores justificados pela lei é

---

<sup>14</sup>Esta é uma questão que, como *explica* Mozzicafreddo, nos remete para a responsabilidade política a ética do serviço público.

evidente”(Pitschas, 2003: 44). Em suma e uma vez aqui chegados, podemos considerar que “reformámos e constatamos que as reformas tiveram os seus benefícios, mas também os seus custos, pelo que ainda há muito a fazer para que o governo funcione como a maioria dos cidadãos e dos políticos gostaria.” (Peters, 2001: 60).

### 1.2.3 New Public Service

Apesar da NPM assumir uma enorme relevância em termos de movimento de reforma da administração pública, entre outros nos países da OCDE<sup>15</sup> e desde a *public choice*, o actual estágio de desenvolvimento das sociedades ocidentais não deixa de provocar na sua comunidade científica e nos agentes da administração pública uma vontade de trilhar outros caminhos. Tal acontece na medida em que se continua em busca da superação de disfuncionalidades que subsistem e de uma abordagem mais abrangente que considere os indivíduos, destinatários da atividade administrativa, muito mais do que meros clientes, com o que isso implica em termos de enquadramento da ação da AP.

A nova gestão pública considera que o governo deve não só adoptar as técnicas da administração de negócios, mas deve também adoptar certos valores comerciais. (...) Mas enquanto algumas técnicas se têm provado benéficas, a rápida utilização de valores empresariais no sector público levanta substanciais e preocupantes questões que os dirigentes devem considerar com grande cuidado. (Denhardt, 2003: 5-7).

Esta questão dos valores a que já fizemos referência remete para aspetos centrais da vida coletiva como a ética do serviço público e o princípio democrático um dos princípios basilares do intrinsecamente ligado ao princípio do Estado de direito.

Já aflorámos, de certa forma, que tal como o Homem e a própria sociedade em que se insere estão em constante mudança, o mesmo acontece com as organizações. Quando as reformas e mudanças preconizadas ou em execução constituem um todo coerente na base de princípios enquadradores podemos falar em teorias ou escolas de reforma. É o caso do New Public Service<sup>16</sup> que surge como instrumento de reforma e procura alterar, num determinado sentido, a face e a gestão da administração pública, num contexto de apogeu e crise do Estado neoliberal que evidencia como marca a exaltação do mercado numa lógica de *laissez faire laissez passer*,<sup>17</sup> promovendo o advento do Estado parceiro<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>A OCDE considera que: “Government-citizen relations are high on the public agenda. Citizens and organizations of civil society have become increasingly vocal in recent years, bringing forward issues and demands and trying to influence policy – makers” (OCDE, 2001: 8).

<sup>16</sup>O NPS está ligado a critérios democráticos e sociais, enquanto o NPM se liga a critérios económicos e de mercado e o modelo profissional weberiano a critérios legais e políticos. Com o NPS o cidadão preocupa-se com o interesse público. Considera-o mais relevante que o interesse privado.

<sup>17</sup>“O Estado social foi reconfigurado de modo que o governo, só por si, não é já o actor principal a fornecer serviços.(...) O governo tradicionalmente hierarquizado está a dar lugar a uma descentralização crescente das políticas de interesses. Controlo está a dar lugar a interação e envolvimento. (...) o governo vai continuar a ter um papel fundamental no estabelecimento geral das regras legais e políticas segundo as quais as diversas redes operam. (...) o governo será solicitado para monitorizar o jogo entre as diversas redes para assegurar que os princípios de democracia e equidade social são mantidos dentro das redes específicas e na relação entre as diversas redes.” (Denhardt, 2003: 3):

Trata-se de uma visão alternativa de cidadania democrática. Uma visão que incorpora valores distintos e de outra natureza que os valores ligados ao mercado. Ao falarmos de New Public Service falamos de governar em *governança*<sup>18</sup>. O mesmo será dizer, de promoção de uma forma de governação multinível em que vários atores se concertam, em ordem à produção de resultados que constituam um denominador comum para a sociedade alvo dos processos de decisão.

Também ao nível da regulação se têm vindo a verificar alterações. Com a criação das agências independentes passámos progressivamente de um Estado positivo a um Estado regulador. A partir dos anos setenta o novo modelo para além da privatização tinha como característica a desregulação. Mas “a privatização de serviços de utilidade pública é normalmente seguida de regulação de preços.” (Majone, 2006: 6). Surgem então novas políticas de regulação. Na verdade o que se verificou foi não o desaparecimento da regulação mas sim o abandono do seu modelo tradicional. “Desregulação e nova regulação, possivelmente num nível diferente de governança.”(Majone, 2006: 6). O modo de regulação tem sofrido alterações desde o Estado liberal até aos nossos dias. Como realça Gomes<sup>19</sup> :

Com a passagem do Estado liberal para o Estado social, a regulação jurídica passa a ter subjacente uma racionalidade técnico-económica que dita a sua instrumentalização ao serviço das políticas públicas e faz da legitimidade uma questão, sobretudo, de pertinência e eficácia.(...) permanece dominante uma regulação jurídica top-down, a qual, embora reactiva às novas exigências sociais que pautam a agenda do intervencionismo estadual, se funda, em última análise, no argumento da autoridade.(...) a evolução do Estado social fez emergir formas de regulação jurídica bottom-up, em que o “interesse geral” se define no contexto de uma competição de interesses públicos e privados, feita em pleno “espaço público”, traduzindo uma participação múltipla e contraditória na construção do bem comum. (Gomes, 2000: 1)

Nos dias de hoje, em plena globalização e com a emergência de novos atores externos ao Estado que evidenciam importantes quotas de poderes fácticos, é preciso adequar as formas de produção da regulação e da atuação de interesse público.

Torna-se necessário substituir a obediência cega ao princípio da legalidade como “operação mecânica” pelo acatar natural dessa regulação e dessa atuação com base num elevado sentimento de pertença a que Sandel também se refere. Esta nova forma de fazer nascer a regulação e de enquadrar a concretização do interesse público procura dar resposta a uma superveniente sentida falta de legitimidade. Este conceito remete-nos para uma nova dimensão de concretização da cidadania que se materializa através da participação ativa dos cidadãos, dos eleitos e dos funcionários na gestão pública,

---

<sup>18</sup>A articulação entre o Estado e os seus diversos interlocutores com a finalidade de construir consensos sobreveio à arquitectura administrativa do passado em que o princípio da hierarquia dominava.

<sup>19</sup>Em artigo científico onde se debruça sobre aspetos jurídicos e de estratégica no âmbito da Gestão Pública, entre outras considerações o autor considera que “Na perspectiva liberal clássica, o poder político e os seus agentes, representantes eleitos da vontade popular, impõem à sociedade, com recurso a um aparelho burocrático e a utilização, sempre que necessário coerciva, de mecanismos de regulação jurídica, uma ordem fundada no “interesse geral””(Gomes, 2000: 1).

encorajada, sobretudo, pelas facilidades inerentes à difusão das novas tecnologias de informação e comunicação.

Na sua obra a que temos vindo a fazer referência, Denhardt recorda o pensamento de Peter de Leon que sugere que as ciências da política se desviaram dos seus intentos iniciais de suporte do processo democrático e podem ter de facto contribuído para um declínio da democracia. De Leon sugere ainda uma *participatory policy analysis* - uma análise de políticas públicas participada - que reúna analistas e cidadãos numa procura mútua de soluções para os problemas públicos. O novo método de regulação vai ele próprio beber a métodos de procura mútua. Eles produzem, neste particular, um direito negociado, consensualizado, como também afirma Gomes no texto a que temos vindo a fazer referência, um direito “líquido”, que se ajusta a uma *governança em rede*, por cuja qualidade e definição em relação a valores passará a reforma do Estado e a redefinição estratégica da gestão pública.

Sensibilidade, recetividade e integridade são os assuntos chave para os serviços públicos no dizer de Denhardt<sup>20</sup>. Como princípios de New Public Service invoca que: os funcionários públicos devem estar atentos para além do mercado. Devem também atender aos estatutos e à lei constitucional, valores da comunidade, normas políticas, normas profissionais e interesses dos cidadãos; o papel principal dos funcionários públicos será ajudar os cidadãos a articular e a encontrar os seus interesses partilhados; os administradores públicos devem atuar de acordo com uma noção coletiva e partilhada do interesse público; a promoção do interesse público deverá ser alcançada através de esforços coletivos e de processos colaborativos; o interesse público será o resultado de um diálogo sobre valores partilhados; as organizações públicas e as redes em que participam, terão maior sucesso a longo prazo se operarem segundo processos de colaboração e parceria, partilhando uma liderança baseada no respeito por todas as pessoas; o interesse público será melhor defendido por funcionários e cidadãos apostados em dar contributos importantes para a sociedade, do que por gestores empresariais atuando como se os dinheiros públicos fossem seus.

Governar em *governança* terá colocado na ordem do dia as preocupações centradas no predomínio do interesse público como resultado do diálogo numa base de partilha de valores, exercício da cidadania, efetivação da participação, e concretização de parcerias.<sup>21 22</sup>

---

<sup>20</sup> Num trabalho publicado, em 2003, em revista científica de dimensão internacional.

<sup>21</sup>“La gobernanza se define entonces como la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados.”(Catalá, 2005: 141).

<sup>22</sup>Defende Chevallier que a Governança: “ (...) signifie que des acteurs divers vont être associés aux processus décisionnels : l’État n’est plus seul maître à bord; il est contraint, sur le plan externe comme sur le plan interne, de tenir compte de l’existence d’autres acteurs, qui sont amenés à participer, d’une manière ou d’une autre, dans un cadre formel ou de façon informelle, à la prise des décisions. La gouvernance implique donc un décloisonnement entre public et privé, mais aussi entre les différents niveaux (international, régional, national, local).”(Chevallier, 2003: 203 – 217)

#### **1.2.4 Ainda Sobre os Modelos Teóricos - Vantagens e Desvantagens**

A análise dos modelos é sempre influenciada de forma axiológica por quem a faz. O que se afigura como desvantagem de um modelo para determinados autores não o será necessariamente para outros. Ainda assim, adiantámos pontos positivos e pontos negativos dos vários modelos com recurso a vários autores. Denhardt é um dos autores que procurou analisar os três modelos e afirma: “ Like de New Public Management and the Old Public Administration, the New Public Service consists of many diverse elements and many different scholars and practitioners have contributed, often in disagreement with one another” (Denhardt, 2003: 26-27).

Com recurso à sistematização deste autor sobre as principais características dos vários modelos vemos que, o modelo a que chama de administração pública tradicional assenta na teoria política, no homem administrativo, no interesse geral expresso pela lei, em que os funcionários respondem perante utentes. Os objetivos são atingidos através da execução de programas administrativos executados pelo governo, o princípio da hierarquia tem um papel central em que os administradores são responsáveis perante os eleitos, a discricionariedade é limitada, a organização é burocrática numa lógica top-down. De acordo com Rocha, algumas das vantagens deste modelo têm que ver com a neutralidade do funcionalismo público, com o recrutamento baseado no mérito prosseguindo o interesse geral. Algumas das desvantagens do modelo que têm sido apontadas são a sua excessiva rigidez introduzida pelo sistema legal e a imagem dada pela organização que, na prática criará entraves contrários aos objetivos fixados: Se olharmos a administração ficamos com “ um retrato da burocracia movida pelos seus próprios interesses e não preocupada com o bem comum” (Rocha, 2000: 11).

“ O modelo burocrático de administração pública bloqueia frequentemente a iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas” (Pitchas, 2003: 41) O NPM, por outro lado assenta na teoria económica e já não na teoria política. A técnica a utilizar será a da economia e o interesse geral já não assentará no cumprimento rígido da lei mas sim na agregação dos vários interesses individuais. Os cidadãos são encarados como clientes e não como utentes o que revela uma alteração de valores. Os funcionários fixam a sua ação no cumprimento de objetivos atingidos no âmbito de opções de agencificação numa lógica de descentralização. A ideia da superioridade da gestão privada e da necessidade da sua aplicação à administração pública faz aqui o seu caminho. Como aspetos positivos apontam-se uma maior autonomia, maior preocupação com a eficácia e a tentativa de reforço dos mecanismos de responsabilidade como refere (Peters, 2001: 49). Para outro autor, “os serviços tornaram-se mais flexíveis e mais responsáveis perante os cidadãos (...) mas indo em direção à identificação das desvantagens refere que “ na verdade, o managerialismo constitui não só um repositório de ideias velhas com novas roupagens, mas também as soluções de mercado apresentadas demonstram ser contraditórias e geradoras de mais problemas do que aqueles que resolvem” (Rocha, 2000: 13-14). A perda de valores na gestão pública é outra das desvantagens relevantes que são apontados.

Quanto ao NPS baseia-se na teoria democrática e não na teoria política e/ou económica como os modelos anteriores. Aposta nos valores partilhados, no diálogo gerador daquilo a que Gomes chama *direito líquido* como forma de alcançar objetivos. Os destinatários são encarados não como *utentes* ou *clientes* mas sim como *cidadãos*, ou seja centros de direitos e deveres. Há um desejo de contribuir para o desenvolvimento da sociedade, numa lógica negocial e através de uma discricionariedade maior que a existente na administração profissional mas de menor latitude do que a que se verifica no NPM. Este novo modelo não resolverá todos os problemas nem será uma solução acabada para a administração pública. Apresentará como principal desvantagem uma maior morosidade na medida em que assenta em processos negociais, necessariamente mais morosos, pois neste modelo “ o governo não é um ator racional que impõe unilateralmente a sua vontade.” (Rocha, 2000: 15). Mas, por outro lado, apresenta a vantagem de trazer de volta a importância de valores que não os do *mercado* o que faz, designadamente, através do encarar dos destinatários como *cidadãos* e não como *clientes*, atribuindo-lhes a possibilidade de, ativamente, participarem nos procedimentos de decisão.

### 1.2.5 A Convergência dos Modelos de Reforma

A apresentação segmentada que acabámos de fazer sobre os modelos teóricos pretende apenas facilitar a perceção do tema. A sucessão dos modelos teóricos enformadores da administração pública tem lugar num quadro de modernização, de reforma e de procura de modelos de funcionamento mais eficientes e mais eficazes com ganhos na qualidade dos serviços públicos. Pollit, em termos de reforma e ao nível da substância, identificou quatro componentes que considerou os principais: “What trajectory: scope and components: Finance, Personnel, Organization, Performance Measurement Systems” a que juntou mais três no âmbito do que apelidou de procedimento: “How trajectory: process of implementation: Top-down / bottom-up, Legal dimensions, Task allocation.”(Pollit, 2004: 67). Também não deixa de lembrar que “os governos são mais rápidos a anunciar o que vão fazer do que a prestar contas sobre os resultados da execução<sup>23</sup>”(Pollit, 2004: 93) e que “ different governments have different capacities for reform”.(Pollit, 2004: 102). Já para Peters, serão essencialmente três os tipos de reforma que se têm sucedido: “*Market reforms; Participatory reforms, Deregulatory reforms.*” (Peters, 1997: 79). De acordo com o autor, e numa análise sobre a aplicação das reformas por diversos países, a mais popular das reformas tem sido a *descentralization* seguida da *Quality Management* integrando ambas o tipo *Participatory reforms*. Nos países da OCDE, em que Portugal se inclui, a *Personnel Deregulation* é também bastante popular. Esta categoria enquadra-se no tipo *Deregulatory reforms*.

“(…) the anglo-american countries have tended to be the leaders in administrative reform”(Peters, 1997: 81)

---

<sup>23</sup> Nossa tradução a partir do texto original.

Numa outra perspectiva, para além da elaboração dos modelos, de acordo com Rocha têm sido duas as vias para implementação das diversas reformas. Uma a que chamou *radicalismo seletivo* e a que já nos referimos a propósito de Portugal, e a outra que designou de *mudança incremental*. “ A análise comparada de reforma administrativa nos países da OCDE permite encontrar estas duas estratégias”.(Rocha, 2001: 79).

Com referência, sobretudo à influência do NPM sobre a administração profissional, de acordo com aquele autor, pode afirmar-se que o modelo de modernização administrativa não foi único nos diversos países mas existem pontos em comum<sup>24</sup> designadamente ao nível da contenção da despesa pública, da introdução da gestão empresarial em determinados casos e na mudança do estatuto dos funcionários públicos. Se nos detivermos sobre a influência ideológica dos partidos que concretizam os modelos de reforma eis que “ (...) parties of political left may have more to gain from making the public more eficiente than parties on the right”(Peters, 1997: 85)

Também Giaque se debruçou sobre as mudanças nas organizações administrativas procurando perceber o impacto da nova gestão pública no funcionamento das organizações públicas, através de um trabalho de investigação aplicado na Suíça e no Canadá que abrangeu o ano de 2001 e 2002 em que aplicou um novo conceito:

As orientações para a nossa investigação e da construção de nossa análise são baseadas nos seguintes pressupostos: a regulação organizacional emergente no âmbito das organizações públicas baseia-se em novos mecanismos disciplinares, ou seja, sobre as ameaças e os medos compartilhados de eventuais sanções, bem como nas mudanças compartilhadas onde essas mudanças criam oportunidades para os indivíduos, o que resulta na aceitação deste modelo de regulação e sua legitimação. Chamamos a este modelo "burocracia liberal", a fim de enfatizar a natureza essencialmente paradoxal do processo, que combina a liberdade e constrangimentos, o neoliberalismo e a burocracia, a descentralização e concentração de poder. (Giaque, 2003: 568)

Deste trabalho e ainda que com diferenças de intensidade entre os dois países, pode o autor concluir que:

Um novo tipo de modelo de regulação organizacional quasi-comercial foi-se gradualmente penetrando nas organizações do sector público; há de facto uma configuração especial emergente no âmbito das organizações públicas durante um período de mudança inspirada pelos preceitos e princípios da economia neoliberal. (Giaque 2003: 586); Não seria razoável duvidar de que a 'burocracia liberal' é o tipo de regulação organizacional que pode proporcionar oportunidades e vantagens suficientes para garantir, a longo prazo, o envolvimento e compromisso dos membros do pessoal; Resta saber se as aberturas e possibilidades oferecidas pelas reformas continuarão no futuro a oferecer um contrapeso credível que permite às organizações públicas motivarem os seus funcionários. (Giaque, 2003: 589).

O autor chegou ainda a uma outra conclusão no que respeita a princípios comuns que estiveram na base de iniciativas de reforma no âmbito do NPM levadas a cabo em diferentes lugares:

---

<sup>24</sup>Uma vez que o elemento histórico, organizativo e outros promovem inevitáveis diferenças no tempo e no espaço.

Melhorar os serviços prestados ao público (e, portanto, ao cidadão-cliente); modernizar o processo de produção e, portanto, a organização produtiva dos serviços administrativos de modo a que ela se torne mais flexível e adaptável; definir mais claramente os objectivos a serem alcançados com base em um contrato de serviço (ou mandato) associado a uma dotação orçamental global; avaliar de forma mais sistemática o desempenho individual e colectivo, definindo critérios de avaliação; e em muitos casos, há um claro desejo de alcançar economias por meio do aumento da produtividade organizacional, enquanto se questionam sobre os meios de encontrar novas fontes de recompensas. (Giauque, 2003: 573)

A convergência dos modelos de reforma não será alheia à percepção subjetiva sobre os modelos teóricos já colocados em prática. Enfatizando a importância do modelo profissional burocrático nos nossos dias, sem prejuízo das suas disfuncionalidades e com referência ao caso português, sustenta-se que “uma das razões da sua limitada responsabilidade pública e de algumas das limitações em matéria de eficácia e de eficiência assentam precisamente numa *insuficiente burocracia*.”(Mozzicafreddo, 2001: 14). Numa visão idêntica global sustenta-se que “o modelo weberiano continua a servir como a base intelectual para pensar o governo” (Peters, 2009: 9) Será assim, pese embora com base nas tipologias elaboradas por Peters e por Pollit a que já nos referimos “se deva assinalar que as reformas da administração pública em Portugal se orientam também num contexto de *reformas baseadas na lógica de mercado*”(Mozzicafreddo, 2011: 50). Nessa mesma linha, “even where traditional hierarchies remained in place, the instruments of hierarchical coordination tended to change” (Pollit, 2004: 86) Também se defende que os funcionários públicos, embora mal amados pelo cidadão comum, têm um papel crucial na concretização das reformas naquilo que, na sequência delas, venha a ser a administração pública, como o autor refere na mesma obra em que se debruça sobre a função que desempenham os servidores públicos. O sentimento coletivo do cidadão comum vai no sentido de que“(…) burocracia é sinónimo de complicação” (Gomes, 2011: 391). Também ao nível dos políticos, os funcionários foram mal amados tendo em conta a sua supremacia e influência que por exemplo em Inglaterra foi espelhada na série humorística *Yes, Minister*. De certa forma, de acordo com Talbot<sup>25</sup> ela espelha a perda de influência dos políticos face aos altos funcionários de White Hall facto a que não foram estranhas as reformas profundas desencadeadas a partir de 1979 por Margaret Thatcher e continuadas por John Major. Dir-se-ia que a administração pública tem sido alvo de mudanças contínuas em busca de uma melhor adequação às necessidades dos cidadãos. “No dia-a-dia parece que está sempre igual mas há, na realidade, uma grande variabilidade” (Mozzicafreddo, 2010: 77). Como ensina o mesmo autor, quando se analisa a convergência dos modelos de reforma e avançando com um exemplo paradigmático torna-se evidente que “qualquer que seja o governo que esteja no poder, não diminui a administração pública nem a despesa pública”. (Mozzicafreddo, 2010: 81). Será importante lembrar que “o perfil e a dimensão da administração pública dependerão, basicamente, das funções que se atribuem ao Estado (Fonseca, 2003: 19). Em conclusão dir-se-ia que

---

<sup>25</sup> Na obra em que analisa a reforma da gestão pública britânica.

as iniciativas e modelos de reforma não terão sido concretizadas da mesma forma no tempo e no espaço mas “ respondem em grande parte a um padrão que é o de convergência de perspectivas analíticas na resolução prática e específica de problemas comuns.”(Mozzicafreddo, 2011: 51)

### 1.2.6 Trajetória Recente da Administração Pública Portuguesa

Ao percorrer o passado menos longínquo da administração pública portuguesa observamos que, no dizer de alguns autores:

Podemos dizer que a história da administração pública (...) compreende, desde a instauração do regime democrático, em 1974 quatro grandes fases que correspondem a perspectivas de reforma com linhas de força comuns, mas também importantes características próprias. A primeira (...) até 1980, a segunda (...) até 1986. (...) o período seguinte (...) terminou em 1996. Sucedeu-lhe a fase actual. (Gomes, 2001: 85).

Gomes, ainda sobre Portugal e com recurso a Campos<sup>26</sup> adianta que “ tendemos a hipervalorizar o conteúdo das reformas, mas “ quase nunca reflectimos sobre o processo” e, em regra,” ignoramos o contexto” em causa seja de ordem económica, social ou cultural ou tenha a ver com a alocação de recursos necessários.” (Gomes, 2001: 86). No nosso país, a preocupação de modernizar e reformar a administração pública é enformada por princípios constitucionais que resultam da Constituição da República de 1976 e que, de acordo com Bilhim, são: - O Princípio da Desburocratização; - O Princípio da Aproximação dos Serviços às Populações; - O Princípio da Participação dos interessados na Gestão da Administração Pública; - O Princípio da descentralização; e – O Princípio da Desconcentração. Para o mesmo autor, a existência destes princípios constitucionais “ obriga a administração pública a canalizar as suas energias para um esforço constante de adaptação ao meio envolvente.” (Bilhim, 2000: 29). De referir que, em Portugal:

Foi a constituição de 1933 que, pela primeira vez consagrou um princípio explícito de hétero - regulação do mercado (...) mas que (...) a revisão constitucional de 1971 não alterou o carácter autoritário da constituição de 1933, expresso nas limitações dos direitos dos trabalhadores e no regime de condicionamento industrial. Portugal rumava contra todas as marés da história do seu tempo. (Bilhim, 2000: 20).

É no quadro da atual Constituição da Republica Portuguesa, que entrou em vigor em 1976, das diversas revisões de que foi alvo e dos princípios constitucionais a que já se fez referência que Portugal enfrenta os desafios de modernização e reforma da administração pública. Em termos de grandes fases e para além do período de democratização entre 1974 e 1985, os anos de 1986 a 1995, foram caracterizados pela influência do NPM com a adoção do *radicalismo seletivo* como estratégia. Entre 1986 e 1992 a tónica terá sido na desintervenção e desburocratização e entre 1993 e 1995 na gestão da qualidade. De 1996 a 1999 assistiu-se à tentativa de reinvenção da administração pública numa “ abordagem mais eclética que faz lembrar a política de “re inventing government” ...”.(Rocha,

---

<sup>26</sup> Que, entre outras atividades, presidiu ao INA e empreendeu diversas reformas enquanto Ministro da Saúde.

2001: 115). Ainda assim, apesar de todos os esforços de modernização e reforma em 2002<sup>27</sup> a OCDE considerava a administração pública globalmente muito pobre em termos de qualidade. De acordo com o mesmo relatório a partir desse mesmo ano foram aprovadas medidas de emergência sobretudo para procurar reduzir a despesa pública e os salários. Em 2004 terão sido aprovados dois importantes instrumentos legais no âmbito da administração pública. Um relativo ao modelo de organização e funcionamento da administração central e outro relativo aos institutos públicos. Considera-se ali que a direção das reformas é apropriada mas será necessário aumentar a sua velocidade de concretização. Reconhece-se que a mudança de cultura que tal implica não facilita o processo mas defende-se ser determinante a continuação da reforma sem demoras e sem perder o ímpeto político que permitiu os progressos alcançados<sup>28</sup>.

O importante desafio da modernização e reforma da administração pública entre nós é enquadrado também no âmbito da diversas organizações internacionais a que pertencemos como a OCDE e sobretudo a EU que, neste último caso, se alarga e aprofunda no quadro de uma ordem jurídica própria, vinculativa<sup>29</sup> para os estados membros e, em alguns casos até, diretamente aplicável nas ordens jurídicas internas.

### **1.3 Cidadania e Administração**

O *instituto* da cidadania no âmbito da administração pública é uma das suas dimensões que se nos afigura relevante. É uma matéria no quadro da qual se manifesta o problema por nós identificado e a solução que apresentaremos com vista à sua resolução. Antes de elaborarmos nesse sentido importa olhar aspetos conexos com o tema cuja disponibilidade poderá enriquecer todos quantos seguem a nossa exposição.

#### **1.3.1 Consulta e Participação dos Cidadãos no Procedimento Administrativo**

Diversas são as formas de entender qual a dimensão e em que medida o envolvimento dos cidadãos deve ter lugar no que diz respeito ao procedimento de decisão administrativo. “(...) a concretização dos valores da cidadania implica a conciliação entre a eficiência e a justiça nos actos de administração e de governo da sociedade(...)”(Madeira, 2009: 21). Para além da participação no processo eleitoral conferidora de legitimidade, aspeto pacífico entre os cultores dos regimes democráticos, o grau de envolvimento que se deve verificar a jusante da eleição naquele procedimento parece também variar

---

<sup>27</sup>Em relatório que elaborou sobre Portugal.

<sup>28</sup>Nesse sentido, o INA – Instituto Nacional de Administração, que foi criado em 1979 foi recentemente extinto enquanto instituto para ser integrado na futura direção geral da qualificação do emprego público estrutura a criar no âmbito do PREMAC, cujas linhas gerais foram aprovadas pelo conselho de ministros em 20 de julho de 2011.

<sup>29</sup>Direito Comunitário Originário e Derivado.

quer no tempo quer no espaço. Pese embora todas as diferenças que possamos encontrar na sequência de uma análise comparada, a orientação para o cidadão e o envolvimento das sociedades no processo de mudança parece assumir uma centralidade incontornável nos novos paradigmas de reforma. Ela será, de resto necessária pois “ a questão que se coloca é a de ter uma melhor administração pública para servir os objectivos do sistema político democrático baseado na cidadania, e não a de ter um sistema político que sirva as necessidades de gestão da administração pública.” (Mozzicafreddo, 2001: 18). Para o mesmo autor, “(...) o cidadão é uma categoria social e contratual sujeito de direito e deveres ao qual a administração e o governo estão obrigados”(Mozzicafreddo, 2001: 149).

Mas o envolvimento dos cidadãos na elaboração das políticas públicas não pode ter apenas uma dimensão formal. Não poderá ser apenas uma questão de processo. Terá de conter uma dimensão material que dê origem a uma cada vez maior democratização da administração e fomenta o sentimento de pertença motivador ele próprio da participação. Ou seja “ a reforma passa pela capacidade de modificar as atitudes e os comportamentos dos funcionários e dos cidadãos em geral e não apenas por mudanças estruturais.” (Gomes, 2001: 90)

No caminho que importa trilhar rumo a um maior entrosamento entre cidadania e administração há problemas que é preciso não ignorar sob pena de não se chegar a bom porto. E esses problemas apresentam-se quer do lado dos cidadãos quer do lado da administração. Diversos são os autores que referem a existência de desconfiança mútua entre os cidadãos e a administração. Eis uma das questões que importa ultrapassar sob pena de fracasso ao nível dos resultados, sejam quais forem as medidas de participação a incrementar. Para além da desconfiança e, de acordo com Mozzicafreddo, não podemos esquecer outras disfuncionalidades entre as quais avultam a desmotivação e desconsideração pelo dever público e a perda da ética de serviço público do lado da administração pública e o desinteresse em participar na melhoria da administração bem como a exigência dos direitos e negligência dos deveres, do lado do cidadão. Mas pese embora todas as dificuldades “(...) over 29 years later, the issues of public participation and the need to involve citizens in decision-making within public services continues to be of prime concern”(Farrel, 2000: 1).

Entre nós e como já fizemos referência, a questão da participação dos cidadãos na gestão pública está consagrado ao mais alto nível, sob a forma de princípios constitucionais o que deixa bem presente a preocupação do legislador sobre a importância da matéria que tem sido assumida como “ uma preocupação constante de todos os governos”(Bilhim, 2000: 29). “ O grande objectivo de reforma da administração pública em Portugal continua a ser o de transformar as suas relações com a sociedade, criando uma nova cultura organizacional na perspectiva da receptividade do cidadão.”(Gomes, 2001: 89). Isso passa por um conjunto de alterações organizacionais num sentido que terá de originar o desenvolvimento incremental de “ estruturas de inserção dos cidadãos” (Mozzicafreddo, 2001: 155).

A introdução do livro de reclamações, de períodos obrigatórios de consulta pública em determinados procedimentos administrativos, bem como a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo são exemplos de mecanismos já introduzidos na nossa administração

pública que se revelaram muito importantes no objetivo de aumentar a participação dos cidadãos no procedimento de decisão.

A subordinação da administração pública ao princípio da legalidade implica que não seja concebível a sua reforma sem modificação do quadro normativo através do qual a organização e actividade administrativas se inscrevem na realidade social. O Código do Procedimento Administrativo é um bom exemplo do que, nesta matéria, se pode fazer, criando condições para uma relação da administração com os cidadãos onde participação, informação e colaboração passaram a fazer parte do léxico comum dos serviços públicos. (Gomes, 2001: 89).

Mas será necessário progredir avançando para outras iniciativas que possam fomentar o aprofundamento da participação dos cidadãos. Será preciso:

Reflectir sobre as possibilidades de implementação de uma série de comissões onde os cidadãos, representados num mecanismo a definir, possam participar, em níveis diferenciados, no diagnóstico das situações, nas deliberações e no processo de implementação das decisões dos actos administrativos. (Mozzicafreddo, 2001: 153-154)

Esta reflexão tem muito que ver com a finalidade deste nosso trabalho. O que com ele pretendemos é, de facto e no que respeita ao conteúdo do último capítulo, contribuir para, num determinado contexto administrativo e territorial, no caso o Município de Santiago do Cacém, sugerir a criação de determinados mecanismos organizativos que fomentem a quase inexistente participação ou, melhor dito, consulta dos cidadãos no procedimento municipal de decisão. Por vezes, somos assaltados pela dúvida se não estaremos, com a criação desses mecanismos, a contribuir para burocratizar a administração no sentido negativo do termo. Mas os fins talvez venham a justificar os meios pois como ensina Mozzicafreddo, “ a institucionalização de organismos de níveis diferenciados, mesmo que aumentando a dimensão e a regulação normativa da própria administração, podem vir a definir um sistema público não apenas mais funcional como sobretudo mais orientado para os valores da cidadania.” (Mozzicafreddo, 2001: 154). De novo os valores a que Pichas<sup>30</sup>, como vimos, atribui enorme relevo na análise dos sucessivos modelos teóricos de reforma. Mas também valores que o autor reivindica como devendo estar sempre presente em toda e qualquer modernização e/ou reforma da administração pública.

### **1.3.2 Portugal: O Princípio Representativo como Opção Constitucional**

As sociedades enquanto comunidades políticas podem organizar-se de forma diversa. “ A comunidade política é composta por todos aqueles que estão sujeitos à disposição imperativa dos valores, ou seja, por todos os cidadãos, quer se encontrem ou não no território abrangido pelo sistema”. (Pasquino, 2005: 13). Com o advento do estado moderno organizado sob a égide do estado de direito, o modelo de representação passou a enformar a maneira como se organizam a quase totalidade dos estados

---

<sup>30</sup>No âmbito da importância que dispensa à ética no serviço público.

democráticos. Todavia, casos existem em que, por razões várias, a componente de democracia direta assume uma relevância mais acentuada como acontece no caso da Suíça. Mas o modelo representativo não será de fácil definição<sup>31</sup>. Ensina ainda Pasquino<sup>32</sup> que Sartori, autor a que faz referência na sua obra de 2000, terá criado uma visão mais estruturada dos conceitos possíveis de representação tendo elencado sete. A teoria eleitoral da representação; a teoria da representação como responsabilidade – que são a forma de representação democrática mais divulgada; a teoria da representação como mandato; a teoria da representação como *idem sentire*; a teoria consensual da representação; a teoria participacionista da representação, que se caracteriza por ser um sistema em que “ o povo participa significativamente na formação das decisões políticas fundamentais” e que nos interessa como aprofundamento das duas primeiras teorias, constituindo um sistema no âmbito do qual se enquadra o nosso trabalho. Por fim, e para o autor, a teoria da representação como semelhança que parece ser impraticável. Portanto a questão é complexa o que leva a que não se deva enveredar por uma abordagem simplista do *instituto* uma vez que “qualquer reflexão sobre a representação deve, pois, partir da constatação de que a representação política não se esgota nas organizações partidárias nem nas bancadas parlamentares”(Pasquino, 2005: 198).

No que ao nosso país diz respeito, apesar do modelo de representação se manifestar em variadas dimensões na organização da *res pública* olhemos a Constituição da República Portuguesa no que diz respeito à dimensão global do modelo, sem prejuízo de uma referência às regiões autónomas e ao poder autárquico como dimensões do modelo representativo. O sistema político português caracteriza-se por ser um sistema que assenta no modelo de representação que decorre da opção constitucional. Isto, sem prejuízo de alguma mitigação resultante da consagração, elevada também ao nível constitucional, de variáveis de participação direta dos cidadãos nos processos de formação da decisão. Nesse sentido, determina o artº2º da CRP que:

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

Ressalta o facto de se pretender que Portugal seja um Estado de direito democrático e que a participação dos cidadãos seja um valor efetivo enformador da organização do poder aos seus mais variados níveis. Isso mesmo sai reforçado da ideia que se retira do artº109º CRP:

A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.”

Estatui o artº108º da CRP que” O poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da constituição.

---

<sup>31</sup> Isso mesmo é possível constatar em Pasquino.

<sup>32</sup> Autor italiano com obra publicada no âmbito da Ciência Política.

Também nos termos constitucionais, nº1 artº110º CRP, o parlamento nacional, o governo e o presidente da república são órgãos de soberania e são integrados por representantes na concretização do sistema de governo adotado no país, sistema também ele mitigado a que se convencionou chamar semipresidencialista. “O presidente da república representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas.” Nos termos do nº1 do artº120º da CRP. Trata-se de um sistema que recebe influências quer do modelo presidencialista quer do modelo parlamentarista. O sistema francês é também designado de semipresidencialista mas diferente do português onde a preponderância do presidente da república é menor que em França.” O sistema português tornou-se em 1982 ainda mais diferente do francês na medida em que reforçou a separação entre o presidente e o governo (...).” (Miranda, 2003: 412).

Nos parlamentos e nos governos regionais o sistema de representação segue a mesma linha da assembleia e do governo da república, sem prejuízo das diferenças em termos de características típicas de cada órgão individualmente considerado. O primeiro-ministro é nomeado pelo presidente da república nos termos da f) do artº133º tendo em conta o nº1 do artº187º tal como os membros do governo sob proposta do primeiro-ministro, de acordo com a h) do mesmo artigo, todos da CRP. Nos termos da d) do artº163º da lei fundamental, a assembleia da república aprecia o programa do governo cuja aprovação legitima a governação. O governo é politicamente responsável perante o parlamento sem prejuízo dos poderes do presidente da república no que respeita à possibilidade da sua demissão e exoneração do primeiro-ministro, nos termos da g) do artº133º da CRP. De acordo com o artº182º da lei fundamental o governo é também o órgão superior da administração pública.

Ao nível regional, importa notar que a CRP prevê a criação de regiões administrativas no seu nº1 do artº236º e estabelece o seu regime nos artºs255º e seguintes da CRP mas as mesmas ainda não foram instituídas em concreto pese embora a lei nº19/98<sup>33</sup>. A propósito do tema foi realizado um referendo nacional cujos resultados foram desfavoráveis à criação das regiões administrativas.

Quanto às regiões autónomas, os órgãos representativos da região são a assembleia legislativa regional e o governo regional. Relativamente à região autónoma da Madeira, é assim nos termos do nº1 do artº6º conjugado com o nº1 do artº7º, ambos do estatuto político administrativo da região<sup>34</sup>. Relativamente à região autónoma dos Açores o modelo a situação é idêntico de acordo com o nº1 do artº5º do respetivo estatuto político - administrativo<sup>35</sup>. A representação da região é feita de acordo com os nº1 e nº2 do artº6º do mesmo estatuto. Ainda na região autónoma dos Açores o governo toma posse perante a assembleia legislativa regional a) artº34º e é perante ela politicamente responsável de acordo com o artº82ºdo estatuto da região. O presidente do governo é nomeado pelo representante da

---

<sup>33</sup> Lei de Criação das Regiões Administrativas, publicada a 28 de abril.

<sup>34</sup> Lei nº13/91, de 5 de Junho, alterada pela Lei 130/99, de 21 de Agosto e pela lei 2/2000, de 21 de junho.

<sup>35</sup> Lei nº2/2009, de 12 de Janeiro.

república para a região e mantém-se em funções mesmo em caso de demissão do governo, até que o governo seguinte tome posse nº5 artº81º. Os membros do governo regional são nomeados pelo representante da república sob proposta do presidente do governo regional nº2 do artº81º. De acordo com o artº76º do estatuto político - administrativo da região, o governo regional é o órgão superior da administração pública regional autónoma.

Na região autónoma da Madeira, o governo é politicamente responsável perante a assembleia legislativa regional de acordo com o artº58º do estatuto da região. O presidente do governo é nomeado pelo representante da república para a região nos termos do nº1 do artº57º. Os membros do governo regional são nomeados pelo representante da república sob proposta do presidente do governo regional nos termos do nº2 do mesmo artigo. Ainda de acordo com o artº55º também do estatuto político-administrativo da região, o governo regional é o órgão superior da administração pública regional.

Ao nível autárquico, nos termos constitucionais e para além das regiões administrativas, são autarquias locais as freguesias e os municípios. Nos termos da lei, “ os órgãos representativos do Município são a assembleia municipal e a câmara municipal” nº2 artº2º da lei nº169/99<sup>36</sup>. As assembleias municipais e as câmaras municipais são eleitas diretamente, em lista própria, ao contrário do que acontece com os governos regionais e com o governo da república, cujo responsável é nomeado pelo representante da república e pelo presidente da república respetivamente, tendo em conta os resultados eleitorais nas eleições para as assembleias legislativas regionais por um lado e para a assembleia da república por outro. As assembleias de freguesia são eleitas diretamente e, por sua vez, elegem indiretamente o executivo da junta de freguesia com exceção do presidente que é eleito diretamente por ser o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia de freguesia, de acordo com a parte final do nº1 do artº9º e primeira parte do nº1 do artº24º ambos da lei nº169/99.

É precisamente no âmbito autárquico e ao nível das freguesias que a constituição e a lei preveem um caso de concretização da democracia direta pese embora o modelo constitucional existente seja, como já vimos, globalmente considerado como representativo. Estamos a referir-nos ao plenário de eleitores, figura prevista no nº2 do artº245º e cujo regime está previsto no artº255º e seguintes da CRP e no artº21º da lei nº169/99. Estamos perante uma situação que é residual e que se verifica nos casos em que na Freguesia não existam mais do que cento e cinquenta eleitores. Para que as deliberações do plenário sejam válidas é preciso que sejam aprovadas por, pelo menos, dez por cento dos eleitores, de acordo com o estabelecido no nº2 do artº21º da LAL. Para funcionamento do plenário são aplicáveis as regras previstas para o funcionamento das assembleias de freguesia, com as devidas adaptações, de acordo com a norma remissiva prevista no artº22º daquele diploma legal. Mas esta situação tende a deixar de existir. Na atualidade existem no país 4259 freguesias. O XIX governo constitucional, em funções, pretende concretizar alterações neste âmbito e, de acordo com o *documento verde da reforma administrativa* que fez publicar e que assume como prioridade, prepara-se para reduzir, de forma

---

<sup>36</sup> Lei de Atribuições e Competências das Autarquias Locais, publicada a 18 de Setembro e ulteriores alterações.

significativa, o número de freguesias<sup>37</sup>. Alega-se a necessidade das freguesias restantes ganharem escala para se tornarem mais eficientes.

Para além daquele caso esporádico de democracia direta, como temos vindo a observar, o nosso sistema caracteriza-se por ser, nos termos constitucionais, um sistema com preocupações efetivas no que respeita a uma real participação dos cidadãos na administração da *res publica*. Essa preocupação tem conduzido à adoção de um conjunto de *institutos* facilitadores da participação dos cidadãos na vida pública, no período que medeia entre eleições. São exemplo disso mesmo: a introdução do código do procedimento administrativo<sup>38</sup> a que já se fez referência, mas também o referendo nacional, o referendo regional e o referendo local. De assinalar também o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos como um passo significativo para a concretização do objetivo de aumentar a participação dos cidadãos na gestão pública. Relativamente ao referendo de acordo com a b) do artº16º da CRP compete à assembleia da república estabelecer o regime dos referendos. A adoção deste instituto concretiza o princípio democrático previsto no artº2º da CRP que enforma o princípio do Estado de direito. De acordo com o nº1 do artº115º da CRP:

Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, em matérias das respectivas competências, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei.

Importa também ter em conta a lei orgânica do regime do referendo<sup>39</sup>. A figura do referendo já foi utilizada algumas vezes, designadamente sobre a questão da interrupção voluntária da gravidez e sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, como referimos.

Ao nível regional o referendo também está previsto na constituição. Estipula o nº2 do artº232º que:

Compete à Assembleia Legislativa da região autónoma apresentar propostas de referendo regional, através do qual os cidadãos eleitores recenseados no respectivo território possam, por decisão do Presidente da República, ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, acerca de questões de relevante interesse específico regional, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 115º.

No que diz respeito ao referendo local estipula a CRP no seu artº240º que “as autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer.”. A constituição remete para o regime jurídico do referendo local<sup>40</sup>, como complemento legislativo onde se determina a eficácia que o referendo deverá ter. Têm tido lugar alguns referendos locais pelo país como por exemplo no Cartaxo e em Tavira mas a utilização deste instrumento tem ficado aquém das expectativas. Quanto ao

---

<sup>37</sup> Como consta da p10 do mesmo *Documento*.

<sup>38</sup> D/L nº 442/91, de 15 de novembro e alterações seguintes.

<sup>39</sup> Lei nº 15-A/98,3 de Abril.

<sup>40</sup> Lei nº4/2000, de 24 de agosto com as alterações seguintes.

direito de iniciativa legislativa dos cidadãos ela está prevista nos artº167º da CRP nos seguintes termos:

A iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores, competindo a iniciativa da lei, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembleias Legislativas.

Foi regulamentada em 2003<sup>41</sup> estabelecendo o artº1º que:

A presente lei regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, nos termos do artigo 167.º da Constituição, bem como a sua participação no procedimento legislativo a que derem origem.

Atualmente está em curso uma iniciativa de cidadãos no âmbito deste importante mecanismo de participação dos cidadãos no âmbito do procedimento legislativo.

Concluimos ser o nosso sistema de tipo representativo em que estão presentes mecanismos de participação dos cidadãos. É assim quer ao nível político através dos referendos, quer ao nível legislativo no âmbito do direito de iniciativa legislativa dos cidadãos e ainda ao nível administrativo, através de vários instrumentos como o CPA. Embora estejamos longe dos níveis desejáveis de participação cidadã, na vigência da constituição de 1976 o país deu passos na concretização dos comandos constitucionais que constituem os alicerces da democracia participativa cuja relevância não podemos ignorar.

---

<sup>41</sup> Lei nº 17/2003, de 4 de junho

## CAPITULO II - CONSULTA E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

### 2.1 Um Olhar sobre a Realidade em Outras Paragens

Os fenómenos ligados à participação dos cidadãos na formulação das decisões e das políticas públicas terão tido o seu início, enquanto modelo organizado e desenvolvido como mitigação da democracia representativa pela democracia direta, por volta de 1989 na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. O modelo foi idealizado e levado à prática pelo Partido dos Trabalhadores na sequência da sua chegada ao poder e com base em ideias já afloradas nos anos setenta do séc. xx sobretudo por católicos progressistas, pelo associativismo reivindicativo e por movimentos da esquerda política. O modelo de Porto Alegre é identificado como de origem bottom-up ao contrário da maioria de outros modelos alternativos que têm a sua origem a partir de iniciativas institucionais. O chamado *orçamento participado* expandiu-se por todo o Brasil sendo hoje uma realidade em mais de duzentas cidades do país com destaque para Belo Horizonte, Belém, São Paulo para além da cidade de Porto Alegre. Esta realidade é indissociável dos movimentos de modernização e de reforma da administração pública e do incremento da concretização do conceito de cidadania na sua relação direta e de interinfluência com a gestão da *res pública*.

A experiência pioneira ocorrida no Brasil foi inspiradora de muitas outras que se lhe seguiram no tempo e no espaço em diferentes lugares do mundo. Desde aí e um pouco por todo o lado, da América Latina à Europa e de África à América do Norte se tem procurado introduzir mecanismos de democracia direta no modelo dito de representação tal como o conhecemos nas democracias modernas e ocidentais. Esses mecanismos têm um duplo objetivo de acrescer empowerment e accountability aos cidadãos no que respeita ao procedimento de decisão no âmbito da definição das políticas públicas. Por ser um modelo pouco polémico, o que não quer dizer que não deva estar sujeito a críticas, como chega a constatar o próprio Banco Mundial em relatório em que se refere ao assunto, impõe-se uma referência ao caso de Porto Alegre dada a sua determinante influência para o que surgiu depois.

No dizer de Avritzer<sup>1</sup>, são exemplo disso mesmo os casos de Montevideu, Córdoba e Saint-Dennis, em França. Mas o facto de se constituir como referência não deve fazer esquecer por um lado a *complexa engenharia de participação* que caracteriza o modelo e, por outro, a incerteza em torno de saber se este modelo de gestão pública será exportável internacionalmente, sem perder a sua eficácia, tendo em conta a eventual não existência de similitudes essenciais em termos de público - alvo e de outras condições necessárias para que sejam atingidos os objetivos.

De acordo com Navarro e socorrendo-nos deste autor para caracterizar o modelo de Porto Alegre dir-se-ia que é um modelo que se consubstancia na organização de um conjunto de assembleias

---

<sup>1</sup> No trabalho que fez sobre o orçamento participativo e a teoria democrática.

deliberativas entre março e junho, duas delas sob coordenação do governo municipal “ chamadas de rodadas mas que são precedidas de reuniões menores organizadas em cada bairro pelas próprias comunidades”(Navarro, 2000: 215). Para além destas reuniões, têm lugar um sem número de outras que escapam até ao controle da organização dada a sua grande informalidade. São reuniões que ocorrem entre as “rodadas”. Nas rodadas, são as autoridades municipais que definem os temas das reuniões por acordo com as comunidades Por outro lado, com a finalidade de envolver as classes médias pouco envolvidas nas assembleias que têm lugar até este momento do desenvolvimento do processo, são posteriormente realizadas reuniões plenárias temáticas que também visam envolver os grupos organizados como sejam os sindicatos.

Na primeira rodada o município apresenta a sua ação e presta contas sobre a execução do ano anterior. É um momento de “ Avaliação pública do governo municipal”(Navarro, 2000: 216). Nesta reunião o governo municipal explica qual o plano de investimento que considera dever ser concretizado no ano seguinte. È neste momento que comunica à população o montante de recursos disponíveis para o próximo ano e que são eleitos os representantes da comunidade que devem atuar no âmbito do processo. Será eleito um delegado por cada vinte representantes presentes na rodada. Entre as duas rodadas os delegados irão participar em diversas reuniões, que são reuniões de importância menor em comparação com a importância que no modelo se atribui às rodadas. São eles que irão decidir sobre as prioridades gerais. De acordo com aquele autor, dentro de cada prioridade geral serão depois estabelecidas as prioridades específicas. O mandato dos conselheiros é de um ano apenas renovável por uma vez. Reúnem uma vez por semana e coordenam todo o trabalho de elaboração do orçamento e do plano de investimentos do Município. A este conjunto chama-se “ peça orçamentária” que, uma vez apresentada até 30 de Setembro, se for aprovada pela Câmara dos Vereadores, é de aplicação obrigatória para o ano seguinte. O plano de investimentos é elaborado em obediência a um vasto conjunto de critérios que não podem deixar de ser observados.

Quando se completa a segunda rodada do OP, todas as indicações ponderadas são somadas, e então é possível saber quais as três principais prioridades selecionadas para o ano seguinte, para toda a cidade, como um resultado das escolhas das dezasseis regiões (...). (Navarro, 2000: 218).

Após a definição de prioridades segue-se a confrontação com um conjunto de parâmetros predefinidos que são as escolhas específicas estabelecidas, alocando-se em seguida os recursos disponíveis.

Quando o orçamento e o seu respectivo plano de investimentos está pronto, é aprovado pelo COP, torna-se uma “proposta de lei” apresentada pelo chefe do executivo e é enviada à Câmara de Vereadores onde é analisado e votado. Se aprovado torna-se lei.(...) O orçamento e suas determinações trazem uma grande legitimidade social e os vereadores geralmente o examinam com pouca margem de manobra para propor alterações. (Navarro, 2000: 219).

Eis uma panorâmica, necessariamente superficial, do modelo de orçamento participado de Porto Alegre, mas que nos permite ter uma ideia da forma como são envolvidas os cidadãos e os grupos na

proposta de orçamento e plano de investimentos a submeter à Câmara de Vereadores. De referir que a Câmara dos Vereadores não é o órgão executivo do Município mas sim o órgão deliberativo, equivalente entre nós à Assembleia Municipal.

Uma das grandes questões que com este modelo se levantam tem que ver com o sempre presente conflito entre a legitimidade que emerge da participação direta dos cidadãos no processo de elaboração do orçamento e do plano de investimentos a dita “peça orçamentária” e a legitimidade eleitoral alcançada nas urnas na sequência de eleições livres e democráticas. Ou seja, a legitimidade típica do Estado de Direito concretizado através do sistema de representação. Da formulação do autor decorre esse conflito quase permanente que se depreende da sua afirmação no sentido de constatar a dificuldade dos eleitos representantes em propor alterações à proposta que lhe é submetida e que é fruto da participação direta dos cidadãos e dos grupos. Será certamente um conflito insanável que só o bom senso permanente em ordem a prosseguir o interesse público e da comunidade logrará permitir razoáveis níveis de convivência pacífica ainda que, aqui ou ali, esta se possa revelar um tudo nada musculada.

Na sequência do êxito alcançado a partir de Porto Alegre assistiu-se, como já referimos, a uma proliferação de experiências em diversos pontos do mundo. Esse facto entronca na abrangência global das tendências de modernização da administração, da disseminação planetária dos modelos teóricos enformadores da ação administrativa a que fizemos referência no capítulo inicial. Não nos deteremos pormenorizadamente sobre elas. Com base nas referências de Yves Sintomer no workshop organizado pela OCDE e a que já aludimos, que decorreu na Eslovénia, em 2008, é possível compreender a evolução do fenómeno em termos quantitativos. No que diz respeito ao interior do Brasil, este autor fala em *expansão impetuosa* para caracterizar a disseminação pelas várias cidades do país, que permitiu já abranger cerca de metade da população. Na América Latina até 2008 estariam já envolvidas neste procedimento de participação dos cidadãos no processo de decisão cerca de dezasseis mil cidades.

Na Europa, em 1993 não se conhecia qualquer experiência mas em 2005 eram já 55 as cidades envolvidas em procedimentos participativos, abrangendo quase cinco milhões de pessoas. A subida foi quase vertiginosa a partir de 2003. A Espanha é o país que mais se destaca seguindo-se a Alemanha e Portugal quase a par. Do ponto de vista da distribuição das várias experiências na Europa pelas diversas famílias políticas, os sociais-democratas representam quase cinquenta por cento e os comunistas seguem-se-lhe com cerca de 36 por cento. A longa distância estão os conservadores e liberais, reservando-se a restante percentagem para outros grupos não integráveis nas famílias políticas anteriores. Como já tivemos oportunidade de referir as experiências europeias caracterizam-se por terem um impulso top-down ao contrário do caso de Porto Alegre cujo impulso é bottom-up.

No que concerne a algumas experiências europeias cada uma tem as suas particularidades mas têm em comum o facto de se basearem numa colaboração entre os governos locais e os seus cidadãos. Vejamos exemplos breves do que acontece em França e Alemanha. A título de curiosidade, no Reino

Unido, em Manchester, existe uma iniciativa da igreja ação contra a pobreza. Trabalha com o governo local na concretização do modelo adotado de orçamento participativo e os resultados têm sido positivos. Para vermos até que ponto pode chegar a diversidade de modelos, e de atores, tal como acontece em Modena, “In Jun (Granada) the government provided every family with a computer and training (Jun has a population of only 2800) so residents could participate in the budget sessions online”<sup>2</sup>. De acordo com o mesmo documento, por exemplo a experiência francesa tem vindo a ser levada a cabo pelos partidos de esquerda e os quatro principais objetivos são: promover a governança a nível local; reduzir os eventuais conflitos entre diferentes grupos sociais e estimular a coesão da comunidade; promover a democracia participativa envolvendo os cidadãos no processo de decisão; e, por fim, promover o diálogo entre os eleitos e os cidadãos. O modelo francês caracteriza-se pela realização de assembleias abertas em que todos podem participar. Ao nível dos orçamentos municipais a intervenção dos cidadãos acontece apenas ao nível da consulta. Este é o caminho que também nós iremos seguir no modelo que, a seu tempo, teremos oportunidade de apresentar. Também julgamos que é a melhor solução para iniciar um caminho de colaboração entre a comunidade municipal e os seus eleitos numa fase em que o envolvimento dos cidadãos é insignificante.

A seu tempo poder-se-á caminhar para níveis mais avançados que podem chegar a uma efetiva participação dos cidadãos no processo municipal de decisão. Em Morsang-sur-orge que é um Município suburbano de classe média com cerca de 19.500 habitantes onde a experiência participativa é bastante desenvolvida foram criados em 1998 oito conselhos participativos e a cada um foi atribuído o montante de 60.000,00€. Os 480.000,00€ atribuídos aos conselhos locais correspondem a cerca de 20% do total do investimento a realizar. É total a autonomia para decidir a afetação de projetos locais à verba atribuída a cada conselho local. Em 2005 foram introduzidas mais cinco reuniões temáticas. Os resultados de todas as reuniões são apresentados ao conselho municipal.

Eis uma das características que não iremos adotar no nosso modelo. Com efeito, não entendemos adequado alocar previamente verba para ser alvo de afetação a projetos, transferindo a decisão para a comunidade. Entendemos que a decisão final deverá sempre caber aos eleitos. A seu tempo desenvolveremos melhor os fundamentos da nossa opção.

Na Alemanha as várias experiências têm vindo a ser apoiadas por vários partidos. Na base da sua implementação esteve a preocupação com elevados níveis de abstenção em termos de participação eleitoral que fez reear uma crise da democracia representativa. De acordo ainda com a mesma fonte, a experiência participativa foi encarada como uma forma de introduzir transparência no procedimento de decisão. Uma forma de envolver mais os grupos e os cidadãos nos processos de decisão enquadrável no conceito de *governar em governança* a que nos referimos na abordagem teórica a que nos dedicámos no capítulo anterior. Ao contrário da França que desenvolve a sua experiência a partir do modelo de Porto Alegre, a Alemanha baseia-se no modelo neozelandês de Christchurch que não

---

<sup>2</sup> Para uma informação mais completa ver o portal [www.participatorybudgeting.org.uk](http://www.participatorybudgeting.org.uk).

inclui uma participação no procedimento de decisão nos mesmos termos de Porto Alegre. A opção é mais pelo modelo de consulta. O processo envolve três fases. Na primeira os cidadãos recebem informação sobre o orçamento e recursos disponíveis; na segunda fase os cidadãos são consultados através de assembleias sobre quais julgam dever ser as prioridades e, na terceira fase a versão final das prioridades é aprovada pelo órgão competente. A cidade de Esslingen é uma das que põe em prática este modelo. Foram criados espaços internet onde os cidadãos podem receber formação para poderem participar em debates *on line* promovidos no âmbito do modelo. Esta é uma similitude com o que se faz em Jun, Granada em Espanha como já referimos. Relativamente às instituições europeias também se pode constatar a existência de interesse no fomento da dimensão participativa. No que respeita à Rede Europeia de Aprendizagem sobre Empowerment e a Inclusão, no passado dia 22 e 23 de Fevereiro, decorreu uma reunião nas instalações do Fundo Social Europeu, em Bruxelas, em que “projectos locais de diferentes países europeus foram seleccionados para participar na discussão directa com uma das treze redes existentes...(…) Com esta reunião pretendeu-se discutir a forma de incorporação do *empowerment* nas medidas que estão a ser equacionadas para o próximo período de programação financeira do Fundo Social Europeu (FSE)” .<sup>3</sup> De acordo com a mesma fonte:

(…) O trabalho da Associação In Loco com múltiplas autarquias para a promoção de processos de Orçamento Participativo evidenciou o potencial de acção na promoção da participação cidadã dentro das Administrações Locais, e que tal tem um contributo directo na construção de poderes locais mais eficientes e inclusivos. Trata-se no fundo de reforçar a actuação destas estruturas na promoção da emancipação social dos cidadãos, em detrimento das tradicionais políticas de cariz mais assistencialista. Por estas razões, o manual também incluirá elementos sobre a forma como o *empowerment* pode conduzir a administrações públicas mais eficientes na promoção da participação cidadã e da inclusão social.

Esta associação irá ser responsável no nosso país pela apresentação de três estudos caso relacionados com o empowerment e, um deles versará sobre o orçamento participativo Portugal. Na América latina as várias experiências levadas a cabo têm obtido resultados bastante positivos. Veja-se um pequeno resumo dos efeitos positivos nas zonas mais pobres e deprimidas, provocados por algumas dessas experiências:

In Ilo, Peru, the local government spent twice as much in the poorest areas than it did in the richest ones. A study of 2007 found that the funds allocated through PB projects in Peru correlated positively with the population’s needs in terms of accessing Basic infrastructure like water, sanitation and electricity, and benefited mostly poor districts. In Porto Alegre, Brazil, the majority of the US\$ 400 million allocated through PB in 1996-2003 went to poor and under-served districts. In Belo Horizonte, Brazil, in the period 1994-2006, the location of PB directly correlated with poverty levels, ensuring that lower income families benefited the most from PB projects. In Montevideo, Uruguay, 88% of the budget for highway

---

<sup>3</sup> Nota de imprensa da Associação in loco que está disponível no portal: [http:// www.in-loco.pt](http://www.in-loco.pt)

administration, 79% of the budget for sanitation and 70% of the budget for lighting went to the poorest areas.<sup>4</sup>

De salientar que os modelos de participação dos cidadãos no procedimento de decisão pública na América Latina têm vindo a ser implementados, para além do Brasil, na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

## **2.2 Modelos em Execução no País: Dois casos no Alentejo.**

Em Portugal inúmeros são os municípios que já decidiram avançar com modelos de envolvimento dos cidadãos no procedimento autárquico de decisão. E nesse contexto existem modelos bastante diversos. São exemplo disso mesmo Aljustrel, Almodôvar, Amadora, Cascais, Castro Verde, Condeixa, Lisboa, Odemira, Trofa, entre muitos outros. Não seria adequado caracterizar de forma exaustiva todas as experiências referidas a título de exemplo tendo em conta a natureza do nosso trabalho. Por isso mesmo, escolhemos apenas dois casos para ilustrar de forma mais pormenorizada o que se vai fazendo no país. Uma vez que o modelo por nós idealizado diz respeito ao Município de Santiago do Cacém, iremos deter-nos em duas experiências desenvolvidas na região Alentejo cujo território é contíguo ao Município de Santiago do Cacém. São os casos de Aljustrel e de Odemira. Faremos referência circunstanciada a cada um e não deixaremos de tecer alguns comentários críticos sempre que considerarmos oportuno, mas sem que tal constitua qualquer tentativa de, do ponto de vista axiológico, procurar qualificar cada modelo. Impõe-se até afirmar que, tendo em conta o afastamento evidente entre eleitos e eleitores, sobretudo na conjuntura em que nos encontramos, o facto de existirem autarquias que apostam em modelos de envolvimento dos munícipes no procedimento de decisão municipal é por si só uma opção louvável e que, a todos os títulos, se deve incentivar. Uma opção que aprofunda a cidadania na sua relação com a administração pública, promovida por alterações legislativas relevantes, *máxime* a entrada em vigor do CPA, no âmbito de tendências teóricas ao nível da organização da administração pública que atribui novas responsabilidades aos grupos e aos cidadãos.

### **2.2.1 O Caso de Aljustrel**

Do ponto de vista da sua caracterização física, o Município de Aljustrel fica no Baixo Alentejo, distrito de Beja, ocupa uma superfície de 458 Km<sup>2</sup>, tem 9257 habitantes, de acordo com os Censos de 2011, distribuídos por cinco freguesias: Aljustrel, Ervidel, Messejana, Rio de Moinhos e São João de

---

<sup>4</sup> Ver portal eletrónico disponível em [www.ella.practicalaction.org](http://www.ella.practicalaction.org), que se refere ao orçamento participado e à participação cidadã para melhores políticas públicas.

Negrilhos. Nas eleições autárquicas de 2009 a Câmara Municipal mudou de presidente e de força política maioritária. Na sequência dessas alterações foi adotado um modelo de envolvimento dos cidadãos nas decisões municipais.

### 2.2.1.1 Caracterização do Modelo

Este modelo de envolvimento dos munícipes no procedimento de decisão desenvolve-se no âmbito da *agenda 21* e decorre nos meses de Outubro e Novembro e focaliza-se diretamente na componente dos recursos que são disponibilizados para as despesas de investimento. Mas não se faz sentir sobre a totalidade desses recursos para despesas de capital mas apenas sobre 1,5% do seu montante global. Esta é uma característica peculiar do modelo pois trata-se de uma percentagem aparentemente reduzida. De acordo com as regras de funcionamento<sup>5</sup>, para além do remanescente dos recursos para investimento, são excluídas do modelo, a totalidade das despesas correntes. Este aspeto, a acrescer ao anteriormente referido mantém a limitação do objeto sobre o qual os cidadãos farão incidir as suas propostas. O processo, embora se designe *orçamento participativo* autodefine-se, expressamente, como um processo de natureza consultiva. Esta diferenciação não será de somenos do ponto de vista concetual. Fica-nos a ideia que se trata de uma confusão de conceitos em que os termos são utilizados como sinónimos sem que, de facto, o sejam. O modelo envolve a realização de reuniões públicas no total de cinco, uma por cada Freguesia. Em cada reunião poderão ser tratadas questões do interesse específico da Freguesia em que a reunião tem lugar, como matérias que têm que ver com o interesse geral dos munícipes. É permitida a participação de cidadãos com mais de dezasseis anos, ou seja de jovens que não atingiram ainda a maioridade. Para poderem participar os cidadãos terão de trabalhar, residir ou ser naturais do Município. A participação far-se-á sempre em termos individuais, ou seja, o modelo não permite a participação de grupos organizados o que se torna também uma das suas particularidades. O envolvimento dos munícipes no procedimento pode ser efetuado de três formas: A partir da participação nas sessões públicas, através do preenchimento do questionário próprio disponibilizado no âmbito da iniciativa ou através do sítio eletrónico do Município.

No que respeita à participação dos munícipes nas reuniões públicas, não existem limitações. Todos poderão participar em todas as reuniões. As reuniões terão o formato de assembleia onde se espera que haja respeito mútuo relativamente às opiniões e propostas de cada um. Os eleitos assumem nestas assembleias uma função que se pretende que seja de resposta às questões e propostas adiantadas pelos munícipes.

De acordo com o folheto informativo<sup>6</sup> disponibilizado pelo Município de Aljustrel para informar os seus munícipes das características da iniciativa, podemos referir que estamos perante um modelo de

---

<sup>5</sup> Disponíveis no portal do Município.

<sup>6</sup> Disponível no portal do Município de Aljustrel.

envolvimento dos cidadãos no procedimento de decisão que apresenta como princípios básicos, desde logo, a *participação aberta dos cidadãos sem discriminação positiva às organizações comunitárias*. Na medida em que, de acordo com a regulamentação aplicável a participação apenas se poderá fazer a título individual, dir-se-ia que não só estamos perante uma não discriminação positiva das organizações comunitárias, como se afirma, mas talvez perante uma discriminação negativa que envolve todas as organizações que operam na área do Município.

Outro dos princípios básicos tem que ver com a *articulação entre a democracia representativa e direta que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo*. Sem prejuízo de outras tentativas a jusante que poderão elucidar melhor sobre tal princípio, olhando a regulamentação elaborada pela autarquia para ser aplicada à iniciativa, este princípio será a nosso ver paradoxal, por quanto, de tal regulamentação não se depreende uma abertura no sentido das normas enquadradoras do *orçamento participativo* serem fruto também dos contributos dos munícipes. De resto, a regulamentação aplicável é disponibilizada e apresentada no sítio eletrónico do Município como um documento concluído e pré determinado pela autarquia a aplicar sem mais. O último dos princípios básicos apresenta a iniciativa como um meio para a *definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de carácter mais geral, que se prendem, sobretudo, com as necessidades sentidas pelas pessoas*. Este último princípio parece estar eivado de algum exagero. Consideramos assim na medida em que a iniciativa tem como objeto apenas 1,5% do total da verba disponibilizada para investimento. Ora, se 98,5% das verbas a canalizar para investimento num determinado exercício financeiro não são submetidas aos contributos dos munícipes, dificilmente se poderá afirmar ser a sua opinião determinante nas decisões de investimento municipal como parece poder depreender-se da letra e do espírito deste princípio básico.

No mesmo documento são apresentados três objetivos para a iniciativa. O primeiro tem que ver com a melhoria da eficiência da administração pública local e apresenta-se como um objetivo administrativo. Não deixa de ser verdade que a participação dos munícipes pode implicar alterações no funcionamento interno da autarquia geradores de maior eficiência. Mas os objetivos de eficiência para a autarquia terão de ser formulados no âmbito de iniciativas outras de agilização e simplificação de procedimentos internos que possam permitir que se faça mais com menos e a menor custo.

No âmbito do segundo objetivo espera -se que o modelo possa “ajudar a “reordenar prioridades” ou “gerar elos sociais”. É apresentado como um objetivo social. Mas se este é um dos objetivos da iniciativa, não se vê por que razão as instituições, todas elas mas, no caso, as de natureza social, não podem participar nessa mesma qualidade. A opção de limitar a participação apenas à dimensão individual, à dimensão dos cidadãos, afastando a dimensão institucional, poderá criar dificuldades acrescidas ao cumprimento dos objetivos. O último dos objetivos da autarquia para o modelo criado è apresentado como sendo de natureza política e procura contribuir para “democratizar a democracia”.

A autarquia encontra neste seu modelo um conjunto de benefícios que refere no mesmo folheto a que temos vindo a fazer referência. O primeiro terá que ver com o aprofundamento do exercício da democracia através do diálogo com os cidadãos. A prestação de contas aos cidadãos é outro dos benefícios apresentados. Neste caso, se bem que a realização de sessões públicas com os munícipes sempre dará origem a que, aqui e ali, se preste contas, o que é facto é que nas normas que enformam a iniciativa e na forma como a mesma está concebida não se vislumbra um momento próprio, um espaço específico, através do qual o Município deva prestar contas. Dir-se-ia que, o facto de se incluir este importante aspeto da gestão municipal como um dos objetivos do modelo, exigiria uma atenção que, aparentemente, não lhe foi dispensada, concretizada através da sua inclusão expressa e autonomizada na *arquitetura* e aplicação da iniciativa. A matéria da prestação de contas é apresentada como um contributo para a modernização da administração pública local autárquica mas o que ela deve visar, sobretudo e em primeira análise, é a transparência na atuação da autarquia e dos seus eleitos e a conformidade da sua ação com a lei e com o interesse público municipal.

O modelo é ainda apresentado como "uma ferramenta para ordenar as prioridades sociais e promover a justiça social. Os cidadãos passam de meros observadores a protagonistas da administração pública, ou seja, participantes integrais, ativos, críticos e reivindicadores." Será assim se quisermos ter sobre a matéria uma perspetiva genérica. No concreto e neste caso, como já afirmámos, o facto dos cidadãos apenas poderem dar contributos sobre as opções que o Município deve adotar no exercício financeiro seguinte, relativamente a 1,5% do total dos recursos disponíveis para investimento, parece concretizar muito pouco aquele benefício que o Município encontra na sua iniciativa. A nosso ver, a relevância que aquele benefício terá em cada momento, será diretamente proporcional à variação da percentagem dos recursos disponíveis que os munícipes podem influenciar.

#### **2.2.1.2 Execução em 2010**

O Município de Aljustrel contratualizou com o Instituto Politécnico de Beja a análise dos resultados da execução do seu modelo de *orçamento participativo*, no que respeita ao ano de 2010. Nesse âmbito, o Centro de Estudos e Desenvolvimento do IPB levou a cabo um trabalho de sistematização da execução que verteu em relatório<sup>7</sup> a cujo conteúdo se justifica fazer referência por ser o mais recente que se encontra disponível. "Os dados dizem respeito ao período compreendido entre 23 de Outubro e 20 de Novembro de 2010 tendo sido obtidas 43 respostas válidas dos questionários *on line* e 90 em papel, perfazendo um total de 133.". A maioria é oriunda da sede do Município seguindo-se a Freguesia de Messejana como a mais participativa. Em termos de instrução os indivíduos com mais

---

<sup>7</sup>Disponível no portal do Município de Aljustrel.

escolaridade predominam. As mulheres foram mais participativas e, em termos etários, o escalão dos 25 aos 34 anos tem participado mais seguindo-se-lhe o escalão dos 35 aos 44. Na situação face ao emprego predominam os trabalhadores por conta de outrem cuja maioria trabalha na área do Município.

Quanto às prioridades indicadas para o Município pelos cidadãos que participaram, elas surgem na sequência de 357 referências que deram lugar a uma hierarquização sendo que o abastecimento de água aparece como a mais importante seguindo-se-lhe a cultura e o desporto. Menos prioritárias em termos de investimento, foram indicados a educação e o empreendedorismo. Se tivermos em conta os investimentos indicados não só para o Município mas também para as cinco freguesias temos que as prioridades foram, por ordem decrescente de importância, Rede Viária e Sinalização de Trânsito; Cultura e Desporto; Conservação do Património e Ação Social. O relatório que aqui nos serve de fonte disponibiliza outros dados que não referimos por não se justificar tendo em conta a natureza deste trabalho. As passagens que dele aqui deixámos servirão para perceber um pouco a forma como a população reagiu à iniciativa em termos de participação e de hierarquização de prioridades.

Como já vimos, o Município tem 9257 habitantes. Trata-se de uma população envelhecida e sem hábitos de participação nos moldes agora iniciados. Uma análise à execução do modelo nos próximos anos dará uma ideia da tendência da população em termos de acolhimento e valorização da iniciativa. Certamente que a ela não será alheia a importância que os eleitos derem às opiniões dos munícipes.

### **2.2.2 O Caso de Odemira**

Do ponto de vista da sua caracterização física, o Município de Odemira também é parte integrante do Baixo Alentejo, distrito de Beja, ocupa uma superfície de 1.719,73Km<sup>2</sup>, tem 26.036 habitantes, de acordo com os Censos de 2011, distribuídos por dezassete freguesias: Bicos, Boavista dos Pinheiros, Colos, Longueira /Almogrove, Luzianes-Gare, Pereiras-Gare, Relíquias, Sabóia, Santa Clara a Velha, Santa Maria, São Luís, São Marinho das Amoreiras, São Salvador, São Teotónio, Vale de Santiago, Vila Nova de Milfontes, Zambujeira do Mar. Nas eleições autárquicas de 2009 a Câmara Municipal mudou de presidente mas não de força política maioritária. Tal como em Aljustrel, foi no atual mandato que foi adotado um modelo de envolvimento dos cidadãos nas decisões municipais.

#### **2.2.2.1 Caracterização do Modelo**

A experiência de Odemira surge na sequência de um compromisso assumido e recebeu, tal como em Aljustrel, a designação de *orçamento participativo*. A autarquia concretizou o modelo pela primeira vez em 2011 e enquadró-o como "(...) parte da estratégia central de atuação do Município (...), potenciando a participação dos cidadãos através de fatores positivos e construtivos baseados em

princípios de proximidade, transparência e oportunidade.”<sup>8</sup> De acordo com a apresentação<sup>9</sup> que faz desta iniciativa será um modelo de *quarta geração*, também apelidado de *deliberativo* - através de votação os cidadãos decidem quais os investimentos a concretizar no exercício financeiro seguinte. De acordo com as suas normas de funcionamento diremos que a iniciativa pretende atingir três objetivos. O primeiro é “contribuir para uma maior aproximação das políticas públicas às reais e expectantes necessidades dos cidadãos”, o segundo “potenciar o exercício de uma cidadania participada, ativa e responsável para reforçar a credibilidade das instituições e a qualidade da própria democracia” e, por fim, o terceiro visa “incentivar a interação entre eleitos, técnicos municipais e os cidadãos na procura de soluções para melhorar a qualidade de vida no concelho”. Ao caracterizar o modelo, a autarquia considera que através deste mecanismo os cidadãos adquirem a possibilidade de, de uma forma participada, decidirem o destino de uma parte dos recursos públicos disponíveis. As reuniões a realizar no âmbito do modelo adquirem a designação de *assembleia participativa* e constituem-se como espaços esclarecimento, de apresentação de propostas e de debate em torno delas.

Como já foi referido, o modelo é de carácter deliberativo envolvendo um procedimento de votação em que as propostas ganhadoras abrangendo todo o Município serão incluídas no orçamento seguinte até ao limite financeiro de €500.000,00.

O ciclo de concretização do procedimento inerente à iniciativa é anual e desenvolve-se em cinco fases: Avaliação e preparação; Recolha de propostas; Análise técnica das propostas; Votação das propostas e Apresentação pública dos resultados. No que respeita à primeira fase, decorre entre janeiro e março e nela se promove a avaliação do processo do ano anterior, a introdução das alterações às regras de funcionamento consideradas pertinentes e se prepara e divulga os moldes que a iniciativa se irá desenvolver no ano seguinte. A segunda fase, assegura a receção de propostas que serão recolhidas nas assembleias participativas e por meios eletrónicos, ou seja, a página oficial do Município na internet. Esta fase decorre entre abril e junho. Entre julho e setembro tem lugar a fase de análise técnica das propostas podendo haver exclusão de algumas delas com base na análise efetuada por uma comissão técnica que as avalia de acordo com vários critérios. A comissão é designada pelo presidente da câmara municipal e é presidida por um vereador e composta, para além deste, por três técnicos municipais e um cidadão designado pela assembleia municipal. As propostas selecionadas serão divulgadas através de uma lista provisória, que estará sujeita a recurso e, após a análise e decisão dos que possam vir a dar entrada, haverá lugar à publicação da lista final com a identificação das propostas que serão submetidas a votação e consequente hierarquização. Segue-se a fase de votação que poderá ser exercida através do site eletrónico do Município e em lugar físico que será o edifício sede da autarquia. Para além deste espaço físico, a equipa do orçamento participativo circulará por toda a área do Município, de acordo com um calendário que será divulgado, permitindo o voto em urna, evitando,

---

<sup>8</sup> Normas de Funcionamento, disponíveis no portal do Município de Odemira

<sup>9</sup> Apresentação do Modelo de Orçamento Participativo, disponível no mesmo portal eletrónico.

para esse efeito, a deslocação à sede do Município. Esta fase decorre durante todo o mês de outubro. Nos meses de novembro de dezembro são divulgados os resultados da votação e as propostas mais votadas são incluídas no orçamento para o ano seguinte, até ao limite financeiro pré-estabelecido. Ao nível da capacidade para participar na iniciativa ela é atribuída aos cidadãos com mais de 16 anos, que sejam residentes, trabalhadores ou estudantes no Município. Ou seja, os naturais do Município que nele não residem trabalhem ou estudem não podem participar. Por outro lado é permitida a participação de representantes de instituições enquanto tal, desde que elas se relacionem com o Município.

Resulta diretamente das normas de funcionamento, nº3 do artº 13º que a participação dos cidadãos se faz em dois momentos: na fase de recolha de propostas e na fase de votação. Mas resulta do nº4 do artº10º do mesmo normativo que aos cidadãos é concedida a faculdade de recorrer durante a fase de análise técnica das propostas. A ser assim, a participação acontecerá não em duas mas em três das cinco fases identificadas. De acordo com as normas aplicáveis ao modelo, cada cidadão apenas poderá apresentar uma proposta e votar uma vez. Ora, se o Município é composto por várias Freguesias e estando as populações dispersas por todas elas, é natural que existam necessidades de dimensão mais local e necessidades de dimensão e interesse municipal. O facto dos cidadãos só poderem apresentar uma proposta, a nosso ver, poderá ser limitador e, porventura, desnecessário pois existem filtros a jusante que poderão evitar a existência de uma lista final muito longa. Desde logo os critérios de seleção que presidem ao trabalho da *comissão* bem como o limite financeiro para o conjunto das propostas a aprovar para concretização. Por outro lado, a participação dos cidadãos poderá ser efetuada por uma de duas formas: através dos meios eletrónicos disponibilizados e de forma presencial nas assembleias participativas. Embora não seja impossível de escrutinar mas, se existirem munícipes a participar por via eletrónica e por via presencial de forma ativa, não será fácil e constituirá um trabalho administrativo talvez evitável, garantir que, a cada um, corresponda apenas uma proposta.

No que respeita ao figurino das *assembleias participativas*, para além de todos os participantes serem identificados, a direção dos trabalhos será assegurada por um cidadão a designar pelo presidente da câmara municipal. O modelo afirma também através deste aspeto um pendor presidencialista na medida em que tal como acontece com a direção dos trabalhos das assembleias, também os elementos da *comissão* de análise de propostas são designados pelo presidente da câmara municipal, com exceção do elemento a designar pela assembleia municipal.

A acrescer temos ainda o facto da iniciativa depender diretamente do gabinete de apoio à presidência, o mesmo será dizer, do presidente da câmara municipal. A nosso ver, na arquitetura do modelo, talvez se trate de três opções que encerram algum excesso de controlo sobre o procedimento nas mãos de uma única pessoa, no caso do presidente da câmara municipal. As *assembleias participativas* são promovidas: “ No âmbito das comissões sociais entre freguesias, em reunião

extraordinária marcada para o efeito e aberta a todos os cidadãos da respetiva área de abrangência; Com representantes de todos os Conselhos Municipais existentes, em reunião marcada para o efeito.”<sup>10</sup> Como já tivemos oportunidade de observar cada cidadão só pode apresentar uma proposta. Cada uma delas não pode ser superior a €200.000,00. Ora, este limite poderá levantar uma dificuldade. É que quando um cidadão apresenta uma proposta correspondente a uma necessidade que identificou, ele não tem de ter necessariamente condições para avaliar as implicações financeiras da necessidade e da consequente proposta. A nosso ver e no contexto do Município de Odemira, não se pode pedir ao cidadão comum que se disponibilize para participar na iniciativa e que o faça avaliando previamente à apresentação da sua proposta qual o seu valor. Provavelmente, mesmo que o queira fazer a esse cidadão faltarão os meios e, na maior parte dos casos, as competências técnicas para o conseguir. Isso quer dizer que será a câmara municipal, *á posteriori* relativamente à sua apresentação, a determinar o valor de cada proposta, como está previsto nas normas de funcionamento.

Por outro lado, as propostas têm de se inserir numas das onze áreas de competência municipal expressamente identificadas e que são: Urbanismo; Espaço Público e Espaços Verdes; Proteção Ambiental e Energia; Saneamento e Higiene Urbana; Infraestruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade; Turismo, Comércio e Promoção Económica; Educação e Juventude; Desporto; Ação Social; Cultura; Modernização Administrativa.

Este modelo preconizado pelo Município de Odemira evidencia preocupações de coesão, procurando não retornar por essa via a investimentos numa Freguesia sem que decorram dois anos sobre a concretização do último investimento, isto sem prejuízo das exceções que se enquadram no que a autarquia designa nas normas de funcionamento de *projetos transversais*.<sup>11</sup> A dimensão da prestação de contas também está presente neste modelo, através da disponibilização de relatórios, deliberações e informação diversificada sobre o procedimento. O Município afirma que com a sua concretização se permite uma participação dos munícipes em todas as áreas de governação. Será assim no que respeita à dimensão das despesas de capital, até ao limite de €500.000,00 mas parece já não ser assim no que respeita a intervenções municipais que, em todas as áreas da governação, não se enquadram nas despesas de capital mas são de inegável interesse para as populações.

### **2.2.2.2 Execução do Modelo em 2011**

No que respeita à execução do modelo no seu primeiro ano de aplicação, foram apresentadas sessenta e sete propostas das quais vinte e sete passaram à fase final. Foram duzentos e quarenta os indivíduos que compareceram e participaram nas *assembleias participativas* e mil e setenta e oito os que participaram por via eletrónica através da página oficial do Município. Votaram novecentos e setenta e

---

<sup>10</sup> A) e b) do nº5 do artº 15º das Normas de Funcionamento.

<sup>11</sup> Nº5 artº16º das Normas de Funcionamento

oitos. Seiscentos e cinquenta e cinco indivíduos terão votado por via eletrónica e trezentos e dezanove de forma presencial através do balcão único municipal. São dados que resultam da página<sup>12</sup> eletrónica, designadamente do documento que se refere às normas a adotar para o ano de 2012 e que apresentam uma diferença de quatro votos relativamente aos valores disponibilizados no balanço de 2011. Mas essa não é uma questão que se deva considerar relevante. É para nós mais difícil de entender que se afirme, por um lado que a votação se faz no edifício sede da autarquia e de forma itinerante pelo Município mas presencial e se faça posteriormente referência a votos por via eletrónica. A menos que os votos descarregados de forma itinerante o sejam com recurso a meios eletrónicos e por isso sejam contabilizados por essa via.

De acordo com o Balanço,<sup>13</sup> publicado pela autarquia, de todas as experiências nacionais e tendo em conta o número de eleitores inscritos, esta terá sido a iniciativa mais participada. Por outro lado, e tendo em conta os modelos que disponibilizam previamente um determinado montante dos recursos disponíveis para o ano financeiro seguinte, o modelo de Odemira terá sido o que disponibilizou um valor mais elevado *per capita*.

A autarquia no seu balanço realça a articulação com as estruturas da *Rede Social* e exalta o facto de um cidadão integrar, nessa qualidade, a comissão técnica de análise de propostas. Neste último caso parece-nos que a conclusão não deverá ser tão positiva assim. O facto de a autarquia considerar que a participação de cidadãos nessa qualidade na arquitetura do modelo é um fator de credibilidade acrescida não se percebe qual a razão que determinou a inclusão apenas de um cidadão e não mais. Por outro lado, tal redação que a edilidade faz constar do balanço parece considerar que a credibilidade do modelo será tanto maior quanto menos elementos ligados à autarquia integrarem a sua organização. Parece que o envolvimento de elementos com dependência direta e funcional da autarquia não deverá ser interpretado como desejável e credibilizador da iniciativa. Poderá não haver a intenção de fazer essa afirmação. Mas esse é um sentido possível para interpretar aquelas afirmações contidas do documento.

Em sintonia com o que foi referido supra e na abordagem teórica que efetuámos no primeiro capítulo, o aprofundamento da cidadania como sinónimo de interdependência entre os cidadãos e a administração pública no âmbito do procedimento de decisão, não pode ter apenas uma dimensão formal. Ele tem de corresponder a uma alteração efetiva com resultados concretos relativamente aos objetivos enunciados.

---

<sup>12</sup> Ver a página do orçamento participado no portal do Município de Odemira.

<sup>13</sup> Apresentação disponível no portal do Município.

## CAPITULO III - APOIO À DECISÃO MUNICIPAL EM SANTIAGO DO CACÉM

### 3.1 O Município de Santiago do Cacém

O Município de Santiago do Cacém é um dos cinco Municípios que integram a sub-região do Alentejo Litoral. Faz parte da região Alentejo e é um dos treze Municípios do distrito de Setúbal. É composto por onze freguesias e, no Alentejo, é o único que tem duas cidades – Santiago do Cacém e Vila Nova de Santo André. Para uma melhor sistematização da sua caracterização vejamos os seguintes dados:

<b>Abela</b>	890
<b>Alvalade</b>	2.098
<b>Cercal</b>	3.362
<b>Ermidas-Sado</b>	2.020
<b>Santa Cruz</b>	461
<b>Santiago do Cacém</b>	7.603
<b>Santo André</b>	10.647
<b>São Bartolomeu da Serra</b>	390
<b>São Domingos</b>	854
<b>São Francisco da Serra</b>	809
<b>Vale de Água</b>	615
	29.749

Quadro III.1 - População por freguesia<sup>1</sup>

Relativamente à atividade municipal, sobretudo em termos de número de colaboradores e da dimensão e evolução do orçamento com destaque para a despesa e para a dívida, vejamos também de forma sistematizada:

	2010	2011	2012
<b>N.º Colaboradores</b>	640	629	611

Quadro III.2 - N.º de colaboradores<sup>2</sup>

	2008	2009	2010	2011
<b>Receita</b>	23.982.013 €	28.772.531 €	24.225.723 €	26.956.838 €
<b>Despesa</b>	23.898.283 €	28.556.121 €	24.001.015 €	26.732.618 €
<b>Dívida curto prazo</b>	7.622.004 €	5.011.385 €	6.194.803 €	7.462.040 €

Quadro III.3 - Indicadores financeiros<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dados INE – Censos 2011

<sup>2</sup> Mapas de Pessoal 2010 a 2012 – Portal do Município de Santiago do Cacém

<sup>3</sup> Documentos de Prestação de Contas 2008 a 2011

Foi neste contexto caracterizador do Município que o seu órgão executivo, em função das suas opções, agiu no tempo. Cronologicamente fê-lo da forma a que adiante se faz referência.

### **3.2 O Passado Recente**

A informação disponível sobre a matéria não abunda. Grande parte das referências que faremos têm fundamento na experiência direta por nós vivida por termos vindo a integrar órgãos da autarquia desde 1997 e em informação escrita que esteve ao dispor *on line*<sup>4</sup> até 2011 mas que, entretanto, foi retirada. Sabemos da existência de mais informação estatística. Essa informação foi diretamente pedida a responsáveis da edilidade, mas não foi disponibilizada, no cumprimento de orientações nesse sentido emanadas do presidente da câmara municipal. Todavia, poderemos afirmar que a estrutura do modelo inicial era composta por seis fases: inquérito aos munícipes; reunião com cada uma das onze freguesias; diversas reuniões com os técnicos da autarquia; reuniões com os trabalhadores; reunião pública a realizar em cada uma das onze juntas de Freguesia; Uma reunião pública com os munícipes para dar a conhecer todos os contributos recolhidos. Avulta também como característica do modelo o facto de os contributos dos munícipes apenas poderem incidir sobre as despesas de capital ainda que, diferente do que acontece em outros modelos, o Município não fixe antecipadamente uma verba a afetar às opções dos munícipes.

O modelo apresentava uma estrutura simples e apelava também à participação eletrónica através de um espaço disponível *on line*. Com a sua continuada concretização passou a ser exigível um conjunto de adequações que tornassem o modelo mais eficaz. Até porque se tratava de uma estrutura que nunca terá sido concretizada na sua plenitude. Por exemplo a reunião pública para dar a conhecer todos os contributos recolhidos nunca teve lugar em qualquer dos anos em que o modelo esteve em execução. Nos anos em que tiveram lugar eleições autárquicas, foi opção da maioria municipal não concretizar a iniciativa.

#### **3.2.1 De 2004 a 2008.**

Sobre o período em que o modelo inicial esteve em execução podemos tecer algumas considerações com base no nosso conhecimento direto e com base na informação escrita disponível. Por um lado, no que se refere ao inquérito, ele terá sido distribuído via postal, disponibilizado *on line* na página oficial do Município e entregue presencialmente a cada um dos participantes das reuniões públicas realizadas nas freguesias. Sobre esta fase, bem como

---

<sup>4</sup> Até abril de 2011, no Portal do Município de Santiago do Cacém.

sobre as fases das reuniões com os técnicos, com os trabalhadores e com as Freguesias só os eleitos e os técnicos municipais diretamente envolvidos saberão o seu real impacto.

De acordo com a informação disponibilizada *on line*<sup>5</sup> até há pouco tempo pela autarquia, no ano de 2008 terão participado na iniciativa cerca de oitocentas pessoas. Adiantavam-se então alguns exemplos de investimentos que foram concretizados graças à iniciativa. Por um lado, o abrigo para táxis em Vila Nova de Santo André e, por outro, o abastecimento de água em Outeiro do Lobo, lugar que integra uma das freguesias do município. Naquele ano, terão sido cerca de vinte as reuniões com técnicos municipais e cinco as reuniões com as freguesias. Este último conjunto de reuniões parece-nos estranho na medida em que são onze as freguesias do Município.

Relativamente às últimas duas fases podemos, com segurança, reafirmar que: Por um lado, a reunião pública que indicámos como última das fases nunca terá tido lugar.

Por outro lado, nas reuniões públicas em cada uma das freguesias, era apresentado no início um conjunto de propostas do executivo para integrar os documentos previsionais e feitas referências às dificuldades financeiras para concretizar mais do que aquilo, que deixava pouca ou nenhuma margem para outras propostas apresentadas pelos munícipes. Quase sempre ao surgir uma proposta de um dos munícipes o executivo inquiria os presentes sobre qual a proposta apresentada pelo executivo, para a mesma freguesia, de que estes prescindiam para se poder integrar a nova proposta sugerida. Essa atitude gerava uma situação confrangedora para quem pretendia apresentar novas ideias pois, estas, a serem adotadas significariam o sacrifício de outras já avançadas como alvo de concretização para o ano seguinte. De certa forma gerava-se um sentimento de inibição na participação. Para quem se deslocava àquelas reuniões com o objetivo de contribuir para a resolução de problemas por si identificados, avançando com ideias e soluções, não raro, via goradas as suas expectativas. Eram pois raras as ideias e propostas novas com origem na população que eram prontamente acolhidas. As reuniões eram assim transformadas em pouco mais que uma explicação das dificuldades financeiras sentidas e uma operação de justificação pública das propostas apresentadas pelo executivo no âmbito dessas suas limitações previamente comunicadas. Isso não quer dizer que não tenham sido concretizadas opções com base no modelo.

Relativamente ao ano de 2008, já adiantámos dois exemplos então referidos pelos responsáveis municipais como resultantes do procedimento. Mas, dado o nosso conhecimento e participação diretos na iniciativa podemos afirmar que nenhuma obra de vulto e de significativa dimensão financeira terá resultado do modelo concretizado. Antes pequenas obras que quando passaram a ser opção foram-no com sacrifício de outras previamente apresentadas. Isto sem

---

<sup>5</sup> A página exclusiva do orçamento participado que integrava o portal do Município já não está disponível em 2012.

prejuízo de investimentos comunicados às populações no âmbito do procedimento mas que dele não resultam e que foram concretizados. Designadamente, iniciativas com comparticipação financeira de fundos comunitários e/ou contratos programa de parceria com o governo. Exemplo disso mesmo é o investimento na Quinta do Chafariz, em Santiago do Cacém relativamente ao qual houve uma comparticipação do governo central ou a estrada de Vale de Zebro, na Freguesia de Alvalade cujo investimento também foi comparticipado pela administração central. Mas também aconteceram no âmbito do procedimento de concretização do modelo de orçamento participado, anúncios de investimentos de monta, que passaram de ano para ano e de mandato para mandato e que, ainda hoje não foram concretizados. É o caso do Centro Cultural, na Freguesia de Alvalade, do Cine - Teatro, na Freguesia de Ermidas-Sado e da estrada do Tanganhal, na Freguesia da Abela. Este último aspeto poder-se-ia até considerar de certa forma compreensível pois nem sempre é fácil concretizar os investimentos a que uma autarquia se propõe. É assim por razões diversas mas, sobretudo por razões financeiras e de licenciamento. Até porque o orçamento é uma previsão que nunca se concretiza na sua extensão.

Mas já não é compreensível, ou será menos compreensível, quando não se concretizam determinados projetos anunciados e, entretanto, se concretizam projetos supervenientes no tempo com prejuízo dos anteriormente divulgados e previstos para execução. Ora, no âmbito do modelo aconteceram alguns casos que se enquadram na situação descrita o que também não foi em abono da afirmação do modelo.

### **3.3 A Situação Atual**

Atualmente, não existe no Município qualquer iniciativa de envolvimento e/ou de participação dos cidadãos no processo de decisão municipal. Esta é uma situação curiosa se atentarmos no facto de o executivo, a seu tempo ter considerado não se justificar qualquer tipo de aperfeiçoamento do modelo. Isso é verificável em diversas atas<sup>6</sup> de reuniões da câmara municipal e da assembleia municipal, designadamente na ata relativa à reunião da câmara municipal realizada no dia 30 de setembro de 2010, onde se refere a rejeição de uma proposta de aperfeiçoamento do modelo vigente. No ano 2009 o modelo que estava em vigor não foi concretizado por ser ano de eleições autárquicas. No atual mandato, nenhuma experiência de recolha de contributos para a elaboração dos documentos previsionais foi levada a cabo no Município e, inclusivamente, em 2011, o espaço relativo ao modelo inicial que estava disponível *on line* no site do Município foi eliminado. Foram adiantadas razões que se prendem com dificuldades financeiras para concretizar qualquer experiência do género. Mas se essa foi a

---

<sup>6</sup> Ata da reunião da CMSC, realizada em 30 de Setembro de 2010.

justificação para não realizar a iniciativa em 2011 relativamente ao ano 2012, nada foi avançado como justificação pública em 2010 para a não realização da iniciativa referente a 2011.

Por outro lado, se analisarmos um conjunto de verbas com previsão de aplicação para 2012<sup>7</sup> de montante é significativo e que se destinam a iniciativas não prioritárias, fica a dúvida se não seria preferível sujeitar essas verbas ao contributo dos munícipes, a abandonar o modelo. O mesmo se poderá dizer relativamente a 2011<sup>8</sup>, ano relativamente ao qual, a iniciativa não foi concretizada. Nesse ano teve lugar a Santiago bem como a Feira do Monte. Estas são duas feiras que envolvem recursos elevados a suportar, em grande parte, pelo Município. A realização de apenas uma feira, com menos recursos, e a agregação da verba disponível a outras que pudessem ser libertadas, como a verba de treze mil euros<sup>9</sup> paga para realização de um estudo de opinião sobre a imagem da autarquia, poderiam ter permitido a realização, também naquele ano, do modelo de envolvimento dos cidadãos no procedimento municipal de decisão. A acrescer aos fundamentos invocados refere-se o facto de nada impedir cada autarquia local de concretizar um modelo de envolvimento dos cidadãos no procedimento municipal de decisão que não se limite às despesas de capital. Faria todo o sentido que os munícipes também se pudessem pronunciar sobre as opções da autarquia na execução que tecnicamente não se incluem no PPI mas sim nas AMR. Portanto, em 2004, para o Orçamento de 2005 foi ensaiado um modelo que foi utilizado em exercícios subsequentes até 2008. Nos últimos anos o modelo foi abandonado sem ser substituído por qualquer outro. Daí ter de se afirmar a ausência de qualquer modelo em aplicação.

Para os documentos previsionais de 2012 o executivo municipal realizou uma reunião pública em cada Freguesia não para recolha de contributos junto dos cidadãos mas para afirmar a situação de dificuldades financeiras e explicar as opções que foram feitas nesse contexto.

A sucessão de modelos teóricos ao nível da organização da administração pública, não determina novos modelos puros tornados realidade, mas uma realidade necessariamente influenciada por aqueles. Quer os argumentos teóricos sustentadores da necessidade de uma crescente cidadania, quer os mecanismos legais supervenientes que criam condições para a sua efetivação, podem potenciar iniciativas formais ineficazes promotoras do afastamento e a não aceitação de novos caminhos na relação entre os cidadãos e a administração pública. Cabe aos responsáveis da administração pública assegurar uma utilização dos meios disponíveis que não seja perversa sob pena de se assistir a avanços e recuos, de todo, indesejáveis. Importa tornar a referir que “(...) o cidadão é uma categoria social e contratual sujeito de direito e deveres ao qual a administração e o governo estão obrigados”(Mozzicafreddo, 2001: 149).

---

<sup>7</sup> Documentos previsionais 2012 – Município de Santiago do Cacém

<sup>8</sup> Documentos previsionais 2011 - Município de Santiago do Cacém

<sup>9</sup> Relatório e Contas 2011- Município de Santiago do Cacém



## CAPITULO IV - APOIO À DECISÃO MUNICIPAL – UM MODELO PARA SANTIAGO DO CACÉM

Como se pode observar através do trabalho de quem, na academia, se tem dedicado às matérias relacionadas com as reformas na Administração Pública:

O principal objectivo da reforma administrativa é melhorar o status quo dos serviços públicos através da eficiência, eficácia, responsabilidade, o qual é um processo incremental e evolucionário. (Araújo, 2000: 39).

Como tal é preciso agir. Criar na Administração Pública em geral mecanismos de facilitação da comunicação entre governantes e governados, e de concertação da governação aos mais variados níveis, designadamente na Administração Local Autárquica. “ (...) a reforma do sector público comanda tudo o resto, no processo de moldagem produtiva da sociedade em rede.” (Castells, 2005: 26).

O *Novo Modelo* a que aqui queremos dar corpo vai naquele sentido mas não se apresenta como um esquema fechado e inalterável. Como já foi referido, ele procura aproveitar características do modelo inicial e prosseguir com um aperfeiçoamento que gere mais consulta, maior participação, maior transparência e promova uma real influência das populações no resultado final do que serão os documentos previsionais a apresentar para discussão e aprovação nos órgãos municipais. O modelo apresenta uma estrutura que poderá considerar-se complexa e burocratizada. Mas concebemo-la, sobretudo como uma estrutura que procura promover maior abrangência e maior clarificação na forma de participação e /ou consulta de cada interveniente. Mas ela apresenta também duas dimensões novas: a divulgação *ex ante* com o intuito de apelar ao envolvimento das populações e o acompanhamento da execução dos documentos previsionais em vigor. Senão vejamos.

A divulgação *ex ante* será uma iniciativa estruturada de apelo à participação com a finalidade de explicar o que se pretende com o envolvimento dos cidadãos e como ele se irá processar. Será uma fase que inclui a realização de uma campanha de distribuição de folhetos explicativos da iniciativa, de divulgação no programa de rádio da autarquia e no boletim municipal. Haverá uma reunião com a população em cada uma das freguesias em que a câmara municipal dará todas as explicações sobre a iniciativa e responderá a dúvidas que possam surgir.

À dimensão da prestação de contas faremos referência mais adiante.

### 4.1 Estrutura do Modelo

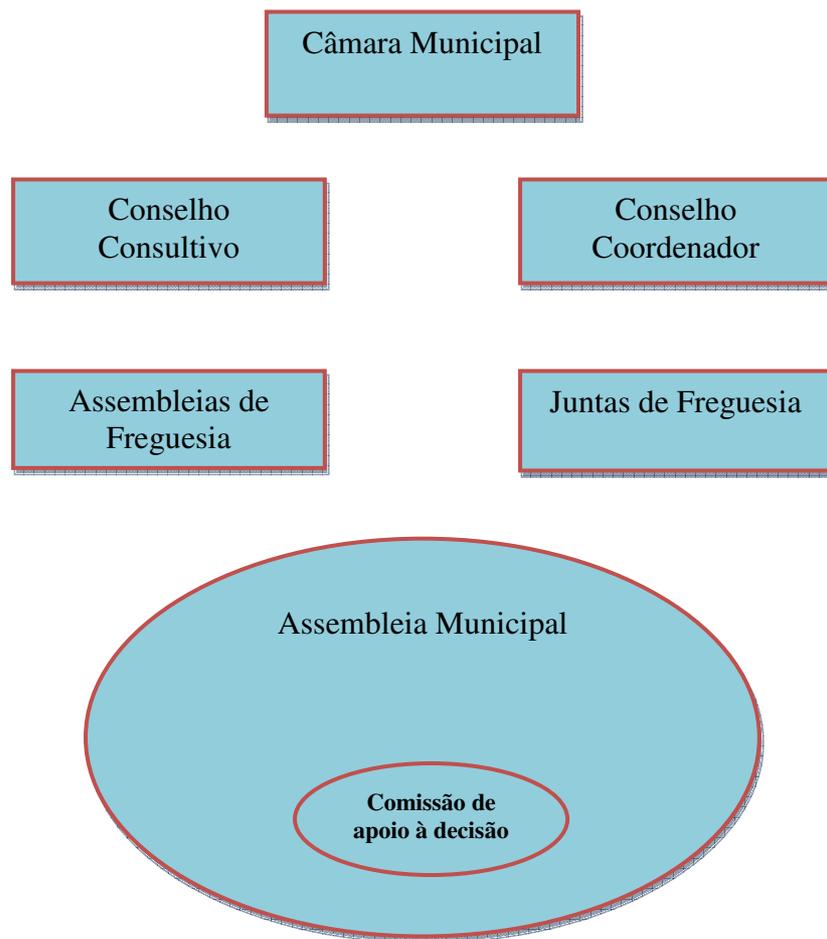
A estrutura que idealizámos assume uma natureza mista pois envolve:

- Um órgão de consulta e participativo a criar denominado: *Conselho Consultivo*;
- Um conjunto de órgãos representativos existentes:

- Assembleia Municipal;
- Câmara Municipal;
- Assembleias de Freguesia;
- Juntas de Freguesia;

Um órgão de composição mista, também a criar, designado por *Conselho Coordenador*.

De uma forma gráfica eis a estrutura:



**Figura IV.1 - Estrutura do Modelo de Apoio à Decisão Municipal**

#### **4.1.1 Conselho Consultivo**

O *Conselho Consultivo*, será composto por representantes territoriais e representantes setoriais, num total de trinta e três membros, em homenagem a esses dois pilares, amiúde referidos<sup>1</sup>.

Será no âmbito das tarefas desenvolvidas e a cargo deste *conselho* que se desenvolverá uma importante dimensão do processo. Sem ela a eventual participação dos cidadãos e dos grupos

---

<sup>1</sup> Iniciativa da OCDE a que nos temos vindo a referir, levada a cabo em Ljubljana, Eslovénia.

far-se-ia no âmbito de uma relação top-down, no âmbito de uma relação de tipo vertical entre administração e cidadãos. A existência de um *conselho consultivo* como aquele que aqui propomos e com as funções que lhe serão atribuídas promove um espaço de discussão horizontal envolvendo os cidadãos e os grupos, tornando mais espontâneos e genuínos os contributos que do procedimento possam resultar.

Os representantes territoriais serão onze no total, um por Freguesia, a designar pela respetiva assembleia de Freguesia. Nos casos em que as assembleias de Freguesia não aceitem participar no processo, o convite será endereçado pelo presidente da assembleia municipal nos mesmos termos previstos para a designação dos representantes setoriais; Os representantes setoriais serão vinte e quatro, dois por cada setor. Um deles será uma personalidade de reconhecido mérito na respetiva área profissional. O outro será o representante da instituição mais representativa na área do Município de cada um dos setores que integram o *Conselho*. Exemplo de áreas a integrar: Finanças; Desenvolvimento Económico; Proteção Ambiental; Saúde; Educação e Formação; Cultura; Desporto; Juventude; Habitação; Urbanismo; Serviços Urbanos; Ação Social. O convite será endereçado pelo presidente da assembleia municipal. Por um lado à personalidade em causa, após identificação do respetivo nome, na sequência de propostas apresentadas, discutidas e aprovadas por maioria de dois terços do número legal de membros que constituem a assembleia municipal. Por outro lado o convite será por ele dirigido à instituição que reúna os requisitos a que já se fez referência.

**Presidência:** O presidente do *Conselho consultivo* será eleito de entre os indivíduos que o integram, por voto secreto e maioria qualificada de dois terços do número legal de membros que constituem o órgão e, no caso de empate das votações, detém voto de qualidade. Exercerá a sua função por um período de dois anos, renovável uma só vez, neste caso cessando as suas funções em simultâneo com as de membro do *Conselho consultivo*.

**Duração do Mandato:** O mandato de cada membro do *Conselho* terá a duração de quatro anos, devendo a substituição de cada um ter lugar a meio de cada mandato autárquico.

**Competência:** Compete ao *Conselho consultivo*: elaborar um *inquérito* a distribuir pelos munícipes em que estes deverão hierarquizar três prioridades do Município para a sua Freguesia e três áreas de intervenção ao nível de todo o Município; - realizar encontros com os munícipes, um por Freguesia, com a finalidade de recolher os seus contributos verbais e um inquérito escrito, a distribuir pelos presentes em cada encontro; - elaborar uma *proposta* contendo a hierarquização de prioridades resultantes do procedimento de consulta e a sugerir para eventualmente serem tidas em conta na elaboração dos documentos previsionais. A proposta será elaborada com base nos contributos dos membros do *Conselho*, dos cidadãos participantes nos encontros, nos resultados do *inquérito* escrito e em outros contributos recebidos por outros meios, designadamente, via postal e via internet. Será também competência daquele órgão emitir um *parecer* até ao final de julho sobre a medida da execução no primeiro semestre do PPI

das AMR e do orçamento em curso. Quer a *proposta* quer o *parecer*, serão preparados com o apoio direto de uma equipa técnica composta por um a três técnicos dos serviços municipais, com formação adequada às funções a desempenhar. Será designada pela câmara municipal, sob proposta do presidente e desenvolverá atividade ao serviço do *Conselho*, de acordo com as solicitações do seu presidente.

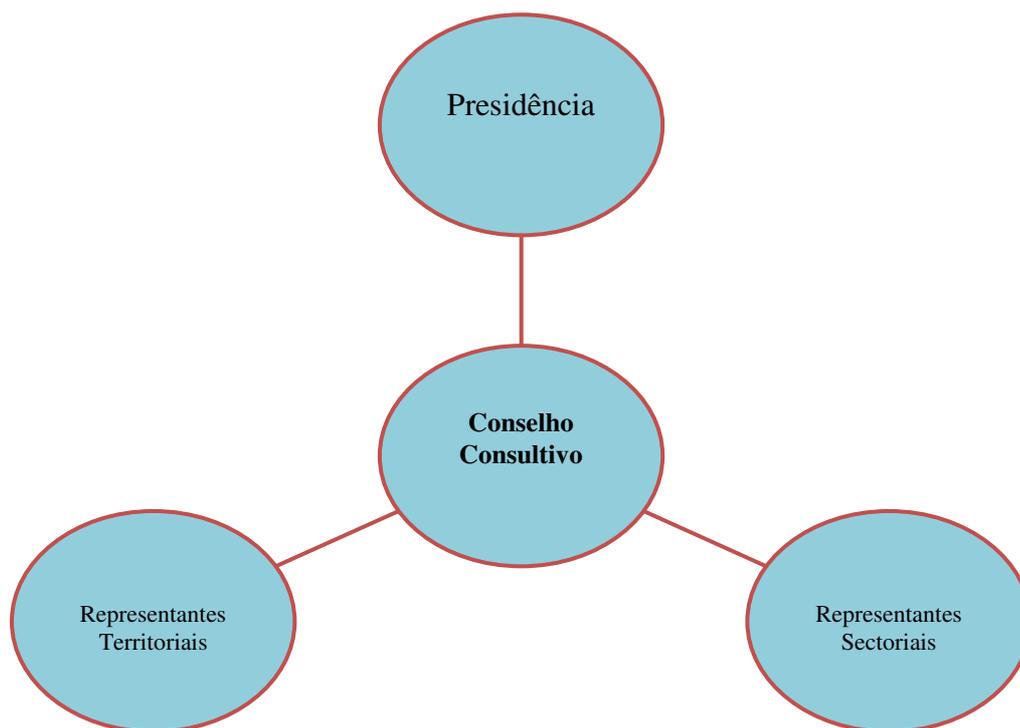
Inquérito: O *inquérito* aos munícipes será elaborado pela equipa técnica, deverá permitir a hierarquização de três prioridades ao nível de Freguesia e de três prioridades em termos de áreas temáticas de intervenção ao nível do Município. Numa primeira fase, caso assim se entenda e tendo em conta a necessária contenção de custos, o *inquérito* poderá ser distribuído apenas presencialmente, no início de cada encontro, e recolhido no final para além da sua disponibilização no website para submissão eletrónica. A identificação dos munícipes deverá ser facultativa.

Reuniões com os Munícipes: Deverá haver uma *Assembleia Consultiva* por Freguesia, com a presença da equipa técnica, a realizar sob a direção do presidente do *Conselho consultivo*. O *Conselho* poderá, sempre que considere justificar-se organizar *Assembleias Consultivas Temáticas*. A presença de uma representação da câmara municipal nas diversas iniciativas do *Conselho* incluindo nas suas reuniões é pressuposto do modelo. Ela deverá ter lugar a título de observador sem prejuízo da possibilidade dos seus membros poderem interagir com os munícipes e/ ou os membros do *Conselho*, designadamente para esclarecer questões que se possam colocar, mas não poderá ter como objetivo condicionar, influenciar ou orientar os contributos que possam surgir na pendência do procedimento.

Presença na Internet: A página oficial do Município deverá disponibilizar um espaço próprio para a *consulta e participação dos munícipes*, podendo cada munícipe interagir com o processo, através de um subsetor para o *conselho consultivo*, no qual ficará acessível um espaço para envio de contributos e o *inquérito* já referido, para preenchimento eletrónico. Neste caso, para evitar o envolvimento de cidadãos que não são munícipes, alguns campos, a determinar, deverão ser de preenchimento obrigatório.

Periodicidade das Reuniões: O *Conselho Consultivo* reunirá ordinariamente uma vez por trimestre e de forma extraordinária sempre que o presidente o convoque, por iniciativa própria ou a solicitação de, pelo menos, dois terços dos seus membros.

Exercício do Mandato: Os membros do *conselho* exercerão o seu mandato a título gratuito. Todo o procedimento deverá procurar ser imune a influências não previstas, nomeadamente partidárias ou de outra natureza, que possam comprometer os objetivos bem como a credibilidade do processo.



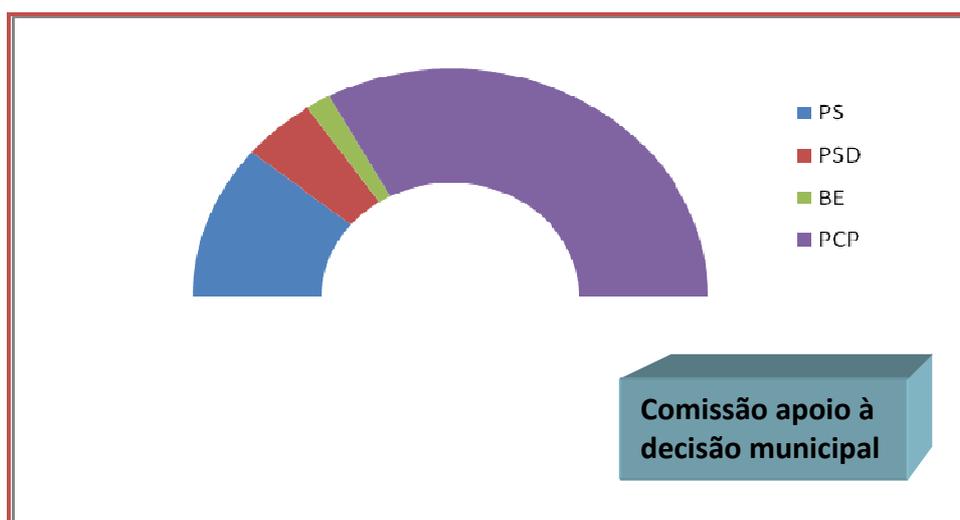
**Figura IV.2 - Conselho Consultivo**

#### **4.1.2 Assembleia Municipal**

A *assembleia municipal*, caso delibere aderir ao processo, para efeitos de contributo para a elaboração dos documentos previsionais e sem prejuízo da intervenção que lhe compete e já tipificada na lei ao nível representativo, deverá assegurar: a constituição de uma *Comissão Permanente de Apoio à Decisão Municipal*. Composição: a comissão em causa deverá ser composta por um elemento de cada força partidária representada na assembleia municipal; Presidência: Será presidida pelo representante da força maioritária que, em caso de empate nas votações, terá voto de qualidade; Competência: Terá competência para acompanhar, na medida do possível, o desenvolvimento dos trabalhos, com vista a informar toda a assembleia municipal sobre a marcha do procedimento. A prestação de informação terá lugar em cada uma das reuniões ordinárias da assembleia municipal, nomeadamente após a receção do parecer semestral a emitir pelos conselhos *Consultivo* e *Coordenador*. Deverá ser convocada uma assembleia municipal extraordinária nos termos legais e regimentais, cuja ordem de trabalhos deve conter como ponto único a debater e deliberar: o debate em torno do *apoio à decisão municipal* na preparação dos documentos previsionais, a discussão sobre as grandes questões que, no momento, se coloquem ao Município, bem como outros contributos que se considerem

adequados e pertinentes. Os contributos em causa serão compilados em documento a elaborar pela *comissão de acompanhamento* que será submetido a votação da assembleia municipal, para posterior envio, em tempo útil, ao *conselho coordenador*, de forma a poder ser considerado, no documento final a redigir por este órgão e a enviar à câmara municipal.

A assembleia municipal deverá ainda emitir uma *nota* sobre a execução do primeiro semestre, a enviar para o *Conselho Coordenador*, na sequência de uma reunião extraordinária marcada para o efeito a organizar nos mesmos termos da elaboração dos contributos para os documentos previsionais em processo de elaboração.



**Figura IV.3 - Composição da Assembleia Municipal**

### **4.1.3 Câmara Municipal**

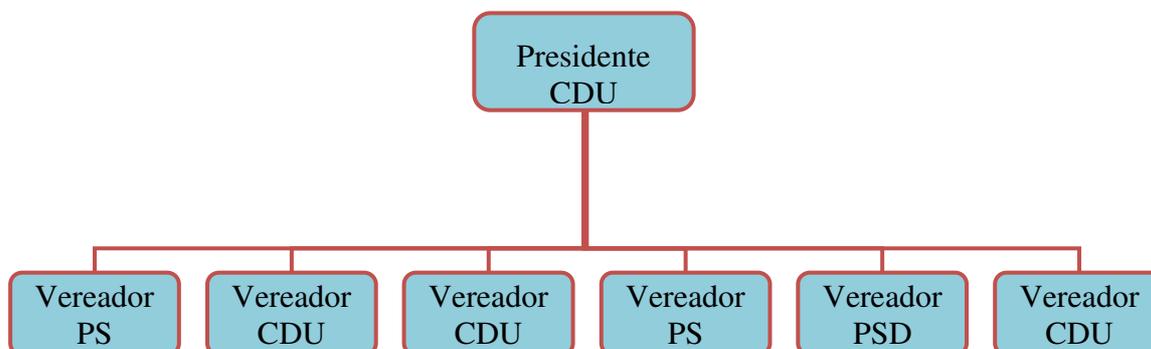
A câmara municipal é o órgão autárquico a quem compete, em primeira e última instância, a elaboração da proposta que integra os documentos previsionais – PPI, AMR e orçamento. No âmbito da presente estrutura de consulta e participação, importa que a câmara municipal diligencie no sentido de aumentar a consulta aos cidadãos e aos grupos. Nesse sentido deverá: realizar uma reunião extraordinária cujo ponto único seja o debate em torno dos documentos previsionais em procedimento de elaboração, remetendo cópia da ata ao *Conselho Coordenador*; - reunir com os partidos políticos, como já decorre da lei, no âmbito do estatuto do direito de oposição<sup>2</sup> e elaborar uma súmula a enviar ao *Conselho Coordenador*; disponibilizar no website do Município, um espaço destinado ao *apoio à decisão municipal*, com a possibilidade de, através do *Conselho Consultivo*, receber o contributo dos munícipes sobre a matéria. Nesse espaço deverá ser disponibilizada informação atualizada, sem prejuízo do seu envio a todo o tempo para o *conselho consultivo*, onde se dará conta em geral dos recursos

---

<sup>2</sup>Lei n°24/98, 26 de maio

disponíveis e dos recursos vinculados para melhor percepção da real disponibilidade sobre a qual deverá recair o processo de consulta e participação. Deverá também reunir com os executivos das juntas de freguesia, caso as partes entendam necessário, uma vez que estes órgãos, ao aceitarem participar no processo, já se constituem na obrigação de enviar um documento escrito ao *conselho coordenador*; solicitar a cada uma das assembleias de freguesia que, após reunião do órgão em que a matéria seja incluída na ordem de trabalhos, elabore um documento escrito contendo uma súmula das conclusões, para posterior envio ao *Conselho Coordenador*.

Mas a dimensão de prestação de contas, e de accountability<sup>3</sup>, é também uma dimensão que julgamos inovadora e importante no âmbito do modelo que desenhámos. Neste quadro compete ao *Conselho Consultivo* elaborar um *parecer* sobre a medida e a qualidade da execução dos documentos previsionais em vigor e ao *Conselho Coordenador* cabe elaborar um *comentário escrito* sobre esse mesmo *parecer*. Esse trabalho será desenvolvido na sequência da remessa por parte da câmara municipal dos dados da execução e terá em conta as observações e os contributos sobre a matéria enviados por outros órgãos autárquicos. Todos os documentos emitidos neste âmbito serão também enviados para a câmara municipal. Na sequência da sua receção e análise a câmara municipal elaborará uma *Síntese Justificativa da Execução* que apresentará à Assembleia Municipal a cada um dos *Conselhos*, aos órgãos das freguesias e à população em reuniões a realizar em cada uma delas. Dos contributos que possam resultar de todas as iniciativas a realizar pela câmara municipal no âmbito da explanação da *Síntese Justificativa da Execução* deve a mesma retirar as devidas ilações.



**Figura IV.4 - Composição da câmara municipal por ordem de eleição**

---

<sup>3</sup>A accountability é também utilizada como meio de estimular ganhos económicos e eficiência com respeito aos recursos públicos. (Madeira, 2009: 20)

#### 4.1.4 Assembleias de Freguesia

Tendo em conta que as freguesias são autarquias autónomas e independentes dos Municípios, a participação de cada um dos seus órgãos terá apenas lugar caso se verifique a aceitação do convite a enviar pela câmara municipal para cooperação com o Município no processo de *apoio à decisão municipal*. Caso aceitem, a câmara municipal deverá dar conhecimento ao *Conselho Coordenador* e será da responsabilidade de cada assembleia: designar, por maioria qualificada de dois terços e sob proposta do presidente da mesa, uma personalidade natural e/ou residente na Freguesia para o *Conselho Consultivo*, na sua componente territorial; incluir a matéria do apoio à decisão municipal nos documentos previsionais em preparação relativos ao Município como ponto da ordem de trabalhos da reunião ordinária legalmente prevista para o efeito, para discussão do assunto e posterior elaboração de um documento escrito a enviar ao *Conselho Coordenador*. Os contributos em causa deverão ser assegurados em tempo útil, tendo em conta os calendários adotados para o procedimento.

A assembleia de freguesia deverá ainda emitir uma *nota* sobre a execução do primeiro semestre, a enviar para o *Conselho Coordenador*, na sequência de uma reunião extraordinária marcada para o efeito a organizar nos mesmos termos da elaboração dos contributos para os documentos previsionais em processo de elaboração.

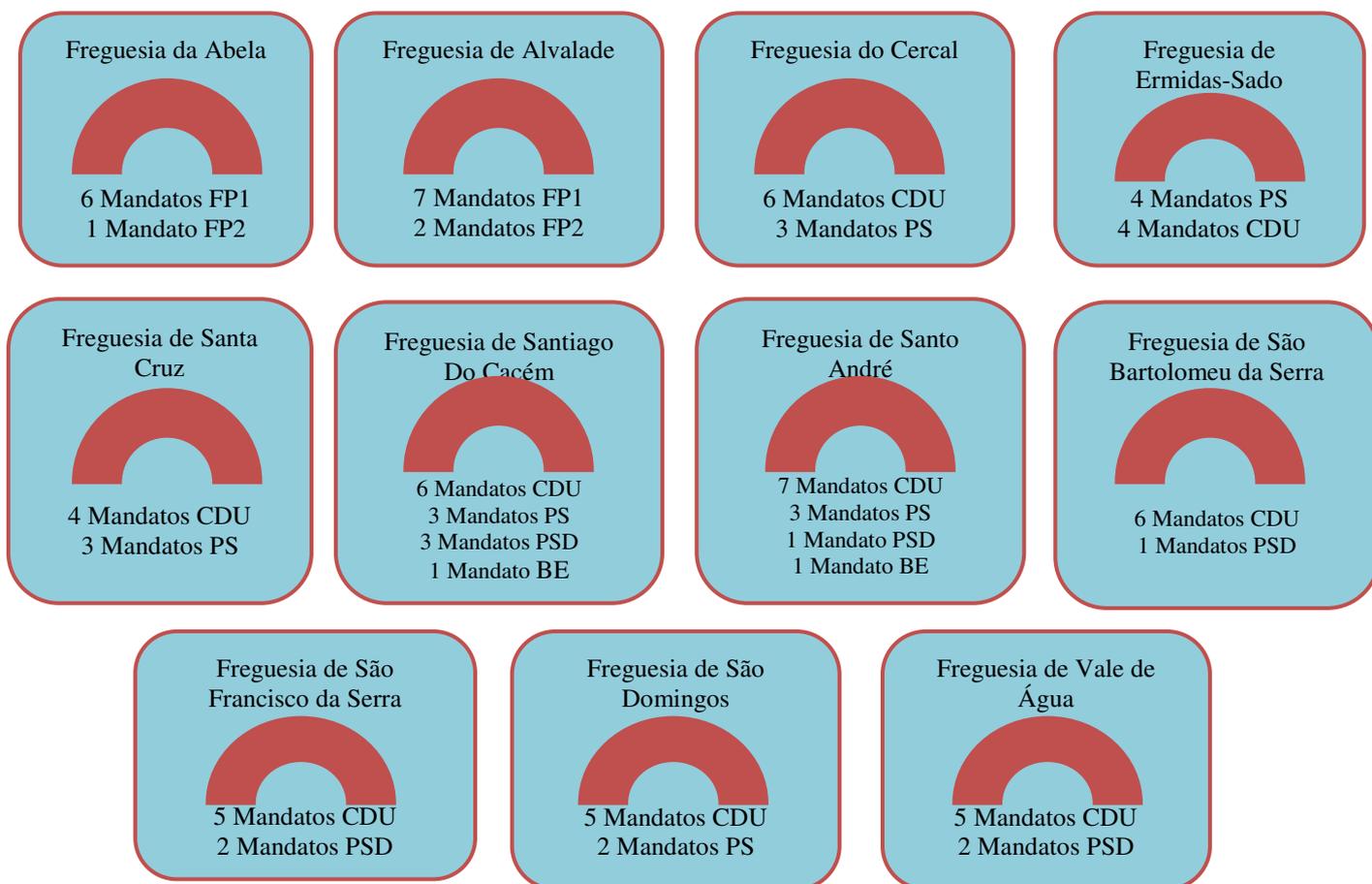


Figura IV.5 - Composição das Assembleias de Freguesia

#### 4.1.5 Juntas de Freguesia

Lembrando que as freguesias<sup>4</sup> são autarquias autónomas e independentes dos municípios, como já foi mencionado, a participação de cada um dos seus órgãos terá apenas lugar caso se verifique a aceitação do convite a enviar pela câmara municipal para cooperação com o Município no processo de *apoio à decisão municipal*. Caso os convites sejam aceites, a câmara municipal deverá dar conhecimento ao *Conselho Coordenador* e será da responsabilidade das juntas de Freguesia: reunir com o executivo municipal, caso as partes entendam necessário, uma vez que as freguesias, ao aceitarem participar no procedimento, já se constituem na obrigação de enviar um documento escrito ao *Conselho Coordenador*; incluir a matéria do apoio à decisão municipal na preparação dos documentos previsionais do Município como ponto da ordem de trabalhos da reunião ordinária legalmente prevista para o efeito, para discussão do assunto e posterior elaboração de um documento escrito a enviar ao *Conselho Coordenador*. Os contributos em causa deverão ser asseguradas em tempo útil, tendo em conta os calendários adotados para o procedimento.

A junta de freguesia deverá ainda emitir uma *nota* sobre a execução do primeiro semestre, a enviar para o *Conselho Coordenador*, na sequência de uma reunião extraordinária marcada para o efeito a organizar nos mesmos termos da elaboração dos contributos para os documentos previsionais em processo de elaboração.

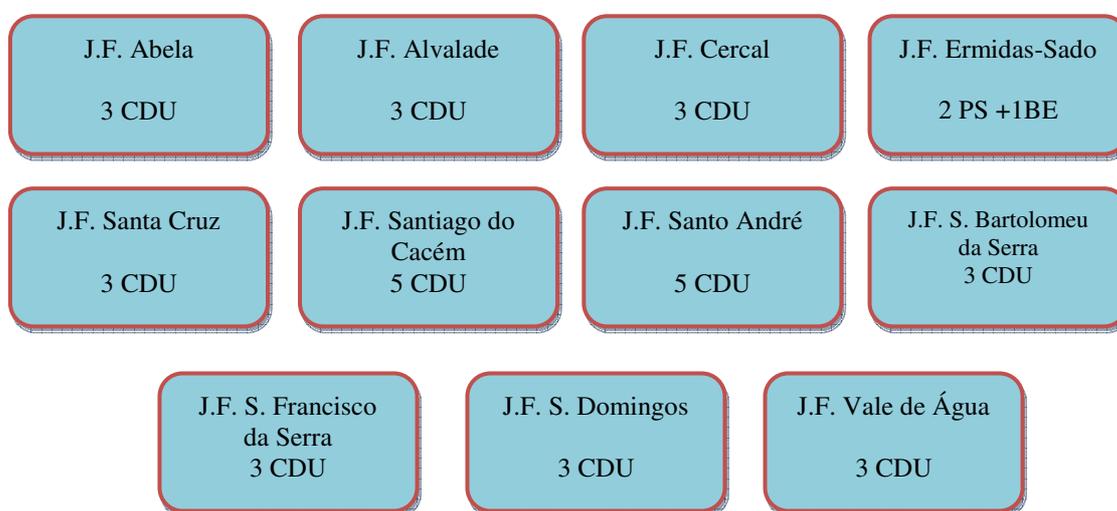


Figura IV.6 - Composição das Juntas de Freguesia

---

<sup>4</sup>As juntas de Freguesia são os órgãos com as tarefas de administração de proximidade e, portanto, os mais próximos dos cidadãos, actuando em domínios junto dos munícipes, daí terem uma ação de diagnóstico e acompanhamento mais eficaz, não só por estarem mais perto dos casos a resolver, mas também por não estarem confrontadas com o tamanho e dimensão dos problemas que assolam as câmaras municipais.

#### 4.1.6 Conselho Coordenador

O *Conselho Coordenador* será um dos órgãos a criar no âmbito do modelo. Ele será composto, no máximo, por vinte cinco membros, a saber: presidente da câmara municipal; presidente da assembleia municipal; presidentes das juntas de Freguesia (caso aceitem participar); presidentes das assembleias de Freguesia (caso aceitem participar); presidente do *Conselho Consultivo*.

Presidência: o *Conselho Coordenador* será dirigido pelo presidente da câmara municipal ou nas suas ausências, pelo seu substituto legal.

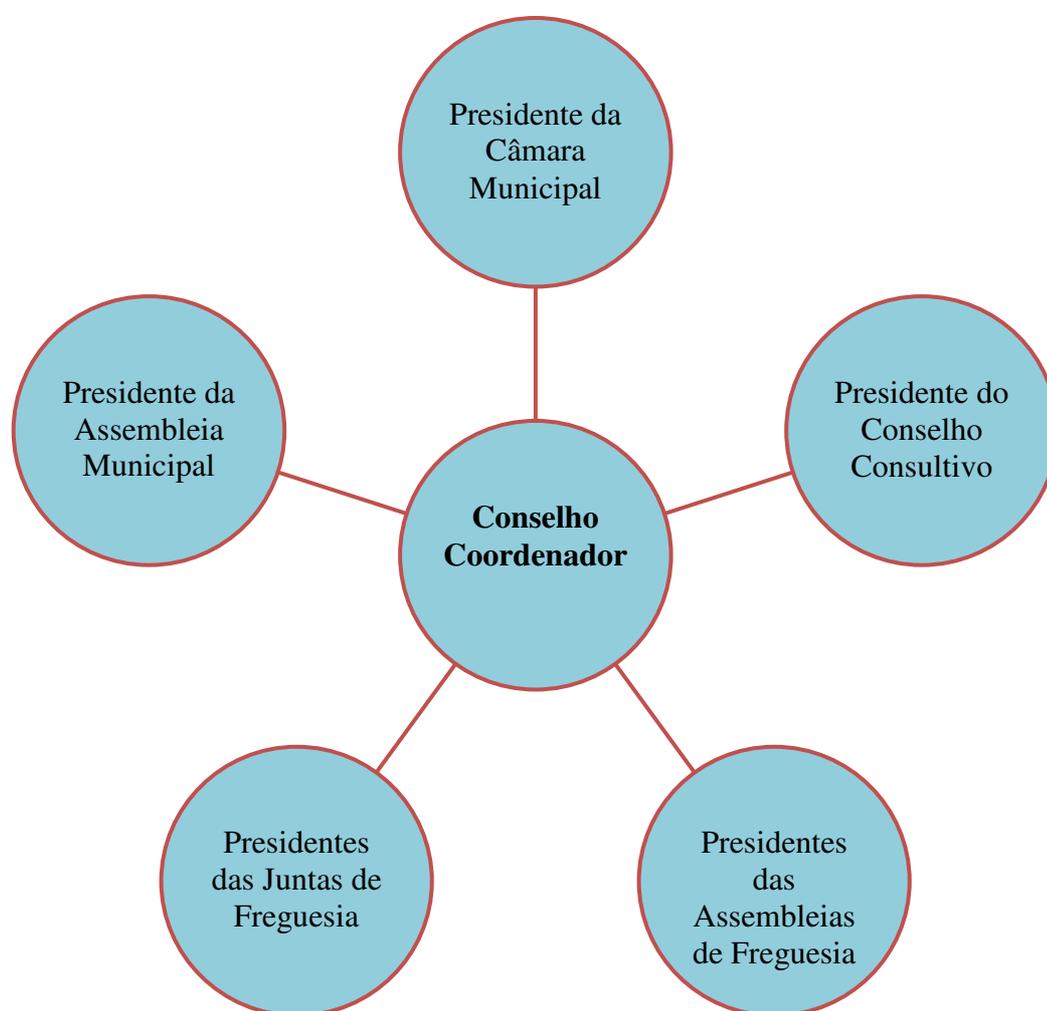
Duração do Mandato: Cada membro exercerá as suas funções no *Conselho* enquanto estiver investido nas funções que lhe permitem integrar o órgão.

Competência: Compete ao *Conselho Coordenador*: zelar pela execução da estrutura adotada para *apoio à decisão municipal* e implementar as medidas necessárias à resolução dos problemas que se coloquem; remeter o processo de consulta e participação concluso à câmara municipal, acompanhado do seu *parecer global* sobre o mesmo, para que, na medida em que seja entendido, possa ser tida em consideração pelo executivo municipal na elaboração da sua proposta de documentos previsionais para cada ano; emitir um *comentário escrito* relativamente ao *parecer do Conselho Consultivo* e *notas* dos órgãos autárquicos, sobre a medida da execução dos documentos previsionais em curso, para envio à câmara municipal e assembleia municipal. Quer o *parecer global* quer o *comentário escrito*, serão preparados com o apoio direto de uma equipa técnica composta por um a três técnicos do Município, com formação adequada às funções a seu cargo. Sempre que a equipa técnica por diversas vezes referenciada produz um documento para apresentação a cada um dos órgãos para os quais desenvolve atividade nele não poderá deixar de ter em conta as opiniões e considerações previamente produzidas pelos respetivos membros. O mesmo deverá acontecer na preparação do documento final a produzir na sequência dos contributos e deliberações de cada órgão e a enviar a cada destinatário. A equipa será designada pela câmara municipal, sob proposta do presidente, e desenvolverá atividade ao serviço do *Conselho Coordenador* com a colaboração dos serviços municipais, na medida do necessário, de acordo com as solicitações do seu presidente e no âmbito dos objetivos do seu mandato.

Periodicidade das Reuniões: o *Conselho Coordenador* reunirá uma vez por semestre para análise do *parecer* remetido pelo *Conselho Consultivo* e das *notas* enviadas pelos órgãos autárquicos, para envio do *parecer global* e para emissão do *comentário escrito* às *notas* já referidas e ao *parecer* do *Conselho Consultivo* sobre a execução dos documentos previsionais em curso. Todos os documentos por si produzidos serão remetidos à câmara municipal e à assembleia municipal, bem como aos órgãos das freguesias envolvidas. No que diz respeito à elaboração da proposta de documentos previsionais para o ano seguinte, o *Conselho Coordenador* reúne, obrigatoriamente, logo após a receção da proposta oriunda do *Conselho*

*Consultivo*, para executar as tarefas da sua competência. O *conselho coordenador* poderá ainda reunir extraordinariamente na pendência do procedimento, para análise do curso dos trabalhos e/ou resolução de eventuais problemas que o justifiquem, sempre que o presidente o convoque, por iniciativa sua ou por solicitação de, pelo menos, dois terços dos seus membros.

Exercício do Mandato: todos os membros do *Conselho Coordenador* exercerão o seu mandato a título gratuito. Ambos os conselhos a criar deverão adotar um regimento próprio para melhor garantia de uma adequada organização e funcionamento. Deverão ser criadas condições para que, ano após ano, não se verifiquem interrupções na aplicação do procedimento, antes se introduzam melhorias que aumentem a sua eficiência, eficácia e a sua qualidade.



**Figura IV.7 - Composição do Conselho Coordenador**

#### **4.1.7 Afetação Prévia de Verba Determinada**

Outras modalidades se podem aplicar com o mesmo objetivo mas distintas do modelo que acabámos de explicar. É exemplo disso mesmo a cativação antecipada de parte do orçamento disponível para cada exercício financeiro para afetação ao procedimento de consulta e participação. Não é o caminho que aqui seguimos. Sem prejuízo desta opção poder conter virtudes, designadamente criando nos destinatários desses modelos um maior incentivo à participação, encontramos nela matéria que nos suscita algumas dúvidas de natureza legal e até constitucional.

Os eleitos ao assumirem funções de representação obrigam-se a gerir os recursos públicos em ordem a prosseguir o interesse público nº1 artº269º CRP e artº 4º do CPA. Cada representante deverá em cada momento saber analisar e interpretar os diversos sinais que emanam dos diversos fatores que envolvem e influenciam a tomada de decisão. Sempre com o sentido e a finalidade de efetivar a vontade geral em ordem a concretizar o interesse público. No modelo de representação em que nos movemos e no âmbito do qual se desenvolve o nosso modelo é ao representante que deve caber a última decisão. À luz das mais modernas teorias não o deverá fazer no âmbito de uma relação top-down mas numa lógica de consulta e de participação. Mas ao eleito deverá caber a decisão final sem que a mesma resulte de qualquer limitação ou constrangimento. O procedimento de afetação prévia de verba a executar de forma direta na sequência das preferências que resultem do procedimento de consulta e participação não funciona daquela forma o que, defendemos, poderá colocar em crise a prossecução do interesse público que cabe a cada eleito assegurar, de acordo com as normas legais e constitucionais já referidas e ainda de acordo com o nº2 do art.º 4º do Estatuto dos Eleitos Locais – Lei nº 29/87, de 30 de Junho, com as sucessivas alterações.

A título de exemplo, imaginemos que uma autarquia ao optar por um modelo que implique a afetação prévia de verba a executar de forma direta na sequência das preferências que resultam do procedimento de consulta, disponibiliza para o efeito um determinado valor. Imaginemos ainda que um determinado grupo, bem organizado em torno da defesa de um interesse particular mais ou menos excêntrico – lançamento do mais duradouro fogo de artifício - se envolve no procedimento de consulta, sem que outros o façam ou, ainda que o façam, se envolvam em menor número de vontades, dando àquele grupo inicial uma vantagem clara no que respeita à forma como deve ser gasto o valor previamente cativado. Ora, de acordo com o nosso modelo todas as manifestações de vontade poderão e deverão ter lugar no âmbito do procedimento mas não existe uma vinculação prévia, ou seja, se os eleitos entenderem que está em causa um interesse que é mais de natureza particular que de natureza pública e se entenderem que, pese embora as vontades expressas a decisão será outra que vá ao encontro do interesse público, os

eleitos estarão a defender observar a lei e a constituição e não se poderá falar em violação de qualquer expectativa que eventualmente pudesse ser criada pelos particulares.

No âmbito do modelo de afetação prévia uma de duas situações se pode verificar no exemplo que idealizámos para ilustrar a nossa posição: ou o eleito decide num outro sentido que não o que iria ao encontro da vontade maioritariamente manifestada e estamos perante uma frustração de expectativas dos particulares que, em última análise, pode ser desencorajadora de futuras participações; ou, a decidir no sentido da vontade maioritariamente manifestada abdica de concretizar o interesse público, na medida em que decide em ordem a satisfazer um interesse particular de grupo com contornos excêntricos, como consequência de uma vinculação prévia a que se submeteu. Esta última via afigura-se como perigosa e potencialmente violadora da lei e da constituição. Por outro lado, a forma como tem sido adotada em diversos modelos faz criar um pouco a ideia, a nosso ver errada, de que uma parte dos recursos estão disponíveis para serem executados em projetos do interesse das populações como se não tivesse de ser assim relativamente a todos os recursos ao dispor da instituição que esteja em causa. É por isso mesmo que não seguimos este caminho no nosso modelo, pese embora reconheçamos que o mesmo goza, no momento, de alguma popularidade.

## **4.2 Potenciais Desvantagens e Vantagens do Modelo**

É preciso ter em conta que: “El mundo ha cambiado sustancialmente y la democracia representativa tal como se practicaba en las sociedades industriales ha entrado en crisis.”(Catalá, 2005:39). Importa encontrar novas formas de articulação geradoras de uma melhor governação.

Este nosso modelo em termos de órgãos a integrar e de interações a estabelecer entre si poder-se-á representar graficamente nos termos em que abaixo se ilustram:

Será com certeza um modelo com desvantagens, como qualquer outro que possamos idealizar, mas que terá também algumas vantagens.

Como desvantagens poderá talvez indicar-se o facto de evidenciar alguma complexidade burocrática a que já tivemos oportunidade de fazer referência. Mas sobre essa questão já chamámos à colação o pensamento de Mozzicafreddo. Por outro lado, poderá também não ser fácil a execução do modelo concebido uma vez que ele, em parte, depende da vontade de adesão de outras entidades formalmente distintas da pessoa coletiva de direito público que é o Município. E até da assembleia municipal enquanto órgão do próprio Município. Mas essas dificuldades não serão por nós identificadas como barreiras intransponíveis. Não podemos deixar de ter em conta que, do ponto de vista da governação e dos seus métodos, vivemos um tempo novo que exige novas abordagens: “A tónica outrora colocada no exercício da autoridade passa para a gestão de consensos.” (Gomes, 2000: 8). No mesmo sentido:

As reformas seguidas em vários países têm presente a ideia de participação que as novas tecnologias encorajam e, como é óbvio, se torna tanto mais fácil e efectiva quanto melhor for o nível educacional de funcionários e cidadãos. (Gomes, 2000: 9).

Até porque não haverá verdades absolutas quando se aborda a questão dos melhores e mais adequados modelos a adotar rumo a uma administração pública mais eficiente, mais eficaz e com maior qualidade:

A ciência administrativa ainda não está suficientemente desenvolvida para fornecer conselhos susceptíveis de poderem orientar capazmente as reformas (...) as tentativas de reforma do sector público podem depender tanto da intuição, da experiência e da sorte como da capacidade de prever resultados, sendo de esperar efeitos perversos (...). (Peters, 2000: 56).

Estamos pois perante algumas dificuldades que devemos procurar converter em desafios que podem e devem ser vencidos. Pese embora possamos e devamos identificar eventuais desvantagens, até para as poder reduzir ou eliminar, as eventuais vantagens dos modelos a propor devem constituir um alento para prosseguir o objetivo de se fazer cada vez melhor. A nosso ver este novo modelo apresenta vantagens. São exemplo disso mesmo: O fato de se apresentar como uma proposta efetiva de atuação no sentido de aumentar a consulta e a participação dos cidadãos e dos grupos no processo municipal de decisão; de ser uma proposta que se afigura como suficientemente abrangente para que um número significativo de indivíduos e de entidades se possam sentir envolvidos; e ainda, uma proposta que encerra uma dimensão de acompanhamento da execução dos documentos previsionais em vigor. Este último aspeto é algo de totalmente novo em relação ao modelo inicial a que neste trabalho começámos por fazer referência. Mas para além das desvantagens e das vantagens é preciso não deixar de ter em conta a importância do caso concreto:

(...) o Modelo de Democracia Descentralizada, permite combinar teoricamente os conceitos inter-relacionados de sociedade civil, democracia e descentralização, sugerindo que é a qualidade e a força quer da sociedade civil quer da administração municipal, considerados em separado e em relação mútua, que classifica o tipo de democracia descentralizada existente em cada município. (Antunes, 2005: 98).

A ideia que resulta desta reflexão remete para algo de prático e ao mesmo tempo muito relevante. No fundo, o todo como resultado terá muito que ver com aquilo que será no concreto cada uma das partes que o compõem e com a qualidade da articulação que as essas partes consigam estabelecer entre si. Mas, para além da qualidade intrínseca das partes e qualidade da sua articulação pensamos que será necessário mais. Será necessário, desde logo, que haja iniciativa de uma das partes com a finalidade de se atingir o objetivo de consulta e participação efetiva e crescente dos cidadãos e dos grupos no processo municipal de decisão. Não temos dúvidas que se afigura como extremamente positivo o fato de se pode verificar, neste âmbito e desde logo, aquilo que Antunes refere como abertura municipal:

O grau de abertura do município pode reflectir a transparência do município e pode servir como método de prestação de contas, ou seja, permitir à sociedade civil a oportunidade de validar as decisões e acções do município entre eleições. Um município aberto requer a criação de mecanismos e canais de participação e envolvimento dos cidadãos. A participação envolve não apenas a quantidade mas também a qualidade dos mecanismos de participação, significando isto que o exercício do poder pelos cidadãos deve ser facilitado. (Antunes, 2005: 103).

Para além da questão da abertura municipal, que não dispensa a outra face da mesma moeda - receptividade para articular por parte da sociedade civil -, outro elemento de relevo prende-se com a supra citada quantidade e qualidade dos mecanismos de consulta e participação. É neste quadro que surge o modelo que aqui defendemos e nos termos aqui desenvolvidos.



## CONCLUSÃO

Resulta evidente que tudo quanto possa ser empreendido em sede de modernização e de reforma da administração pública não pode deixar de ter em conta os modelos teóricos, a sua evolução e os cruzamentos entre si como resultado da sua aplicação prática. A realidade da administração pública não nos transporta, em novos tempos, para um inovador modelo puro por exclusão do modelo anterior. Essa realidade antes se constitui como uma *universalidade complexa* e influenciada pelos diversos modelos teóricos que evidencia características da influência de todos e de cada um. A sucessão dos modelos teóricos procura ultrapassar aspetos que são identificados pelos seus teorizadores como constrangimentos a uma administração pública mais eficiente e mais eficaz sem que se deva deixar de ter presente as correntes de pensamento que estão na base das escolas promotoras dos novos caminhos. Todavia, a cada novo modelo não tem correspondido uma solução totalmente satisfatória para eliminar as ineficiências e ineficácias por eles identificadas como enviesadoras da atividade da administração pública. A par de fatores diversos técnicos e políticos como defende Peters, assim se pode entender o facto de vivermos num paradigma de mudanças contínuas no que respeita aos movimentos de modernização e de reforma da administração pública. A essa permanente evolução também não será alheia a dinâmica que caracteriza o meio envolvente no âmbito do qual a atividade da administração pública se manifesta e que lhe exige, a cada momento, novas respostas. Outro dos aspetos relevantes no âmbito dos modelos teóricos remete-nos para a convergência que, em determinadas dimensões, se verifica entre si. Existem elementos de convergência entre modelos, o que nos afasta do paradoxo de que a um novo modelo teórico deverá corresponder a total desistência das características que enformam o modelo anterior. Não será, de todo, assim. Assistimos, não raras vezes, a aperfeiçoamentos e adaptações de instrumentos já adotados em ordem a torná-los mais eficientes e mais eficazes e não à sua substituição.

No âmbito da cidadania parece-nos evidente a evolução positiva a que se tem assistido. Uma evolução que vai ao encontro da vontade dos cidadãos e que, para além da base constitucional, passou a ter ao dispor acrescidos mecanismos legais que promovem novos e crescentes modelos de *consulta e/ou participação* dos cidadãos nos procedimentos públicos de decisão em geral, mas também nas autarquias locais. O CPA e demais legislação, promoveram já a *consulta* e a *participação* na administração pública em geral. Mas também temos a convicção de que a *consulta* e a *participação* podem acontecer de forma mais aprofundada e sistemática nas autarquias locais, sem prejuízo de se terem em conta as características do atual sistema político e do seu enquadramento jurídico – formal. Vivemos num sistema de representação. E nesse âmbito, os eleitos, têm a responsabilidade de tomar as decisões que considerem mais adequadas em ordem à prossecução do interesse geral. E devem assumi-la no quadro do Estado de direito em que a administração atua com respeito pela CRP e pela Lei. Trata-se de um desafio que se

corporiza a compatibilização entre a democracia representativa que enforma o nosso sistema político e a democracia direta também prevista na CRP ainda que a título excepcional. Essa compatibilização é possível e desejável. Implica equilíbrios que não podem deixar de ter em conta que o elemento de *consulta e/ou de participação* se tem de manifestar no âmbito do princípio da representação e nunca poderá servir para o colocar em crise ou procurar substituir.

A *consulta e/ou participação* é uma realidade posta em prática em diversos pontos do mundo e podemos perceber que cada modelo não poderá deixar de ter em conta a realidade sobre a qual se propõe atuar. A adequação de cada modelo à realidade é fundamental para a sua aceitação por parte dos cidadãos e para o alcançar dos objetivos previamente identificados.

No nosso país, designadamente no Alentejo quanto à estrutura de algumas iniciativas recentemente postas em prática, será cedo para sobre as mesmas chegar a conclusões definitivas. Ainda assim concordamos e discordamos de determinados aspetos seus, com especial relevo para o facto de não concordarmos com a afetação prévia de uma quota-parte do orçamento a projetos votados pelos cidadãos.

Um modelo inicial de *consulta e/ou participação* foi colocado em prática em Santiago do Cacém. Terá sido, porventura, um modelo precursor da tentativa de empreender o procedimento de *consulta e/ou participação* no Município. Mas esse modelo foi abandonado sem que tenha sido substituído, criando-se um *problema* para o qual se nos impunha encontrar uma *solução*. A necessidade de uma *solução* gerou em nós a convicção que se justificava trabalhar, olhando o modelo inicial, para encontrar um novo modelo mais abrangente, eficaz e de funcionamento permanente. Esse trabalho foi agora concluído. Foi um trabalho que gerou um modelo de *consulta* e não de *participação* no sentido técnico do termo. De facto, tendo em conta a experiência anteriormente posta em prática no Município, que não se revelou uma experiência frutífera e duradoura, antes pelo contrário, é preciso dar passos mais pequenos mas mais seguros. Fazemos a apologia do incremento da cidadania e do envolvimento dos cidadãos no procedimento de decisão municipal. Mas não perdemos de vista a realidade jurídico-formal que nos remete para o modelo vigente enformado pelo princípio representativo. De acordo com este princípio, o representante é chamado a decidir e é escolhido porque, do ponto de vista formal pelo menos, é tido como o mais capaz para, em cada momento, decidir de acordo com o interesse público geral. Esse interesse público geral deve abranger a totalidade do orçamento a seu cargo e não deixar uma parte sob responsabilidade da *participação*. Mas o representante, embora deva ser responsável por todas as decisões e sobre a totalidade dos recursos disponíveis e estar vinculado ao seu programa, é ainda responsável por decidir em realidades imprevisíveis e imprevistas. E é por essa razão que, sem que lhe seja retirada a responsabilidade da decisão, se justifica, a nosso ver, a implementação de procedimentos de *consulta* e, numa fase mais adiantada de *participação*. Cremos que este nosso modelo terá as características necessárias para dar origem a um envolvimento crescente dos cidadãos na gestão pública municipal. Esse

objetivo poderá ser conseguido, entre outros aspetos, através da introdução de novos mecanismos agora previstos de monitorização da execução dos documentos previsionais em vigor e da dimensão da prestação de contas numa lógica de accountability, entre outros aspetos. A prestação de contas, uma das inovações deste modelo, assume uma importância determinante na sua aceitação pelos cidadãos, na sua credibilidade e na sua viabilidade prática. Não teremos chegado ao fim da linha em matéria de modelo concetual de promoção da *consulta* no apoio ao procedimento municipal de decisão em Santiago do Cacém. Por isso mesmo, o modelo que apresentamos como *solução* para o *problema* identificado pretende ser dinâmico e permitir a inclusão de aperfeiçoamentos, designadamente na sequência da sua aplicação prática e sem prejuízo de dimensões futuras mais próximas da *participação*, uma vez criadas condições para o efeito. Ainda assim acreditamos que este novo modelo, a ser adotado, poderá contribuir, desde já, para a concretização de mecanismos permanentes de *consulta* e pode ser uma mais-valia para a vida municipal. É preciso lembrar que Santiago do Cacém é um Município extenso, com onze freguesias e com muitos aglomerados populacionais afastados do centro de decisão municipal. Este fator intensifica a necessidade de aproximar os cidadãos dos decisores municipais, de os envolver de forma crescente nos procedimentos de decisão, em ordem à criação de um sentimento de pertença que será fundamental para a afirmação da comunidade, designadamente no contexto local e regional.

## **FONTES**

Associação In Loco (on line)

Disponível em: <http://www.in-loco.pt>.

Ata da reunião da CMSC, realizada em 30 de Setembro de 2010, (on line)

Disponível em: <http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica>.

Charity Church Action on Poverty (on line)

Disponível em: <http://www.participatorybudgeting.org.uk>.

Censos 2011 (on line)

Disponível em: <http://www.ine.pt>.

Código do Procedimento Administrativo - D/L n°442/91, de 15 de novembro e alterações seguintes.

Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, com as alterações introduzidas pelas leis constitucionais seguintes.

Documentos Previsionais 2012 – Município de Santiago do Cacém.

Documentos Previsionais 2011 – Município de Santiago do Cacém.

Documento Verde da Reforma Administrativa.

Estatuto Político - Administrativo da Região Autónoma dos Açores – lei n°2/2009, de 12 de Janeiro.

Estatuto Político - Administrativo da Região Autónoma da Madeira – lei n°13 n°/91 de 5 de junho, revisto pela lei n°130/99, de 21 de agosto e pela lei n° 2/2000, de 21 de junho.

Lei n° 19/98, de 28 de Abril.

Lei n°17/2003, de 4 de junho.

Lei Orgânica do Regime do Referendo - Lei n° 15-A/98, de 3 de abril.

Mapas de pessoal do Município de Santiago do Cacém 2010 a 2012-05-13 (on line)

Disponível em:

Município de Aljustrel (on line)

Disponível em: <http://www.cms-mun-aljustrel.pt>.

Município de Odemira (on line)

Disponível em: <http://www.op.cm-odemira.pt>.

Município de Santiago do Cacém (on line)

Disponível em: <http://www.cm-santiagocacem.pt>

Regime Jurídico do Referendo Local - Lei n° 4/2000, de 24 de agosto, com as subsequentes alterações.

Tratado de Lisboa.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Freitas (1986) *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Avritzer, Leonardo, “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, sem lugar de publicação, sem data e sem editora.
- Bilhim, João (2000) “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da administração”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol 1, nº1, Lisboa.
- Caetano, Marcello (1996) *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Reimpressão da edição brasileira de 1977, 1ª Reimpressão portuguesa, Coimbra, Livraria Almedina.
- Campos, António Correia de (1999) *Administração Pública, Bloqueio e Desenvolvimento*, Lisboa.
- Catalá, Joan (2005) *Los Desafíos que la Globalización Plantea a la Política y la Gestión Pública, De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, 1.ª ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Caupers, João (2002) *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Âncora Editora.
- Chevallier, Jacques (1996) “A Reforma do Estado e a Concepção Francesa do Serviço Público”, *Revista do Serviço Público* nº3, Brasília.
- Chevallier, Jacques (2003) “La Gouvernance, un nouveau paradigme étatique?, État et Gouvernance”, *Revue française d'administration publique*, nº105-106.
- Costa, Jean-Paul (1996) *Un Couple Mal Connu: Science Administrative et État de Droit*, L'État de Droit. Mélanges en L'honneur,, Paris.
- deLeon, Peter, 1997, *Democracy and the Policy Sciences*, Albany: State University of New York Press, citado por Denhardt, Robert and Janet Denhart (2003) “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Review of Public Administration*.
- Denhardt, Robert and Janet Denhart (2003) “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Review of Public Administration*.
- Denhardt, Janet and Robert Denhart (2003) *The Roots of New Public Service* em Denhardt, Janet and Robert Denhart (2003) *The New Public Service: Serving, not Steering*”, Armonk, New York.
- Esping-Andersen et al, *Towards the good society, once again?, Why We Need a New Welfare State*, Oxford, University Press.
- Farrel, Catherine (2000) “Citizen Participation in Governance”, *Public Money and Management*, January-March
- Flora, Peter e Jens Alber “Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe”, em Flora, Peter e Arnold J. Heidenheimer *The Development of Welfare States in Europe and America*, , Londres ,Transaction Publishers,(1ª edição 1982), citado por Mozzicafreddo, Juan (2000) *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Fonseca, Fátima e C. Carapeto (2003) *Rumo à governação em rede, Administração pública modernização e inovação*, Edições Sílabo.
- Franco, João e Herlânder Antunes Martins (1995) *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Giauque, David (2003) “New public management and organizational regulation”, *International Review of Administrative Sciences*, 69, Brussels.

- Gomes, João (2000) “Qualidade da Regulação Jurídica e Redefinição Estratégica da Gestão Pública”, *Revista de Administração Local*, 179, Lisboa.
- Gomes, Salis (2001) “Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal”, em Mozzicafreddo, Juan e Salis Gomes (2001), (Orgs), *Perspectiva de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis e Teresa Salis Gomes (2011) “Simplificação da Comunicação administrativa e Legislativa”, em Mozzicafreddo Juan e João Salis Gomes (orgs) (2011), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, 1ª edição, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Hood, Christopher (1995) “The New Public Management in the Eighties, Accounting, Organization and Society” 20(2-3):93-109, em Denhardt, Robert and Janet Denhart (2003) “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Review of Public Administration*.
- Ingraham, P.W. (1993) “Of Pigs and pokes and policy diffusion another look at for performance”, *Public Administration Review* 53, pp.348-56, citado por Peters, B (2001) “De Mudança em Mudança Padrões de Reforma Administrativa Contínua”, em Juan Mozzicafreddo et al (2001) *Administração e Políticas – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e América*, Oeiras, Celta Editora.
- Jerome-Forget, M, J. White e J. M. Wiener (1995), *Health Care Reform Trough Inter Markets*, Montreal, Institute for research on Public Policy, citado por Peters, B (2001) “De Mudança em Mudança Padrões de Reforma Administrativa Contínua”, em Juan Mozzicafreddo et al (2001) *Administração e Políticas – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e América*, Oeiras, Celta Editora.
- Madeira, Carla (2009) *A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: o Orçamento Participativo*, Trabalho de Projeto do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Majone, Giandoménico (2006) *Do Estado Positivo ao Estado Regulador: Causas e Consequências no Modo de Governança, Regulação Económica e Democracia: O Debate Europeu*, São Paulo, Editora Singular.
- Miranda, Jorge (2003) *Preliminares: O Estado e os Sistemas Constitucionais*, Manual de Direito Constitucional, Tomo I, Coimbra, Coimbra Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000) “Estado-Providência em Transição”, *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001) “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (orgs) (2001) *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001) “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (orgs) (2001) *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003) “A responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”, em Mozzicafreddo, Juan et al (org). *Ética e Administração, Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2010) “O Papel do Estado na Sociedade” em, António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino (coordenação), (2010) *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio – Instituto de Defesa Nacional.

- Mozzicafreddo, Juan (2011) “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (orgs) *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais.
- National Performance Review (1993) “Creating a Government That Works Better Costs Less” (Relatório Gore), Washington, D.C Government Printing Off, Março, citado por Peters, B (2001) “De Mudança em Mudança Padrões de Reforma Administrativa Contínua”, em Mozzicafreddo, Juan et al (2001) *Administração e Políticas – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e América*, Oeiras, Celta Editora.
- Navarro, Zander (2000) “Inventando o Futuro das Cidades: Pequenas Histórias do Orçamento Participativo de Porto Alegre”, em Rattner, Henrique (org), *Brasil no Limiar do Séc.XXI: Alternativas para a Construção de uma Sociedade Sustentável*, São Paulo, Editora Universitária de São Paulo.
- OCDE (2001), “Citizens as Partners- Information, consultation and public participation in policy-making”, Paris.
- OECD (2004) “Economic Survey of Portugal 2004:The Public Administration Reform”. “Participatory Budgeting: Citizen Participation for Better Public policies”(on line)  
Disponível em: <http://www.ella.practicalaction.org> (ver T projeto Gmail).
- Osborne, David with Ted Gaeber, 1992, *Reinventing Government*, Reading, MA:Addison-Wesley citado por Denhardt, Robert and Janet Denhart (2003) “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Review of Public Administration*.
- Pasquino, Gianfranco (2000), *Curso de Ciência Política*, 2ª Edição, Cascais, Principia.
- Pasquino, Gianfranco (2005), *Sistemas Políticos Comparados*, 1ª Edição, Cascais, Principia.
- Peters, B (1997) *Policy Transfers Between Governments: The use of Administrative Reforms*, West European Reforms - Diffusion and administrative Reform, *sine nomine*.
- Peters, B (2001) “De Mudança em Mudança Padrões de Reforma Administrativa Contínua”, em Juan Mozzicafreddo et al (2001) *Administração e Políticas – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e América*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy, (2009) *Still the Century or Burocracy?: The Roles of Public Servants*, Pitsburg, University Pittsburg.
- Pitschas, Rainer (2003) “Reformas da Administração Pública na União Europeia: Porque Necessitamos de Mais Ética no Serviço Público”, em Mozzicafreddo, Juan et al (org) *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pollit, Christopher “How Do We know How Good Public Services Are?”, em Peters, B and Donald j.Savoi editers, (2000) *Governance in Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston, Canadian Center for Management Development, University Press.
- Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2000), “Trajectories of modernization and reform” em Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2000) *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford - New York, Oxford University Press.
- Relatório e Contas 2008 a 2011- Município de Santiago do Cacém.
- Rocha, J.A. Oliveira (2000) “ Modelos de Gestão Pública”, Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Pública

- Rocha, J.A. Oliveira (2001) *Reforma Administrativa na Europa, Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2001) *Evolução da Teoria Administrativa, Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rosenbloom, David, (2009) “The practice and discipline of public administration – Competing Concerns”, em Rosenbloom, David at al *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Mc Grow Hill.
- Sandel, Michael (1996) *Democracy’s Discontents- America in Search of a Public Philosophy*, Harvard University Press.
- Sartori (1990) citado por Pasquino, Gianfranco (2000), *Curso de Ciência Política*, 2º Edição, Cascais, Principia.
- Secchi, Leonardo (2009) “Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública”, *Revista da Administração Pública*.
- Sintomer, Yves (2008), “Participatory Budgeting: an Innovative Experiment”, comunicação apresentada no workshop internacional *Building citizen centred policies and services*, realizado pela OCDE, 26 e 27 de Junho de 2008, Ljubljana ,Eslovénia. ( on line)  
Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/45/41021026.pdf>.
- Talbot, Colin (2003) “La Reforme de la Gestion Publique et ses Paradoxes: L’Experience Britanique, La Nouvelle Gestion Publique e la Portée” , *Revue Française de L’Administration Publique* n° 105/106, Paris, ENA.
- Wilson, W (1987) *The Study of Administration, Political Science Quarterly*, citado por Rocha, J.A Oliveira (2000) “Modelos de Gestão Pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Braga, nº1*.
- Weber, Max (1964) *Economia y Sociedad - Esbozo de sociologia comprensiva*, Johannes Winckelmann (org), Fondo de Cultura económica, México - Buenos Aires.

## **ANEXOS**

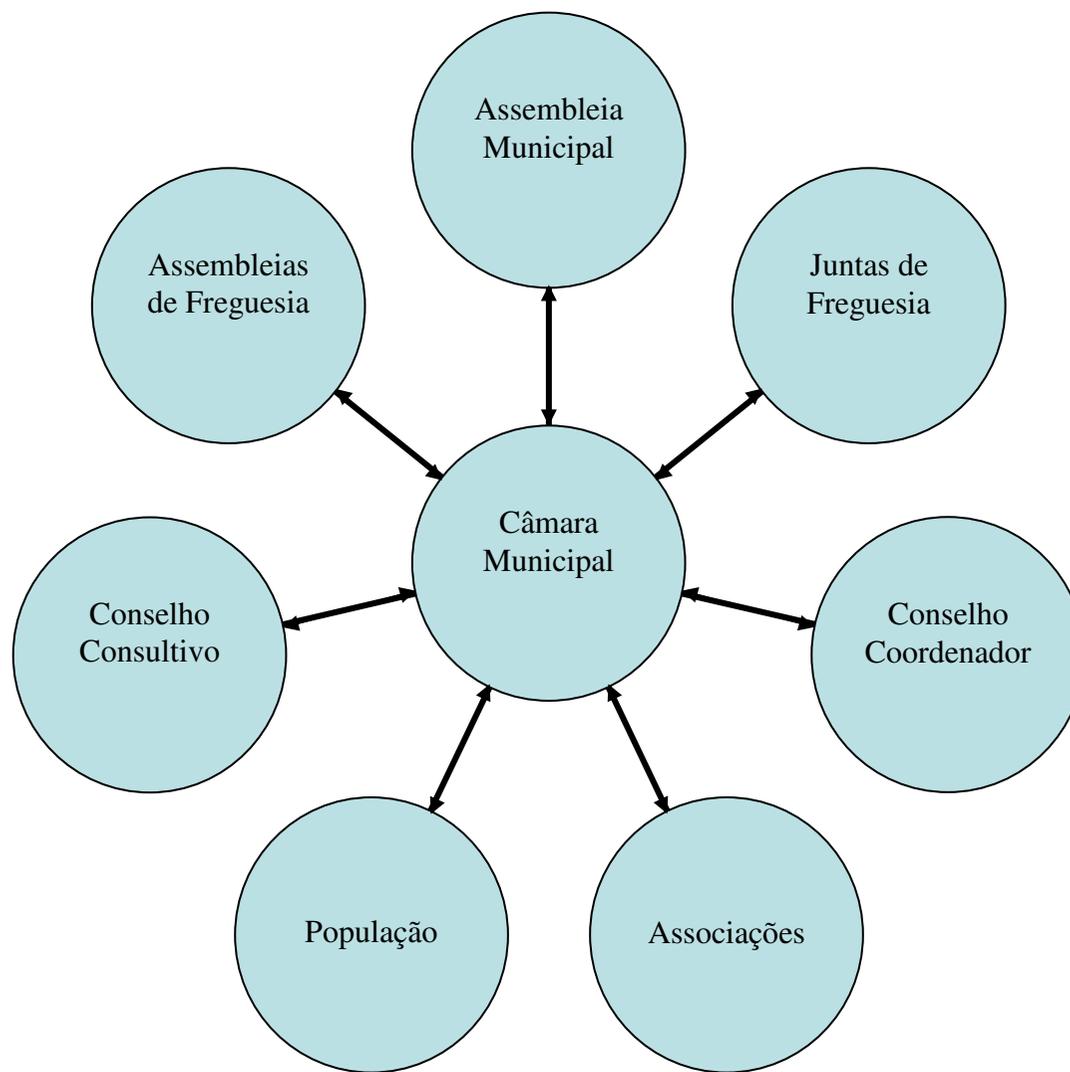
## ANEXO A

CONSELHO CONSULTIVO	1º Trimestre			2º Trimestre			3º Trimestre			4º Trimestre		
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
- Reunião ordinária												
- Emissão de parecer a enviar ao CC sobre a execução até 30 de junho								15				
- Elaboração de inquérito						30						
- Disponibilização do inquérito												
- Realização de encontros por Freguesia												
- Elaboração de proposta para enviar ao CC										15		
<b>FREGUESIAS</b>												
- Discussão e aprovação de nota sobre a execução a enviar ao CC								15				
- Realização de reunião extraordinária para discussão e aprovação dos contributos a enviar para o CC – Remessa dos contributos										15		

<b>CÂMARA MUNICIPAL</b>												
- Reunião extraordinária para discussão das possíveis opções no âmbito dos documentos previsionais em elaboração - remessa de cópia da ata ao CC										31		
- Envio dos dados da execução do 1º semestre para ambos os conselhos, AM, AF e JF							15					
- Síntese justificativa da execução a enviar ao CC, à AM e às AF									30			
- Realização de reuniões pelas freguesias para explicar a execução do 1º semestre									15			
<b>ASSEMBLEIAS DE FREGUESIA</b>												
- Comissão permanente de apoio à decisão municipal - Reunião ordinária												
- Realização de reunião extraordinária para discussão e aprovação dos contributos a enviar para o CC – Remessa dos contributos										15		
- Discussão e aprovação de uma nota sobre a execução a enviar ao CC								15				
<b>CONSELHO COORDENADOR</b>												
- Reunião ordinária												
- Receção das notas sobre a execução do 1º semestre									15			
- Emissão do comentário escrito sobre o parecer do conselho consultivo e notas dos órgãos autárquicos									31			
- Emissão de parecer global a enviar à câmara municipal										31		

**Cronograma**

**ANEXO B**



**Fluxograma  
IV**



## Europass-Curriculum Vitae

### Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Frade, Arnaldo Pereira Gonçalves**  
Morada(s) Rua 8, nº 58, 7565-228 Ermidas do Sado, Portugal  
Telefone(s) 269508265 Telemóvel: 961103012  
Fax(es)  
Correio(s) electrónico(s)  
Nacionalidade Portuguesa  
Data de nascimento 09 de Julho de 1964  
Sexo Masculino

### Emprego pretendido / Área funcional

#### Experiência profissional

Datas Desde 01 de janeiro de 2012  
Função ou cargo ocupado Técnico superior assessor a exercer funções de advogado na assessoria jurídica e auditoria  
Principais actividades e responsabilidades  
Nome e morada do empregador IEPF, IP -  
Tipo de empresa ou sector Administração Pública  
Datas 30 de Junho de 2008;  
Função ou cargo ocupado Diretor Regional do Programa Nacional de Prevenção da Toxicodependência  
Principais actividades e responsabilidades  
Nome e morada do empregador  
Tipo de empresa ou sector Administração Pública  
Datas De 4 de Março de 2007 a 7 de Agosto de 2007;  
Função ou cargo ocupado Diretor do CACE do Alto Alentejo  
Principais actividades e responsabilidades  
Nome e morada do empregador  
Tipo de empresa ou sector Administração Pública  
Datas De Maio de 2005 a 31 de dezembro de 2011  
Função ou cargo ocupado Subdelegado Regional do Alentejo

Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	IEFP
Tipo de empresa ou sector	Administração Pública
Datas	De 18 de Agosto de 2000 a 30 de Abril de 2002
Função ou cargo ocupado	Diretor;
Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	Centro de Emprego de Sines
Tipo de empresa ou sector	Administração Pública
Datas	De Março a Agosto de 2000
Função ou cargo ocupado	Técnico Superior
Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	Centro de Emprego de Sines
Tipo de empresa ou sector	Administração Pública
Datas	Novembro de 1997 a Fevereiro de 2000
Função ou cargo ocupado	Técnico Superior
Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	Centro de Emprego de Alcácer do Sal
Tipo de empresa ou sector	Administração Pública
Datas	Maior a Novembro de 1997
Função ou cargo ocupado	Estagiário
Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	IFEP
Tipo de empresa ou sector	Administração Pública
Datas	De Dezembro de 1990 a Maio de 1997
Função ou cargo ocupado	empregado bancário
Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	Banco Totta & Açores
Tipo de empresa ou sector	Banca
Datas	De 1983 a 1990
Função ou cargo ocupado	Militar
Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	Armada Portuguesa
Tipo de empresa ou sector	Forças Armadas
<b>Educação e formação</b>	
Datas	27 de Julho de 1994
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Direito

Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Autónoma de Lisboa (Luís de Camões)
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	Janeiro de 1995 a Julho de 1996
Designação da qualificação atribuída	Estágio em Advocacia
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Patrono Dr. Manuel Queirós (Av. Duque d'Ávila, 112 r/c Esq. - 1050 Lisboa.
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	
Designação da qualificação atribuída	Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais;
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	14 e 15 de Junho de 2008
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	14º Congresso Alentejo XXI "Caminhos do Futuro" realizado em Beja
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	10 de Julho de 2008
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Workshop "Projeto: Partilha de Serviços"
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	30 de Janeiro de 2007
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Workshop "Sistema Europeu de Créditos na Educação e Formação" (ECVET)
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	

Datas	
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Seminário Regional da APQS “Os novos desafios do IEFP, I.P
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	31 de Maio de 2007;
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Encontro Regional do PNAI 2006-2008
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	9 de Maio de 2007
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Seminário “Estratégias de Desenvolvimento do Litoral Alentejano”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	2006;
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Sessão de Lançamento do “Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	15 de Março de 2006;
Designação da qualificação atribuída	Seminário “Percurso de Inserção Mercado de Trabalho dos Diplomados do Ensino Superior e Evolução do Rejuvenescimento/Envelhecimento do Mercado de Trabalho
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Direcção-Geral de Estudos, Estatísticas e Planeamento
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	9 de Novembro de 2005;
Designação da qualificação atribuída	

Principais disciplinas/competências profissionais	Seminário de Avaliação da Criação e Destruição de Emprego em Portugal na Década de 2000-2010
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	7 de Julho de 2005
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Workshop “Desafio para o Desenvolvimento de Sines e Empreendedorismo”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	11.10.2005 a 13.10.2005
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Ação de Formação Profissional de Aplicação Informática do IEFP
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	27 e 28 de Novembro de 2003
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Congresso Internacional “O Legado de John Rawls e os Caminhos da Justiça”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade de Lisboa
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	3 de Julho de 2001
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Seminário sobre “Modernização dos Serviços Públicos de Emprego”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	18 de Junho de 2001
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Seminário Regional “Aprendizagem ao Longo da Vida”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	

Datas	6 de Setembro de 2001
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Seminário “A problemática do Euro”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Centro de Formação Profissional de Tomar
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	24 a 25 de Maio de 2001
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Fórum “Refletir para melhor agir”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Inatel de Castelo de Vide;
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	23.11.2001 a 24.11.2001;
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional “Liderança e Construção de Equipa”
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	15.05.2000;
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional “Manual de Aquisições”
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP;
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	99.05.15 a 00.05.15 com a duração de 6 horas
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional “ SIEF”
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	99.03.02 a 99.03.02
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional “ Novas Funcionalidades do SIGAE no âmbito do PNE”
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP

Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	99.02.22 a 99.02.23
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional "Programas de Emprego/Mercado Social de Emprego/Plano Nacional de Emprego"
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	9 e 10 de Novembro de 1998;
Designação da qualificação atribuída	II Encontro Nacional de Animadores e Promotores de Univas
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	25 e 26 de Junho de 1998
Designação da qualificação atribuída	Conferência Produção e Valorização de Algas"
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	98.02.09 a 98.02.10
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação "Utilização do Novo Sistema Informático para a Área do Emprego SIGAE V.2.,
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	98.05.26 a 98.06.22
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional "Iniciação à Informática /Windows 95"
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	98.05.20 a 98.05.22
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional " Código do Procedimento Administrativo"

Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	24 de Março a 31 de Março de 1998
Designação da qualificação atribuída	
Principais disciplinas/competências profissionais	Ação de Formação “Programas de Emprego e Formação”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	22.02.99 a 22.04.99
Designação da qualificação atribuída	Curso de Formação Profissional de Formação Pedagógica de Formadores
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	1997
Designação da qualificação atribuída	Ação de Formação Profissional “Qualificação de Técnicos Superiores”
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IEFP
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	
Designação da qualificação atribuída	Curso de Direito Bancário
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto de Formação Bancária
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	
Datas	
Designação da qualificação atribuída	Curso de Operações de Estrangeiro I, Marketing e de Sistema Financeiro Português
Principais disciplinas/competências profissionais	
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto de Formação Bancária

Nível segundo a classificação nacional ou internacional

## Aptidões e competências pessoais

Língua(s) materna(s)

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (\*)

**Inglês**

**Francês**

**Italiano**

**Portuguesa**

Compreensão				Conversaão				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico
A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico
A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico

(\*) [Nível do Quadro Europeu Comum de Referência \(CECR\)](#)

Aptidões e competências sociais

Aptidões e competências de organização

Aptidões e competências técnicas

Aptidões e competências informáticas

Aptidões e competências artísticas

Outras aptidões e competências

Carta de condução

**Informação adicional**

**Anexos**

Curso de Informática na óptica do utilizador e prática de 19 anos na mesma óptica;

L-1063976 0