



UNIVERSIDADE DO ALGARVE
FACULDADE DE ECONOMIA

A GOVERNANÇA MUNICIPAL

Os desafios da gestão local nas modernas democracias

Dissertação para a Obtenção do Grau de Mestre em
Administração e Desenvolvimento Regional

MIGUEL ANGEL LOPES MADEIRA

FARO

2010

Miguel Angel Lopes Madeira

FACULDADE DE ECONOMIA

Orientador: Professor Doutor António Manuel Alinho Covas

Data:

15 de Outubro de 2010

A Governança Municipal: Os desafios da gestão local nas modernas democracias

Júri:

Presidente: Doutor **Adriano Lopes Gomes Pimpão**, Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Vogais: Doutor **António Manuel Alinho Covas**, Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Doutor **Luís Manuel Costa Moreno**, Professor Auxiliar do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

Doutor **Adão de Jesus Gonçalves Flores**, Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Doutora **Ana Paula Catarino Barreira**, Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Ao Duarte
Por tudo o que representa para mim

À Elsa
Companheira de jornada

Aos meus pais
Pelos valores que me transmitiram

ÍNDICE GERAL

	Página
Lista de Figuras	vi
Lista de Tabelas	viii
Lista de Abreviaturas	ix
Agradecimentos	x
Resumo	xii
Abstract	xiv
Capítulo I – INTRODUÇÃO GERAL À GOVERNANÇA MUNICIPAL	1
1.1 Enquadramento geral da problemática em questão	1
1.2 Estrutura do estudo	9
1.3 Hipóteses ou perguntas de partida	13
1.4 Metodologia adoptada	15
1.5 Limitações da dissertação	18
1.6 Algumas pistas de trabalho para o futuro próximo	20
Capítulo II – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: AS FRONTEIRAS DA POLÍTICA LOCAL “THE POLITY”	24
2.1 Contextualização e enquadramento legal do município	24
2.2 Modelos organizacionais e funções	31
2.3 Atribuições e competências dos municípios	38
2.4 Fronteiras, constrangimentos e inovação organizacional	46
Capítulo III – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS “THE POLICY”	55
3.1 O desenho da política pública local	55
3.2 A participação dos actores no processo de decisão	63
3.2.1 As virtudes e os vícios da sociedade civil: Participação autónoma e instrumentalização	63
3.2.2 Os níveis de participação dos cidadãos (do cidadão ao actor)	67
3.2.3 Democracia representativa e democracia participativa	76
3.3 Mecanismos de pilotagem das políticas públicas locais: Da tomada de decisão à implementação das medidas executórias	79

Capítulo IV – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: OS ACTORES E SEUS COMPORTAMENTOS “THE POLITICS”	86
4.1 Os actores e o sistema	86
4.2 Os agentes económicos	97
4.3 As associações (movimento associativo)	101
4.4 Os funcionários municipais	108
4.5 Os munícipes	113
4.6 O relacionamento dos órgãos municipais entre si e com os demais actores da governança local	116
Capítulo V – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: OS MUNICÍPIOS ALGARVIOS E A PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES (ESTUDO EMPÍRICO)	123
5.1 O estudo empírico: Introdução	123
5.2 A governança nos municípios algarvios (questionário): Apresentação dos resultados e discussão	125
5.3 Os novos instrumentos da governança municipal	137
5.4 Análise das receitas e despesas dos municípios algarvios entre 1993 e 2006	143
5.5 Conclusões	168
Capítulo VI – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE LOULÉ	169
6.1 As principais características município de Loulé	169
6.2 Estrutura organizacional: “ <i>The polity</i> ”	173
6.3 Políticas públicas locais: “ <i>The policy</i> ”	183
6.4 Instrumentos da governança e parceiros: “ <i>The politics</i> ”	190
6.5 Conclusões	201
Capítulo VII – CONCLUSÕES GERAIS E FINAIS	203
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	220
LEGISLAÇÃO	224
ANEXOS	226
Anexo A Questionário	227
Anexo B Estrutura das receitas correntes do municípios algarvios	237
Anexo C Estrutura das despesas correntes do municípios algarvios	240
Anexo D Entrevistas aos presidentes de câmara do município de Loulé no período entre 1969 e 2009	243

LISTA DE FIGURAS

		Página
Figura 1	Municípios do Algarve Evolução das Receitas Totais	143
Figura 2	Município do Algarve Evolução e Estrutura das Receitas Correntes	144
Figura 3	Municípios do Algarve Evolução das Receitas Totais por Município	145
Figura 4	Municípios do Algarve Evolução das Receitas Correntes	146
Figura 5	Municípios do Algarve Evolução das Receitas Correntes por Município	148
Figura 6	Municípios do Algarve Evolução e Relação das Despesas Correntes com as Despesas de Capital ...	149
Figura 7	Municípios do Algarve Evolução e Estrutura das Despesas Correntes	150
Figura 8	Município de Monchique Evolução e Estrutura das Despesas Correntes	151
Figura 9	Municípios do Algarve Evolução das Despesas Correntes	152
Figura 10	Municípios do Algarve Evolução e Relação das Despesas de Capital com as Receitas de Capital	153
Figura 11	Município de Alcoutim Evolução e Relação das Despesas de Capital com as Receitas de Capital	154
Figura 12	Município de Loulé Evolução e Relação das Despesas de Capital com as Receitas de Capital	155
Figura 13	Municípios do Algarve Evolução das Despesas com Pessoal	156
Figura 14	Municípios do Algarve Evolução das Despesas com Pessoal por Município	157
Figura 15	Municípios do Algarve Evolução e Relação das Despesas Correntes com as Despesas com Pessoal ...	158

	Página
Figura 16	Municípios do Algarve
	Evolução e Relação das Despesas de Capital com a População Residente 159
Figura 17	Municípios do Algarve
	Evolução e Relação das Despesas Correntes com a População Residente 160
Figura 18	Municípios do Algarve
	Evolução e Relação das Despesas Correntes com a População Residente por Município 161
Figura 19	Municípios do Algarve
	Evolução e Relação das Receitas Correntes com a População Residente 162
Figura 20	Municípios do Algarve
	Evolução e Relação das Despesas Correntes com a População Residente por Município 163
Figura 21	Municípios do Algarve
	Evolução e Relação das Receitas Correntes com a População Residente 164
Figura 22	Municípios do Algarve
	Evolução e Relação das Despesas Correntes com a População Residente 165

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1 Pilares da Governança vs Hipóteses de Estudo	13
Tabela 2 Governança Municipal	80
Tabela 3 Câmara Municipal de Loulé: Dirigentes municipais	178
Tabela 4 Distribuição de Funções e Pelouros nos Mandatos Autárquicos Correntes	187
Tabela 5 Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé: Síntese dos Projectos de Acção	197
Tabela 6 Estratégia de Saída para Implementação da Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé: Instrumentos	198

LISTA DE ABREVIATURAS

AC	Administração Central
ADL	Associação(ões) de Desenvolvimento Local
AL	Administração Local
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP	Administração Pública
BPL	Bens Públicos Locais
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCR	Comissão de Coordenação Regional
CEAL	Carta Europeia da Autonomia Local
CEE	Comunidade Económica Europeia
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CPCJ	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Risco
CRP	Constituição da República Portuguesa
DC	Despesas Correntes
DcP	Despesas com Pessoal
DdC	Despesas de Capital
DT	Despesas Totais
EM	Estado Moderno
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
ESCL	Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé
GAT	Gabinetes de Apoio Técnico
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre Transacções Imobiliárias
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPPS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LVCR	Lei da Vinculação, Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas
OE	Orçamento do Estado
OP	Orçamento Participativo
PDM	Plano Director Municipal
PDM's	Planos Directores Municipais
PL	Poder Local
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPL	Políticas Públicas Locais
PREC	Período Revolucionário em Curso
PROTAL	Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve
RC	Receitas Correntes
RdC	Receitas de Capital
REO	Regra do Equilíbrio Orçamental
RM	Receitas Municipais
RT	Receitas Totais
UE	União Europeia

AGRADECIMENTOS

Se este estudo corresponde à concretização de uma escolha pessoal, a materialização de uma vontade, salvo circunstâncias excepcionais, nunca corresponde ao esforço de um só indivíduo. Pelo contrário, traduz a congregação de muitas vontades, contributos e, em certa medida, faz-se da “apropriação” do saber daqueles que partilhando connosco a sua experiência pessoal, fornecem-nos pistas e elementos determinantes para que, pelo menos foi essa a minha intenção, tenha sido possível legar este pequeno contributo para o aprofundamento do conhecimento desse território, ainda pouco desbravado, que é a participação dos cidadãos na gestão local.

Foram muitas as colaborações que tive, e ainda que correndo o risco de esquecer alguém, não ficaria de bem com a minha consciência se mencionasse todos quantos, de algum modo, foram relevantes para a elaboração desta dissertação. E ainda, pela importância de que se revestiram, dar especial destaque a alguns deles.

Começo, com uma palavra de reconhecimento à Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, pelas condições em que o mestrado foi ministrado e pela qualidade pedagógica dos professores escolhidos, sem a qual não me teria sido possível adquirir as competências necessárias para a elaboração deste estudo.

Uma palavra de agradecimento ainda para os cidadãos que desempenharam o cargo de presidente de câmara de Loulé, respectivamente, e por ordem cronológica, Lopes Serra, Barros Madeira, Mendes Bota, José Cavaco, Joaquim Vairinhos e Seruca Emídio, por terem acedido ao convite que lhes formulei para concederem uma

entrevista, que permitindo a cobertura, na quase totalidade, da gestão municipal entre 1969 e 2009, tornaram possível a compreensão de diversos aspectos pertinentes da governança municipal em Loulé nestes últimos trinta e cinco anos.

Por último, e especial, um agradecimento ao Professor Doutor António Covas, orientador desta dissertação. Pela sua inexcelável disponibilidade. Pelos ensinamentos transmitidos. Pelas pistas que, continuamente, foi sugerindo, indispensáveis para que conseguisse dar corpo a este projecto. Pela bibliografia que nos momentos adequados indicou, como se de uma prescrição médica se tratasse, permitindo-me encontrar as respostas para os obstáculos que surgiam no caminho. Pela exigência que colocou no processo de revisão da dissertação, obrigando-me a uma sistemática reflexão e ao aprofundamento do tema – a governança municipal – sem a qual não teria chegado ao fim com a sensação do dever cumprido.

Agradecimentos finais:

<i>Câmara Municipal de Albufeira</i>	<i>Câmara Municipal de Vila do Bispo</i>	<i>Leonel Silva</i>
<i>Câmara Municipal de Aljezur</i>	<i>Alexandra Santos</i>	<i>Luísa Martins</i>
<i>Câmara Municipal de Lagos</i>	<i>Clara Cordeiro</i>	<i>Maria João Fonseca</i>
<i>Câmara Municipal de Loulé</i>	<i>Custódio Guerreiro</i>	<i>Marília Lúcio</i>
<i>Câmara Municipal de Monchique</i>	<i>Eurico Murta</i>	<i>Pedro Gonçalves</i>
<i>Câmara Municipal de Portimão</i>	<i>Fernanda Vargues</i>	<i>Quadros da Silva</i>
<i>Câmara Municipal de Silves</i>	<i>Filipa Silva</i>	<i>Sílvia Viegas</i>
<i>Câmara Municipal de Tavira</i>	<i>Helder Faisca</i>	<i>Vaz dos Santos</i>

RESUMO

A presente dissertação reporta-se à temática da participação dos cidadãos, por via da governança, no plano municipal. E dado que a governança municipal tem implícita a reinvenção das políticas municipais e as formas alternativas de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, as hipóteses identificadas no estudo tiveram como objectivo último estabelecer quais os mecanismos de participação dos cidadãos nos processos de decisão municipal e em que medida a participação destes influencia as decisões tomadas pelos detentores do poder municipal.

O interesse desta investigação reside, pois, no facto de os municípios se assumirem, cada vez mais, como as pedras basilares da construção das modernas democracias. Nesse sentido, procuramos na presente dissertação respectivamente:

- i) Efectuar a análise teórica à literatura científica disponível e por nós identificada – respectivamente no âmbito da economia, direito e sociologia, e que se encontram referenciadas na bibliografia – que abordasse o tema da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão ao nível da escala territorial objecto do estudo (o município), completando essa investigação com a análise da legislação tida como mais relevante no quadro normativo aplicável aos municípios;
- ii) Identificar as práticas de governança nos municípios algarvios, mediante a recolha de dados efectuada por questionário;
- iii) Analisar, de forma detalhada, o município louletano, não só através da análise da diversa documentação existente nos arquivos municipais, como recorrendo à realização de entrevistas.

Para a abordagem ao tema, decidimos assentar todo o seu desenvolvimento no tríptico: “*polity*”, “*policy*” e “*politics*” e na sua articulação. Esta última, aliás, constitui o aspecto metodológico mais pertinente, na medida em que qualquer estratégia de desenvolvimento do que designamos por “nova governança”, só é concretizável, e logrará cumprir os objectivos estabelecidos, quando estes três pilares se reforçam mutuamente numa lógica de complementaridade e integração.

O desenvolvimento da investigação, nestes moldes, permitiu-nos retirar aquela que, apesar de aparentemente óbvia, é, em síntese, a conclusão mais pertinente deste estudo, ou seja, a certeza de que não é possível chegar à governança por um único caminho. Outras conclusões que retiramos são, nomeadamente, a de que a governança não pode se pode construir ao arropio da vontade dos diferentes actores. A governança municipal não tem um dono, nem acontece a uma só voz. A governança é um processo que se faz de avanços e recuos, que deve obedecer a um propósito único, ou seja, construirmos em conjunto uma sociedade mais justa, no respeito pela diferença, e alicerçada na democracia.

ABSTRACT

The following dissertation refers to the theme of the citizen's participation throughout the governance on the municipal plan. As the municipal governance has an implicit reinvention of the municipal's politics, and the alternative ways of the citizen's participation on the process on the decision making, the identified hypothesis in this study had as its main objective to establish which mechanisms of the citizen's participation in the municipal decision process, and in what way their participation influences the decisions taken by the holders of the municipal authority.

The interest of this investigation resides in the fact that municipalities assume more and more as the stepping stone of the modern construction of democracy. In that way, we search in the present dissertation, respectively:

- i) Elaborate the theoretical analysis to the scientific literature available, and identified by us – respectively in the fields of economy, law and sociology, and that may be referred in the bibliography – that may refer the subject of the citizen's participation in the decision making process, at territorial scale level, in the study's object (The Municipal Council), complementing the investigation with the analysis of the legislation had as the most relevant normative board applicable to the Municipal Councils;
- ii) Identify the governance practices within the Algarvian Municipal Councils, according to data collection performed by questionnaires;
- iii) Analyze in a detailed manner the “Louletano” Municipal Council, not only through the analysis of diversified documentation existing in the Municipal Archives, but also resorting on information by means of interviews.

Approaching the subject, we have decided to settle the whole development on the following triptych “Polity”, “Policy” and “Politics” and their articulation. The last one, constitutes the most pertinent methodological aspect, in the way that any strategy on development of what we designate by “the New Governance”, will only be achieved and manage to fulfill the established objectives when the three pillars reinforce themselves in a complementary logic of integration.

The investigations development, in this frame, allowed us to, in summary, reach the most pertinent conclusion of this study, which is the certainty that it is not possible to reach the governance by only one way. We have reached to other conclusions, namely, that is not possible to build the governance in the disagreement of each involved actor in the process. The Municipal Governance is not own by one person and does not happen at one only voice. The Governance is a process of back and forth that should obey to one purpose, which is to build together a fair society, in respect for the difference, and founded in democracy.

Capítulo I – INTRODUÇÃO GERAL À GOVERNANÇA MUNICIPAL

«O conceito de Estado tem vindo a evoluir. O Estado nação convive com formas de globalização e de poderes supranacionais. O que reclama a necessidade do Estado abstracto e neutral evoluir para formas de vizinhança e de proximidade mais palpáveis, o eixo do poder se desloca e se afasta, quando o estado é forçado a trilhar um novo percurso com responsabilidades extra-fronteiras, torna-se cada vez mais necessária uma proximidade das instituições aos cidadãos.»

Isabel Corte-Real

A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade, 2003.

«O modelo estatal dos tratados da Westfália definia-se pela territorialidade, isto é, por esta sobreposição de funções no mesmo espaço. A globalização suprime, precisamente, a coincidência dos espaços económicos e políticos, o que torna ineficaz a tarefa do governo estatal. O estado já não é um princípio de organização dominante, mas parte de um sistema de vários níveis, cada um dos quais não pode funcionar sem os outros, e no qual as relações reticulares são mais importantes que as hierárquicas.»

Daniel Innerarity

A transformação da política, 2002.

1.1 Enquadramento geral da problemática em questão

Conceber a ideia de um Estado Moderno sem estabelecer de forma clara os mecanismos de participação dos cidadãos é não perceber o rumo da história. Os cidadãos, nas modernas democracias, já não pretendem falar com o Poder somente de quatro em quatro anos, no momento do sufrágio eleitoral. Os cidadãos têm consciência de que há novos problemas no domínio do Ambiente, da Qualidade de Vida, da Formação ao longo da vida, da Demografia e do Envelhecimento das Populações, que deixaram de dizer respeito aos outros, mas que pertencem a todos e a cada um de nós. Qualquer problema nestes domínios, ainda que distante, diz-nos directamente respeito. É por essa razão que o envolvimento de todos, e cada um de nós, na construção das respostas é uma condição determinante para o sucesso das políticas públicas, qualquer que seja o nível a que nos estejamos a reportar. Os municípios, por força de razão,

deixaram de pertencer aos autarcas, ainda que legitimados pelos mecanismos da democracia representativa.

A participação dos cidadãos na governança municipal, contudo, não é um processo linear. Para entendê-lo, é necessário recuar no tempo. E como referência histórica da vontade de participação dos cidadãos nos assuntos da “polis”, é fundamental citarmos a cidade-estado de Atenas – séculos V e IV a. C., a qual se presume tenha tido entre 30.000 e 60.000 cidadãos – que institui, pela primeira vez, o “colectivo de cidadãos” como fonte de todo o poder político, considerando-se como única autoridade legítima aquela “que emana do povo”.

De então para cá, o processo de participação dos cidadãos faz-se com sucessivos avanços e recuos, tanto no que concerne aos mecanismos como no que respeita ao próprio conceito de Estado. A definição do conceito de Estado, como veremos, não é, ao contrário do que se possa julgar, um requisito menor, dado que é em torno desse conceito que se estabelecem as diferentes legitimidades e os instrumentos de participação dos diferentes actores.

Os primórdios do conceito de Estado que, de certa forma, enquadra hoje a discussão relativa ao modelo de participação dos cidadãos, remontam há cerca de trezentos e cinquenta anos, mais precisamente em 1648, quando no termo de uma das mais sangrentas guerras que tiveram lugar na Europa, levada a cabo em nome de religiões, foi celebrado o Tratado de *Westphalia* que, pondo fim à chamada “Guerra dos 30 Anos”, lança as bases do moderno conceito de Estado-Nação. A sua importância advém, sobretudo, do facto de com este tratado a geografia surgir, pela primeira vez,

como o princípio definidor de uma ordem europeia, da qual decorrerá uma ordem mundial. E como o território constitui, por excelência, o espaço onde o homem faz exercer a sua acção, com a geografia a marcar o espaço de legitimidade da acção do governante, a participação do cidadão na construção da sociedade ganha uma nova dimensão.

É a partir de então que se começam a desenhar, mais claramente, os contornos que permitem a distinção entre a esfera “pública”, para onde são remetidos os problemas públicos, as políticas públicas e os poderes públicos, e a esfera “privada”, onde se concentra a chamada “sociedade civil”, a qual foi da maior importância para que cada actor pudesse perceber, no decurso dos séculos XIX e XX, o lugar que ocupava e qual o seu espaço de actuação.

É neste universo de cruzamentos que o Poder Local (PL), como refere Fernando Ruivo, pode intervir de forma fulcral, já que mais nenhuma entidade se encontra, naturalmente, tão bem posicionada para tal tipo de acção. Trata-se assim, para o município, de assumir a seu cargo o possível papel reestruturador¹, onde os modelos de participação dos cidadãos, a governança, encontram um amplo espaço de desenvolvimento.

No entanto, esse poder de participação dos cidadãos, contrariamente ao que fora possível, outrora, em sociedades de pequena dimensão como na Antiga Grécia, não se vem exercendo por via da democracia directa. À excepção de alguns poucos casos, em que o mais emblemático é o processo dos orçamentos participativos adoptado pela

¹ Este papel reestruturador do município é considerado no mesmo sentido daquele que é feito por Fernando Ruivo (2003: 138).

cidade de Porto Alegre (Brasil)², o processo de participação dos cidadãos é exclusivamente vinculado por um processo representativo.

Durante o século XX, sobretudo a partir do fim da Segunda Grande Guerra, vigorou nas sociedades democráticas, tacitamente, um contrato de cidadania, mediante o qual os cidadãos se despojaram dos seus poderes políticos (e em muitos casos desresponsabilizando-se de muitos dos seus deveres cívicos) a favor de dirigentes e administradores profissionais que asseguravam e geriam um Estado de Providência, cujo propósito era prover às necessidades básicas da população, em matéria de distribuição do rendimento e de acesso a um “pacote” de bens públicos, tais como a saúde, educação, cultura, alojamento, segurança e outros.

Esse acréscimo de responsabilidades do Estado constituiu o rastilho que levou ao desenvolvimento de diversos modelos teóricos de enquadramento da economia pública. O modelo de localização de Tiebout³ (1956). O contributo de Musgrave (1959), com a distinção das funções da política orçamental – afectação, distribuição e estabilização – assim como a sua atribuição aos diferentes níveis de decisão pública. O papel de Oates (1968 e 1972), pela sistematização dos diferentes contributos e a enunciação de um conjunto de princípios que deram corpo ao que ficou conhecido pela teoria do *fiscal federalism* – a qual, aplicada no contexto dos países unitários, está na base da teoria da descentralização financeira – cuja tema central é a distribuição pelos vários níveis de governo – federal ou central, regional e local – de responsabilidades acerca do tipo e nível de provisão pública que pode ser levada a cabo por cada um deles de modo

² O processo de orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil), entre outros autores, é particularmente explicado por Boaventura de Sousa Santos (2003: 377-465).

³ O Modelo de Tiebout é um modelo que se baseia na procura por bens públicos. Pressupõe que os indivíduos têm gostos diferentes e utilizam livremente a mobilidade geográfica para se localizarem numa comunidade local que oferece os bens públicos que satisfazem as suas preferências

eficiente. Estes foram contributos da maior relevância para o entendimento que temos hoje do papel do Estado na economia.

Ainda nesta senda, e dando corpo à necessidade crescente da participação dos cidadãos norte-americanos nas decisões públicas⁴, referimos Sherry Arnstein (1969), o qual aponta a necessidade de reformulação do desenho das políticas públicas locais (PPL) e dos instrumentos de participação dos cidadãos, propondo para esse efeito uma “escada da participação dos cidadãos sistematizada”, enquanto instrumento facilitador na identificação dos níveis de democratização dos poderes, nomeadamente dos poderes locais.

Os mecanismos de participação dos cidadãos têm sido, aliás, uma problemática que tem merecido ao nível europeu e norte-americano uma profunda e cuidada reflexão desde a década de 60 do século XX. E se tal não ocorreu em Portugal, ou aconteceu bastante mais tarde, importa perceber que durante uma parte significativa do século passado, num período de “trevas democráticas”, a participação dos portugueses se encontrava profundamente condicionada ao modelo político que vigorava no país, suportada pela forte tradição centralizadora que sempre caracterizou a nossa Administração Pública (AP) e que conforme veremos à frente, ainda se mantém de forma muito visível.

Nos Estados Unidos, na década de 90 do século XX, surge aquele que terá sido um dos contributos teóricos mais decisivos para colocar a problemática da participação

⁴ A este propósito de referir a importância que a contestação da sociedade americana à guerra do Vietname teve no reconhecimento por parte do poder político da necessidade criar mecanismos que assegurassem um maior participação dos cidadãos nos processos de decisão política e no desenho das políticas públicas; <http://wapedia.mobi/pt/1968>.

dos cidadãos na ordem do dia. Quando Osborne e Gaebler, (1992) no âmbito do movimento do “*Reinventig Government*”, insistiram na necessidade imperiosa dos cidadãos controlarem a acção do governo, de modo a que estes assumissem a dupla condição de donos e consumidores de serviços públicos, os mesmos vão encontrar um terreno fértil para verem a aplicação prática de algumas das suas medidas um pouco por todo o mundo, sobretudo por parte da administração norte-americana, presidida então pelo democrata Bill Clinton, cujo papel foi decisivo.

Baseado no relatório sobre o estado da AP americana e as opções fundamentais para a sua reforma, elaborado sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore, o governo americano lança um vasto conjunto de desafios a toda a administração, e que simultaneamente serve de estímulo e referência para o que também se começa a desenhar de forma crescente na Europa, com o propósito de se construir uma administração mais próxima do cidadão, ou como disse o Vice-Presidente Al Gore, «... aqueles que mais de perto lidam com o problema são os que melhor sabem como resolvê-lo».⁵

Na Europa, no Reino Unido, em particular, também na década de 90 do século que findou, é através das “*Citizen Charter*” que se materializa uma das políticas de reforma do sector público britânico mais profundas até então efectuadas, na forma de um contrato objectivo entre cada serviço estatal e os seus utilizadores (*stakeholders*) (Pirie, 1993, citado em Rocha, 1995, citado em Ribeiro, 2007). Conceito que mais tarde se expandiu por vários países europeus, tendo sido, sobretudo, nos países do Norte da

⁵ O relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore, foi fundamental para a aprofundamento da participação dos cidadãos, e dos demais actores, no desenho das políticas públicas (1996: 48).

Europa onde mais se avançou no que respeita ao envolvimento dos cidadãos nas decisões.

A título meramente exemplificativo, citamos os casos de instalação de novas estruturas industriais de base tecnológica ou de sistemas de gestão de resíduos, em que em diálogo aberto com peritos e administradores, todos se esforçam na procura de decisões consensualmente aceites por todas as partes. Da mediação e participação, em painéis consultivos, às *consensus conferences* (Fixdal, 1997; Joss, 1998), passando por formas de *extended peer review* (Funtowicz e Ravetz, 1999), têm sido várias as modalidades propostas ou experimentadas em alguns desses países, tendo em vista democratizar a gestão de riscos ambientais.⁶

De “regresso” a Portugal, podemos afirmar que a participação dos cidadãos só começa, efectivamente, no nosso país com o advento da revolução democrática liberal, desencadeada com o levantamento militar de 25 de Abril de 1974, e se torna “irreversível” com a aprovação da Constituição de 1976, a qual rompe definitivamente com o municipalismo corporativo e institui uma nova estrutura de poder político, indispensável à concretização do ideal de participação plena dos cidadãos, o Poder Local. Porque não podemos falar de verdadeira participação dos cidadãos quando os municípios não são parte integrante da organização democrática do Estado.

Outro passo, decisivo, para a consagração da efectiva participação dos cidadãos é a aprovação do Código de Procedimento Administrativo (CPA) de 1991. Só então

⁶ Sugere-se a leitura da comunicação apresentada por Maria Eduarda Gonçalves no âmbito do Seminário sobre “Cidadania, Administração Pública e Sociedade”, intitulada “Mudança Tecnológica, Conflito Social e Novos Direitos”, integrada no livro: “A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA, (2003: 41).

ficam, finalmente, consagrados os direitos do cidadão face à AP, nomeadamente quanto à forma como estes se operacionalizam. Sem estabelecimento, sob a forma de lei, dos princípios gerais da administração, central e local, e das relações desta com os administrados, não existe a tradução prática dos fundamentos que devem sempre estar presentes na relação de um Estado de direito, e moderno, com os seus cidadãos. Uma relação entre iguais e não de subserviência dos cidadãos para com a Administração.

A participação dos cidadãos é, como procuraremos demonstrar, a chave-mestra que permite abrir a porta para a construção de um novo Estado. O requisito indispensável para o fortalecimento das democracias e para a renovação dos seus mecanismos de construção do desenvolvimento dos territórios, assumindo-se esta como uma tendência “pesada” no processo de cimentação das modernas democracias, senão mesmo como o novo paradigma da nova governação, nomeadamente da governação local.

A proximidade do eleitor ao eleito e a complexidade das problemáticas dos territórios, exigem mecanismos de relacionamento que permitam a evolução do plano informal para o formal, da simplicidade para a complexidade, da bidimensionalidade para a multidimensionalidade, e vice-versa, de acordo com as dinâmicas a que os territórios e os actores estão permanentemente sujeitos. Com a participação dos cidadãos, activamente, deixam de existir temas tabus na governação. Tudo é discutível.

A criação de mecanismos de *interface* entre os sectores público e privado, associando cidadãos e organizações e instituições representativas na definição das estratégias, alocação de meios, determinação de objectivos, métodos de implementação

e avaliação das decisões colectivas, assume-se, assim, como decisiva nos modelos da nova governação, em que a governança detém um papel charneira em todo o processo. Como refere, Roberto Carneiro (2003), citando Daniel Bell, o Estado como passou a ser «...demasiado grande para responder aos pequenos problemas locais e demasiadamente pequeno para os grandes problemas globais.»⁷

No plano municipal, a governança assume-se, por isso, como sendo o caminho. Pois enquanto conceito, tem implícito a reinvenção das políticas municipais e as formas alternativas de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, que se estendem muito mais além da forma tradicional de representação dos legítimos representantes do interesse colectivo local (presidente de câmara, câmara municipal e assembleia municipal). A diversidade crescente dos problemas e das vivências em sociedade exigem mecanismos com maior complexidade e grau de sofisticação. Acabou o tempo em que a mera capacidade reactiva permitia colmatar as necessidades das populações. Os territórios assumem-se, cada vez mais, como entidades orgânicas. Tudo está relacionado com tudo. Nada é fruto do acaso. Nem podemos deixar que as sociedades modernas sejam geridas ao sabor dos ventos e das marés.

1.2 Estrutura do estudo

No capítulo I, “Introdução geral à governança municipal”, é feito o enquadramento ao tema da governança e a evolução que este conceito foi sofrendo desde a criação do Estado Moderno (EM) até ao presente momento, com especial

⁷ Intervenção proferida por Roberto Carneiro, intitulada “Globalização, Governança e Cidadania”, no âmbito do seminário sobre “Cidadania, Administração Pública e Sociedade”, promovido pelo INA e integrado no livro: “A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA, (2003).

acuidade no que concerne ao município, e nesse mesmo capítulo identificamos as hipóteses que iremos testar ao longo do presente estudo (1.3), a metodologia adoptada (1.4), assinalamos as suas principais limitações (1.5) e, por fim, antecipamos algumas pistas de trabalho para o futuro (1.6).

No capítulo II, sob o título “A governança municipal: As fronteiras da política local *“the polity”*”, começamos pela “contextualização e enquadramento legal do município” (2.1), em que efectuamos uma descrição sucinta da evolução dos municípios portugueses e de como a partir da revolução de Abril de 1974, com a alteração do papel do PL, se aprofundou a participação dos cidadãos na gestão local e, com isso, o aprofundamento do ideal de governança. Ao que se segue uma abordagem aos modelos organizacionais e funções (2.2), em que, como o próprio nome indica, procuramos identificar os modelos organizacionais que as organizações públicas utilizam e em que medida estes estão ligados às funções que prosseguem. Continuamos com as atribuições e competências dos municípios (2.3), onde explanamos em que medida estas balizam a actuação dos municípios na promoção da participação dos cidadãos, e indicamos ainda algumas pistas e tendências futuras da governança local. E terminamos este capítulo, com uma abordagem às fronteiras, constrangimentos e inovação organizacional (2.4), onde procuramos identificar as limitações que se colocam à acção dos municípios e, não menos importante, apontamos caminhos que permitam a estes incrementar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão local.

O capítulo III, “A governança municipal: As políticas públicas locais *“the policy”*”, foi orientado no sentido de se demonstrar como se efectua o desenho da PPL (3.1). Tentamos ainda demonstrar como é que se promove a participação dos actores no

processo de decisão (3.2), nomeadamente apontando as virtudes e os vícios da sociedade civil e, ainda, se essa participação é autónoma ou instrumentalizada (3.2.1). Procuramos, ainda, dar conta dos níveis de participação dos cidadãos (do cidadão ao actor) (3.2.2) e estabelecer a comparação e a complementaridade que deverá existir entre democracia representativa e democracia participativa (3.2.3). Por fim, abordamos quais os mecanismos de pilotagem das PPL e como se evolui da tomada de decisão para a implementação das medidas executórias (3.3).

Relativamente ao capítulo IV, “A governança municipal: Os actores e seus comportamentos *“the politics”*”, começamos por abordar a relação dos actores com o sistema (4.1), prosseguimos com a identificação de todos os actores locais e respectivos comportamentos relevantes na governança municipal, e, nesse âmbito, analisamos os partidos e as estruturas partidárias locais (4.2), as juntas de freguesia (4.3), os agentes económicos (4.4), as associações (movimento associativo) (4.5), os funcionários municipais (4.6), os munícipes (4.7), e, por fim, abordamos um aspecto que nos parece particularmente pertinente neste âmbito e que é o relacionamento dos órgãos municipais entre si e com os demais actores da governança local (4.8).

O capítulo V, “A governança municipal: Os municípios algarvios e a participação dos actores”, integra o estudo empírico propriamente dito. A abordagem inicia-se com a introdução ao estudo empírico (5.1), o qual está baseado em dois instrumentos, respectivamente o questionário enviado a todos os municípios algarvios e a análise das receitas e despesas dos municípios algarvios entre 1993 e 2006.

Relativamente ao questionário, intitulado “A governança nos municípios algarvios” (5.2), a sua análise permitiu, entre outras coisas, avaliar quanto à utilização dos novos instrumentos da governança municipal (5.3). No que concerne a análise das receitas e despesas dos municípios algarvios entre 1993 e 2006 (5.4), dados estes que foram ainda cruzados com as estimativas da população residente relativas ao mesmo período⁸, o seu estudo foi determinante para se chegar as conclusões que indicamos no final deste capítulo (5.5).

No capítulo VI, “A governança municipal: O caso do município de Loulé”, analisamos o caso concreto deste concelho que contempla: a identificação das características (6.6.1) e uma “muito breve” história do concelho (6.1.2), a sua estrutura organizacional (6.2), as respectivas PPL (6.3), e os instrumentos da governança e parceiros (6.4) e encerramos o capítulo com as conclusões a que chegamos acerca do concelho de Loulé.

A escolha recaiu sobre o município louletano, pelo facto de o autor desta dissertação ser, simultaneamente, funcionário e dirigente nesse mesmo município – ligação iniciada em Abril de 1991 – circunstância que para além de facilitar a conciliação entre a actividade profissional e o acesso às fontes de informação necessárias para a realização de um trabalho desta natureza, estimularam a vontade de possuir um conhecimento mais aprofundado da sua governança.

No último capítulo, “Conclusões”, apresentamos as considerações que resultam das análises efectuadas e explanadas nos anteriores capítulos, os quais dão corpo a este

⁸ Todos estes dados foram recolhidos nos Anuários Estatísticos da Região Algarve, produzidos pelo INE, publicados entre 1995 e 2008.

estudo, o qual esperamos que, no seu conjunto, possa ter utilidade a investigadores e políticos e, muito especialmente, a todos os cidadãos que, de uma maneira geral, se interessam pela temática da governança municipal.

1.3 Hipóteses ou perguntas de partida

Se a dissertação se reporta à temática da participação por via da governança, as hipóteses a seguir identificadas têm como objectivo último estabelecer quais os mecanismos de participação dos cidadãos nos processos de decisão municipal e em que medida a participação destes influencia as decisões tomadas pelos detentores do poder de decisão nos municípios, respectivamente dos presidentes de câmara e demais elementos que constituem a vereação.

TABELA 1

PILARES DA GOVERNANÇA	HIPÓTESES DE ESTUDO
Polity	<ul style="list-style-type: none"> • Em que medida o reconhecimento do Estado, através da actual Constituição, do estatuto de administração autónoma constitucional aos municípios portugueses, dotando-os de autonomia administrativa e financeira, permite a estes avançarem para a “nova” governança? • Que serviço presta o poder local?
Policy	<ul style="list-style-type: none"> • Organizam-se os municípios e desenham-se os seus orçamentos e planos de actividade, e outros, de acordo com os interesses imediatos (ciclos eleitorais) ou promovem o desenvolvimento de estratégias territoriais sustentáveis? • Qual a importância relativa dos contratos-programa e dos acordos de cooperação entre o Estado e os municípios, nomeadamente no financiamento das políticas públicas locais? • A participação dos cidadãos é promovida pelas câmaras municipais com o mero propósito de cumprir a lei ou o envolvimento activo destes é entendido como um elemento decisivo para a qualidade da decisão? • Qual é o “estatuto” da comunicação / relações públicas dentro do município? • É a política pública local que determina a forma e o conteúdo das redes municipais? Ou são as redes municipais que determinam o âmbito, a natureza e o território das políticas públicas locais? • Os municípios fazem auditorias especializadas às suas actividades como procedimento normal inscrito na sua estratégia de comunicação? • Será possível, como de certo modo a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (Brasil) demonstra, evoluir-se para uma situação de compromisso entre a posição weberiana de acesso exclusivo dos técnicos às arenas de tomada de decisão e a concepção defendida pelas visões participativas da democracia e de aumento da participação no próprio processo administrativo? • A pilotagem das políticas públicas locais é um serviço específico ou é uma cultura específica de todos os serviços?
Politics	<ul style="list-style-type: none"> • Qual o papel reservado a cada actor no quadro da governança municipal? • Pretendem os municípios algarvios possuir actores territoriais ou actuarem para públicos-alvo? Que formas e processos de actuação são adoptadas pelos municípios algarvios para promover a participação dos cidadãos? • Que instrumentos e incentivos deverão se desenvolver para o efeito? • Como criar novas mentalidades em decisores, executivos e agentes económicos? • Quais as redes sociais que suportam a acção dos municípios? • Existe a percepção da existência de redes formais e informais de actores? • Em que medida a composição dos diversos órgãos municipais (presidente de câmara; câmara municipal; assembleia municipal e presidentes de junta (deputados municipais por inerência) influencia o processo de decisão? • As câmaras municipais actuam de forma discricionária ou promovem uma actuação regulatória? • Existem, ou não, práticas de governança avançadas ou essas práticas se reduzem ao restrito cumprimento dos mecanismos de participação que o legislador impõe às câmaras municipais?

Fonte: Própria.

Como se vê, na tabela 1, são muitas as hipóteses de trabalho que se pretendem testar, às quais procuraremos dar resposta ao longo dos diversos capítulos que constituem este trabalho. Em resumo, o interesse desta investigação reside, em nossa opinião, no facto de os municípios se assumirem, cada vez mais, como as pedras basilares da construção das modernas democracias. A proximidade entre o decisor (eleito) e o destinatário da decisão (cidadão) imprime a esta relação uma dinâmica que a catapulta para o cerne da construção do edifício democrático. O autarca é, em regra, alguém que o cidadão conhece ou relativamente ao qual tem uma maior possibilidade de obter informação relevante para a construção de uma opinião, por comparação com os políticos nacionais (deputados à Assembleia da República ou governantes).

A democracia não é, na sua génese, um fenómeno despersonalizado. A opinião que possuímos das democracias tem uma correspondência muito directa com a opinião que construímos dos políticos. Entender esse papel e perceber as dificuldades que se colocam aos políticos na gestão local, assim como reforçar a importância da construção de uma rede múltipla de canais que permitam ultrapassar os estrangulamentos e a entropia de que padecem os processos de decisão, constituiu, porventura, o maior contributo que pretendemos transmitir com o presente trabalho. Entendemos que a recusa em estabelecer práticas de governo que promovam a participação activa e empenhada dos cidadãos, por parte de alguns decisores locais, não faz sentido nas modernas democracias. Afinal de contas, como é possível aos decisores tomarem decisões democráticas quando se exclui da participação dos processos de decisão a fonte de onde emana (supostamente) a legitimidade democrática.

1.4 Metodologia adoptada

O tema em estudo foi alvo de um enquadramento teórico, baseado na literatura identificada no domínio da governança, bem como de outras áreas, respectivamente no âmbito da economia, direito e sociologia, as quais se encontram referenciadas na bibliografia.

Para o seu desenvolvimento, assentamos no tríptico: “*polity*”, “*policy*” e “*politics*” e na sua articulação.

Polity: A estrutura ou sistema, os elementos fixos, de natureza, essencialmente, jurídico-administrativa, por exemplo, as atribuições e competências do sistema político local.

Policy: O processo de tomada de decisão mas, também, a gestão de todo o “*policy-cycle*” da acção pública local; referimo-nos à dinâmica interna e externa da acção municipal

Politics: A relação entre o sistema e os actores, os comportamentos políticos, e como são mediados pelas PPL, numa óptica de participação pública, mas, também, de gestão de interesses particulares.

Este último, aliás, constitui um aspecto particularmente pertinente, na medida em que qualquer estratégia de implementação do que designaríamos por “nova governança”, só é concretizável, e logrará cumprir os objectivos estabelecidos, quando

estes três pilares se desenvolvam numa lógica de complementaridade. Não é possível chegar à governança só por um caminho.

No que respeita aos procedimentos de recolha empírica, o presente estudo suporta-se em contributos bastante diversificados, sendo que a este propósito houve a preocupação de organizar esses elementos de modo a permitir a aplicação de técnicas de tratamento estatístico. Nesse sentido, recorreu-se aos seguintes meios:

- a) Consulta de fontes documentais, em particular no que respeita ao Município de Loulé, tendo em vista a obtenção de elementos que permitissem efectuar uma análise evolutiva e temporal do seu modelo de governança, sempre que possível, incidindo a pesquisa no período situado entre o final da década de 60 do século XX até aos nossos dias;
- b) Consulta de dados estatísticos disponíveis no Instituto Nacional de Estatística (INE), respectivamente dos Anuários Estatísticos da Região Algarve publicados em 1994 e 2007, mais precisamente das receitas e despesas dos municípios algarvios, bem como da estimativa da população residente, entre 1993 e 2006, em que procuramos, a partir dessa análise, identificar a existência de tendências que expliquem a governança na região algarvia;
- c) Realização de um inquérito às 16 câmaras municipais algarvias, mediante o qual tentamos identificar as estruturas, as práticas e os instrumentos de governança utilizados nos diferentes municípios algarvios, e medir o grau de participação dos diversos actores nos processos de decisão das PPL.

Finalmente, e por este ser um trabalho de índole fundamentalmente compreensiva, considerou-se que se justificava, plenamente, o recurso à realização de entrevistas. Nesse sentido, e atendendo a que os cidadãos a entrevistar teriam que ser, necessariamente, em número restrito para que este estudo pudesse ser concluído em tempo útil, a opção recaiu nos cidadãos que desempenharam o cargo de presidente de câmara no município de Loulé. E com excepção dos falecidos e de dois presidentes de câmara – um por razões de natureza pessoal e outro por impossibilidade de contacto – foi possível entrevistar todos aqueles que desde 1969 até à presente data desempenharam esse cargo. Conseguiu-se, desse modo, obter elementos da maior importância para a compreensão da governança no município louletano, já que no que concerne à gestão local, os presidentes de câmara desempenham, e desempenharão, um papel determinante no desenho das PPL, nomeadamente quanto ao maior ou menor envolvimento dos diversos actores na gestão municipal.

Ainda no que concerne a entrevistas efectuadas, e dado o papel que cumpre aos dirigentes municipais na implementação das PPL, nomeadamente na forma como é feita a articulação destas com as políticas nacionais e os respectivos instrumentos legais em vigor, estivemos à conversa com a quase totalidade dos directores de departamento da câmara municipal de Loulé em funções. Diálogo que nos permitiu confirmar a importância de que os mesmos possuem na execução das PPL e a influência que detêm nesse processo.

1.5 Limitações da dissertação

Todos os estudos exploratórios desta natureza possuem limitações. Desde logo, porque os recursos possíveis de afectar à sua realização não são infinitos. Por outro lado, há um calendário a cumprir. O acesso às fontes de informação (e o próprio conhecimento da sua existência e localização), nem sempre é o mais fácil. E há ainda outros aspectos relevantes, tais como o número máximo de caracteres estabelecido para a elaboração da dissertação, que acabam por impor ao autor escolhas que, inevitavelmente, condicionam a profundidade possível de atingir com o estudo.

Relembro que na presente dissertação procuramos: i) efectuar a análise teórica à literatura científica disponível, e identificada, que aborda o tema da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão ao nível da escala territorial objecto do estudo (o município), completando essa investigação com a análise da legislação tida como mais relevante no quadro normativo aplicável aos municípios; ii) identificar as práticas de governança nos municípios algarvios, mediante a recolha de dados efectuada por questionário; iii) analisar, de forma detalhada, o município louletano, não só através da análise da diversa documentação existente nos arquivos municipais, como recorrendo à realização de entrevistas, das quais destacava as efectuadas à quase totalidade dos cidadãos que desempenharam entre 1969 e 2009, o cargo de presidente da câmara municipal de Loulé.

Em todas estas etapas há dificuldades de percurso. Apontava como primeira, o facto de o tema da governança municipal, apesar do interesse de que se reveste, ainda não ter merecido a atenção que consideramos ser-lhe devida por parte da comunidade

científica. O município constitui, por excelência, a escala territorial onde os cidadãos desenvolvem a sua actividade, pelo que não se compreende a razão do reduzido número de estudos científicos existentes neste domínio no nosso país, facto que impossibilitou a construção de um quadro comparativo com outras reflexões anteriores sobre a governança municipal em Portugal, e que teria sido um importante contributo para, entre outros aspectos, perceber a própria valia e interesse académico desta dissertação.

Outra limitação, que aqui se regista, reside no facto de a recolha de informação junto de 16 municípios, neste caso algarvios, através de questionário, não permitir, com rigor científico, retirar conclusões para o território nacional. O ideal teria sido obter dados dos 308 municípios portugueses. Mas hoje percebemos que tomámos a decisão acertada, quando confinámos a recolha de informação aos municípios algarvios. É que mesmo possuindo conhecimentos pessoais na quase totalidade das 16 câmaras algarvias, apenas conseguimos recolher respostas de 10 câmaras municipais. O que não nos permitindo concluir, taxativamente, quando à governança no Algarve, possibilitou-nos, apesar de tudo, tomar-lhe o “pulso”.

Por fim, e no que concerne à análise da governança ao nível do município de Loulé, uma outra limitação resulta do facto de, praticamente, só termos ouvido um dos lados da governança, ou seja, a câmara municipal. As entrevistas efectuadas aos actuais directores de departamento e aos presidentes da câmara entre o período de 1969 e 2009, não nos permitem, como é óbvio, concluir quanto aos demais actores da governança municipal. Para tal teria sido necessário também efectuar a recolha de informação directa junto desses actores, respectivamente através de entrevista ou inquérito dirigido aos líderes de opinião, presidentes de junta, presidentes dos movimentos associativos,

agentes económicos e suas associações representativas, funcionários da câmara e aos munícipes (cidadãos).

O presente estudo é, no essencial, um exercício que pretendemos possa ter utilidade para quem se debruça no plano científico sobre esta temática e, muito particularmente, possa ser útil aos cidadãos e aos actores da governança municipal, destinatários e intervenientes das políticas, e que muitas vezes não possuem informação necessária para compreender os mecanismos de participação dos cidadãos e da sua importância para um maior aprofundamento da democracia.

O saber, como um dia alguém sabiamente disse, será sempre uma obra-prima inacabada e a síntese a sua maior virtude. Como tal, a tarefa de se conseguir dizer tudo o que é objectivamente relevante sobre um dado tema, com o exacto número de palavras, é algo que não está ao alcance de todos. Temo, muito sinceramente, não estar entre aqueles que um dia lograram atingir esse desiderato. Fica, ao menos, a consciência disso e a manifestação do esforço efectuado para consegui-lo.

1.6 Algumas pistas de trabalho para o futuro

A reflexão que um trabalho desta natureza obriga, conduz, necessariamente, ao surgimento de novas pistas de investigação que, pelas mais diversas razões, não são possíveis de explorar. No entanto, pelo interesse de que se revestem, partilhamos convosco aquelas que se nos afiguram como particularmente pertinentes e que consideramos poderem vir, num futuro próximo, a fazer parte da agenda dos

municípios, dos partidos políticos e da comunidade científica, nomeadamente das universidades e investigadores.

1. O perfil do município do século XXI

Esta é a primeira pista de trabalho que aqui deixamos registada. O que poderão vir a ser os municípios portugueses, particularmente os algarvios, no século XXI. Agora que começa a encerrar o ciclo das “infraestruturas e equipamentos”, torna-se urgente reflectir sobre se será possível aos municípios encetarem, de forma planeada e sustentada, as novas PPL, que designaremos de “*soft policy*”.

2. A simplificação do quadro técnico-administrativo municipal: O município aberto

Aqueles que, mais de perto, lidam com esta realidade sentem-se, de uma maneira geral, impotentes face à panóplia de instrumentos que têm que “dominar”. As actuais atribuições dos municípios, assim como o acréscimo crescente nas áreas sociais, com particular incidência na assistência social, saúde e educação, cria a todos os intervenientes neste processo, dificuldades que só a sistematização e simplificação do quadro técnico-administrativo pode ajudar.

3. A pilotagem do município: A importância do “painel de bordo” municipal

Esta é outra reflexão absolutamente indispensável. A definição de um quadro geral de indicadores que permitam “medir” a eficiência e a eficácia das PPL, estabelecidas

pelos eleitos locais através dos seus órgãos competentes, de modo a tornar mais fácil aos cidadãos a comparação inter-municípios e com anteriores executivos municipais.

4. O orçamento participativo: Ensaio experimental de uma nova política financeira municipal

Num momento em que a problemática do endividamento do país e das famílias se encontra na “ordem do dia”, a participação dos cidadãos no processo de escolha das prioridades na aplicação dos recursos públicos e de como fazer o seu financiamento, ganha terreno. A experiência do modelo de democracia participativa de Porto Alegre (Brasil) é, a todos os títulos, uma referência incontornável.

5. A comunicação municipal: Instrumento de publicitação das políticas públicas locais

Quantos de nós não sentimos aquela sensação de “desconhecimento” da actividade desenvolvida pelo município? As novas tecnologias de informação/comunicação, colocam à disposição do município, como dos munícipes, instrumentos e potencialidades até agora impossíveis de desenvolver.

A realização de um trabalho profundo, abordando as questões mais relevantes que colocam neste domínio – legais, éticas, papel das oposições, imprensa local, blogues, conteúdos e outros – constituiria, estamos certos, um contributo relevante no domínio da governança municipal.

6. A avaliação das políticas públicas locais: O papel e a participação da comunidade científica

A última pista de trabalho que deixamos é, em nossa opinião, daquelas que justifica maior espaço de reflexão no plano local. É que de pouco serve a participação dos cidadãos se estes não estiverem dotados da informação necessária para avaliação dos executivos municipais que elegendem. A informação que os executivos municipais nos divulgam, em muitos casos, esta subordinada a interesses que, se bem que legítimos, estão intrinsecamente ligados à gestão do ciclo eleitoral autárquico, e a oposição, por seu turno, quando critica a acção dos detentores do poder, também fá-lo de forma pouco fundamentada, o que dificulta os cidadãos de formarem uma opinião consciente e, verdadeiramente, livre. A participação da comunidade científica na avaliação das PPL é fundamental para que os cidadãos possam avaliar o desempenho dos políticos locais.

Estas seis pistas que aqui deixamos registadas para reflexões futuras, assumem-se, estão certos, como contributos da maior importância para que os políticos, como os demais actores locais, dispunham dos instrumentos e informação necessárias para que possam desempenhar cabalmente o seu papel na “nova” governança municipal”, a qual é determinante para que possamos superar os complexos desafios que se colocam a todos na gestão local.

Capítulo II – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: AS FRONTEIRAS DA POLÍTICA LOCAL “THE POLITY”

«As autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local.»

J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira
Constituição de República Portuguesa Anotada, 4.^a edição, Coimbra Editores, 2007.

«Primeiro, temos de eliminar os desperdícios e fazer com que a acção da Administração Pública corresponda melhor às exigências do povo americano. Chegou o tempo de mudar de uma burocracia estruturada de cima para baixo para uma administração empreendedora que opere mudanças de baixo para cima. Temos de recompensar as pessoas e as ideias que funcionam e livrarmo-nos das que não funcionam.»

Presidente Bill Clinton
17 de Fevereiro, 1993

Da burocracia à eficácia – reinventar a administração pública, Lisboa, Quetzal Editores, 1996.

2.1 Contextualização e enquadramento legal do município

Em Portugal, a existência do poder local (comunas, municípios - ou concelhos -, e de certa maneira as freguesias) é anterior à da monarquia. Mas é evidente que os hábitos políticos de muitos séculos fizeram crer que as colectividades locais só podiam formar-se e subsistir por força do Estado soberano. Para percebermos como se chegou até aqui, ao actual “desenho” institucional dos municípios e o papel que desempenham na estrutura do poder político no nosso país, importa não só compreender a criação do Estado Moderno (EM) em Portugal, o qual, como refere Montalvo (2003: 23) «é o resultado histórico de dois movimentos simultâneos, contraditórios e politicamente antagónicos, que decorreram entre os séculos XIV e XIX: a política de centralização do poder político e o processo de desenvolvimento comercial e de afirmação da burguesia mercantil e financeira», assim como do longo processo de consolidação de Portugal

enquanto nação independente e, mais em rigor, pelo menos até à revolução democrática liberal de Abril de 1974, para prossecução do objectivo de manutenção do Império⁹.

O processo de instauração do EM em Portugal, politicamente legitimado, podemos dizê-lo que só tem lugar aquando da aprovação pelas Cortes da Constituição de 1822. Com a aprovação do Estado Liberal, caracterizado pela limitação do poder político; pelo aparecimento do parlamentarismo e dos governos representativos; pelo reconhecimento dos direitos do homem; pela liberdade individual e igualdade de todos os cidadãos face ao Estado; pela estrutura unitária da AP e pelo liberalismo económico. Só então se dá, menos formalmente, a implementação dos princípios elementares que caracterizam os Estados modernos.

O princípio da separação dos poderes, típicos da doutrina liberal, e a distinção entre poder legislativo, judicial e executivo, contribuiu de forma decisiva para a individualização da AP como instrumento de acção dos governos constitucionais. No entanto, e se bem que a posição de princípio da ideologia liberal fosse favorável à autonomia local, a verdade é que em Portugal o Estado Liberal, no que respeita aos municípios, produziu poucos resultados relevantes em matéria de autonomia.

A concepção unitária da AP, subordinada ao monopólio do Estado, tendia a desfavorecer a existência de uma administração municipal dotada de grande autonomia e liberta do controlo do Estado. Daí que a primeira reforma administrativa local do Liberalismo, de 1832, tenha confiado a administração municipal a um magistrado de nomeações régia – o *Provedor* – deixando à câmara electiva simples poderes de

⁹ Nesta mesma linha, António Montalvo define que a visão centralizadora do Estado Português tem sido uma das características predominantes ao longo dos séculos e que só com o advento do 25 de Abril de 1974 começou, finalmente, a se modificar (2003: 23-52).

iniciativa e consulta. O Estado Liberal não logrou pois resolver a contradição essencial da sua relação com os concelhos, resultante da integração do Estado, tratando-os não como uma forma de administração indirecta, por certo a primeira forma de administração indirecta do EM português, mas como um mero instrumento da AP.

A instauração da República em Portugal, em 1910, veio trazer um novo impulso à afirmação da autonomia local. A Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913, aprovada com base nas atribuições e organização dos corpos administrativos, vem assim consagrar um conjunto de princípios essenciais, se bem que mitigados quando vistos à luz dos tempos actuais, para a afirmação dos municípios nomeadamente i) a extinção da tutela; ii) a submissão dos corpos administrativos ao controlo de mera legalidade por parte dos tribunais, que podiam decretar a sua dissolução; iii) a eleição dos corpos administrativos por sufrágio directo; iv) a submissão das deliberações tomadas pelas câmaras em certas matérias a referendo dos eleitores do concelho; v) a existência nos concelhos de uma comissão executiva eleita pela câmara municipal; e vi) a autonomia financeira dos corpos administrativos, se bem que sujeita a ampla discricionariedade governativa, uma vez que o financiamento local dependia em larga medida dos subsídios consignados no orçamento do Estado e dos subsídios eventuais do Estado.

Mas como em outros momentos da nossa história, a 1.ª República também não foi o momento da afirmação do PL. O clima de “guerrilha” e de conflitualidade política, e a prolongada crise financeira que se vivia, substancialmente agravada pela participação de Portugal na 1.ª Grande Guerra, em nada contribuiu para que se avançasse no domínio da afirmação da autonomia local. E se a tudo isto, juntarmos ainda a presença titular do administrador do concelho – nomeado pelo governo e dependente do governador civil

do distrito – o qual constantemente entrava em rota de colisão com os presidentes de câmara e vereação municipal, percebemos as dificuldades que o PL enfrentava para alcançar a sua afirmação.

Os tempos que se sucederam à 1.^a República, também nada trouxeram de melhor. Na ordem constitucional do Estado Novo, as "autarquias locais" passaram a fazer parte dos chamados "elementos estruturais da nação" (artigo 5.º). Expressão que se mantém no "Estado social" (Marcello Caetano) (Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto), onde o Estado se compromete (artigo 6.º da Constituição) a favorecê-las. As autarquias locais assumem-se como o representante das famílias que nelas se agregam (artigo 11.º) e nelas encontram defesa (artigo 13.º), encontrando-se igualmente representadas na Câmara Corporativa (artigo 19.º). As freguesias e os concelhos surgem, de certo modo, como parcelas do Território Continental (artigo 124.º), da mesma natureza dos Distritos e das Províncias. O vínculo que ligava as autarquias às famílias esgotava-se ao nível da Freguesia (artigo 17.º). O presidente da câmara municipal era nomeado pelo Governo (artigo 36.º do Código), cabendo-lhe a presidência do conselho municipal, onde elegia, por quatro anos, os vereadores.

As autarquias gozavam de autonomia financeira (artigo 131.º da Constituição; cf. artigos 703.º, 769.º, 777.º, 783.º do Código), mas as suas receitas eram tão exíguas, comparativamente aos seus encargos, que obrigava estas ao recurso constante e sistemático aos subsídios e comparticipações por parte do Estado. Este modelo de concepção das «autarquias locais», em si mesmo coerente e completo, delineado principalmente por Marcello Caetano, assentava, afinal, num único pressuposto: a vontade do Governo. E para maior garantia dessa vinculação política à vontade do

Governo, os chefes locais da União Nacional (depois, Acção Nacional Popular) controlavam os presidentes de câmara. O que só não acontecia quando estes fossem personalidades verdadeiramente corajosas ou possuíssem acesso privilegiado com as mais altas esferas do Estado.

Em síntese, podemos concluir que as câmaras municipais durante o Estado Novo, período que durou cerca de cinquenta anos, mais não eram que uma forma de administração indirecta e um veículo de influência ideológica e instrumental de suporte ao regime, o qual confinou a autonomia local à mais reduzida expressão.

Com a revolução de Abril de 1974 tudo se precipita. E se procurássemos estabelecer a ideia-força que determinou a construção do poder local no período imediato à revolução, julgamos ser possível resumir tudo à ideia revolucionária de criar um poder novo. Uma das manifestações mais vivas do espírito revolucionário de então foi certamente o «assalto» às câmaras municipais e às juntas de freguesia. As novas autoridades políticas procederam, de forma célere, ao desmantelamento de toda a máquina da administração local, afastando todo o pessoal que a mantinha e, naturalmente, os governadores civis que as tutelavam. Sem mexer nas estruturas, aquilo que importava então era dominá-las sistematicamente, à sombra de um Código Administrativo concebido para outra política. Essa mudança, em que se empenharam as forças políticas, algumas com maior veemência, não foi um processo linear. Houve casos em que a «formalidade» da livre apresentação de candidaturas levou à vitória de elementos de outra cor política. No entanto, a conclusão inquestionável é que foi o poder local que espalhou e de certo modo enraizou a revolução na generalidade do país.

O papel atribuído presentemente aos municípios portugueses é assim, em grande medida, uma consequência da revolução desencadeada na sequência do pronunciamento militar de 25 de Abril de 1974, a qual conduziu a alterações profundas na vida municipal, nomeadamente na modificação das relações entre o município e os cidadãos. No entanto, e em rigor, não deveremos apontar entre as causas visíveis e directas da revolução de Abril a situação das autarquias locais. Pois mesmo que no plano doutrinário fosse comum contestar o sistema de poder local estabelecido pela Constituição de 1933 e pelo Código Administrativo, a verdade é que, até então, não havia nenhum movimento organizado para o corrigir e muito menos com intenção de o substituir. A constatação dessa realidade não invalida, porém, que se considere que a falta de autenticidade das autarquias tenha sido uma das causas profundas do descontentamento popular então existente, e que tornou natural a Revolução de Abril e a enorme adesão popular que a mesma suscitou.

A integração dos municípios na organização democrática do Estado, que a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 passa a determinar, a qual consagrou, logo na sua versão originária, que estes são dotados de autonomia administrativa e financeira face ao Estado, rompe em definitivo com o municipalismo corporativo e institui uma nova estrutura de poder político: o PL.

A partir de agora nada mais será como de antes. Pela primeira vez na nossa história política, o Estado reconhece expressamente às autarquias locais o estatuto de administração autónoma constitucional, quando na CRP define as autarquias como pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas e que em Portugal

Continental compreendem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (artigo. 235.º e 236.º), subtraindo-as, em definitivo, ao universo das formas de administração indirecta em que até então se integravam. A autonomia local traduz-se assim numa reserva de liberdade da autarquia face ao Estado, a qual nos regimes de democracia liberal, como o nosso, merece protecção não só legal, mas também constitucional.

Podemos, em jeito de síntese, referir que se o século XX nos legou três repúblicas, coube à terceira lançar as bases de um PL autónomo, o que não quer dizer, pelo menos até ao momento, um PL forte. Forte, no sentido em que, independentemente da avaliação que se faça, é inquestionável o papel que o PL tem vindo a desempenhar na consolidação da Democracia.

A importância dos municípios na construção do espaço europeu tem, de igual modo, merecido o devido reconhecimento no plano institucional da União. A Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL) constitui o único tratado internacional de defesa dos direitos das autarquias locais da Europa, elaborado por iniciativa e no âmbito do Conselho da Europa. No seu preâmbulo, refere-se que «a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder», consagrado no seu artigo 3.º, n.º 1, o conceito de autonomia local, na qual se estabelece que «Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos».

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje União Europeia (UE), em 1986, teve assim, inevitavelmente, um impacto profundo na vida das instituições nacionais, respectivamente nos municípios, bem como no processo de desenvolvimento do país. As consequências dessa integração são visíveis não só ao nível dos recursos financeiros, como, não menos importante, no plano político. A dinâmica de abertura à sociedade civil e de cooperação interinstitucional que a adesão europeia obrigou por parte do Estado, criou uma dinâmica que, de certo modo, explica o progressivo questionar do modelo de gestão local por parte dos cidadãos, obrigando os governantes a deterem um conhecimento mais aprofundado dos dossiês e um maior incremento dos instrumentos de participação dos cidadãos.

O papel dos municípios portugueses no aprofundamento da democracia assume-se como incontornável. Cabe ao Estado perceber que os desafios que a este se colocam passa pelo reforço das competências e dos meios para os municípios, se bem que à luz de um quadro de responsabilização mútua, pois o que verdadeiramente importa, ou devia importar, é sermos capazes de construir as soluções mais adequadas para responder aos enormes desafios que se colocam presentemente aos cidadãos.

2.2 Modelos organizacionais e funções

Os modelos organizacionais das organizações públicas estão intimamente ligados às funções que as mesmas prosseguem. Mas para avaliarmos as virtudes e as limitações, que esses mesmos modelos encerram, é imperioso que previamente se saiba qual o sistema económico e político que estamos a considerar. No presente caso, quando

falamos de funções do Estado, estamos a enquadrá-lo numa economia mista, onde grande parte das decisões de produção, distribuição e consumo são tomadas descentralizadamente por agentes económicos privados no contexto de mercados, mais ou menos competitivos, mas em que uma outra parte considerável de recursos são afectados segundo decisões políticas no contexto do sector público¹⁰.

Utilizando como referência a distinção introduzida por Musgrave¹¹ (1959), as funções do sector público podem ser agrupadas em três grandes categorias, designadas usualmente por função de afectação, função de distribuição e função de estabilização. Dentro deste quadro de referência, o modelo organizacional das autarquias locais, nomeadamente de uma câmara municipal, será aquele que para além dos condicionalismos e especificidades de cada município, lhe permita assegurar o cumprimento das funções ou função do sector público que o legislador determinar que lhe cabe cumprir. O entendimento entre os economistas, e o sentido para que o quadro de competências dos municípios portugueses claramente aponta, é para que a função de afectação seja aquela que por excelência cabe ao município. A razão para que seja esta, e não outra, a função que lhe cabe, prende-se com o facto de não sendo os recursos endógenos deslocalizáveis, o município é quem está melhor colocado para assegurar os fundamentos do funcionamento dos mercados¹² e para ultrapassar as suas falhas¹³.

O mercado, por seu turno, para além de não ser perfeito, está sujeito às transformações sociais e políticas que ocorrem não só à escala territorial do município,

¹⁰ A este propósito recomenda-se a leitura dos capítulos 1, 2 e 11 do livro “Economia e Finanças Públicas” (2007), 2.ª edição, Editora Escolar.

¹¹ Os conceitos de afectação, distribuição e estabilização introduzidos por Musgrave encontram-se mais desenvolvidos no capítulo 1 do livro supraindicado.

¹² Neste particular, cabe aos municípios assegurar alguns aspectos prementes no que respeita aos direitos de propriedade e à ocupação do território.

¹³ Essas falhas são respectivamente garantir a adequada provisão de bens públicos, a correcção de externalidades e lidar com a informação assimétrica.

mas muito em particular em face das modificações que ocorrem nesses domínios no país, como à escala global. É por essa razão que os governos procuram adequar os seus normativos, e por essa via os modelos organizacionais possíveis de implementar pela AP – Central e Local – de modo a poder torná-la mais apta a responder aos desafios que enfrenta.

A influência cada vez mais patente da UE no desenho legislativo e no enquadramento das competências que a AC transfere progressivamente para os municípios, mais não é do que um sinal dos novos tempos. A constatação dessa evidência acaba por ser assim um sinal claro de que o processo de descentralização em curso para os municípios, se bem que mitigado, fundamentado pelo princípio de subsidiariedade, segundo o qual todas as decisões políticas deverão ser tomadas o mais próximo possível do cidadão, mais do que o resultado da reivindicação dos autarcas ou das populações, deve ser visto, sobretudo, como mais uma das consequências do nosso processo de integração na UE.

Com a integração do conceito de subsidiariedade na CEAL, que Portugal adoptou, a importância da descentralização do poder de decisão pelos vários níveis de administração dentro de cada país, ganhou uma nova dimensão. De tal forma que é à luz desse princípio que as autoridades regionais e locais têm vindo progressivamente a reclamar uma distribuição de poderes mais democrática e aprofundada.

Foi este contexto de mudança acelerada que vivemos, que obrigou a que os municípios, a diferentes ritmos e prioridades, enveredassem pela alteração de paradigma organizacional. Os modelos de gestão pública de matriz burocrática, marcados pela

hierarquização da autoridade e a impessoalidade do tratamento, onde a comunicação cumpre, sobretudo, o propósito de dar a conhecer as decisões e garantir a obediência dos cidadãos, confinados à condição de administrados, passaram a dar lugar a novos modelos, de matriz gestonária, em que com a introdução de ideias como “mercado” e “participação” permitiu às câmaras municipais, progressivamente, caminhar para a criação de uma administração mais aberta, marcada por um conceito-chave que é a “receptividade” do município face ao cidadão, agora também designado de cliente, ou numa outra perspectiva, os municípios passam a ter que assumir as suas responsabilidades particulares perante os seus “accionistas”¹⁴ – os cidadãos e cidadãs.

O novo modelo de gestão municipal impõe por isso a necessidade da aprendizagem contínua, assim como a necessidade de se observar as boas práticas, de gerir tempos restritos, ou seja, é imperativo encarar a variável temporal como uma variável tão importante como a espacial. Este novo modelo obriga, de igual modo, a incorporar o envolvimento das comunidades nos processos de tomada de decisão, pois tal permite não só melhorar a qualidade das soluções adoptadas, e aumentar a sua legitimidade, como a aceitação das decisões pelos cidadãos. Na sociedade da informação e do risco, mesmo que os problemas sejam cada vez mais determinados a nível global, a sua vivência ocorre ao nível local, regional, nacional e transnacional. E ao nível local, onde se integram os municípios, é necessário que os executivos municipais entendam que perante a complexidade das tarefas com que se defrontam, associar os cidadãos à concepção, definição, implementação e avaliação das políticas públicas é um requisito indispensável ao sucesso das mesmas.

¹⁴ Na linha de outros autores, o conceito de accionista foi abordado na comunicação apresentada por António Anselmo Aníbal, no âmbito do seminário promovido pelo INA, subordinado ao tema: “A face oculta da governança: cidadania, Administração Pública e sociedade”, e integrada no livro: “A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA, (2003: 181-213).

A consolidação do regime democrático e a evolução da cidadania, se bem que mitigada, introduziu uma nova dialéctica inteligente, a qual, em crescendo, trouxe para a administração municipal a exigência da qualidade na prestação de serviços como o paradigma da nova gestão municipal. Tem sido aliás a prossecução deste paradigma um dos motores do desenvolvimento organizacional dos municípios e que, de uma maneira geral, se tem traduzido numa melhoria generalizada dos mesmos, se bem que, por vezes, nem sempre compreendidos.

Os modelos organizacionais que se observam na administração municipal são, muitas das vezes, julgados na “praça pública” não pelas virtudes ou defeitos que encerram, mas, infelizmente, pela qualidade do desempenho daqueles a quem cumpre ser o rosto desses modelos. É por isso comum assistirmos ao equívoco que é o de os cidadãos ainda não conseguirem discernir, com clareza, de entre as várias causas de mau funcionamento dos municípios, quais as que impendem sobre o funcionamento público em si e quais as que decorrem da ainda pesada e ultraregulada actividade administrativa. Dai que quando o cidadão comum critica, com razão, o “município” e o seu modelo de funcionamento, o mesmo não consegue, na maior parte das vezes, identificar se o problema se situa ao nível do funcionário ou com um sistema (ainda) burocrático em excesso. Julgamos que, no essencial, aquilo que os munícipes esperam dos seus municípios é que estes sejam capazes de reduzir o desperdício, eliminar a burocracia desnecessária, melhorar os serviços que prestam, e criar uma administração mais reduzida, mas mais produtiva.¹⁵ Este desafio que se coloca aos autarcas, reconheçamos, não é propriamente um desafio fácil de vencer.

¹⁵ Recomenda-se, pela actualidade de que ainda se reveste, a leitura do livro “Reinventar a Administração Pública: Relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma”, elaborada sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore (1996), publicado pela Quertzal Editores, Lisboa

Se quisermos de uma forma rápida perceber qual o modelo organizacional de um determinado município, a resposta encontramos-na no respectivo organigrama municipal. Este é, pelo menos sob o ponto de vista conceptual, o espelho organizacional do município. Poucos são os instrumentos que de uma forma tão sucinta nos permitem apreender quais as prioridades do município e a forma com que este organiza os seus recursos para prosseguir as prioridades que os seus eleitos consideram ser aquelas que melhor correspondem aos anseios das populações e, de igual modo, lhes permitam atingir um dos seus propósitos que é o da reeleição. Mas apesar do retrato organizacional que o organigrama municipal possibilita, não nos iludamos quanto à sua nitidez. É que os organigramas não permitem, entre outras coisas, perceber como é que efectivamente o município prossegue, caso a caso, os seus objectivos. Existem zonas desfocadas na gestão municipal, as quais são resultado, em muitos casos, da interacção do município com os diferentes actores da governança municipal e os diferentes pesos que cada qual detém no município.¹⁶ Ou seja, verifica-se frequentemente que o organigrama não “encaixa” no concelho.

Se nos retivermos na evolução do organigrama de um qualquer município, facilmente se poderá concluir que a complexidade dos mesmos tem vindo a aumentar, na justa medida em que o legislador – Governo ou Assembleia da República – têm transferido mais competências para a AL. E de tal modo assim é que se analisarmos a compartimentação da estrutura administrativa municipal, segundo um critério de especialização técnica, verificamos que a mesma deu origem a sectores funcionais relativamente autónomos (pelouros), os quais atribuídos a diferentes vereadores

¹⁶ O papel dos diferentes actores da governança municipal e os seus comportamentos será analisado no Capítulo IV deste trabalho.

configuram, de certo forma, como refere Montalvo (2003), a ministerialização da organização municipal, aproximando-a de um modelo de estrutura semelhante à governativa e, nessa medida, enriquecendo o conceito de governo municipal. O problema reside em saber se este “modelo organizacional governamentalizado” não retira, de certo modo, margem à construção de um modelo que privilegie mais a participação dos cidadãos na gestão do município.

Nas sociedades democráticas, o modelo organizacional do município assume-se, indiscutivelmente, como uma peça chave da participação dos cidadãos. Mas aquilo que todo o século XX nos demonstra, em particular a última metade, é o reforço da noção de indispensabilidade do modelo burocrático da AP, como sendo aquele que melhor responde à crescente complexidade das funções do Estado, na justa medida em que estas foram crescendo com a instituição do *Welfare state* nos países europeus. No entanto, se a concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogénea para cada problema, a cada nível da gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa, aquilo que constatamos, de forma crescente, é que os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais, nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição. Dado que as burocracias centralizadas não têm condições para agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas em diversas áreas, nomeadamente nas áreas sociais, ambiental ou cultural.

É neste âmbito que o modelo de democracia representativa se vai tornando globalmente triunfante e hegemónico, apesar de não garantir mais que uma democracia

de baixa intensidade, assente na privatização do bem público por elites, mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e numa inclusão política abstracta feita de exclusão social. Para combater a asfixia provocada pela democracia representativa à participação regular dos cidadãos, julgamos que importava que a democracia participativa ganhasse espaço a esta, na medida em que democracia representativa, como refere Boaventura (2003: 27), ao «lutar contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade», garante uma maior nível de transparência e aceitação das decisões daqueles a quem, através do voto popular, lhes foi conferida legitimidade para decidir.

2.3 Atribuições e competências dos municípios

A CRP de 1976 constituiu, inquestionavelmente, um marco incontornável na afirmação do PL no nosso país. Pela primeira vez na nossa história política, o Estado reconheceu expressamente às autarquias locais o estatuto de administração autónoma constitucional garantida (artigo 235.º), subtraindo-as ao universo das formas de administração indirecta em que até então se integravam, garantindo-lhe dessa forma o estatuto de pedra basilar e integrante da organização democrática do Estado.

Sob o ponto de vista jurídico, poderíamos referir que «... as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais ...» (n.º 2, artigo 235.º da CRP) que detêm competências atribuídas por Lei (artigo 64.º a 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro) para prossecução dos interesses

próprios das populações respectivas, num quadro de grande independência orçamental. Esta independência orçamental deve ser entendida no quadro de grande autonomia que aos municípios foi conferida. Não só por deterem um nível de receitas próprias considerável, advindas das taxas relativas à prestação de serviços, mas, igualmente, por possuírem autonomia política, nível de autonomia ao qual está associado a “verdadeira” independência orçamental, ou seja, os respectivos orçamentos serem elaborados, aprovados, executados e fiscalizados de forma autónoma e por órgãos próprios.

Mas o nível de autonomia que os municípios possuem para cumprimento das suas atribuições não se esgota aqui. Possuem ainda autonomia patrimonial e, para além disso, detêm a capacidade de recorrer ao crédito, se bem que dentro dos limites impostos pela Lei das Finanças Locais (LFL) e pela Lei do Enquadramento Orçamental (LEO). Por outro lado, e não menos relevante, a AC, em relação os municípios, somente possui o poder de fiscalização de que as leis estão a ser efectivamente aplicadas e não o poder de determinar, por exemplo, a composição das respectivas receitas e despesas. A CRP prevê ainda que as atribuições autárquicas «serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa» (artigo 237.º). Sendo que actualmente, após diversas fases, é a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da AC e da AL, concretizando os princípios de descentralização administrativa e da autonomia do poder local (artigo 1.º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro).

Fazendo uma retrospectiva histórica das competências atribuídas aos órgãos municipais, não deixa de ser curioso verificar que a esmagadora maioria das

competências atribuídas pelas leis de 1977, 1984 e 1999 já estavam consagradas no Código Administrativo de 1940. Debruçando-nos, concretamente, sobre o actual quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, e enumerando o vasto leque de domínios em que os municípios dispõem de atribuições (artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro) respectivamente quanto ao *equipamento rural e urbano; energia; transporte e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; acção social; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa;* facilmente podemos perceber não só a importância de que se revestem as tarefas do poder local, como adivinharmos o quanto fácil é ocorrerem conflitos de competências entre as autarquias e o Estado.

Face a este vasto quadro de competências, concluímos que a capacidade real dos municípios para concretização das suas atribuições depende significativamente das suas finanças. Neste domínio, o instrumento legal em vigor é a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), a qual estabelece o regime financeiro dos municípios (n.º 1 da citada), dentro do que a CRP prevê neste domínio (artigo 238.º) e que confere aos municípios um nível de autonomia considerável, ainda que essa autonomia, relativamente a muitos dos municípios portugueses, possa considerar-se como uma autonomia mitigada. Pois como a capacidade endógena e exógena de gerar recursos decorre, sobretudo, das características específicas do território, nomeadamente quanto à sua atractividade e capacidade metamorfósica, facilmente se depreende que a capacidade de concretização difere significativamente de município para município.

Ainda no plano financeiro, existem outros instrumentos legais que se revestem da maior importância para que os municípios possam desenvolver a sua acção. Destacávamos, neste particular, o novo regime geral das taxas das autarquias locais (Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro), o qual estabelece de forma clara o que são taxas municipais (artigo 3.º); os princípios que obedecem à sua fixação (artigos 4.º e 5.º); sobre o que as mesmas podem incidir (artigos 6.º e 7.º); como podem ser criadas, actualizadas e modificadas (artigos 8.º e 9.º); as garantias dos cidadãos (artigo 16.º); entre outros aspectos, o que faz com que a “ligeireza” com que muitas vezes se criavam taxas e fixavam os seus respectivos valores deixe de ter lugar. Embora mesmo com a aprovação deste novo instrumento, não existam quaisquer garantias de os municípios não continuarem a estabelecer critérios de tributação desadequados. Pois a política de taxas dos municípios, muito previsivelmente, continuará a ser estabelecida em nome de critérios sociais e sob influência de uma excessiva motivação eleitoral, ao arrepio do custo dos serviços prestados aos cidadãos e do princípio do utilizador/pagador, o que acabará por provocar uma insuficiente arrecadação de receitas próprias, contribuindo para a continuação do excessivo peso das transferências do Estado nos orçamentos municipais, ou seja, mantendo-se o factor imobiliário no “modelo orçamental” dos municípios e nas políticas locais municipais. Situação tanto mais gravosa, nomeadamente na maior parte dos municípios algarvios, quanto já é visível a enorme diminuição de arrecadação de receitas destes por via da diminuição do imposto

municipal sobre imóveis (IMI) e do imposto municipal sobre transacções imobiliárias (IMT)¹⁷.

Efectuando a análise da LFL (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), salta facilmente à vista que os municípios possuem um vasto espectro de receitas (artigo 10.º), a possibilidade de criação de taxas (artigo 15.º), o lançamento de derramas (artigo 14.º), e ainda poderes tributários (artigo 11.º). E este poder, último, é da maior importância no que respeita à independência orçamental, na medida em possibilita aos municípios, para além de um acesso atempado e actualizado dos impostos municipais, a cobrança coerciva de impostos e outros tributos a cuja receita tenha direito. Ou seja, para além de uma grande diversidade de fontes de receita, os municípios possuem os mecanismos necessários para a sua efectiva cobrança, facto determinante na sua capacidade de acção e prossecução das atribuições que detêm.

Uma tendência que se tem vindo a intensificar, na sequência do processo contínuo de transferência de atribuições e competência por parte da AC para as autarquias locais, é a de os municípios assumirem uma cada vez maior importância na organização democrática do Estado. Seja em termos de poder de decisão política, como em termos da sua expressão financeira.

¹⁷ O Presidente da Câmara Municipal de Portimão, declarou em 16 de Junho de 2009, ao caderno de economia do “Jornal de Notícias”, que “a autarquia estima que as receitas municipais sofram uma diminuição, entre os 25 e os 30 por cento, este ano.” E o Presidente da Câmara de Braga, Mesquita Machado, referiu nesse mesmo dia ao “Diário do Minho”, que «espera que a diminuição da percentagem do imposto da SISA (actual IMT) deverá representar uma quebra de receitas nos cofres do município bracarense superior a 70 por cento».

Vide http://jn.sapo.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=1263916 e <http://www.diariodominho.pt/noticia.php?codigo=2251>

Tal resulta, em nosso ver, da ausência de regiões administrativas, apesar da criação destas constituir um princípio consagrado constitucionalmente¹⁸, criando-se aqui um problema de dimensão óptima para o exercício de determinadas competências. Sem enveredar pela identificação de exemplos, que os há e em quantidade significativa, é por demais evidente que existem problemas para os quais a não existência de uma dada dimensão do município – territorial, populacional ou da conjugação articulada destes dois factores – impossibilita a resolução dos mesmos de forma eficiente por ausência de escala. Não é racional que se considere que para o nosso país, ao contrário do que sucede na quase totalidade dos países europeus, que entre a escala nacional e a municipal, não haja espaço para a existência de um nível intermédio, detentor de um nível de autonomia similar ao da autarquia local (município), cujas competências não possam ser estabelecidas de forma a que exista uma coexistência pacífica, no sentido que não haja conflito de competências entre esses três níveis de organização do Estado – central, regional e municipal – obtendo ganhos de flexibilidade e criando a possibilidade de economias de escala. Permitindo ao Estado ser mais eficiente e, porventura, mais eficaz, para um dado nível de serviços públicos.

Se quiséssemos, de forma sucinta, definir qual a acção dos municípios, julgamos poder enquadrar a sua acção em duas vertentes essenciais: a de *órgão político* e a de *prestador de serviços*. E se o aspecto político é aquele que até aqui, de certa forma, temos vindo a analisar, no que respeita a vertente de *prestador de serviços*, poder-se-á perguntar: Que serviço presta o poder local?

¹⁸ Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, artigos 262.º a 265.º (Sétima revisão constitucional)

Consideramos que a acção do município, para além do que resulta das competências expressamente atribuída por lei, se estende a tudo quanto configure interesses próprios da população municipal, ou melhor, os interesses próprios da população municipal são um pressuposto legal do objecto dos actos do órgão da autarquia. Deste modo, a legalidade da actividade municipal deve aferir-se não só pela competência formal do órgão, mas também pela sua conformidade com os fins que à autarquia cabe prosseguir. Como refere Montalvo (2003), citando Marcello Caetano, «...a limitação da capacidade da pessoa colectiva está principalmente neste dever de só exercer os poderes para alcançar fins institucionais, sem que deles se possa desviar.» Isto significa que um acto de uma câmara municipal será válido mesmo que se refira a matéria não expressamente confiada por lei a esse órgão ou, como também refere, desta feita citando Diogo Freitas do Amaral, «... será válido se se demonstrar que diz respeito aos interesses próprios e específicos da população respectiva, e só será nulo se se demonstrar que nada tem a ver com eles.»

Procurando agrupar os serviços que o poder local presta, consideramos que os mesmos são fundamentalmente de duas ordens de natureza: *necessidades básicas* e *desenvolvimento*. E para que possamos efectuar a avaliação desses serviços em função do mérito da gestão local, critério que se nos afigura, senão como o único, como aquele que melhor salvaguarda o interesse dos cidadãos, torna-se contudo necessário efectuar algumas correcções ao sistema local, nomeadamente no que respeita ao seu sistema de financiamento.

O sistema de financiamento local continua, desde 1979, apesar de algumas pequenas nuances, centrado nas transferências do Orçamento do Estado (OE). Este

regime não proporciona assim, apesar do enunciado na lei, i) a efectiva autonomia financeira dos municípios; ii) é gerador de paternalismo do Estado, face ao município; iii) não desenvolve a responsabilização pelo mérito da gestão autárquica; e iv) não é transparente face aos respectivos munícipes, que não percebem em que medida os seus impostos são bem ou mal aplicados pelo município. Diríamos assim que, em termos financeiros, não se tem vindo a reforçar a personalidade própria e a responsabilização do município e, mais concretamente, dos autarcas¹⁹. Pois se há, que o há, dinheiro mal gasto pelos municípios, o problema subsistirá enquanto os munícipes não associarem esse dinheiro como saindo directamente dos seus bolsos, mas sim como vindo do Estado. No subconsciente dos munícipes esse dinheiro mal gasto, até não é assim tão mal gasto. No fundo, tudo continua assente naquela ideia da “socialização do prejuízo”, quando na verdade, se reflectirmos um pouco, todos sabemos que os défices públicos acabam por ter que ser pagos, directa e indirectamente, por todos nós.

Em conclusão, diremos que a reformulação do sistema de financiamento da administração local autónoma, com vista ao reforço da fiscalidade e da tributação próprias acabará por inevitavelmente se impor. Mais não seja por força da drástica diminuição das transferências comunitárias, iniciada em 2006 e que se acentuará muito mais depois de 2013. O nosso país deverá ficar então a par da tendência dominante dos países membros da UE, em que o peso das transferências do Estado não é em geral tão acentuado como em Portugal. Resta saber se os municípios estão preparados para enfrentar esse desafio. Se fosse hoje, a resposta seria claramente negativa.

¹⁹ Entenda-se, neste caso, especificamente o presidente de câmara e respectiva vereação.

2.4 Fronteiras, constrangimentos e inovação organizacional

A governança inspira-se na ideia de que as organizações, públicas ou privadas, são organizações abertas e, como tal, ultrapassam a esfera restrita do seu universo e da sua realidade física para integrar redes pluridimensionais de cidadãos e suas organizações primárias. As organizações que aspiram à implementação do ideal de governança obrigam-se assim a ter que aprender em permanência, bem como a fazê-lo em rede.

Os municípios que pretendam abraçar esse paradigma, à semelhança do que acontece com os Estados que interiorizaram a necessidade de dar essa nova dimensão à sua forma de governo, têm que deixar de se constituir, mesmo no âmbito específico das suas competências, como os únicos centros de poder político dentro dos limites do seu território. Essa abertura coloca-lhes novos e mais complexos desafios. A criação de modos de governança mais pluralistas e participados pela sociedade civil encerram, em si mesmo, o risco de o poder “fugir” ao controlo dos eleitos locais. A participação é intrinsecamente um processo dinâmico. A participação gera participação.

Este processo, como facilmente se depreende, não é propriamente fácil de implementar e de conduzir, como tal não se encontra isento de riscos. Para além dos riscos associados a uma deficiente calibragem do modelo de governança municipal, temos que entender considerar ainda a importância de outras variáveis que agem, e interagem entre si, com e no território municipal. A CRP. A CEAL, ratificada em 1990. O Estatuto dos Eleitos Locais. O regime jurídico de tutela administrativa fixado em 1996. A LFL de 1998 e 2000, e mais recentemente de 2007. A empresarialização de diversos serviços prestados pelos municípios. A congregação dos municípios de um

dado espaço territorial, em associações de municípios. O reforço do papel institucional da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) no gizar da política autárquica, nomeadamente no processo negocial com o governo na transferência de competências e de meios. Todos estes desenvolvimentos, se por um lado se traduziram para os cidadãos, globalmente, em melhor administração, numa administração de proximidade, globalmente mais aberta, mais inteligente e mais interveniente, não é menos verdade que tornaram as fronteiras do município de geometria variável.

O município, por força dessas dinâmicas, passa a poder actuar em palcos onde, à partida, a sua intervenção lhe estava vedada. Hoje, um município pode, se o fizer de forma consistente e persistente, “pressionar” a introdução de alterações no quadro normativo que baliza a sua acção, bem como, não menos importante, estabelecer parcerias com espaços territoriais não confinantes, seja com municípios estrangeiros, ou com municípios nacionais não confinantes, permitindo-lhe assim potenciar os seus recursos endógenos e captar recursos exógenos. Não é por acaso que assistimos os municípios a desenvolverem e enveredarem por instrumentos, tais como: i) serviços autónomos municipais; ii) empresas municipais e intermunicipais; iii) associação de municípios, seja para fins específicos ou gerais; iv) redes internacionais de cooperação; v) geminações; vi) inovações participativas; e ainda pela vii) cooperação com as associações de desenvolvimento local (ADL). Aqueles que não enveredam por estes caminhos, estabelecendo o mix instrumental adequado às suas especificidades e potencialidades, comprometem, decididamente, o desenvolvimento e a transformação dos respectivos territórios municipais.

Um constrangimento que se tem vindo, de forma crescente, a acentuar nos municípios prende-se com a fragilidade que os políticos locais demonstram perante o poder económico. Sempre que isso acontece, o município fica como que “capturado”, dado que à medida que os políticos “se vergam” perante os poderes financeiros e económicos, a sua reputação declina, reduzindo-se por essa via o espaço de intervenção do município.

Existem ainda outros constrangimentos à actuação dos municípios portugueses. Um dos quais pouco discutido, dado ter implicações político-partidárias relevantes, e que se prende com a acentuada fragmentação da administração local, face à pequena área do território nacional. Com efeito, existem 278 municípios no continente, 19 nos Açores e 11 na Madeira, perfazendo um total de 308 municípios no todo nacional. E para termos a perfeita noção da exiguidade de muitos territórios municipais, da sua falta de escala territorial, basta que nos debrucemos sobre um mapa da divisão municipal ou concelhia de Portugal, para perceber que se trata de um modelo pulverizado e pouco coerente. Uns municípios possuem uma área muito pequena e uma grande concentração populacional. Outros com população muito pequena e grandes áreas territoriais, o que reflecte, em parte, a desertificação das áreas rurais. Outros municípios há que dividem, entre si, a gestão de localidades. Cerca de um terço dos municípios possuem menos de 10 000 habitantes. Estas características peculiares dos municípios portugueses não favorecem a obtenção de economias de escala nem a correcção de efeitos externos, o que se traduz numa limitação das potencialidades da escala município para promover a função de afectação de forma eficaz, mas sobretudo de forma eficiente.

Aliás, é nesse sentido que apesar de todos os 308 municípios portugueses possuírem a mesma organização e as mesmas competências de base, face às grandes diferenças existem entre eles, nomeadamente no que respeita à sua capacidade técnica e financeira e aos meios humanos disponíveis, a Lei n.º 159/99, estabeleceu no seu artigo 6.º que as novas competências transferidas para os municípios possam não ser universais, beneficiando apenas algum ou alguns municípios. E como é ao Estado que cabe a avaliação das condições objectivas para o seu exercício, este sistema de transferências constitui, na prática, um aumento do poder discricionário deste face aos municípios.

Aquilo que esta solução legislativa de alguma forma esconde é um outro constrangimento, cada vez mais evidente, que se prende com a inexistência do nível intermédio de administração, ou seja, as regiões administrativas. O processo da criação das regiões tem constituído de tal forma um problema para o país, que como refere Isabel Corte-Real (2003: 47), «ao ter sido entronizada como a forma de descentralização, por excelência concentrou, por um lado, todas as energias de um debate, sem resultados por que não conclusivo, e, por outro lado, atrasou efectivamente o processo de descentralização de que o país carece».

Mas independentemente de necessitarmos de avançar no processo de descentralização, não tenhamos ilusões a este respeito. A questão da descentralização, funcional ou geográfica, é um processo que no nosso país dificilmente deixará de estar associado à discussão da regionalização e ao reforço do PL. E ainda que nos últimos anos, o Estado tenha procurado avançar na descentralização, através do modelo funcional, a verdade é que os portugueses ainda não sentiram as virtudes dessa aposta. É

que promover a descentralização funcional, particularmente no que respeita à gestão financeira, sem que haja uma visão renovadora e coerente, prosseguida até à sua conclusão, o que obriga a que decorra num espaço temporal superior ao de uma legislatura, a única certeza que produz, e que se constata, é o crescente aumento da despesa pública, sem que se sinta a correspondência proporcional na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Na linha do que refere Isabel Corte-Real (2003: 17), só faz sentido se descentralizar, «criando centros de autonomia e responsabilidade, que têm que ser capazes de reduzir a despesa».

Um outro desafio que se coloca aos municípios é o da globalização. Não se tratando, na verdade, de algo de radicalmente novo, pois como sempre sucedeu na história do capitalismo moderno, e em todas as formas anteriores de globalização, aquilo que a actual globalização significa é o aprofundamento de conjuntos de relações sociais desiguais. Aprofundamento que traduz, de certo modo, um aumento exponencial das relações transfronteiriças, umas voluntárias, outras forçadas, com a conseqüente transformação das escalas que dominavam, até agora, os campos sociais da economia, da sociedade, da política e da cultura. A globalização trouxe consigo o estreitamento do território. Tudo passou a ser simultaneamente perto e longe. Perto, porque aquilo que acontece no outro lado do globo, afecta-nos directamente e de uma forma quase imediata. E longe, porque, apesar de tudo, a capacidade para o município interferir, ao nível desse território, se lhe encontra totalmente vedada.

A globalização, ao incrementar o processo de integração das economias, produz interdependências e efeitos que precisam de ser equacionados à luz de um sistema dinâmico e de geometria variável. Como refere António Covas (2007), «parece evidente

que, à medida que a integração progride, a interdependência dos problemas e os efeitos das acções previstas se repercutirão sobre todo o espaço da união. Resulta daqui que os problemas e as soluções respectivas tenderão a ser equacionados ao nível comunitário, mas a sua tradução concreta no terreno incumbirá às administrações nacionais e regionais. Estamos perante uma dupla subsidiariedade. Ascendente, por um lado, no que respeita à formulação dos objectivos e das políticas ou acções comuns, descendente, por outro, no que se refere à sua implementação». Ou seja, qualquer que seja o âmbito da sua aplicação, o princípio da subsidiariedade deve desempenhar uma função reguladora das relações entre a UE e os Estados membros e entre estes e as suas autarquias regionais e locais, servindo de critério director da repartição de competências entre os diferentes níveis do poder. Assumindo-se o princípio da subsidiariedade como princípio regulador entre o Estado, as regiões e as autarquias locais, o mesmo implica no plano normativo à renúncia do legislador nacional e regional a uma regulamentação excessiva das matérias que consistem atribuições das regiões e dos municípios, permitindo-lhes manter uma margem de intervenção suficiente.²⁰ Como refere António Covas (2009), «o conhecimento, a informação, a cultura, serão os novos factores do ordenamento territorial»²¹. E quem melhor que os municípios conhece a especificidade dos territórios, espaço onde as empresas actuam e os cidadãos se instalam para desenvolver os seus projectos de vida.

A resposta a estes desafios encontra-se no incremento da maleabilidade e adaptabilidade da governação local. Só permitindo aos municípios, no respeito pela

²⁰ Declaração final da Conferência internacional sobre «As Cartas da Autonomia Local e Regional do Conselho da Europa: A subsidiariedade em acção» - Ancona, pág. 14 a 16. Outubro 1999, Estrasburgo, Conselho da Europa.

²¹ Na sua mais recente obra “Integração Europeia, Relações Ibéricas e Política de Regionalização», António Covas demonstra-nos de que forma os “novos” factores do ordenamento territorial afectam as políticas europeias e regionais e, nesse sentido, assumem-se como factores determinantes no desenho das políticas públicas locais (2009: 215-300).

uniformidade legislativa própria de um estado unitário, como o nosso, o desenho das soluções que cumprindo o princípio da generalidade e da abstratividade, se enquadrem com a diversidade dos problemas e dos interesses das comunidades locais, possibilitará a que estes detenham a flexibilidade necessária para que possam continuar a contribuir para o desenvolvimento económico local.

Outro constrangimento na acção dos municípios está directamente associado à representatividade dos actores locais, em particular das minorias, nos processos de decisão. Importa investir os actores locais de capacidade de participação no processo e, não menos importante, dotá-los de efectiva capacidade de influência na decisão. Um dos principais obstáculos a que se avance neste domínio prende-se, de facto, por existir quem insista que a participação dos cidadãos só é possível de fazer através de mecanismos de representatividade e que esta se esgota com a democracia representativa.

A solução passa, em nosso entendimento, pela necessidade da democracia representativa aceitar a legitimidade da democracia participativa. Não no sentido do primado de uma pela outra, mas no sentido em que é necessário estabelecer mecanismos de complementaridade, que ao garantirem o aprofundamento de ambas, permitam aos cidadãos redescobrirem a democracia. Porque se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, não é menos verdade que a representação dificulta não só a prestação de contas, como não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que determinados actores tenham a expressão adequada no parlamento. É que, tornando a Boaventura (2003: 43), não podemos esquecer que «a concepção hegemónica da democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a

representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas».

Outro constrangimento à governança local prende-se com a crescente abdicação dos autarcas das suas competências de planeamento. É que apesar dos instrumentos poderosos que se encontram ao dispor dos municípios, nomeadamente ao nível das tecnologias de informação e comunicação, verifica-se pela análise dos planos, nomeadamente nos planos directores municipais (PDM's), que nos mesmos: i) o “não-mercantil” (valores sociais, culturais, estéticos) é praticamente excluído do quadro das decisões económicas; ii) a dimensão de longo-prazo (projecto de sociedade, preservação biosfera, desenvolvimento justo e sustentável) é, regra geral, banido dos planos e programas, baseados e motivados, sobretudo, pelo factor imobiliário²² e por calendários eleitorais; iii) a dimensão ética, que nunca esteve na “moda”, é afastada dos parâmetros definidos e utilizados pelos decisores; e por fim iv) o “político” perde todo o seu sentido e esvazia-se de conteúdos, quando a classe política renúncia, assim, à sua missão de construir um futuro comum e de exprimir uma vontade colectivamente assumida e expressa e se deixa reduzir a funções de mera intendência.

Vivemos uma época de grandes transformações, em que a presente crise nos mercados financeiros, cujos contornos se tornaram mais evidentes a partir do segundo semestre de 2008, veio reforçar ainda mais o papel do Estado. As crises, para além das dificuldades para que remetem os cidadãos e as organizações, são, simultaneamente, geradoras de oportunidades para darmos passos no sentido da inovação organizacional.

²² A actividade imobiliária está directamente associada à componente de receitas mais relevante da maioria dos municípios, nomeadamente do Algarve (IMI e IMT), pelo que sendo determinante no modelo orçamental dos municípios e nas políticas locais municipais, incentiva a que estes desenhem os seus planos, no sentido de promover esta actividade económica.

No que compete ao Estado, importa que o mesmo saiba interpretar os sinais e compreenda que a sua acção deve situar-se não enquanto agente liderante da economia, mas como garante do funcionamento dos mercados.

Para tal impõe-se o reforço do seu papel de regulador, mas também que se encontrem novas formas de governança, e de políticas, baseando-as numa revolução conceptual que permita, nomeadamente no que concerne aos municípios e nos domínios que lhes cabem, adquirirem as capacidades necessárias para governar. Importa, por isso, que os municípios promovam medidas no sentido de i) educar o público, tornando-o mais conhecedor das matérias; ii) mudar para novas formas de cooperação, nos planos local, regional, nacional e internacional; e, por fim, iii) reforçar os códigos de ética. Este último aspecto reveste-se da maior importância dado que a vivência da democracia começa, de certa forma, na minha rua, freguesia, ou município.

A conduta do político-autarca é essencial para que consigamos resgatar a política do buraco negro para onde tem vindo a ser sugada. O alargamento das fronteiras dos municípios passa, também, pelo prestígio e pela liderança que os respectivos autarcas consigam empreender.

Capítulo III – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS

LOCAIS “THE POLICY”

«A negociação do projecto de território não é uma mera peregrinação (mais ou menos conflitual) dos interesses divergentes e o Estado não é um actor como os outros. As instâncias públicas não podem ser meras gestoras de um poder em construção, mas deverão agir em função de valores e objectivos pré-estabelecidos e tanto quanto possível consensuais.»

Isabel Guerra

Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Porto, Edições Afrontamento, 2003.

«Os processos hegemónicos têm vindo a provocar, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos estão a ser enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir contra a exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social.»

Boaventura de Sousa Santos

Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva, *Politics & Society*, 1998

3.1 O desenho da política pública local

Durante séculos os municípios portugueses viveram fechados em si mesmo. De certa forma, alheios e indiferentes à vida e ao desenvolvimento dos municípios confinantes, bem como ao que se passava no país e no mundo. Com o advento do 25 de Abril de 1974, e em particular nestes últimos trinta anos, esta situação sofreu uma transformação enormíssima, por efeito de factores institucionais, financeiros e administrativos. Uns ditados por entidades supranacionais, nomeadamente pela UE; outros, na sua maioria, ditados pelo Estado.

Entre os factores institucionais, destaque para a decisão do Estado de proceder à criação de um serviço desconcentrado de base supramunicipal, que promovesse a coordenação de projectos e investimentos municipais. Referimo-nos concretamente às

cinco Comissões de Coordenação Regional²³ (CCR), criadas em 1979, agora designadas de CCDR²⁴, bem como o papel desempenhado pelos cinquenta Gabinetes de Apoio Técnico²⁵ (GAT), criados também nesse mesmo ano, cuja actividade de assessoria aos municípios, em larga medida programada pelos presidentes das câmaras, possibilitou a elaboração de projectos e de planos que, apesar dos erros de que alguns enfermavam, se traduziu numa melhoria assinalável na capacidade dos municípios em desenharem as suas políticas públicas, nomeadamente em matéria de infraestruturas e de planeamento e ordenamento do território municipal.

Esse esforço de coordenação empreendido então pelo Estado deu os seus frutos. Os hábitos de trabalho em articulação com outros parceiros, supramunicipais e extramunicipais, levaram ao aprofundamento das relações entre os municípios, as quais ditaram, e ditam, de alguma forma, uma parte significativa do desenho da política pública local. As obras mais relevantes à escala do município, nomeadamente da rede viária, saneamento básico e recolha de resíduos sólidos, para citar alguns dos domínios mais relevantes, são de há vários anos a esta parte concebidas num âmbito que extravasa a estrita competência territorial do município. A necessidade de captação de fundos do OE, bem como comunitários, mobilizou os municípios para o trabalho de concertação de interesses na concepção e realização de investimentos aptos à satisfação de interesses comuns, conduzindo, no caso em concreto do Algarve, à constituição de uma associação de carácter intermunicipal que junta os dezasseis municípios do Algarve²⁶ num desígnio comum. E se as motivações financeiras estiveram, como é óbvio, na primeira linha das

²³ Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de Dezembro.

²⁴ A alteração da designação de CCR's (Comissão de Coordenação Regional) por CCDR's (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional) traduz, em certa medida, a alteração do papel que progressivamente foi cabendo a estas entidades supramunicipais. Se inicialmente foram pensadas numa perspectiva de coordenação, pura e dura, as mesmas foram evoluindo num sentido de conseguirem dar respostas num âmbito complexo e procurando a sustentabilidade do território (desenvolvimento).

²⁵ Decreto-Lei n.º 58/79, de 29 de Março.

²⁶ Referimo-nos à criação da Associação de Municípios do Algarve (AMAL).

razões que motivaram essa união, outras razões levaram a que os municípios algarvios se associassem, nomeadamente i) a necessidade de aproveitarem economias de escala; ii) o interesse em, pela sua unidade, reforçarem o seu peso político, designadamente em defesa de interesses comuns no desenvolvimento de parcelas de território beneficiárias da política regional europeia; e ainda iii) a vantagem que advinha, para certos âmbitos, de adoptarem formas associativas regidas pelo direito privado.

O desenho da PPL encontra-se condicionado por diversas “naturezas”, nomeadamente i) a natureza do “problema local”; ii) a natureza dos actores em presença (relação de forças entre os actores); iii) a natureza do contexto (restrição contextual); iv) a natureza das instituições municipais, a qual se modifica consoante os executivos municipais sejam maioritários de um só partido (unicolor) ou maioritários suportados por coligação (multicolor), e ainda conforme sejam apoiados por uma assembleia municipal dominada pelo partido ou coligação que “suporta” o executivo municipal ou pela oposição; v) e a natureza dos objectivos políticos visados pela PPL (programáticos). E todas estas “limitações” são ainda balizadas, como podemos verificar no capítulo anterior, pelas competências e, sobretudo, pelos recursos financeiros de que o município dispõe.

A forma encontrada pelos municípios para superarem a restrição orçamental tem sido intensificar a sua proximidade com o Estado, procurando com este estabelecer contratos-programa e acordos de cooperação que lhes permitam levar a cabo as respectivas PPL. Contudo, dado que a subscrição e teor desses contratos e acordos depende, sobretudo, da vontade do Estado, tal coloca os municípios numa situação que classificaríamos de “frágil”, pois estes ficam sujeitos à magnânima boa-vontade de um

qualquer governo, assim como é discricionária, na medida em que os governos possuem total liberdade para escolher os municípios com quem estão disponíveis para estabelecer esses entendimentos, independentemente das condições que os mesmos reúnam para esse efeito ou da prioridade de que se revistam esses acordos.

É por essa razão que consideramos que o recurso a estes instrumentos coloca os municípios, de certa forma, numa situação em tudo semelhante ao regime dos subsídios e participações que os governos do Estado Novo concediam para financiar às obras realizadas pelas câmaras municipais. Se bem que então o sistema de financiamento dos municípios estivesse em total coerência com a natureza autoritária e anti-democrática do regime político vigente. Pelo que a actual situação não só é redutora da dignidade institucional que a CRP dispensa ao PL como, de certo modo, viola a LFL, a qual estabelece como regra que o Estado não pode conceder aos municípios subsídios ou participações financeiras, salvo quando destinados a projectos «de grande relevância para o desenvolvimento regional e local».²⁷ Ou seja, os governos tendem a adaptar as “regras do jogo” a interesses particulares, nomeadamente de natureza político-partidária, dificilmente entendíveis à luz do interesse colectivo. Aqueles que de perto acompanham, ou acompanharam, esses meandros, sabem que as decisões do Governo sobre essas participações financeiras de “natureza especial” para determinados municípios são tomadas, em muitos casos, não só à margem de um quadro regulamentar explícito e formal, como se fazem através da mediação do presidente da câmara junto dos departamentos da administração central ou directamente junto dos membros do Governo. Os próprios autarcas não hesitam em reclamar para si os méritos da capacidade demonstrada em obterem junto do Governo recursos financeiros “extra”

²⁷ Esta regra, que já vigorava na Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (n.º 1 e n.º 2, do artigo 7.º), torna a constar na actual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) respectivamente no artigo 8.º, o que é demonstrativo de que uma coisa é a redacção da lei e outra é a sua aplicação.

para o erário público municipal, o que acaba por contribuir para a ideia generalizada nos cidadãos que conforme o Governo e o município sejam, ou não, da mesma família partidária, assim as relações entre ambos evoluem neste ou naquele sentido. E esta situação, queiramos ou não admiti-lo, demonstra que a nossa democracia ainda possui um longo caminho a percorrer.

O desenho das PPL deverá ainda ser subordinada a um propósito maior, que é o de garantir a provisão de bens públicos locais²⁸ (BPL), dado que esta prioridade integra o que designamos de competências centrais dos municípios, podendo essa provisão ser efectuada através de meios próprios, por terceiros privados, cooperativos ou sociais, ou ainda através de um *mix* destas formas. O essencial é que o município possa garantir a prestação desses bens ou serviços de modo a que não haja exclusão.

Outro aspecto da maior relevância no desenho das PPL prende-se com a alteração do sistema de valores que serve de fundamento à acção política tradicional. Se num passado recente, o mesmo permitia organizar a acção política de forma relativamente simples, hoje, na medida em que emergem novos actores, o quadro referencial que baliza o desenho das políticas municipais não só se alterou, como passou a ser objecto de críticas e incertezas. Numa sociedade que se transforma de forma sistemática e sistémica, na medida em que recebe impulsos multidireccionais e precisa de agir e interagir com esses impulsos, os actores dominantes no território municipal, nomeadamente os municípios, deixam de ser suficientes para estruturar a acção, passando, eles próprios, a depender cada vez mais de uma panóplia de actores, obrigando a administração local a reinventar-se, estabelecendo valores consensuais

²⁸ Entende-se por bem público local, um bem público cujos benefícios são limitados territorialmente e cuja provisão, ainda que a produção não o seja, é garantida pela autarquia local.

capazes de fundamentar a acção, ou deixarem-se levar nesse jogo conjuntural, assumindo uma postura mais reactiva. O problema é que as sociedades deixaram de ser lineares, pelo que a postura reactiva não é decididamente, nem considero que alguma vez tenha sido, a postura mais adequada para um município. O desenho de soluções complexas que a actual conjuntura impõe, obrigando a uma adaptação do processo decisório e de construção das políticas, coloca grandes dificuldades aos municípios, na medida em que estes, à semelhança de outras instituições públicas, são por natureza avessas a grandes mudanças. Mas, como refere António Covas (2009: 221), «a complexidade é o preço a pagar pela diversidade», pelo que não há volta a dar. E nesse sentido, a reinvenção da política local, não sendo um processo fácil, nem indolor, nem pode ser tido como um capricho, precisa de ser assumido pelos municípios como uma das mais prementes exigências que se lhes coloca.

O desenho da PPL, como nos refere Boaventura (2003: 289), obriga por isso i) ao desenvolvimento de utensílios de análise capazes de enquadrar as reivindicações de pertença dos diferentes actores; ii) ao desenvolvimento da capacidade de gerir os recursos, horizontalmente e transversalmente; bem como iii) mobilizar relações horizontais entre os diferentes pólos de actores. Podemos por isso, de certo modo, afirmar que a clarificação das novas formas de produção de acção colectiva, como refere Isabel Guerra (2003: 289), obriga ao entendimento das «regras do jogo estratégico de actores», que decorrem de uma complexa dinâmica de acções de organização do território, onde as relações de força e os conflitos de interesse guiam os comportamentos de uma infinidade de actores que emergem em função da diversidade das situações, fazendo com que o conceito de governança municipal ganhe verdadeiramente expressão. Desenhar a política local sem fazê-lo de uma forma

participativa e contratualizada com os actores do desenvolvimento municipal é que não faz mais sentido. Agora, importa também perceber que a governança não é a panaceia para todos os males inerentes a conceptualização da PPL. Pois, como refere Isabel Guerra (2003: 290), «os paradoxos de uma governança urbana participada e contratual contêm em si interrogações ainda largamente por responder, nomeadamente:

- Qual o grau de abertura da negociação aos diferentes actores económicos, políticos e sociais e, portanto, à diversidade dos poderes e dos estatutos?
- Como é que os actores chegam a acordo numa situação? Que dispositivos permitem uma certa «harmonia» nas trocas e como se estabelecem os sistemas de contrapartidas?
- Qual a legitimidade desse conglomerado de actores chamados a participar, mas não eleitos e de contornos frágeis e mutantes?
- Que especificidade para o actor público?
- Não haverá, por detrás deste jogo de aparência participativa, a manutenção de lógicas tradicionais de burocracias, clientelismo e um certo retorno do Estado, agora ainda mais ampliado através de novas alianças?
- Como estão representados os interesses dos excluídos que, por definição, não têm representação? Quem ganha e quem perde?»

A dificuldade em se responder cabalmente às questões complexas que a governança coloca aos actores principais, neste caso ao município, não invalida que tal não seja possível fazê-lo de forma satisfatória. A governança inspira-se na ideia de que as organizações, públicas ou privadas, são organizações alargadas, ou seja, que ultrapassam a esfera restrita dos seus empregados, e da sua realidade física, e que integram redes pluridimensionais de cidadãos, bem como as suas organizações

primárias, às quais se impõe a necessidade imperiosa de aprender em permanência. É essa dinâmica de aprendizagem que possibilita ao município adquirir as capacidades e competências necessárias para que seja capaz de criar uma nova agenda pública, um novo portfolio de políticas públicas e uma nova governança. Estes são os requisitos fundamentais para o desenho de uma política pública local, simultaneamente exequível e maioritariamente aceite pelos seus destinatários.

O desenho da PPL deve também assentar na mesma lógica de subsidiariedade que tem levado o Estado à descentralização das competências para os municípios (descentralização territorial) – se bem que neste caso a mesma decorra de forma mitigada e paternalista – e para os serviços desconcentrados da AC (descentralização funcional) – se bem que, também aqui, se faça de forma mínima. O modelo de gestão do topo para baixo ou do centro para a periferia já não responde cabalmente, tanto ao nível da AC como na AL, aos desafios que ao Estado se colocam. No caso dos municípios, basta analisarmos os planos de actividades e orçamentos, e vermos as sucessivas alterações de que são alvo, durante o respectivo período de vigência, e as respectivas taxas de execução, para que consigamos perceber o quanto excessivamente centrado no presidente da câmara se encontra o desenho da política municipal, ainda que sancionado pela passividade da respectiva vereação. De certo modo, há uma “apropriação” das PPL pelo presidente da câmara.

O estabelecimento de mecanismos de proximidade com os cidadãos que permitam conhecer as suas reacções face aos serviços prestados pelo município e ouvir as suas sugestões, torna-se absolutamente necessário. É assente nestes mecanismos que os decisores, suportados pelo critério da legitimidade, devem proceder ao redesenho das

PPL – as quais são constantemente redesenhadas – procurando fazer reflectir nas medidas correctivas aos planos e orçamentos municipais a avaliação feita pelos destinatários das mesmas, devidamente ponderadas pelo critério da eficiência, pois importa não perder de vista que se trata da aplicação dos recursos públicos.

3.2 A participação dos actores no processo de decisão

3.2.1 As virtudes e os vícios da sociedade civil: Participação autónoma e instrumentalização

É nesse sentido que a política de comunicação, interna e externa, assume um papel imprescindível no novo modelo de suporte ao desenho da política local. No plano da comunicação interna, importa que a mesma capacite os decisores de modo a que estes consigam escutar e envolver os funcionários e dirigentes. Porque poucos serão aqueles que estão melhor capacitados para ajudar os decisores a tomarem as decisões que permitam fazer mais com o mesmo ou, se possível, mais com menos. Uma boa política de comunicação interna permite ainda que o município passe de uma administração aberta para uma administração participada e inclusiva. Esse salto qualitativo é determinante para que o município consiga atingir o duplo objectivo que é ser simultaneamente eficaz e eficiente.

Quanto à política de comunicação externa, entendendo-se esta como estando orientada para os cidadãos, o seu objectivo estratégico é que seja capaz de gerar participação. Para tal a mesma precisa de assentar em três premissas basilares, respectivamente ser i) simples; ii) inclusiva; e iii) apelativa. Quando se comunica assuntos complexos de forma complexa, a um público fragmentado que prefere a

simplicidade; quando ignoramos algum cidadão, esquecendo a natureza universal de que se reveste o serviço público; ou quando o cidadão sente que o seu envolvimento não terá alguma influência no resultado dos assuntos em debate²⁹, é utópico acreditar que é possível gerar a participação dos cidadãos. E sempre que a comunicação externa não gera participação, ou seja, não cumpre o seu principal desiderato, ainda que possa estar a cumprir outros propósitos, a mesma terá que ser sempre entendida como uma comunicação infrutífera, provavelmente sem sucesso.

De entre os instrumentos de comunicação externa, a consulta assume-se como um instrumento essencial para apoiar a tomada de decisão sobre PPL. Poucos mecanismos permitem ao município i) colocar à apreciação dos cidadãos questões que este pré-determina; ii) reunir as opiniões que estes possuem, cabendo-lhe fornecer a informação necessária para o efeito; e iii) manter sempre sob a sua alçada a competência e a responsabilidade pela decisão. Mas aquilo que de melhor a comunicação externa possui é o facto desta permitir ao município, ao partilhar com os cidadãos a responsabilidade pela escolha da solução e prestando contas sobre os resultados obtidos graças à consulta e às suas consequências práticas, obter dos cidadãos uma adesão substancialmente maior à decisão adoptada do que aquela que obteria se excluísse os destinatários do processo de tomada de decisão, como é comum fazê-lo.

A participação activa constitui a nova fronteira nas relações entre Administração e cidadãos. Nessa nova governança municipal que se anuncia, os cidadãos deixam de se limitar a influenciar o governo local ou as acções por ele conduzidas, passando a envolverem-se num trabalho cooperativo entre parceiros nos vários momentos do ciclo

²⁹ Recomenda-se a leitura do artigo de Maria Teresa Salis Gomes “Comunicação pública para uma democracia participada”, integrado no livro: “A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA, (2003: 191-215).

das públicas locais, propondo e discutindo opções, o que resultará num maior conhecimento colectivo da complexidade de que se reveste o desenho das políticas públicas locais. Será a partir desse novo modelo, assente num projecto que associa uma cultura de responsabilidade partilhada a uma estratégia de gestão dos conflitos que, estamos certos, se criará um sentimento de maior aceitação por parte dos cidadãos de que a responsabilidade da formulação das políticas e a decisão final, deve continuar a pertencer à Administração.

A visão conferida pela governança permite ainda aos municípios afastarem-se da prevalência da perspectiva financeira na determinação da actividade do município. Não se pense, no entanto, que esta perspectiva deve ser afastada. Pelo contrário. Agora importa que a abordagem financeira, que resulta, por um lado, da tradição histórica de centralismo da nossa AP e, por outro, do predomínio da forma jurídico-financeira no sistema de controlo orçamental e de tutela da AL, seja alvo de um processo de calibragem, de modo a permitir que se avalie adequadamente o grau de eficácia do município na prossecução dos objectivos de política local inicialmente programados. É que da forma como a perspectiva financeira se encontra estruturada, como referem Ana Bela S. Bravo e Jorge A. Vasconcellos e Sá (2000: 117), «a mesma é redutora, pois centra-se nos resultados financeiros em detrimento do que deveria ser o principal objectivo das autarquias – a satisfação das necessidades colectivas das populações locais». Esta limitação, se culpas há a imputar a alguém, julgamos só poderá ser feita ao Estado, e não individualmente a cada autarquia, pois é a este que incumbia, nomeadamente nas sucessivas reformas das finanças locais, ter realizado uma verdadeira reforma administrativa e incorporado incentivos à melhoria do desempenho municipal.

A inovação no desenho da PPL encontra assim muitas e complexas barreiras para que possa fazer o seu caminho. A inovação, pela sua própria natureza, como refere Al Gore (1996: 44), «requer um desvio em relação aos procedimentos da acção estabelecidos.» Ora, se no sistema vigente os desvios ao *modus operandi* se traduzem em repercussões negativas para os seus autores, o resultado disso é uma cultura de medo e de resignação. Para que os municípios possam reinventar-se quanto à forma como efectuam o desenho da PPL, os mesmos, dentro das fronteiras que o Estado lhes determina, precisam de i) promover a eliminação da burocracia; ii) pôr os “clientes” em primeiro lugar; iii) dar competências aos funcionários para obter resultados; e iv) regressar ao fundamental, ou seja, melhor Administração, por menos dinheiro. Em suma, o desenho da política local por parte dos municípios deve assentar em dois grandes pilares: a *liberdade de fazer*, definida pelas competências que a lei atribui aos órgãos da autarquia, e a *capacidade de fazer*, determinada pelos recursos financeiros, humanos e organizacionais da autarquia e pelo seu poder regulamentar.

Mas assim como todos os rios correm em direcção ao mar, o instrumento que efectivamente nos comprova se o desenho da PPL é baseado, ou não, num processo amplamente participativo é o orçamento. Como refere Boaventura (2003: 383) «o Orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações». E neste particular, a experiência desenvolvida pela cidade de Porto Alegre (Brasil), desde 1989, designada de OP³⁰, constitui a prova de que apesar da complexidade de que se reveste a sua implementação é possível promover a criação de mecanismos que

³⁰ Como refere Boaventura Sousa Santos, «o orçamento participativo é uma forma de governação pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação directa da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamental, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento», (2003: 384).

ampliem a participação dos cidadãos e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação. Julgamos que com uma efectiva vontade e determinação por parte dos principais actores neste processo, entenda-se o Governo e as Autarquias Locais, também em Portugal é possível fazê-lo.

3.2.2 Os níveis de participação dos cidadãos (do cidadãos ao actor)

A participação dos actores no processo de decisão, nomeadamente a participação dos cidadãos individualmente na vida da polis, é um processo marcadamente cultural. E relativamente a Portugal, apesar da nossa sociedade civil ainda não ter atingido o grau de maturidade que observamos em muitos outros países do hemisfério norte, sobretudo entre os Estados parceiros da UE, e que faz com que nesses países a intensidade de participação, como o nível a que a mesma ocorre, seja substancial e qualitativamente diferente daquele que existe entre nós, julgamos poder afirmar que os portugueses são indivíduos que demonstram apetência pela participação nas dinâmicas e nas PPL.

A este propósito, salientávamos a importante tradição de solidariedade social e de entajuda que possuímos³¹, mesmo se comparada com os países europeus, trabalho esse normalmente efectuado através de organizações muito próximas dos problemas e das pessoas com quem pretendem trabalhar. Não é por isso descabido afirmar-se que no nosso país existe efectivamente uma sociedade civil, de natureza cívica e solidária, mas que ainda não se encontra suficientemente organizada. Não tanto no sentido jurídico do

³¹ A este propósito destacamos a obra das Misericórdias em Portugal, em que as mais antigas já ultrapassaram o meio milénio de existência. A primeira a ser fundada foi a Misericórdia de Lisboa (15 de Agosto de 1498), exemplo que foi, de imediato, seguido por outras localidades do país. Até à morte de Dona Leonor, em 1525, crê-se terem surgido 61 misericórdias, onde se incluem as de Lagos e Tavira (1498), Albufeira (1499) e Loulé (1518), no que ao Algarve respeita. E a estas, mais de meia centena se lhes seguiram até ao final do Século XVI.

termo, mas sobretudo no sentido da falta de dimensão que lhes permita subsistir sem ser à sombra do paternalismo do Estado.

Aliás, se analisarmos, com rigor, as comissões de moradores, comissões de trabalhadores, associações desportivas, culturais e recreativas, associações de educação e outras, as quais irromperam como expressões de cidadania activa numa perspectiva de mudança social no pós 25 de Abril, facilmente se constata a instrumentalização partidária que muitas delas sofreram, e sofrem, e que distorce profundamente o papel que deviam desempenhar. Esta é, aliás, uma das razões, senão a principal, pela qual muitos cidadãos se afastam da participação nesses movimentos e, por conseguinte, deixam de participar na vida colectiva.

Consideramos que a tudo isto não é alheio o facto do Estado, do plano central ao local, apesar de mais de 35 anos de vivência democrática, manter ainda profundamente enraizado o hábito de instrumentalização da sociedade civil. Para confirmarmos isso basta analisarmos as formas de participação cidadã nos processos de planeamento urbano ou territorial, para percebermos em que medida a participação pode ser transformada num processo de controlo social organizado de cima para baixo (*top-down*), onde interesses e actores hegemónicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e actores subordinados com menos capital político ou organizativo, subvertendo, perversamente, um instrumento que visando envolver os cidadãos no processo de decisão, acaba por servir de fundamento às decisões tomadas ao arrefio do interesse colectivo.

Tudo isto faz com que os cidadãos sintam que o processo de participação dos cidadãos se tem transformado num “expediente” para legitimar decisões previamente estabelecidas. A perversão dos instrumentos de participação cidadã constitui, infelizmente, uma prática comum no nosso país, a qual ocorre de muitas e diferentes formas, nomeadamente: i) pela burocratização da participação; ii) pela reintrodução de clientelismo sob novas formas; iii) pela instrumentalização partidária; iv) pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento; ou ainda v) pela manipulação das instituições participativas. Estes perigos, como refere Boaventura (2003) «só se podem prevenir através da aprendizagem e da auto-reflexibilidade constantes, donde se possam extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos». Para tal, torna-se absolutamente necessário fazer da participação dos cidadãos o eixo central da democracia e do bom governo. Como refere Roberto Carneiro (2003: 25), «o bom governo, a governança, não é um luxo. Antes, é uma necessidade vital para o desenvolvimento, para a sustentabilidade das democracias e para a qualidade de vida cidadã.»

Para que este desiderato possa ser atingido é indispensável que a legislação seja desenhada no sentido de promover a participação cidadã. Dado que esta permite a criação de mecanismos, imperativos ou não, capazes de incentivar a participação do cidadão na construção das soluções que promovam o interesse colectivo. Ou seja, cabe ao Estado fazer o *empowerment* dos cidadãos, no sentido de dar o poder às pessoas e aos seus grupos de pertença, de modo a que estes “ajudem” ao governo adequado do município, já que tal não constitui uma visão utópica, mas antes constitui uma necessidade imperiosa para que possamos estar mais aptos a melhor enfrentar os

desafios que nos colocam os tempos actuais e que certamente nos trarão os tempos futuros.

Neste sentido, são cada vez mais os projectos que vão surgindo, promovidos pelos cidadãos, para enfrentar os novos problemas do congestionamento, da falta ou da precariedade de habitação e do interculturismo. Outros ainda mobilizam-se para a criação de projectos de combate ao despovoamento, nomeadamente em defesa do meio rural e da revitalização desses territórios, cujas respectivas populações se encontram como que sentenciadas a uma morte lenta pelas tendências fortes da globalização. Contudo, todos estes projectos, apesar de importantes e reveladores de uma nova postura e da assunção do papel que cabe aos cidadãos, acabam por se revelar manifestamente insuficientes para que se consiga aproveitar o potencial humano local, quando não devidamente apadrinhados pelas autarquias locais. Cabe aos municípios, em respeito absoluto pela respectiva autonomia desses movimentos de cidadãos, promover o que designaríamos de administração de proximidade e o exercício da cidadania.

Para tal, os municípios têm ao seu dispor estruturas que a lei prevê, nomeadamente os conselhos locais e os conselhos municipais, as quais deviam ser melhor e mais efectivamente utilizadas. A educação. A segurança. A acção social. A cultura. A juventude. O desporto. As actividades económicas. Estas, como outras, são áreas que carecem de ser discutidas com todos os intervenientes do desenvolvimento local. Mas para além das estruturas referidas, devemos ter sempre presente que a participação não pode ser implementada através de canais únicos, nem direccionada para um único género de actores. Por isso, copiar *ipsis verbis* modelos de outros países ou mesmo de outros municípios nacionais, sem atender às especificidades do município,

em concreto, pode constituir um erro clamoroso. Nesse sentido, o *benchmarking*³², ainda que útil e indispensável, é um processo que deve ser efectuado pelo município de forma ponderada. Ou seja, recomenda-se que antes de se implementarem os novos modelos, que os mesmos sejam testados. Pois caso assim não o façamos podemos, no limite, obter o oposto do que pretendemos, ou seja, a rejeição e o afastamento dos cidadãos do processo de participação.

Ao nível do município, julgamos que a participação dos actores do desenvolvimento local no processo de decisão deve ser organizado em cinco patamares:

- A **intervenção directa** pela resolução de problemas que afectam directamente as pessoas (lutas e reivindicações de cidadãos, plenários, debates públicos, contactos directos com a autarquia);
- A **intervenção organizada** em comissões de moradores e no associativismo em geral, quer para objectivos imediatos, quer para objectivos que, embora específicos, podem ter um papel mais estratégico no bem-estar da comunidade e no desenvolvimento local (associativismo), mas também, indirectamente, por via dos executivos e das assembleias municipais;
- A **intervenção** mais **institucionalizada** em processos de cooperação para objectivos de interesse para a comunidade e desenvolvimento local (conselhos locais e municipais, parcerias, ...), mas também, por via indirecta, dos executivos e assembleias municipais;

³² *Benchmarking* é um processo sistemático e contínuo de avaliação dos produtos, serviços e processos de trabalho das organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas com a finalidade de comparar desempenhos e identificar oportunidades de melhoria na organização que está realizando (ou monitorando) o *benchmarking*.

- Os **fóruns** e as **agendas** (nomeadamente a Agenda 21 Local³³), que constituem um plano mais elevado, relativamente aos anteriores patamares, na medida em que as pessoas arriscam uma participação individualmente mais comprometida (e não em representação de instituições) e o objecto da cooperação é mais amplo e estratégico;
- E, por fim, o **OP**, o qual será, claramente, o topo do edifício da participação cidadã, na justa medida em que os cidadãos sabem que o seu contributo pode, efectivamente, se materializar em decisão.

Estes patamares são complementares entre si. Entre os mesmos subsiste uma certa ordem evolutiva. A passagem de um para o outro não significa, pelo contrário, o abandono do patamar anterior. Aliás, este processo deve ser entendido como um processo de edificação da participação, pelo que o patamar anterior constitui o suporte para os seguintes e a sua manutenção é indispensável à estabilidade e solidez do processo de participação.

Para promover a participação contínua e sistemática dos actores, sem reduzir as assimetrias de informação entre as partes, o município precisa de interiorizar que não é mais possível manter a sua condição de monopolista da produção de informação e, mais grave que isso, retendo a informação que produz relativamente às matérias que se revestem de manifesto interesse colectivo. E como fazê-lo? Consideramos, como nos propõem Ana Bela Bravo e Jorge Vasconcellos e Sá (2000: 142-146), que a informação a divulgar pelos municípios aos demais actores, de modo a colocá-los num mesmo nível

³³ A Agenda 21 Local é um processo em que as autarquias locais (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia), cidadãos, técnicos, empresários e associações trabalham em conjunto e definem as prioridades para um desenvolvimento sustentável do seu concelho nas vertentes social, ambiental e económica. Recomenda-se a visita à página <http://www.futurosustentavel.org/gca/?id=9>.

de informação, poderá ser efectuado através de meios como i) um boletim especial; ii) um extracto-factura por município; iii) a divulgação nos jornais e outros órgãos de comunicação local e na página da internet; iv) *direct mail*, no mínimo duas vezes por ano, divulgando os mais significativos actos do executivo municipal; e v) o “tradicional” boletim municipal. A estes meios devemos ainda juntar as mensagens para telefones móveis (SMS’s), os quiosques multimédia e, ainda, continuar-se a apostar nos colóquios, debates, conferências e sessões de esclarecimento.

O processo de participação dos actores no processo de decisão municipal só ocorre, e é virtuoso, quando estes sentem que o município lidera esse processo de forma natural. Mas para que essa “liderança natural” ocorra é necessário que o município enverede pelo reforço da qualificação da sua estrutura administrativa e acentue o peso da tecnoestrutura na vida da organização municipal, pois só esta dispõe do *know-how* técnico e do acesso à informação necessários para suportar o processo de decisão política e, por conseguinte, relegitimar sucessivamente essa liderança.

A participação dos cidadãos constitui uma tendência pesada nas modernas democracias, pelo que o processo de decisão municipal tenderá, progressivamente, a possuir uma maior dimensão política, pública e participada. A prova disso é que é cada vez mais comum os cidadãos interpelarem os políticos nas sessões públicas dos órgãos municipais; as matérias que são objecto de inquéritos públicos ou de reuniões com as populações se tornarem mais diversificadas; ou ainda os media e a opinião pública confrontarem os autarcas com questões a que estes passaram a ter que, inevitavelmente, responder.

Apesar dos avanços registados no que concerne a participação dos actores no processo de decisão, não devemos iludir que o défice de participação cívica é uma constante da vida pública em Portugal. A diminuição desse défice passa, em muito, pelo esforço desenvolvido pelos municípios, nomeadamente, como refere Montalvo (2003: 187), pela «adopção de soluções corajosas e imaginativas que possam promover a democracia directa em simultâneo com a democracia representativa».

Um instrumento de participação política individual que permite a vinculação das pessoas a questões muito específicas, e que se revestem da maior relevância para as populações visadas, é o referendo local. Contudo, aquilo que os factos nos comprovam é que apesar dos 308 municípios e das 4.257 freguesias portuguesas poderem realizar referendos locais, volvidos dezanove anos sobre a aprovação da respectiva lei³⁴, ainda só se realizaram três referendos em Portugal: um promovido pela assembleia de freguesia de Serreleis, município de Viana do Castelo, em 25 de Abril de 1999, sobre a localização de um pavilhão polidesportivo; outro realizado pela assembleia municipal de Tavira, sobre a demolição de um antigo reservatório de água; e o mais recente teve lugar em 25 de Janeiro de 2009, no município de Viana do Castelo, em todas as suas 40 freguesias, para que decidissem quanto à integração, ou não, na Comunidade Intermunicipal do Minho-Lima.

Este total de referendos locais, quando comparado com outras realidades europeias, revela-se francamente diminuto, atendendo às potencialidades que este instrumento encerra, e é sintomático de um determinado estágio da nossa democracia. A

³⁴ O referendo local encontra-se regulado desde 1990 (Lei n.º 49/90, de 24 de Agosto), sendo que em 2000 foi aprovado o novo regime jurídico do referendo local. (Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto).

título meramente exemplificativo de uma outra realidade, podemos indicar a Suécia, a qual entre 1994 e 2001, realizou um total de 70 referendos locais.³⁵

A participação dos cidadãos no processo de decisão precisa de ser entendido como o “cimento” que consolida a democracia. Quando falamos em democracia, esquecemos, muito frequentemente, como refere Boaventura (2003: 45), dois aspectos essenciais, respectivamente que i) a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais; e que ii) a democracia implica sempre ruptura com tradições estabelecidas e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis.

Por isso, como refere Amartya Sen (1994), citado por Boaventura (2003: 37), «a questão não é a de saber se um dado país está preparado para a democracia, mas antes partir da ideia de que qualquer país se prepara através da democracia». O processo de participação dos actores no processo de decisão, nomeadamente ao nível do município, não faz sentido sem que haja a assunção clara de que a democracia, no sentido lato do termo, é o caminho, e que não pode se transformar, como frequentemente sucede, num mero jogo de palavras, promovido pelos adeptos intransigentes da hegemonia do modelo da democracia liberal.

Apesar do primado da democracia representativa, é inquestionável que esta se tem revelado incapaz de dar resposta à questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos, e à questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. Se

³⁵ Estes dados constam no *5ème Rapport Générám sur le controle de la mise em oeuvre de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale sur «L'organisation institutionnelle de la démocratie local»*, Estrasburgo, Conselho da Europa, (2001: 8).

procurassem fazê-lo, teriam que admitir que os procedimentos de agregação próprios da democracia representativa se têm mostrado manifestamente insuficientes e que têm vindo a ganhar terreno as experiências de procedimentalismo participativo³⁶ de países do Sul, nomeadamente o caso emblemático do OP de Porto Alegre (Brasil).

3.2.3 Democracia representativa e democracia participativa

Enquanto os municípios não perceberem que participar significa influir directamente nas decisões e controlar as mesmas, nenhum processo de participação dos actores que se promova é susceptível de aprofundamento, no sentido da construção de resultados, numa perspectiva de médio/longo prazo. A política, para ser plural, tem de contar com o assentimento dos actores em processos racionais de discussão e deliberação, o que passa, como refere Boaventura (2003: 46), «pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção de actores sociais excluídos no interior da política». De certo modo, tudo se resume a conseguir-se intensificar e aprofundar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa, no sentido de as tornar mais inclusivas, quer ainda buscando formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa.

Como fazê-lo? A nosso ver existem duas formas de combinação possíveis entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. A coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de

³⁶ O procedimentalismo participativo deve ser entendido, como nos refere Boaventura (2003), citando Cohen (1997: 412), como uma forma de exercício do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais.

desenho institucional. A democracia representativa a nível nacional³⁷ coexiste assim com a democracia participativa a nível local, sendo que essa convivência permite acentuar determinadas características participativas existentes no modelo da democracia representativa, como sucede em algumas democracias dos países centrais³⁸. A complementaridade, por seu turno, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa, o que pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimento participativo, as formas públicas de monitorização dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação, tais como concebidos no modelo hegemónico de democracia (democracia liberal representativa).

Como podemos perceber, trata-se de duas concepções perfeitamente distintas. Na medida em que a complementaridade, contrariamente à coexistência, implica uma decisão da sociedade política de ampliar a participação a nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes, onde o orçamento participativo se assume, neste âmbito, como o estágio mais elevado da complementaridade. O problema que reside na complementaridade é que a mesma, como refere Boaventura (2003: 65), apesar de assentar numa ideia nobre (democracia participativa) e de alguns dos seus elementos deverem ser funcionalmente incorporados na democracia representativa, é de certa forma uma concepção utópica, na medida em que é um “retrocesso” pensar nos cidadãos a controlar e participar directamente nas tomadas de decisão governamental. A

³⁷ A este nível prevalece o domínio exclusivo da constituição de governos e a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública.

³⁸ Países centrais são aqueles que detêm maior poder político, económico e militar. São eles que produzem novas tecnologias, exportam produtos culturais e bens de alto valor. Por oposição ao conceito de países periféricos, os quais dependem dos países centrais, possuem economias pouco desenvolvidas e detêm ou possuem pouca influência no cenário internacional.

concretizar-se nesses termos, não tenhamos dúvidas que no mundo actual, a complementaridade poderia acabar por ser uma receita para o desastre. Mas essa fragilidade que a democracia participativa exhibe não invalida a importância de que a mesma se reveste. A democracia participativa, ao proporcionar a cada cidadão a oportunidade de participar na tomada de decisões políticas, assume-se como uma forma de democracia que permite a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade como um todo. A democracia participativa, como refere Fernando Ruivo (2007: 32), é a via que permite que passemos de uma sociedade civil mitigada para uma sociedade civil pujante.

A participação, como é evidente, tem custos e não é fácil. Ganhar consensos implica tempo e nem sempre estes são possíveis, por se estar em presença de interesses contraditórios. Aquilo a que designamos de passagem de “custos de contexto” para os “custos de participação” (sociedade consociativa ou consensual).

Por outro lado, quando se avança para a utilização de instrumentos como o OP, é verdade que se verificam problemas entre a administração municipal, os cidadãos e os demais actores, nomeadamente na articulação da representação com a participação, e na qualidade da representação. No entanto, é inquestionável que o OP relaciona de uma forma singular a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação. E este é um caminho que deve ser trilhado. E para tal não é estritamente necessário copiar, integralmente, os modelos de democracia participativa que se conhece, nomeadamente o de Porto Alegre (Brasil). A democracia é, na sua essência, um processo cultural. E se a cultura difere de país para país, porque razão não é possível avançarmos no sentido do aprofundamento da democracia local no nosso

país, alicerçado na nossa experiência e realidade? O que se pretende não é a originalidade. O que se pretende é, sobretudo, um modelo que tenha a virtude de fazer com que os cidadãos se sintam mais identificados com os caminhos trilhados pelo seu município e pelo seu país.

3.3 Mecanismos de pilotagem das políticas públicas locais: Da tomada de decisão à implementação das medidas executórias

A pilotagem das PPL é um serviço específico ou é uma cultura específica de todos os serviços? A pilotagem das PPL é, sem dúvida, um dos processos mais complexos de implementar por parte do município, na medida em que isso obriga não só à existência de um vasto conjunto de instrumentos de recolha de informação, com base na qual se alimenta o processo de decisão, como, não menos importante, a dotar a organização de recursos humanos capacitados para efectuar o tratamento dos dados obtidos e a interpretar os resultados, transformando a informação recolhida em informação relevante para a tomada de decisão.

Contudo, consideramos ser possível, como de certo modo a experiência do OP em Porto Alegre (Brasil) demonstra, evoluir-se para uma situação de compromisso entre a posição weberiana de acesso exclusivo dos técnicos às arenas de tomada de decisão e a concepção defendida pelas visões participativas da democracia e de aumento da participação no próprio processo administrativo.

As fontes de informação que alimentam um processo desta natureza, podemos agrupá-las em duas grandes categorias: internas e externas. Mas como facilmente se

pode depreender, reduzir as fontes a estas duas categorias é sempre um exercício de simplificação. Pois mesmo que identifiquemos os decisores, dirigentes e funcionários, como fontes de informação internas do município, mais precisamente da câmara municipal, não podemos esquecer que estes preservam o estatuto de cidadãos/municípes (clientes) e, como tal, não podem também deixar de ser tidos como fontes externas. Por outro lado, é preciso não esquecer que a alimentação das fontes é um processo sistémico, ou seja, os *inputs* que a câmara municipal recebe, após tratados e interpretados os resultados, conduzindo à tomada de decisões (outputs), geram posteriormente novos *inputs*, constituindo aquilo a que designaríamos de “retroalimentação” do processo de tomada de decisão.

TABELA 2
Governança Municipal

Pilotagem (monitorização)	
Ciclo	<ol style="list-style-type: none">1. Fontes de informação2. Critérios de selecção (inputs)3. Processamento interno (throughputs)4. Circulação interna (withinputs)5. Tomada de decisão (outputs)6. Resultados obtidos (outcomes/inputs)
Abordagem sistémica	

Fonte: Própria

Ainda em relação às fontes de informação, verifica-se que é comum aqueles que estão investidos do papel de decisores, valorizarem mais umas fontes que outras. Ou melhor, constata-se a prevalência que conferem às fontes externas face às internas. Esta atitude verifica-se não só porque as fontes externas permitem avaliar a eficácia do município, mas sobretudo porque existe a identificação objectiva destas fontes com o

eleitor, ou seja, aqueles de onde emana a legitimidade do decisor municipal. Mas esta sobrevalorização das fontes externas, face às internas, não pode deixar de ser vista como um erro, dado que são as fontes internas que permitem determinar onde e como os recursos podem ser melhor alocados para se obterem os resultados pretendidos (eficiência). E a eficiência assume-se, cada vez mais, como o critério que determina a efectiva qualidade da gestão municipal e, por conseguinte, um dos aspectos mais relevantes para a decisão dos eleitores quanto ao mérito, ou demérito, da gestão municipal.

Contudo, independentemente da fonte de informação ser interna ou externa, o valor das fontes só pode ser efectivamente determinado, em função da relevância de que a informação recolhida a partir da mesma se reveste para a tomada de decisão. E dado que a administração municipal deve ser sempre olhada numa perspectiva de longo prazo, na medida em prossegue fins públicos, nenhuma informação deve ser desprezível, a menos que seja perceptível que o custo associado à sua obtenção ultrapasse os benefícios que da sua utilização possam advir.

Não há um “local único” para fazer a pilotagem dos actos da administração municipal. Pelo contrário, hoje em dia é necessário estar particularmente atento em relação a tudo o que acontece ao longo do “*policy-cycle*” municipal, isto é, desde a recolha da informação pertinente, a montante, até à “*accountability*”, a jusante. Em todos estes momentos do “*policy-cycle*” municipal há oportunidade de fazer ajustamentos de trajectória, ou seja, uma pilotagem mais eficaz. Esta abordagem do problema repercute-se sobre toda a organização municipal, constituindo-se como uma

espécie de “cultura nova” dos processos municipais, em que se privilegia o processo face à estrutura e os comportamentos face aos regulamentos.

No fundo, o segredo da “boa” pilotagem das PPL, se assim se pode dizer, reside na capacidade que o município possua para desenvolver um *mix* equilibrado de fontes, internas e externas, que permita alimentar um «painel de bordo» simultaneamente completo e ágil, ajustado às prioridades estratégicas estabelecidas e aos recursos disponíveis, o qual possibilite a tomada de decisões em tempo real, bem como a identificação dos “diferentes locais” onde a pilotagem possa ser convenientemente efectuada.

A pilotagem das PPL precisa de deixar de ser responsabilidade exclusiva dos executivos municipais, e de uma forma muito particular do presidente da câmara. O caminho, hoje, é no sentido duma administração participada, onde a palavra-chave passa a ser a “responsabilidade partilhada” por todos os actores, conferindo-lhes a capacidade de influenciar os resultados das políticas públicas, mas, simultaneamente, tornando-os co-responsáveis pelas mesmas. Nesse sentido, como salienta Maria Salis Gomes³⁹ (2003: 191-213), em que a actuação da administração municipal passa a ser, cada vez mais, de natureza horizontal, o município obriga-se a possuir mecanismos e práticas de cooperação dentro da administração enquadrados por uma política de comunicação. Dai que possamos falar numa “governança comunicativa”, caracterizada pela interacção entre uma multiplicidade e diversidade de actores públicos e privados, autónomos mas com interesses interdependentes, e em que a capacidade de solucionar os problemas depende da cooperação conjunta entre os actores, num contexto de

³⁹ Comunicação apresentada pela autora no seminário sobre “Cidadania, Administração Pública e Sociedade”, promovido pelo INA, intitulada “Comunicação pública para uma democracia participada”, a e que integra o livro: “A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA.

permanente negociação, que permita a troca de informação e a aprendizagem mútua, e que propicie a construção duma relação de credibilidade e de confiança.

Credibilidade e confiança, afinal de contas, a base de qualquer processo de pilotagem das PPL. Credibilidade, no sentido em que todos os actores i) aceitam o papel de liderança que deve caber à câmara municipal na definição das políticas, ainda que não necessariamente na sua implementação; ii) concordam com os demais elementos que integram o processo; e iii) se revêem na ponderação que a cada actor cabe no processo de decisão. Confiança, desde logo porque todos os actores partilham a informação que possuem sobre os assuntos em discussão, o que permite ampliar a capacidade que cada actor possuía por si de obtenção da informação relevante para o processo de tomada de decisão, sendo este um processo que se auto-alimenta, e que permitindo diminuir a margem de erro na tomada de decisão, possibilita a melhoria significativa do desempenho organizacional e, por conseguinte, a respectiva eficácia e eficiência.

As PPL, como facilmente se compreende, face às atribuições e competências dos municípios, são bastante diversificadas e possuem níveis de intensidade distintos, conforme a realidade de cada município e os objectivos estratégicos por cada qual prosseguidos, o que obriga a que o município seja capaz de conceber e executar planos de comunicação específicos sobre os principais “dossiers” da organização, fornecendo informação acerca das políticas, programas e serviços, que seja precisa, completa, objectiva, oportuna, pertinente e compreensível, pois de outra forma, como refere Maria Salis Gomes (2003: 212), «de pouco serve promover mudanças, desenvolver reformas e adoptar novas medidas, se não se souber comunicar as decisões».

Outro dos aspectos críticos da pilotagem das PPL prende-se com estabelecimento dos indicadores de referência que permitam efectuar uma justa e correcta avaliação das políticas. Cada momento da pilotagem exige a produção de diferentes indicadores de referência, de acordo com a fase em que se encontra o “*policy-cycle*”, os quais se não comunicarem entre si, acabam por produzir uma deficiente identificação dos *inputs* dos públicos-alvo das PPL e, por conseguinte, conduzirem à tomada de decisões pouco adequadas.

Por outro lado, estando as autarquias locais sujeitas ao ciclo eleitoral, apesar da “estabilidade” ser a “regra” no PL, a alteração da liderança do município poderá implicar a descaracterização, abandono ou substituição dos indicadores de referência utilizados. Sobretudo, sempre que haja alteração da força partidária que “comanda” os destinos do município, pois diferentes partidos pressupõe, naturalmente, diferentes modelos económicos e prioridades. A utilidade dos indicadores de referência na pilotagem das PPL será tanto maior, em nossa opinião, quantos mais consistentes esses indicadores se revelarem. Consistência que resulta, em grande medida, da manutenção desses indicadores durante muito tempo⁴⁰, assim como do rigor e consensualidade obtida em torna da sua escolha. Razão porque defendemos que seria adequado a criação de uma entidade autónoma ao município que definisse objectivos mais operacionais e indicadores de referência que permitissem, mais tarde, avaliar-se os resultados dos projectos concorrentes e o mérito da gestão municipal.

⁴⁰ A utilização de determinadas ferramentas estatísticas e a possibilidade de se poder, a partir do tratamento desses dados, retirar conclusões para a população e, nessa medida, usar essa informação para com base na mesma podermos avaliar e decidir em fase da diminuta margem de erro que apresenta, está directamente relacionada com a estabilidade e dimensão da série estatística.

Como refere Fernando Ruivo (2000: 13), «vivemos numa época em que, diariamente, somos confrontados com o ritmo acelerado de transformações sociais que fazem mudar, de modo por vezes quase imperceptível, os comportamentos, as mentalidades e as próprias necessidades dos agentes e das instituições». A pilotagem possibilita, em nosso entendimento, aumentar o nível de perceptibilidade das organizações, tornando-as pró-activas ao invés de meramente reactivas. É esta alteração, que não é meramente semântica, o que distingue os municípios que são capazes de transformar os desafios e os problemas em oportunidades, daqueles que a cada obstáculo que encontram se atrasam, definham e, desse modo, não conseguem impedir o empobrecimento generalizado do território municipal, impossibilitando que o PL cumpra uma das suas missões mais nobres e que é o da reconstrução do tecido social e de combate à exclusão.

A pilotagem só é possível se colocarmos todos os actores a funcionar em rede. Estamos, aliás, profundamente convencidos de que só através de uma acção colocada em rede, como refere Fernando Ruivo (2003: 138) «uma rede local coordenada e dinâmica», se conseguirá lidar com muitos problemas complexos com que os municípios se deparam, muito especialmente os relativos ao fenómeno complexo da exclusão social. O município deve, como tal, assumir-se como o fomentador da criação das redes. E as PPL devem servir para se cumprir esse desiderato. Porque à medida que os municípios caminham, progressivamente, para modelos de gestão mais participativos, passando os actores a serem instrumentos por excelência da implementação das PPL, a avaliação dos recursos públicos colocados à disposição dos mesmos impõe ao município que o mesmo assegure a sua boa aplicação, o que só é possível efectuar através de uma adequada pilotagem.

Capítulo IV – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: OS ACTORES E SEUS COMPORTAMENTOS “THE POLITICS”

«Em lugar de uma maior autonomia por parte da sociedade civil, parece antes haver uma tendência crescente do Estado para penetrar ou mesmo absorver essa mesma sociedade civil. A sociedade civil secundária reflecte, no fundo, uma centralização mitigada, processo no qual o Estado se encontra por detrás desta própria sociedade civil que apoia.»

Fernando Ruiivo
Poder Local e Exclusão Social, Coimbra, Quarteto, 2003

«A nova cidadania fortalece-se no seu exercício continuado e numa educação para a cidadania capaz de estabelecer uma equilibrada combinação de conhecimentos codificados e de competências práticas de participação, assentes numa cultura democrática e cívica de maioria e numa sabedoria partilhada de vida em comum.»

Roberto Carneiro
Globalização, Governança e Cidadania
“A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA, 2003.

4.1 Os actores e o sistema político local

Uma questão, entre outras, que se nos afiguram particularmente pertinentes no âmbito da governança municipal é saber se os actores são “filhos” do sistema (município) ou se o sistema é um mecanismo regulatório dos actores. É neste contexto que, reconhecendo que o “agrupamento” dos actores locais se trata de um exercício de simplificação da realidade, importa perceber o papel que cabe a cada um dos grandes “grupos” de actores da governança municipal, respectivamente os partidos, as estruturas partidárias locais e as juntas de freguesia.⁴¹

Do conjunto de intervenientes nos sistemas democráticos contemporâneos, os partidos políticos assumem-se como aqueles que mais funções institucionais reúnem. A razão para tal reside, em muito, na impossibilidade de todos os cidadãos se envolverem

⁴¹ Os agentes económicos, as associações (movimento associativo), os funcionários municipais e, por fim, os munícipes são os “restantes” actores locais da governança municipal que abordaremos neste capítulo.

directamente na gestão quotidiana da causa pública. Pelo que resta a alternativa de se escolher aqueles que melhor os podem representar nessas funções.

E como, de entre todos os cidadãos, fazer essa escolha? Mais uma vez, se constata que é impraticável que no momento da escolha dos seus representantes, todos os cidadãos sejam candidatos. A solução passa, portanto, por no momento da escolha os cidadãos serem confrontados com um número reduzido de candidatos para o exercício de funções executivas em sua representação. Aos partidos políticos cabe-lhes, assim, a função de organização da representação através da formação e selecção dos “melhores”, contribuindo para que os momentos eleitorais, como refere Shumpeter⁴² (1942), se transformem numa «competição de elites» pelo exercício do poder político, cujo objectivo consiste em permitir uma governação responsável e eficaz da “coisa pública”.

É aliás dentro desta lógica que se percebe a razão porque a generalidade dos partidos políticos contempla na sua organização estruturas especificamente dedicadas à juventude – as chamadas “juventudes partidárias” – cuja função, para além de abordar os assuntos específicos desta faixa etária, consiste em recrutar novos quadros partidários, ainda no início da sua preparação académica. Assim como se percebe o porquê dos partidos políticos fazerem a inclusão de cidadãos independentes nas listas eleitorais, nomeadamente para as assembleias (municipais e de freguesia) e para a câmara municipal, pois tal permite-lhes efectuar o alargamento da sua base de implantação, bem como mais tarde “avançarem” para o recrutamento dessas elites, efectuando o rejuvenescimento partidário.

⁴² Citado em “O desenvolvimento da democracia electrónica em Portugal”, estudo promovido pela Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), apresentado no dia 10 de Dezembro de 2008, às 11:30 horas, no Auditório da SIBS, e que pode ser consultado em <http://www.apdsi.pt/>, pág. 14

A implantação no território constitui, naturalmente, um objectivo prioritário dos partidos políticos. E nesse sentido, os mesmos procuram organizar-se com base na divisão territorial do país, correspondendo as estruturas funcionais mais próximas dos cidadãos às secções partidárias, coincidentes, regra geral, com as freguesias. E à medida que a escala territorial político-administrativa aumenta, nomeadamente quando passamos para os municípios e para os distritos, os partidos políticos organizam-se em “concelhias” e “distritais”.

Esta matriz organizativa dos partidos políticos consolidou-se ao longo destes mais de três décadas de vivência democrática. E como os desenhos organizacionais que se prologam tendem a produzir interesses individuais, ainda que legítimos, julgamos que esta tem sido uma das principais razões para que ainda não tenhamos avançado para a criação de um nível intermédio de organização político-administrativa do Estado (regionalização), o qual permitiria conferir a este uma flexibilidade mais adequada para enfrentar os desafios que um mundo progressivamente mais complexo nos coloca, e que os cidadãos, numa sociedade do conhecimento, exigem aos seus governos.

Apesar da importância que se reconhece aos partidos políticos, importa salientar que estes não detêm o exclusivo da agenda política e da articulação de interesses. E sob o ponto de vista legal, podemos afirmar que em Portugal, a função de organização da representação através da formação e selecção dos “melhores”, nomeadamente ao nível das autarquias locais, não é exclusiva dos partidos políticos. Ainda que seja inquestionável que a regra da organização da competição política continua a caber quase exclusivamente a estes. É que mesmo quando se constituem candidaturas fora do âmbito

dos partidos políticos, verifica-se que as mesmas são geralmente protagonizadas por elementos provenientes dos partidos, e os casos de “sucesso” que temos entre nós (entenda-se vitória nas urnas), até à presente data, foram quase exclusivamente alcançados por militantes que se incompatibilizaram com os seus respectivos partidos de origem. O que revela que da possibilidade da apresentação de candidaturas de independentes à possibilidade de fazê-lo com reais probabilidades de sucesso, há ainda um longo percurso por fazer.

Cabe ainda aos partidos, para além de seleccionar e propor candidatos para o exercício de funções representativas (executivas ou deliberativas), a comunicação e promoção do debate político, constituindo-se como fóruns privilegiados de confronto de ideias e de opções ideológicas, bem como a disponibilização de informação sobre as questões públicas. Se bem que no que respeita a esta última função, a mesma esteja a ser crescentemente assegurada pelos órgãos de comunicação social, encarados pela generalidade dos cidadãos como entidades mais independentes e vocacionadas para a disponibilização de informação equilibrada, em detrimento da propaganda partidária, e capazes de fomentar debates pluralistas sobre os temas da agenda política. Ainda que sejam os partidos que, de uma maneira geral, influenciam e articulam os temas dessa agenda, procurando não só conferir coerência e projecção aos interesses e preferências individuais, como agregando-as em programas eleitorais.

Os partidos políticos surgem, nessa medida, como intermediários entre os cidadãos e os processos de decisão política, actuando como um mecanismo de aproximação à representação e de concretização perfeita do “poder do povo”. Dai a

importância de que se reveste o carácter democrático e transparente dos partidos políticos, no carácter democrático e transparente dos sistemas políticos contemporâneos.

Os representantes eleitos constituem, por seu turno, um segundo tipo de intervenientes no sistema político, ainda que directamente relacionados com os partidos. É nesse sentido que, como refere Bobbio⁴³ (1997), deve ser entendido que o representante eleito recebe um mandato, não do eleitorado, mas do partido (formalizado através do programa eleitoral defendido em campanha), o qual tem a possibilidade de impor uma disciplina partidária, substituindo assim funcionalmente o mandato imperativo do eleitorado.

A questão dos limites de fidelidade de um representante eleito, nomeadamente se essa fidelidade é ao partido a que está associado, ao programa defendido em campanha, aos eleitores que representa ou à sua própria consciência, ganha uma nova dimensão nos sistemas democráticos contemporâneos. Mas quando descermos à escala do município, dada a maior proximidade entre o representante e o representado, a questão dos limites da fidelidade ganha ainda outros e mais complexos contornos. O nível de “pressão” a que está sujeito um membro de um executivo municipal – presidente de câmara e vereadores – nomeadamente em municípios cuja escala territorial e populacional seja reduzida, é regra geral superior ao dos governantes nacionais. Tal se deve não só ao facto de existir uma maior proximidade entre eleitor e eleito, como por, em muitos casos, se verificar um conhecimento pessoal entre ambos.

⁴³ Citado em “O desenvolvimento da democracia electrónica em Portugal”, estudo promovido pela Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), apresentado no dia 10 de Dezembro de 2008, às 11:30 horas, no Auditório da SIBS, e que pode ser consultado em <http://www.apdsi.pt/>, pág. 17

Entendemos por isso que é no equilíbrio entre a representação autónoma, em que o representante é responsável apenas perante a sua consciência e em que exerce a sua acção sem influência por parte dos representados, e o mandato delegado, em que as acções do representante se encontram subordinadas aos desejos dos representados, que o exercício da actividade dos representantes pode ser adequadamente equacionado. Assim como consideramos que os partidos políticos, enquanto instituições fundamentais para o funcionamento democrático dos Estados e, em particular, da própria instituição parlamentar, deveriam dar uma maior relevância à concretização efectiva das políticas constantes nos respectivos programas e à difusão dos valores e ideais neles contidos. Não é certamente por acaso que o sentimento de desconfiança dos cidadãos face aos partidos se vai progressivamente enraizando, na justa medida em que estes interiorizam que os partidos se transformaram em “máquinas de ganhar o poder”, perdendo de vista o seu “compromisso original”, fazendo com que os seus próprios militantes deixem de se considerar “cidadãos organizados”, sentindo que estão cedendo, por força do funcionamento inadequado das estruturas partidárias, a cidadania à organização.

A crítica de muitas direcções partidárias ao “défice de participação” dos militantes nas suas estruturas organizativas é, em si própria, reveladora da abstenção dos militantes às actividades que não julgam úteis, porque nelas se não revêem, bem como daquilo que os mesmos consideram que os partidos se transformaram. Se é verdade que não há democracia sem partidos, também não é menos verdade que os partidos que não se comportam – interna e externamente – de forma democrática, os cidadãos deixam de vê-los como suportes de uma verdadeira democracia.

Haverá alguém que consiga explicar, com clareza, quais os critérios base da mobilidade ascendente intra-partidária? Ou existe algum cidadão que tenha conhecimento de algum partido político nacional que possua um manual de boas-práticas político-partidárias? Aquilo que os cidadãos percebem é as direcções partidárias a efectuarem selecções arbitrárias dos seus candidatos eleitorais e a sacrificarem, nessas escolhas, os princípios às exigências das estratégias de conquista do poder, o que tem conduzido à progressiva perda de credibilidade perante militantes e eleitores.

E se a tudo isto juntarmos a prática reiterada de incumprimento das promessas enunciadas nas campanhas eleitorais e a incompreensibilidade das justificações, mais ou menos erráticas, que os governantes e as direcções partidárias apresentam para esse facto, temos identificadas as razões mais significativas do afastamento dos militantes dos partidos e, porque não dizê-lo, dos eleitores da própria democracia. A diminuição da filiação em partidos é disso prova e um facto indesmentível. E se se considerar que a participação política por excelência nas democracias parlamentares é o acto de votar em eleições, o declínio da ocorrência às urnas demonstra também que, apesar de os partidos se conservarem como os principais actores no quadro parlamentar, a sua capacidade de cumprir a função tradicional de ligação aos eleitores tem vindo a diminuir de forma evidente e acentuada.

Os sinais de fragilidade evidenciados pelos partidos políticos são por demais óbvios. Mas tal não diminui, em nada, a importância de que os mesmos se revestem, nomeadamente como intermediários entre os cidadãos e os processos de decisão política, actuando como um mecanismo de aproximação à representação e à

concretização das legítimas aspirações dos cidadãos. No plano municipal, importava, sobretudo, que se reforçasse o carácter democrático e a transparência na actuação das estruturas partidárias locais, para que muitas das fragilidades actuais deixassem de existir. Julgamos que tal não é assim tão difícil.

As juntas de freguesia têm vindo progressivamente a “ganhar” espaço enquanto actores locais. A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, no n.º 1 do artigo 15.º refere que «por via de instrumento de delegação de competências, mediante protocolo, a celebrar com o município, a freguesia pode realizar investimentos cometidos àquele ou gerir equipamentos e serviços municipais.» E não estabelecendo a mesma, qualquer limitação às matérias delegáveis dos municípios para as juntas de freguesia, estabelecendo somente as condições em que tal pode ser feito⁴⁴, conclui-se que o próprio Estado atribuiu um papel crescente às juntas de freguesia na política local, nomeadamente no cumprimento do princípio da subsidiariedade, ou seja, para que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Não é certamente por acaso que as juntas de freguesia passaram a receber directamente do OE as transferências que legalmente lhe estão consignadas, assim como vimos assistindo ao progressivo aumento de competências delegadas pelas câmaras municipais nestas, respectivamente em matérias como a manutenção de escolas, arranjo de passeios e arruamentos, limpeza de veredas, gestão de mercados e feiras, ou na gestão da venda ambulante.

Outro aspecto que tem reforçado o peso das juntas de freguesia como actores de referência da governança municipal, prende-se com o facto dos respectivos presidentes de junta acumularem, por força da lei, simultaneamente, funções executivas na junta e

⁴⁴ Vide n.º 2 da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais).

deliberativas no município, dado estes serem, por inerência, deputados municipais⁴⁵. Esta dupla condição, associada ao facto da capacidade da junta de freguesia de realizar obra depender, em muito, da relação que esta consiga estabelecer com o município, e dado que não existe qualquer restrição quanto às matérias em que os presidentes de junta possam votar em sede de assembleia municipal, nomeadamente quanto ao orçamento e ao plano de actividades municipal⁴⁶, constata-se que os mesmos “negociam” o seu voto favorável aos principais documentos apresentados pela câmara municipal à assembleia municipal, por “troca” do aumento das verbas a transferir do município para a respectiva junta, bem como a inclusão de determinadas obras em plano plurianual de actividades do município, nomeadamente aquelas que no seu entender correspondem às prioridades dos eleitores que residem na respectiva freguesia. Negociações que extravasam, em muitos casos, o próprio âmbito partidário.

É, aliás, comum nos municípios em que as juntas de freguesia são muito numerosas, e a população total do concelho não seja muito elevada, os presidentes de junta constituírem-se como indispensáveis na aprovação de qualquer matéria na assembleia municipal, os quais actuando de forma concertada, acabam por se assumir, de certa forma, como se de um partido se tratasse: o “partido dos presidentes de junta”.

Conforme podemos constatar nas entrevistas efectuadas⁴⁷ a diversas personalidades do município de Loulé que exerceram o cargo de presidente de câmara, desde os primórdios da 3.^a República até aos nossos dias, confirma-se que os

⁴⁵ Os presidentes de junta, nos termos da alínea c), n.º1, da Lei 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, «representam obrigatoriamente a junta no órgão deliberativo da freguesia e integrar, por direito próprio, o órgão deliberativo do município, comparecendo às sessões, salvo caso de justo impedimento, situação em que se faz representar pelo substituto legal por ele designado»

⁴⁶ Agora designado por Grandes Opções do Plano (GOP).

⁴⁷ As entrevistas efectuadas à quase totalidade dos presidentes de câmara do município de Loulé entre 1969 até hoje, podem ser lidas no anexo D do presente estudo (pág. 243 a 287)

presidentes de junta são tidos pelos executivos municipais como elementos-chave no processo de tomada de decisão. Seja pela legitimidade eleitoral que possuem, dado serem eleitos em sufrágio directo e universal, como pela relação de proximidade que detém junto das populações, os presidentes de câmara não dispensam a criação de uma relação de proximidade com os presidentes de junta, independentemente destes terem sido eleitos integrados em listas partidárias, do seu ou de outros partidos, ou de cidadãos independentes. No entanto, como já referimos, o aspecto mais relevante para que essa importância crescente lhes seja concedida, está directamente ligado ao facto do seu voto ser determinante no desfecho final das votações na assembleia municipal.

Por outro lado, os presidentes de junta, à medida que se vão “perpetuando” no poder, constituem-se como elementos decisivos na mobilização eleitoral e no recrutamento de militantes para os respectivos partidos. Sendo que, em muitos casos, a passagem pelo executivo da junta de freguesia é o primeiro passo para o acesso aos “corredores” do poder local. Assim como sucede, com bastante frequência, que antes de se ter sido vereador, ou até mesmo presidente de câmara, se tenha passado primeiro pela junta de freguesia. Constituindo assim esta passagem pela junta de freguesia, como um “estágio” no exercício das funções de autarca.

Outro aspecto relevante nesta relação município-freguesia, prende-se com o facto de que à medida que as juntas de freguesia procuram actuar nas diversas áreas que têm vindo, progressivamente, a integrar o seu quadro de competências⁴⁸, estas têm-se tornado cada vez mais dependentes dos subsídios que as câmaras municipais lhes

⁴⁸ Vide n.º 34 da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

disponibilizam. De tal forma, que algumas juntas de freguesia acabam por constituir-se como um “desdobramento” dos municípios, o que não é de forma alguma desejável.

A existência das juntas de freguesias só tem justificação num quadro de independência face ao município. Pelo que o aprofundamento do papel das juntas de freguesia no PL, impõe a criação de um quadro legislativo mais objectivo onde para além de não se verificar, como até agora, sobreposição de competências entre as juntas e os municípios em determinadas áreas, dote estas dos recursos necessários para prossecução das respectivas competências próprias.

No que respeita às competências delegadas dos municípios nas juntas, consideramos ainda que estas deverão ser regularmente avaliadas. O que não pode acontecer, como parece óbvio, é os municípios delegarem competências nas juntas e os cidadãos passarem a ser pior servidos do que estavam anteriormente. Só efectuando a avaliação dos benefícios que daí resultaram para as populações é possível determinar se se justifica que as competências delegadas assim continuem ou se deverão “regressar” ao município.

Aquilo que as juntas de freguesia não podem ser transformadas, em circunstância alguma, é em depositários do que “não interessa” ao município à troca de um envelope financeiro. E pior ainda se o destino final desses recursos financeiros não seja suportar a competência delegada, permitindo o município, por omissão, que as juntas de freguesia destinem essas verbas para outros investimentos tidos pelas mesmas como mais prementes. Porque este caminho, a ser prosseguido nestes moldes, pode conduzir a uma

crescente hegemonia do município sobre a junta, com o risco de se estar a colocar toda a vida política local, de certa forma, sob a tutela do município.

A reforma do papel das juntas de freguesia, à semelhança da reorganização territorial e administrativa que se impõe ao Estado a todos os níveis, exige uma reflexão profunda, atempada e sem tabus. É preciso por isso colocar sobre a mesa, sem receios, todas as soluções possíveis, desde que obedeçam a critérios claros e concisos, nomeadamente aos que conduzam a uma maior racionalidade na despesa pública. E nesse cenário, julgamos fazer todo o sentido se equacionar se esta originalidade portuguesa deverá ou não alterar de configuração.

4.2 Os agentes económicos

Qualquer que seja o modelo de desenvolvimento que se pretenda implementar num determinado território, o mesmo não é susceptível de se concretizar com sucesso se o município não integrar os agentes económicos como actores dessa estratégia de desenvolvimento. Seja pela sua capacidade de mobilização das energias locais ou pela possibilidade que oferecem de atracção e de recepção de novos projectos empresariais, o envolvimento dos agentes económicos nas PPL é incontornável. Para tal é necessário compreender que os agentes económicos, por seu turno, dificilmente se fecham em referências ideológicas particularistas, a não ser em casos conjunturais. Dessa forma, em consonância com as próprias exigências do sistema produtivo, de forma individualizada ou associados, os agentes económicos tendem a participar de forma directa e indirecta no exercício do poder local e, desse modo, condicionam a

prosecução dos objectivos estritamente políticos desse poder. Seja porque promovem actividades que são essenciais à qualidade de vida e à existência democrática da colectividade ou ainda porque em determinadas circunstâncias, mais ou menos directamente, “obstaculizam” a acção dos detentores do poder municipal.

Daqui resulta, como parece evidente, que esta relação entre ambos oscilará ao sabor das conveniências. Uns e outros procurarão explorar ao máximo as suas valências e potenciar os respectivos interesses. Pelo que o “natural” será que enquanto o poder municipal estiver interessado no desenvolvimento local, este esforçar-se-á por atrair os agentes económicos. E estes, enquanto necessitem de infraestruturas para a sua implantação no meio, tendam a subordinar-se ou a colaborar com a política camarária. Sendo por isso normal nesta situação, em que a identidade será meramente abstracta e a sua relação ao território não é importante, ou seja, possua um mero carácter instrumental, que os agentes económicos orientem a sua acção mais em obediência a móveis pessoais ou de empresa do que a objectivos comunitários e que a relação do poder local com os agentes económicos dependa dos objectivos a que estes se propõem e das estratégias utilizadas. No entanto, apesar desta ser inquestionavelmente uma relação biunívoca, pois ela interessa tanto às empresas como ao município, o “normal” é que o posicionamento do município, face às empresas, tenda a ser mais estreito quando o território carece de desenvolvimento, situação em que a economia assume um papel central, ou a orientar-se mais para outras actividades, quando o mesmo atingiu um nível relativo de desenvolvimento.

Podemos por isso afirmar que o relacionamento do município com os agentes económicos dependerá, em muito, da forma como ambos se configuram. Sendo que o

município tenderá a desempenhar funções de protagonismo na área económica quando o tecido empresarial for fraco, e a orientar a sua actividade para outros domínios quando este tecido se apresentar mais forte ou menos prementes se apresentarem as necessidades sentidas e reivindicadas pelas populações. Neste quadro, é natural que a conflitualidade entre os dois sistemas esteja sempre latente. A qual tende a aumentar sempre que se introduzem no mesmo território outros actores económicos ou quando outros territórios, nomeadamente os concelhos limítrofes, competem pela atracção das empresas, a qual será tanto mais viva quanto mais os agentes económicos forem marcados pela extra-territorialidade e pela multiterritorialidade.

Tudo isto faz com que as lógicas de constituição e de funcionamento destes sistemas sejam diferentes. A identidade dos actores económicos configura-se, normalmente, de forma diversa nas suas fases sucessivas do seu desenvolvimento. A sua fortaleza ou a sua fraqueza andam ao ritmo das conjunturas. Será por isso de esperar que a referência à identidade cultural se acentue com o êxito obtido e a crescente transnacionalização da economia conduza ao enfraquecimento do peso das tradições e ao favorecimento de outras identificações condicionadas exteriormente. Os municípios, por seu turno, dada a sua natureza, tendem a ficar excessivamente ancorados ao seu território, actuando, regra geral, de forma reactiva e com pouca flexibilidade. Dai que fosse importante que os actores económicos, transformados em poder difuso, por vezes integrando personalidades de destaque desse território, estivessem mais identificados e fossem mais intervenientes no desenvolvimento local, e agissem com maior frequência como contra-poder, ao invés de só o fazerem excepcionalmente e, ainda assim, somente em épocas de crise. Limitarem-se, em situações normais, unicamente a esperar que o município lhes disponibilize as adequadas infraestruturas é muito pouco. O conflito

entre um e outros não deve resumir-se ao desencontro de objectivos e à descoincidência de perspectivas. O conflito deve ser gerador de compromissos e constituir o suporte de um modelo de desenvolvimento local⁴⁹ onde a sustentabilidade e a diversidade sejam as suas pedras basilares.

Constatamos ainda que um pouco por toda a Europa, e sobretudo nas duas últimas décadas, os municípios se assumem, eles próprios, como agentes económicos. Em Portugal, o modelo das empresas de iniciativa e de âmbito local e municipal tem vindo a consolidar-se como expediente de larga utilização, na procura das vantagens intuitivamente associadas ao emprego de formas organizativas de carácter empresarial e à regulação do direito privado.

No nosso país, ao abrigo da lei das autarquias locais de 1977, os municípios que desejassem criar empresas municipais já podiam fazê-lo. Mas é só com a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que a generalidade dos municípios acorda para essa realidade. E se a citada lei padecia de alguns “defeitos”, omissões e ambiguidades, o facto é que é sob a sua vigência que se generaliza a criação de empresas municipais, sobretudo na modalidade de empresa pública, e que permite o aparecimento de empresas mistas de capitais maioritariamente públicos.

O figurino da empresa tem-se assim imposto como modelo organizativo de promoção de uma iniciativa económica municipal, na medida em que o mesmo abre um leque de soluções que permitem contornar as dificuldades financeiras das autarquias

⁴⁹ Podemos entender “desenvolvimento local” como um processo de melhoria do quadro e da qualidade de vida das pessoas de um determinado território, graças à definição de necessidades, aspirações e recursos localmente existentes ou acessíveis, à elaboração e execução de um plano de acção e com base numa intervenção fortemente participada pelos actores e as organizações sediadas nesse mesmo território.

locais, assim como a rigidez dos seus desenhos organizacionais e dos mecanismos de actuação quando o município mantém a sua configuração tradicional.

Por outro, a configuração empresarial de parte das atribuições do município, na medida em que possibilita os partidos detentores do mesmo incrementar a “circulação das elites” – pois ao criarem mais lugares de responsabilidade permite-lhes “testar”, entre outras, a capacidade de liderança dos seus respectivos quadros partidários locais – assume-se como uma ferramenta importantíssima para a preservação do poder. Como refere Daniel Innenarity (2002: 119), sendo «... a política é uma acção pela qual uns decidem e outros aguardam a oportunidade de decidir», quem se encontra na posição de decisor, dificilmente resiste à tentação de não deitar mão aos instrumentos que a lei lhe confere, nomeadamente a nomeação das administrações das empresas públicas locais, para que o “seu” partido se possa manter no poder.

4.3 As associações (movimento associativo)

A associação, concebida como uma «arte», é considerada essencial à conservação da liberdade democrática, porque a democracia, promovendo o individualismo, fez quebrar a cadeia que ligava todos os homens. A ligação entre o movimento associativo e o poder local democrático acontece assim, de certa forma, como uma necessidade de ambas as partes. E as relações que entre si estabelecem, apesar de dotadas de racionalidades diferentes, raramente são conflituais e unicamente em situações muito particulares, se constata a transformação das associações em grupos de pressão.

Dispondo de meios limitados para poderem converter as suas necessidades em exigências, as associações optam por manter os conflitos em estado de latência. Mas quando se acentua a tendência para a municipalização das influências, o conflito pode adquirir alguma visibilidade, dando origem a uma eventual luta pelo controlo do poder municipal. As associações convertem-se, então, no principal espaço de contestação desse poder, oferecendo aos actores políticos na oposição matéria para a sua acção. Embora reticentes em relação ao empenhamento partidário, as associações são um dos lugares onde a oposição local pode, fora dos períodos eleitorais, encontrar uma tribuna onde desenvolvam as suas concepções, mobilizem o seu público e, eventualmente, façam prova das suas capacidades gestionárias. É neste sentido que as associações⁵⁰, ainda que recusem frequentemente agir politicamente, se debatem com problemas que são essencialmente políticos, pois constituem-se como corpos intermédios onde se abordam questões que se põem à sociedade global e onde se oferece aos cidadãos uma vivência democrática de diálogo e de permanente confrontação, pelo que a promoção da vida associativa dá, por isso, um outro sentido e uma diferente expressão à democracia local.

Por outro lado, temos vindo também a assistir, de forma crescente, à transformação das associações, especialmente nos momentos de eleição dos seus órgãos sociais, em “palcos” de disputa partidária. E tal sucede não só porque as associações são parceiros indispensáveis para concretizar e dar visibilidade às diversas políticas sociais do município, como constituem fonte de recrutamento de potenciais eleitos e da sucessiva reconfirmação dos seus mandatos. As associações, potenciando votos pelas redes clientelistas e pelas lealdades criadas, vêm, como tal, desempenhando um papel

⁵⁰ As associações a que fazemos referência são de âmbito local e incidem a sua acção no plano cultural, desportivo, recreativo ou social, incluindo-se nestas últimas as misericórdias e as IPSS's.

fundamental na formação e emergência dos *leaders* políticos locais, ao ponto de se constituírem como factores que, potenciando as elites sociais e depois as elites políticas, são simultaneamente sede e fonte de poder.

Por outro lado, a comunidade local é um espaço de identidade cultural forjada ao longo do tempo. Daí a importância de que os actores culturais se revestem, dado que os mesmos são os mais estreitamente ligados a uma memória colectiva. O legado cultural e a produção de cultura servem para dinamizar os grupos sociais à volta de temas que rememorizam práticas e avivam sentimentos ou ideias, dando-lhes uma particular coesão. As associações de animação sociocultural aparecem, neste sentido, como um dos factores importantes do despertar e do reforço da memória colectiva, explorando o passado para o projectar num projecto de futuro. A importância destas associações está precisamente no seu apelo à identidade numa época em que, nas democracias ocidentais, tanto se valoriza a cultura. Tal valorização não resulta unicamente do facto de que a actividade cultural é algo de específico e parte integrante do espaço próprio das sociedades humanas, mas também porque adquire particular relevância num tempo em os cidadãos se preocupam com a ocupação e gestão dos tempos livres. A enorme capacidade de dinamização das associações recreativas, desportivas, sociais e culturais, importa assim, sobremaneira, ao município. Elas constituem, de facto, redes de dinamização da sociedade local. Pelo que nenhum PL despreza, em consequência, estabelecer com estas relações de grande proximidade.

Mas para além destas associações “tradicionalistas”, multiplicam-se, hoje em dia, outras formas similares de cidadania activa, para melhor dar resposta aos desafios que se colocam à gestão local nas modernas democracias. Referimo-nos, concretamente, aos

chamados novos movimentos sociais – ecológicos, feministas, de minoria, de consumidores, ... - entidades e processos da sociedade civil, de carácter não governamental, não mercantil, não corporativo, não partidário, os quais podem assumir um papel estratégico no desenvolvimento local, quando os respectivos poderes locais “permitem” que se transformem em sujeitos políticos autónomos, os quais levantando a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento, que não produza a exclusão social e a degradação ambiental, obrigam ao *up-grade* da gestão local, condição indispensável para que a governança municipal se concretize.

É evidente que quando nos referimos à “permissão” do município para que as associações se possam transformar em verdadeiros actores da governança municipal, a questão que verdadeiramente se coloca prende-se com os “graus de autonomia” que as mesmas conseguem reservar, à medida que se aprofundam as relações de parceria entre o município e as associações. Presentemente, são muitas, porventura a sua maioria, as associações que participando na prossecução de algumas das atribuições dos municípios, actuam como se fossem uma “mão invisível”⁵¹ ou um “cavalo de Tróia”⁵² do município, o qual através destas prossegue actividades administrativas livre dos constrangimentos impostos pelas regras orçamentais, pelas normas de recrutamento de pessoal e pelo regime das despesas e contratos públicos. A relação da organização municipal com as associações passa assim a ser uma componente fundamental do

⁵¹ Um exemplo deste tipo de parcerias entre municípios e associações é a concessão por algumas municipais de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior através de associações culturais, para evitar as sanções do Tribunal de Contas que, em jurisprudência entretanto revista, considerava esses apoios ilegais. A câmara municipal, a título de subsídio, transfere anualmente para a associação local a verba correspondente às bolsas de estudo e esta atribui-as aos alunos mais carenciados com base num regulamento que a câmara aprovou.

⁵² Esta é uma prática comum em muitos municípios portugueses, cujas câmaras municipais incubem as associações dos trabalhadores do próprio município de organizarem determinados festejos do concelho, suportando as despesas através de um subsídio que concedem a essas associações.

processo político local, na medida em que as associações asseguram a contínua ligação dos políticos ao tecido social da autarquia, tecendo uma constante teia de alianças e cumplicidades e renovando deste modo a sua legitimidade.

Independentemente do sector em que actuem (cultura, desporto, acção social) as associações estão hoje de tal forma ligadas à administração municipal que, na realidade, algumas representam um desdobramento dos municípios. É esta conexão e interdependência funcional que justifica a atribuição às associações de significativas verbas municipais, a título de subsídios para a sua actividade, mas que, simultaneamente, conduz a um processo de esvaziamento e de crise no associativismo, na medida em que deixando uma larga parte das associações de poderem subsistir apenas com o contributo dos seus associados e com as receitas provenientes dos serviços que prestam à comunidade, passando a ter que recorrer necessariamente aos apoios financeiros públicos que o Estado e os municípios lhes vão concedendo, as associações tendem a se tornar não só passivas, nomeadamente no que concerne à diversificação das fontes de receita, como ainda submissas às imposições ou até mesmo orientações institucionais.

Esta tendência crescente coloca uma questão muito sensível ao associativismo, e que resulta do facto de que apesar de ser absolutamente necessário que as associações subsistam, dado que as câmaras municipais já não podem dispensar a interacção e parceria destas na gestão pública municipal, do mesmo modo que a classe política local conta com as associações como centros difusores da influência eleitoral, constituindo-se deste modo como actores indispensáveis do desenvolvimento local, é necessário garantir que a dependência em que as mesmas se encontram, presentemente, face aos

municípios, não coloca em questão o grau de autonomia que o associativismo precisa de manter face à organização municipal. Por isso, manter-se um equilíbrio dinâmico nas relações entre o município e as associações não pode ser tido como se tratando de uma tarefa fácil.

O actual processo de reajustamento das relações entre o município e os grupos sociais locais, denotando uma crescente hegemonia do primeiro sobre os segundos, conduz a que a vida local acabe por ficar, de certa forma, sob a tutela do município. Para impedir que tal aconteça, importa criar mecanismos que evitem que o dinamismo do município faça a absorção progressiva da sociedade civil, deixando o tecido social vazio de substância e privado de autonomia. Julgamos que a transferência contratualizada para as associações e outras instituições sociais de algumas tarefas que estão cometidas aos municípios, e que podem ser exercidas mais perto dos seus destinatários, é uma via a explorar. Aliás, o próprio princípio da subsidiariedade confere suporte político e doutrinário para se avançar nesse sentido, sendo comum em democracias liberais a delegação nas associações de competências municipais que não envolvam o exercício de poderes de autoridade. Embora avançar-se neste sentido, que configura, de certo modo, uma «democracia participativa», obriga a uma grande reflexão e prudência, pois convém não esquecer que não está isento de perigos colocar-se a vida social na dependência de organizações que podem assumir um carácter individualizado e autoritário, e cuja legitimidade representativa se circunscribe ao estreito universo dos seus membros. Para se concretizar este propósito, importa, em muito, o papel dos autarcas e das estruturas locais partidárias. É necessário que ambos redesenhem a sua interacção com os meios sociais e, por meio destes, procurem novas formas de ligação com a sociedade local.

As associações, ao proporcionarem uma aproximação entre o poder e a sociedade, contribuem de forma decisiva para a dinamização da vida social e o reforço da democracia. Importa por isso que, ao nível do PL, o município promova iniciativas que, pautadas pelo respeito pela independência destas organizações de cidadãos, garantam a sustentabilidade das mesmas e fomentem relações de parceria. Para tal, para além da eventual criação da figura do “provedor municipal”, julgamos que seria de todo o interesse, para o reforço da democracia local, dar “corpo” e “vida própria” aos conselhos municipais que, apesar de legalmente estabelecidos, insistem em estar praticamente ausentes da vida política concelhia, mantendo-se a sua existência confinada ao papel.

Não obstante as dificuldades identificadas, afigura-se-nos extremamente relevante o aprofundamento da função de dinamização da participação cívica, e mesmo política, que as associações podem desempenhar. Em tempos de feroz individualismo, a actividade das associações pode, se for correctamente orientada, penetrar mais intimamente no tecido social das comunidades locais e realizar mais eficazmente objectivos públicos que lhes sejam confiados. Esta opção não implica, pelo contrário, a desvalorização do ente público que nelas delegar algumas funções. Impõe-lhe, isso sim, um novo paradigma, que é o de se centrarem na regulação e no controlo das actividades em causa, como meio de garantir equidade e economia no respectivo exercício.

4.4 Os funcionários municipais

O tempo em que os funcionários municipais eram vistos como “meras” peças da vasta engrenagem da Administração, nomeadamente da administração municipal, parece ter os dias contados. E os eleitos locais que ainda não perceberam, como referem Ana Bela Bravo e Jorge Vasconcellos e Sá (2000), que «a eficácia de programas de modernização da administração pública depende bastante do envolvimento dos dirigentes dos serviços e dos próprios funcionários», não podem esperar ser aceites como os líderes de um novo processo de gestão municipal, que os cidadãos esperam que estes sejam capazes de cumprir, e em que a governança assume um papel central.

Estimular a participação, apostar naquilo a que hoje se chama a “responsabilidade partilhada”, adoptando um modelo de partilha de responsabilidades, ao invés de se persistir na concentração, e acreditar e praticar a subsidiariedade, são aspectos determinantes para que o município possa melhor prosseguir os objectivos que se propõe, nomeadamente proporcionar aos respectivos munícipes os padrões de qualidade e desenvolvimento que estes lhe exigem.

Quando nos referimos aos funcionários municipais, estamos a abranger, não necessariamente por ordem de importância, na medida em que todos são decisivos e não excluíveis neste processo, os dirigentes, as chefias intermédias e os funcionários, propriamente ditos. E para que a articulação entre todas estas partes se faça de forma

“fluída”, importa que o município seja capaz de implementar uma política de comunicação⁵³ adequada e especificamente direccionada para cada um destes grupos.

Os dirigentes, pelas suas funções de liderança e mobilização, constituem um grupo prioritário num plano de comunicação. Desde logo, porque aos mesmos cumpre esclarecer os funcionários acerca dos objectivos prosseguidos, do impacto previsível das novas medidas e daquilo que a organização espera deles, para que se sintam comprometidos com o projecto e co-responsáveis, quaisquer que sejam os resultados obtidos. As chefias intermédias, por seu turno, directamente responsáveis pela gestão da mudança, devem também ser objecto de uma atenção particular, dado que se os dirigentes de topo podem “apadrinhar” o projecto de mudança, aquilo que muitas vezes se assiste é que as chefias intermédias, porventura por falta de informação, não partilham frequentemente o seu entusiasmo, acabando por ser aqueles que mais resistência oferecem aos processos de inovação. Quanto aos funcionários, num contexto em que se multiplicam os mecanismos de audição e de participação dos cidadãos, a informação detida por estes, por vezes informalmente obtida por via do atendimento ao público, revela-se fundamental quando se pretende, por exemplo, proceder à simplificação de procedimentos e à alteração dos respectivos formulários. Estas, e outras razões, justificam a necessidade de elevá-los à condição de colaboradores valiosos, aos quais importa dar a palavra.

Outro erro que comumente se verifica por parte dos administradores municipais é estes não serem capazes de demonstrar que valorizam a participação dos funcionários,

⁵³ Vide Maria Teresa Salis Gomes (2003, pág. 191 a 215), “Comunicação pública para uma democracia participada”, integrado no livro: “A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, INA.

atitude que não promove o seu envolvimento e empenhamento, condição indispensável no processo de governança municipal. É, pois, necessário não só diminuir o “fosso” existente entre o topo da organização e os funcionários, como promover políticas de informação e comunicação que não fiquem dissociadas da política de formação, de modo a que se divulgue os princípios e os procedimentos associados a uma administração participada, ao mesmo tempo dotando os funcionários das competências necessárias.

Este esforço último por parte da administração municipal é particularmente importante, pois dado o nível médio de escolaridade dos funcionários ser bastante baixo, tal requer por parte dos dirigentes um “duplo esforço” – no sentido em que para além de assegurarem a direcção dos respectivos serviços, cabe-lhes ainda garantir que os funcionários estão à altura das suas responsabilidades – impedindo os dirigentes de se dedicarem todo o seu saber a actividade de dirigir. Pelo que só a aposta numa política de formação dos funcionários, a qual não deverá descorar áreas como a ética pública, a par da comportamental e da comunicação, permitirá capacitar toda a organização de modo a que cada um dos seus elementos possa assumir as suas respectivas funções no contexto da governança.

Conquistar os funcionários para a governança constitui, como tal, um dos aspectos críticos deste processo. Conscientes dessa importância, a AP americana, ao tempo liderada por Bill Clinton⁵⁴, não hesitou em avançar com um programa de reformas ambicioso, e ao estabelecer a via da eficácia, centrou o seu programa no envolvimento e

⁵⁴ Pela importância de que se revestiu para a nova governança, e pela actualidade de que ainda se reveste, recomenda-se a leitura do livro de “Reinventar a Administração Pública – Relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore” publicado pela Quertzal Editores, Lisboa.

participação activa e empenhada dos funcionários e dirigentes da AP. Como referiu Al Gore (1993), então Vice-Presidente e responsável directo por esse programa, «aqueles de mais de perto lidam com o problema são os que melhor sabem como resolvê-lo».

A participação dos funcionários conquista-se na medida em que se saiba avançar como se de um processo experimental se tratasse. Nesse sentido, importa ir acompanhando os resultados e fazer as correcções que se imponham à medida que formos avançando nesse processo, mas sem cair num erro básico, que comumente se comete, que é confundir erros com fracassos. Se não formos capazes de fazer essa distinção, certamente que acabaremos por intimidar de tal maneira os funcionários que muitos deixam de ter “coragem” de se desviar um milímetro que seja dos procedimentos obrigatórios. Porque a inovação, pela sua própria natureza, pressupõe desvios.

Não é possível transitar de sistemas que responsabilizam as pessoas por processos, para sistemas que as tornam responsáveis por resultados, sem conceder aos funcionários a autoridade de decidirem num dado âmbito de responsabilidade. Convém, contudo, nunca perder de vista que só podemos responsabilizar os funcionários na medida em que estes souberem o que deles esperamos e em conformidade com os meios disponibilizados para que possam atingir esses resultados. Mas é inquestionável que uma maior autoridade traz consigo uma maior responsabilidade. E quando assim actuamos, as pessoas aceitam ser responsáveis pelos resultados que alcançam.

Como refere Al Gore (1993), esse caminho de maior responsabilização e envolvimento dos funcionários só é possível caso sejamos capazes de: i) dar poder de decisão àqueles que trabalham, eliminando os excessos de competências atribuídas a

cada nível da estrutura hierarquizada da Administração; ii) responsabilizar cada organização e cada indivíduo por resultados, claros e alcançáveis; iii) dar aos funcionários melhores instrumentos para o desempenho da sua função; iv) tornar as repartições um melhor local de trabalho; v) o trabalho e a gestão têm de forjar um novo espírito de equipa; e, por fim, vi) assegurar apoio de cima para baixo para a tomada de decisão de baixo para cima.

Estes princípios orientadores são perfeitamente aplicáveis à realidade dos municípios e a legislação em vigor permite que os mesmos os adoptem. O problema reside, em nosso ver, no facto de quando se delega a competência, quando a legislação o permite, a responsabilidade não ser, por essa mesma via, “totalmente” delegável. Ou seja, não estando aquele que delegou a competência a tal “obrigado”, o mesmo é solidariamente responsável pelos actos praticados por aquele que exerce a competência em seu nome. Essa situação constitui uma inibição, diríamos mesmo uma barreira, ao *empowerment* dos funcionários. Tudo seria diferente se o legislador assegurasse que quando se delega a competência, a responsabilidade política se mantivesse, como até agora, na esfera do eleito, mas que a responsabilidade objectiva fosse “transmissível” para aquele a quem a competência foi delegada, para que se incentivasse o processo de delegação de competências ao longo de toda a cadeia de comando. Porque apesar dos mecanismos de controlo serem, presentemente, mais sofisticados, a realidade demonstra-nos que o uso indevido de competências delegadas só raramente é detectável em tempo oportuno.

Entre as muitas razões para que se proceda ao reforço de competências dos funcionários, podemos apontar o facto de a execução de muitos projectos municipais ter

passado a exigir, sobretudo a partir do acesso de Portugal aos fundos estruturais, ao estabelecimento de parcerias públicas e privadas e ao envolvimento da estrutura técnica na preparação de candidaturas, na realização dos investimentos e na elaboração de múltiplos relatórios. Em todo o processo de governação à escala local, os técnicos municipais passaram a exercer uma crescente actividade pública de mediação entre os eleitos e os cidadãos, assessorando os decisores políticos e mesmo justificando as suas opções. Ora esta crescente exposição e visibilidade da estrutura técnica na gestão municipal, conferiu-lhes um papel de relevo no processo político local, incrementando a sua autonomia face à estrutura política e acentuando, de certo modo, a politização do alto funcionalismo municipal, o que justifica, só por si, que os mesmos possuam uma maior autonomia para que, em conformidade com as orientações superiormente estabelecidas, pudessem comprometer os municípios, nomeadamente no decurso de determinadas reuniões técnicas.

4.5 Os municípios

Os cidadãos (municípios) constituem a base da governança local. E à medida que os cidadãos vão possuindo níveis acrescidos de educação, o resultado é que os mesmos passam a querer mais escolha, pois essa instrução superior confere-lhes maior capacidade de discernimento e de descodificação do que é melhor para o seu presente e futuro, individual e colectivo. A educação sustenta a viabilidade de um maior e mais rigoroso exercício de controlo sobre a acção do Estado. E conforme o processo educativo avança no nosso país, os cidadãos passam a actuar de forma mais consciente no processo participativo. A democracia, enquanto palavra, deixa de ter significado, passando a ser a prática democrática, nomeadamente a forma como os detentores do

poder exercem esse poder, e o modo como a Administração actua, o que efectivamente motiva os cidadãos a darem o seu contributo, ou não, na construção da sociedade.

Consciente dessa nova realidade, o Estado precisa de ir aprendendo com o cidadão, dando-lhe maior poder e alargando a sua esfera de intervenção. Mas para se avançar nesse sentido, não basta anunciar essa intenção. Se tivéssemos que escolher uma palavra-chave para a nova governança e para a reorganização da administração na perspectiva da cidadania, da governança e da globalização, a mesma é a confiança. Tudo se joga na capacidade de se iniciar e desenvolver uma nova relação do cidadão com o Estado e com a Administração. O mesmo não pode ser visto meramente como um contribuinte, com direitos e obrigações, mas como um agente activo e directamente interessado no estabelecimento das fronteiras que delimitam os direitos, as obrigações e o valor (impostos) que considera justo pagar para a manutenção do papel que considera caber ao Estado numa economia mista, seja ele o Estado mínimo, Estado de bem-estar ou o Estado imperfeito⁵⁵.

Ao nível do município, dada a evidente maior proximidade entre o eleitor e o eleito, os autarcas comumente anunciam que “ouvem” os cidadãos no processo de tomada de decisão. Não duvidamos que assim o façam, mas suscita-nos dúvidas quanto àqueles que são ouvidos. Ou melhor, a contestação que frequentemente surge por parte das populações, e a que a comunicação social dá eco, demonstra que apesar dos procedimentos de auscultação serem despoletados pelos municípios, os principais interessados nessas decisões acabam por não intervir no processo de decisão, sendo que só após a implementação da decisão é que percebem verdadeiramente o que estava em

⁵⁵ Recomenda-se, pela forma sucinta e clara com que se encontram explicados o conceito de “Estado mínimo”, “Estado de bem-estar” ou “Estado imperfeito”, a leitura do Capítulo 2, pág. 21 a 37, “Teorias sobre o papel do Estado, do livro Economia e Finanças Públicas”, 2.^a edição, 2006, Escolar Editora.

jogo. Esta situação comprova que existe um longo caminho a percorrer no sentido do aprofundamento da relação município-cidadão, e permite-nos perceber que a construção da governança deve ser enquadrada por dois panos de fundo: por um lado, os meios de comunicação social; e por outro, a educação dos cidadãos.

Na Europa, as novas oportunidades de acção individual e colectiva, tornadas possíveis pelas tecnologias da informação e pela internet ou reclamadas por cidadãos socialmente mais reflexivos, vêm sendo definidas ou distribuídas sob a forma de direitos reconhecidos aos cidadãos. Esta situação, a qual traduz um aprofundamento significativo da democracia e um maior envolvimento dos cidadãos no esforço de garantirem uma melhor gestão pública, não garante, porém, os interesses de todos. Ou seja, a possibilidade de participação de todos não desobriga o município de acautelar os interesses dos cidadãos que não têm competência ou vontade de participar. Como refere Maria Salis Gomes (2003), «a formalização dos procedimentos de consulta e de participação nas democracias mais avançadas é questionável, pois pode ter em efeito empobrecedor, saldando-se na “burocratização da participação”.»

Ora, num país como o nosso, com um baixíssimo nível de literacia, confirmado pelos censos de 2001, o estabelecimento de mecanismos “sofisticados” de participação, bem como a implementação desses processos, constitui um obstáculo de monta ao envolvimento dos cidadãos nos assuntos municipais. Julgamos, como refere Fernando Ruivo (2002), que a existência de um certo “espírito de bairrismo”, entendida a expressão na sua componente de identidade, será uma peça fundamental para a realização de determinados objectivos de ordem local, nomeadamente o incremento da participação dos cidadãos. Porque quando esse espírito de pertença não exista de todo,

quando não há a identificação do cidadão com o território, não nos parece muito fácil ao município realizar qualquer tipo de iniciativa que possa merecer a concordância da maioria.

Contudo, apesar do município ter o dever de incluir todos os cidadãos no processo de participação, nomeadamente de dotá-lo das competências adequadas para esse efeito, importa perceber que o futuro da participação cidadã passa sobretudo pelos mais jovens. Nesse sentido, a aposta na educação e na escola é decisiva, pois esses constituem o espaço ideal para se desenvolver os conhecimentos, atitudes e competências essenciais para se ser cidadão, capacitando-nos colectivamente para uma participação consciente, activa, exigente e construtiva.

4.6 O relacionamento dos órgãos municipais entre si e com os demais actores da governança local

Depois do 25 Abril de 1974, até aos nossos dias, o paradigma da relação município-sociedade local transformou-se de uma tal forma que não há comparação possível com qualquer outro período da nossa história. O novo quadro jurídico-institucional do PL, então criado, e o papel que este tem tido no processo de desenvolvimento do país e no reforço da cidadania, associado ao surgimento de novos centros de poder a nível local, fizeram com que o município ganhasse um protagonismo ímpar como agente dinamizador do desenvolvimento local.

O município legitimou-se por via do sufrágio directo e universal dos seus órgãos, mas fê-lo, sobretudo, pela acção que foi capaz de desenvolver. A capacidade

demonstrada para catalisar múltiplas iniciativas da sociedade civil e servir de “placa giratória” de parcerias entre os sectores públicos, privado e social, promoveu o município a *player* central da transformação do território local.

Esta evolução determina, naturalmente, a instituição de um novo paradigma da gestão pública municipal, a qual não pode deixar de ter em linha de conta que a necessidade e a forma do município conviver com outros agentes, públicos e privados, que interagem no mesmo território, obriga-o a efectuar profundas alterações ao nível das estruturas política e administrativa do município. Esse novo paradigma assenta, em nossa opinião, num conjunto de dez elementos fundamentais e que são respectivamente: i) a natureza marcadamente política do poder municipal; ii) o reforço progressivo do presidencialismo no sistema de governo municipal; iii) a diminuta expressão do processo de descentralização de competências financeiras dos municípios do orçamento do Estado; iv) a diminuta participação dos cidadãos na vida pública local; v) a crescente expansão das estruturas administrativas e dos quadros de pessoal; vi) a progressiva politização dos dirigentes municipais; vii) a quebra do isolacionalismo da organização municipal e o desenvolvimento de mecanismos e de novas formas de cooperação e contratualização com os agentes públicos e privados; viii) a crescente subordinação da gestão pública à interacção dos novos poderes da sociedade local; ix) a emergência de uma nova função de tipo regulador a cargo dos municípios; e ainda x) a inexistência de um nível intermédio entre a AC e a AL.

Estes elementos, como é evidente, balizam e condicionam a forma como a governança municipal se desenvolve, nomeadamente quanto ao relacionamento entre os

órgãos municipais⁵⁶ e destes com os demais actores da governança local. E se entendermos que o tecido social não é homogéneo e que na sua heterogeneidade o mesmo dá origem a relações de poder, podemos concluir que é fácil desenvolverem-se relações conflituais entre o poder municipal e os demais actores da governança municipal. Relações tanto mais conflituais, quanto menos coincidentes forem os actores sociais e os actores políticos.

O relacionamento do poder municipal com as formações políticas coexistentes no mesmo território, e com os demais actores, efectua-se, em grande medida, muito em consonância com a expressão do sufrágio eleitoral alcançado. Ou seja, o poder relaciona-se de forma diferente, consoante seja suportado por i) uma maioria de um só partido; ii) uma maioria de dois ou mais partidos (coligação ou acordo de governo local); iii) ou uma minoria. Assim como são diferentes as relações deste com os diferentes actores políticos, conforme o poder seja exercido em situações de maioria ou de minoria, nomeadamente com aqueles que têm assento nas assembleias de exercício de poder. Podendo ainda existir situações em que os principais actores políticos, face à existência de personalidades que concentrem em si enorme influência, com evidentes repercussões políticas, procuram cooptar estes, muitas vezes sob a modalidade de «independentes», por forma a reforçarem a possibilidade de virem a exercer esse mesmo poder num cenário de estabilidade.

⁵⁶ Apesar do disposto no n.º 1, do artigo 239.º da CPR, que estabelece como órgãos municipais a assembleia municipal (deliberativo) e a câmara municipal (executivo), consideramos, na linha de outros autores, que o presidente de câmara deve ser entendido como um órgão executivo municipal, de carácter unipessoal, na medida em que existem diversas competências estabelecidas no artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, (alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e demais legislação dispersa existente que, constituindo competências próprias do município, só podem ser exercidas pelo presidente de câmara, ou seja, não são delegáveis deste para o órgão câmara municipal, nem mesmo subdelegadas nos vereadores.

No caso de uma maioria de um só partido, a gestão dos negócios públicos locais tenderá a ser pacífica, embora possa vir a ser tendencialmente “directiva” e susceptível de gerar conflitualidade entre o presidente de câmara e o partido político que o suporta, na medida em que este, para reforçar a sua independência e abrangência, pretenda criar um relativo distanciamento do partido.

Mas quando a formação de uma maioria se torna impossível – e isso ocorre, em geral, quando o tecido social se apresenta muito segmentado ou se verificam profundas clivagens ideológicas – governar torna-se um exercício ainda mais complexo. É que toda a acção governativa passa pela definição de objectivos e de estratégias, apoiadas nos recursos disponíveis, ou como refere Daniel Innenarity (2005: 187), «... governar é uma estratégia de ordenação selectiva, um equilíbrio de caos e ordem, de liberdade e necessidade, de contexto e autonomia.»

Daqui se depreende que se em condições “normais” estabelecer objectivos e estratégias exigem consensos nem sempre fáceis, num cenário em que o partido que suporta o executivo municipal não possui a maioria do órgão, governar pode se tornar uma “missão impossível”. É que sendo as sociedades complexas e diferenciadas, daí resultando a pluralização das necessidades, aspirações e perspectivas, às quais os diferentes partidos políticos procuram corporizar, daí resultam, necessariamente, projectos e concepções diferenciadas sobre a forma de organizar a sociedade. E como os recursos disponíveis são escassos e, por isso, implicam opções, torna-se praticamente impossível o estabelecimento de compromissos que permitam uma governação local minimamente estável.

Apesar de tudo quanto referimos relativamente aos diferentes actores do município, um dos aspectos mais marcantes do “jogo do poder local” é a centralização personalizada no presidente de câmara, isto é, a presidencialização da câmara. Os municípios passaram a ter no presidente da câmara a sua imagem de marca. Esta nova vocação do presidente de câmara, inscreve-se num processo de profissionalização do poder autárquico em curso, muito associado à acumulação sucessiva de mandatos. Profissionalização, entendida não só na acepção weberiana do termo, aquele que vive da política, mas sobretudo no sentido do saber e da competência técnica que se vão sendo cada vez mais exigidas aos detentores de cargos públicos nas comunidades locais.

O problema que apontamos à sucessiva continuidade do presidente de câmara no exercício do cargo, se bem que agora limitada por lei a um máximo de doze anos consecutivos num mesmo município, resulta do facto de a acumulação de mandatos, como as respectivas redes de relações pessoais, funcionarem claramente a favor do detentor do poder local, dificultando imensamente a circulação das elites, políticas e sociais, na sua passagem ao sistema político autárquico, o que acaba por atrofiar a própria dinâmica de participação dos cidadãos. A pessoalização do poder, como característica própria da eternização do presidente de câmara, pode assumir-se como uma condicionante do relacionamento entre o município e a comunidade onde aquele poder se exerce.

Julgamos, por isso, que a assembleia municipal, eleita por sufrágio directo e universal – característica lapidar dos sistemas parlamentares – deveria deter um poder de controlo efectivo sobre a acção da câmara municipal, ao invés de meramente simbólico como sucede. Ou seja, deveríamos avançar no sentido de uma progressiva

parlamentarização da câmara. Pois esta possui a mesma fonte de legitimação popular que a câmara municipal, faltando-lhe somente ser dotada dos meios necessários para cumprimento da função fiscalizadora da acção do executivo, bem como proceder-se ao aumento da periodicidade com que reúne⁵⁷ obrigatoriamente.

As fragilidades detectadas nos mecanismos de relacionamento dos órgãos municipais entre si e destes com os demais actores da governança municipal, levam-nos a concluir que os decisores políticos continuam a pensar, na linha de Shumpeter⁵⁸ (1942), que o cidadão comum só tem capacidade ou interesse político para escolher os líderes a quem incumbe de tomar as decisões em seu nome. Esta visão redutora da democracia situa a questão onde ela verdadeiramente se encontra: o problema da qualidade da democracia. Como salienta Boaventura (2003: 37), continuamos a insistir na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, esquecendo que essa fórmula tem consigo associada uma enorme degradação das práticas democráticas. Degradação que tem conduzido a que a maioria das democracias liberais, nomeadamente a nossa, padeçam de uma dupla patologia: a patologia da participação, tendo em conta o aumento sistemático e dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, pelo facto dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Estas patologias devem merecer da parte dos eleitos locais um profundo empenhamento para a sua resolução, dado que a sua continuidade coloca em causa a

⁵⁷ De acordo com o n.º 1 do artigo 49.º da Lei 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, a assembleia municipal reúne obrigatoriamente cinco vezes por ano, respectivamente em Fevereiro, Abril, Junho, Setembro e Novembro ou Dezembro, o que é manifestamente insuficiente para que a mesma possa se debruçar com alguma profundidade sobre a acção do executivo municipal, sobretudo se atendermos ao acréscimo sucessivo de competências que têm vindo a ser transferidas da Administração Central para os municípios.

⁵⁸ Citado em SANTOS, Boaventura (2003), “Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa”, Edições Afrontamento, Porto, pp. 37.

capacidade efectiva destes para governar um território⁵⁹. Aquela que é, sem dúvida, a mais importante missão que lhes incumbe cumprir. Os municípios precisam deixar de governar de dentro para dentro, ou seja, precisam de exteriorizar o processo governativo. Os municípios precisam de interiorizar que vivemos numa “sociedade do conhecimento pós-capitalista e pós-territorial” e que, como tal, a acção política deve partir do reconhecimento da complexidade e da contingência que caracterizam as nossas sociedades e que a sua tarefa fundamental é a coordenação e mediação dos sistemas sociais, tão complexos, experientes e dinâmicos que excluem um comando estatual autoritário⁶⁰.

⁵⁹ Governar um território significa muito mais do que oferecer aos seus habitantes um serviço. Significa a possibilidade de fabricar e manter os laços sociais sem os quais o viver em conjunto deixa de ter pertinência. Isto remete para a capacidade do sistema de actores, num território concreto, dar sentido à acção colectiva, isto é, conceber e accionar projectos comuns, e uma visão de conjunto apercebida por todos como legítima (Lefèvre, 1997:215)

⁶⁰ Vide INNENARITY, Daniel (2005) “A transformação da política”, Editorial Teorema, Lisboa.

Capítulo V – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: OS MUNICÍPIOS ALGARVIOS E A PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES (ESTUDO EMPÍRICO)

«Se dizemos do entendimento que ele é o poder de reconduzir os fenómenos à unidade através das regras, deve-se dizer da razão que ela é a faculdade de reconduzir à unidade as regras do entendimento através dos princípios».

Emmanuel Kant, in “Crítica da Razão Pura”

«...Os que assim sobem à condição de príncipe ficam dependentes da vontade e da fortuna de quem lhes proporcionou o trono, que são duas coisas assaz volúveis e instáveis, não sabendo nem podendo garantir a sua conservação. Não sabem - porque, a menos que seja um homem de grande habilidade e virtude, não é razoável que, tendo sempre vivido como vulgar cidadão, saiba comandar; não podem - porque não dispõem de forças que lhes possam ser amigas e fiéis. »

Nicolo Maquiavel, in “O Príncipe”

5.1 O estudo empírico: Introdução

O presente estudo empírico encontra-se baseado em dois instrumentos. Um primeiro, que consistiu num questionário⁶¹ enviado a todos os municípios algarvios (16) no dia 27 de Março de 2009, sob correspondência registada, ao qual responderam 10 municípios – Aljezur, Vila do Bispo, Lagos, Monchique, Portimão, Silves, Albufeira, Loulé, Faro e Tavira – e os 6 restantes – Vila Real de Santo António, Alcoutim, Castro Marim, Olhão, São Brás de Alportel e Lagoa – pese embora as muitas insistências que se seguiram ao envio por correio, não responderam.

Apesar de não termos conseguido obter as respostas das dezasseis câmaras municipais algarvias ao questionário, o que nos impede de utilizar as ferramentas de análise estatística cujos resultados esperávamos nos permitissem concluir quanto ao

⁶¹ O referido questionário encontra-se integralmente reproduzido no anexo A da presente dissertação (pág. 227 a 236).

“estado” da governança municipal no Algarve, entendemos que se justificava analisar os questionários respondidos, os quais nos permitiram, ainda assim, verificar as práticas e identificar quais as “tendências” de governança nesses municípios algarvios.

A outra componente do estudo empírico assentou na análise de dados respeitantes ao período entre 1993 e 2007, mais precisamente as estimativas da população residente e as receitas e despesas das câmaras municipais algarvias⁶², através das quais procuramos identificar a existência, ou não, de relações entre as referidas variáveis e em que medida as mesmas reflectem ou influenciam a governança nos diferentes municípios do Algarve. Foi também por esta via que procurámos dar resposta a uma das hipóteses identificadas no capítulo 1.3 do presente trabalho, e que para nós é tida como da maior relevância no âmbito da governança municipal, que é saber se os municípios se organizam e desenham os seus orçamentos e planos de acordo com os interesses imediatos (ciclos eleitorais) ou se, ao invés, promovem o desenvolvimento de estratégias territoriais sem que estas estejam ancoradas nos ciclos eleitorais autárquicos.

Importa ainda referir, relativamente a este estudo, que os dados de natureza financeira foram todos actualizados ao ano de 2006⁶³ e que os valores relativos ao período entre 1993 e 1999, porque se encontravam em escudos, foram convertidos em euros, à razão de 200,482 escudos por cada euro.

⁶² Os dados disponíveis a este propósito foram identificados e recolhidos a partir dos Anuários Estatísticos da Região Algarve, produzidos pelo INE, publicados entre 1995 e 2008.

⁶³ De acordo com os coeficientes de desvalorização indicados na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

5.2 A governança nos municípios algarvios (questionário): Apresentação dos resultados e discussão

A análise dos questionários, que nos foram devolvidos por parte significativa dos municípios algarvios, permite-nos afirmar, conforme esperávamos, que cada município é uma realidade distinta no que concerne à “prática” da governança, ainda que tal não signifique que não existam pontos de contacto entre os mesmos, e que a utilização de modelos e ferramentas de governança mais avançados não possui, necessariamente, uma relação directa com os recursos de que os municípios dispõem ou sejam determinados pela respectiva dimensão física ou populacional. Foram estes aspectos pertinentes da governança nos municípios algarvios, o que nos propusemos compreender através da análise das respostas dadas ao questionário e que a seguir passamos a explicar.

Questão 2.1 – No que concerne à disponibilização de informação aos munícipes (no sentido lato do termo) indique qual a afirmação que mais se aproxima das práticas instituídas pelo seu município neste domínio.

O conjunto de respostas recolhidas permite-nos identificar a existência de duas grandes linhas de orientação no que respeita à disponibilização de informação aos munícipes. Metade dos municípios algarvios que responderam ao questionário referem que toda a informação municipal é disponibilizada aos munícipes sem reservas – Aljezur, Monchique, Portimão, Albufeira e Loulé – e nos restantes municípios – Vila do Bispo, Lagos, Silves, Faro e Tavira – apenas se disponibiliza a informação que, de acordo com os serviços, diz respeito ao interessado.

Questão 2.2 – Quanto à informação possível de disponibilizar aos cidadãos a mesma pode ser efectuada de diversas formas. Queira, por favor, indicar quanto aos itens que a seguir se mencionam quais são disponibilizados pelo município e de que forma(s) o faz.

Constatou-se que, de uma maneira geral, à informação pode ser consultada nas câmaras municipais tanto fisicamente como on-line através do sítio do município. Aliás, existem municípios, nomeadamente Monchique, que referem que certos documentos (mais precisamente os identificados de 1 a 7 da presente questão) já só podem ser consultados por via electrónica. De salientar ainda que, exceptuando a agenda, os municípios referem também que já não dão a conhecer a actividade municipal através do envio dessa informação por correio, o que, podendo ser visto como uma “evolução”, não deixa de excluir muitos cidadãos, nomeadamente de quantos não possuam acesso à internet ou as competências necessárias para fazê-lo, do acesso a informação relevante para que melhor possam participar e compreender as decisões tomadas pelos respectivos órgãos municipais.

Questão 2.3 – A internet e os sítios dos municípios podem revelar-se instrumentos poderosos no envolvimento e na disponibilização de serviços às populações. Da lista seguinte queira indicar os serviços que o município já disponibiliza por essas vias

Concluimos que os sítios dos municípios algarvios são, na sua maioria, pouco interactivos. Prova disso é que nenhum deles permite efectuar ou disponibiliza funcionalidades como pagamentos on-line; inquéritos aos cidadãos; plataformas de votação; fóruns de discussão; ou subscrição electrónica de jornais ou notícias seleccionadas. Consideramos, como tal, que as autarquias algarvias têm ainda um longo caminho a percorrer neste domínio.

Questão 3.1 – O município, enquanto entidade prestadora de serviços e bens públicos, deparam-se com a avaliação que lhe feita pelos cidadãos (clientes) quanto à sua qualidade / celeridade, constituindo as reclamações apresentadas, junto dos serviços ou remetidas por outros meios (carta, correio electrónico, livro de reclamações, ...) um poderoso meio de participação pública. Nesse sentido, queira ordenar a distribuição das reclamações pelos itens abaixo indicados, sendo que (1) corresponde à área de actuação com mais reclamações e (16) corresponde à área com menos reclamações

Face às respostas obtidas, podemos afirmar que o licenciamento de obras particulares – indicado por 2 municípios (Vila do Bispo e Lagos) como a principal razão para apresentação de queixas e por outros 3 municípios (Silves, Loulé e Tavira) como a segunda razão – constitui a área de actuação dos municípios que é mais posta em causa pelos cidadãos. Relativamente às demais áreas, verificamos que as reclamações se distribuem de modo muito irregular, o que consideramos reflectir a realidade específica dos diferentes municípios.

Questão 3.2 – Relativamente ao tratamento das reclamações apresentadas queira indicar, de entre os procedimentos que a seguir se apontam, quais aqueles que o município tem implementados.

No que concerne ao tratamento das reclamações apresentadas, verificamos que somente os municípios de Albufeira e de Faro não encaminham todas as reclamações para o presidente de câmara. Embora estes municípios, conjuntamente com Monchique, sejam os únicos que possuem um serviço específico para tratamento de todas as reclamações apresentadas.

Ainda em relação ao tratamento dado pelos municípios algarvios às reclamações, temos a registar o seguinte:

- Todos asseguram que as mesmas são tratadas pelos serviços municipais responsáveis pelas matérias identificadas nas queixas.
- Somente em Tavira é que existe a figura do provedor municipal, a quem compete acompanhar as reclamações e garantir que as mesmas são analisadas em tempo útil.
- Todos garantem que todas as reclamações são analisadas e que os munícipes são sempre informados das conclusões.
- Existem municípios que não averiguam as reclamações anónimas, respectivamente Aljezur, Lagos, Monchique, Albufeira e Tavira.
- Todos referem que as reclamações são analisadas pelos serviços e encaminhadas, posteriormente, para o vereador do pelouro.
- Algumas câmaras municipais (Aljezur e Loulé) contradizem-se quando referem que todas as reclamações são encaminhadas para o presidente da câmara, mas depois indicam que só as reclamações mais importantes são dadas a conhecer a este.
- A câmara municipal de Monchique é a única que refere que só trata as reclamações quando estas são apresentadas nos formulários próprios que esta faculta.
- As câmaras municipais de Portimão, Tavira, Lagos e Monchique, concedem aos serviços autonomia para que estes resolvam as reclamações sem que tenham que dar disso conhecimento ao executivo municipal.
- E somente a câmara municipal de Portimão agrupa as reclamações por temáticas e publica-as periodicamente no seu sítio electrónico e/ou no boletim municipal.

Questão 3.3 – Se lhe fosse pedido para que avaliasse o tempo de resposta da câmara municipal às reclamações apresentadas pelos cidadãos, sendo que (1) corresponde a pouco tempo e (8) a muito tempo, indique qual a avaliação que atribuiu.

Todas as respostas obtidas se situaram no intervalo entre 3 e 6 – Loulé e Tavira (3); Aljezur, Lagos, Monchique, Silves e Faro (4); Albufeira (5); e Vila do Bispo e Portimão (6) – o que revela, em nossa opinião, que todas reconhecem que ainda existe uma margem apreciável para melhoria do seu desempenho neste domínio.

Questão 3.4 – É cada vez mais um dado presente na administração municipal a necessidade de se auscultar aqueles que são directamente visados na acção do governo local. Assim, e para que possamos perceber qual o papel que é reservado à participação da população do vosso município nos processos de tomada de decisão, solicita-se que aponte qual a frase que melhor encerra a actual atitude do executivo municipal.

O propósito desta questão foi tentar perceber qual o papel que os municípios reservam à participação da população nos processos de tomada de decisão. E verificamos, a partir das escolhas efectuadas, que existe uma tendência dominante – Monchique, Silves, Albufeira e Loulé – no sentido destes somente promoverem a participação pública quando a legislação a tal obriga para maior celeridade dos processos de decisão. De salientar ainda o facto de a câmara municipal de Tavira ter sido a única autarquia que indicou que a complexidade técnica das matérias recomenda, para maior celeridade, “a não participação pública”. Esta postura denuncia, em nossa opinião, que a câmara municipal considera que os seus munícipes não possuem as competências necessárias para participar na discussão de determinados assuntos, apesar destes lhes dizerem directamente respeito. Ora, considerando que a “falta” ou a “pouca”

aptidão dos cidadãos não é fundamento, nomeadamente legal, para afastar da participação aqueles que são directamente visados nessas decisões, somos da opinião que o município tavirense, para minimizar a fragilidade que identificou nos seus munícipes, deverá eleger como acção prioritária dotar as respectivas populações das competências necessárias para que estas fiquem “aptas” a participar nos processos de decisão municipais. Pois a participação dos cidadãos não só é determinante na qualidade da gestão municipal, como constitui um direito de cidadania absolutamente inalienável nas modernas democracias.

Questão 3.5 – A participação das populações nas questões da governança local pode fazer-se mediante o uso de diferentes mecanismos e formatos. Nesse sentido, aponte os instrumentos de participação utilizados no seu município no decurso do actual mandato.

Verificamos que relativamente aos instrumentos de participação que indicamos – sessões públicas, inquéritos, sondagens, grupos de trabalho, fóruns temáticos, seminários, ... – os mesmos de uma maneira geral, à excepção do referendo local, são utilizados pelos municípios algarvios. Assim como constatamos que existe a preocupação dos mesmos em procurarem identificar qual o instrumento mais adequado à temática cuja participação pretendem promover.

Questão 3.6 – Ainda no que concerne à participação dos cidadãos nos processos de decisão, indique quais as três razões que considera que tenham estado na base da dinamização de iniciativas por parte do executivo municipal.

As respostas permitem-nos afirmar que as três principais razões que têm estado na base da dinamização de iniciativas de participação dos cidadãos, por parte dos

executivos municipais algarvios, são respectivamente: i) envolver os cidadãos nos processos de decisão (6 citações); ii) o cumprimento da legislação (5 citações); e iii) ajudar os eleitos locais no processo de decisão (5 citações).

Questão 3.7 – Escolha, de entre as frases a seguir indicadas, qual a aquela que traduz o papel que a Câmara Municipal tem reservado às Juntas de Freguesia na dinamização das populações para participação na governança local.

De entre as frases propostas, todas as câmaras municipais afirmaram que as juntas de freguesia têm sido parceiros indispensáveis no processo de dinamização das populações neste domínio. Pelo que aspectos como as limitações de recursos ou as diferenças partidárias em nada não condicionam a importância de que se reveste para os municípios a colaboração das juntas de freguesia na dinamização do processo de participação das populações.

Questão 3.8 – Se lhe fosse pedido para que avaliasse o impacto que a participação dos cidadãos teve na tomada de decisão do executivo municipal, sendo que (1) corresponde a nenhuma influência e (8) a muita influência, indique qual a avaliação que atribuíu.

Todas as respostas obtidas se situaram entre 4 e 7 – Aljezur, Vila do Bispo, Monchique, Loulé e Faro (4); Lagos, Portimão, Silves e Tavira (5); e Albufeira (7) – o que demonstra, em nossa opinião, que os executivos municipais não só estão sensíveis à necessidade de envolverem os cidadãos no processo de tomada de decisão, como confirmam que as decisões que tomam são influenciadas pelas opiniões que estes lhes transmitem.

Questão 4.1 – Com base no seu conhecimento quanto à dinamização dos processos de participação pública no seu município, indique-nos, de entre as afirmações abaixo indicadas, quais os três mais importantes obstáculos.

A implementação e dinamização da participação pública, como facilmente se compreende, não é um processo fácil e linear. E a comprová-lo está que os municípios indicaram que a maior dificuldade que enfrentam na dinamização deste processo são respectivamente: i) o desinteresse dos cidadãos pela participação pública (7 citações); ii) o nível de iliteracia das populações (6 citações); e iii) o aproveitamento dos cidadãos, associações e empresários para efectuarem exigências irrealistas (4 citações).

A escolha destas respostas comprova o enorme trabalho que há ainda por efectuar por parte dos municípios no sentido de dotarem os seus municípios das competências necessárias para que essa participação se faça e seja virtuosa. Todas as dificuldades apontadas neste processo, como se percebe, encontram-se interligadas, pelo que se os municípios empreenderem um profundo trabalho educativo das populações, as dificuldades apontadas pelos mesmos na promoção da participação dos cidadãos diminuirão significativamente. Pois para além da falta de competências que estes possuem, existe, sobretudo, um grande desconhecimento dos cidadãos acerca do que é um processo de participação pública e para que serve o mesmo.

Questão 4.2 – Considera que a dinamização da participação dos cidadãos no processo de decisão já teve consequências negativas para o município?

Os municípios algarvios são unânimes em reconhecer que a dinamização da participação dos cidadãos no processo de decisão, até à presente data, não teve consequências negativas para os respectivos municípios. Se bem que os municípios de

Loulé e Aljezur admitam que possa tê-lo, como veremos na questão 4.3, caso essa participação incida em áreas directamente ligadas a gestão financeira municipal.

Questão 4.3 e 4.3.1 – Considera que existem circunstâncias que fundamentam a não promoção da participação pública? Em caso afirmativo, indique qual(is) a(s) área(s) abaixo indicada(s) em que tal não deve ocorrer

O município de Loulé, por exemplo, considera que não se deve promover a participação pública quando as matérias em questão se prendem com as tabelas de taxas e tarifas municipais; subsídios às colectividades; e o desenho do orçamento municipal. O município de Aljezur, por seu turno, também aponta as duas primeiras como áreas que justificam a não dinamização dos processos de participação.

Estas respostas, no essencial, traduzem uma perspectiva restritiva do papel dos cidadãos na gestão municipal. Diríamos mesmo se tratar de uma visão centralizadora, senão mesmo opaca, da gestão financeira municipal, na medida em que ambos os municípios advogam que os processos que conduzem às decisões na área financeira devem ficar totalmente excluídos da participação dos cidadãos. Outro problema associado a esta perspectiva é que a mesma impossibilita, ou no mínimo dificulta extraordinariamente, a implementação de processos de participação dos cidadãos mais aprofundados como, por exemplo, o OP. Pelo que não deixa de ser curioso registar que os municípios de Loulé e o de Aljezur (questão 7.1) afirmem estar empenhados nesse desiderato, referindo Aljezur que já está a “implementá-lo” e Loulé que se encontra a “preparar o terreno”.

Questão 5.1 – Para além dos cidadãos individualizados, diversas experiências e estudos apontam no sentido de que a participação pública é particularmente enriquecedora do processo de decisão quando envolve parceiros institucionais ou com algum nível de organização. Nesse sentido, solicito que indique em relação aos parceiros que a seguir se indicam quais e em que âmbito colaboram com o município e se é desejável a participação de todos no processo de tomada de decisão.

As respostas obtidas permitem-nos afirmar que, de uma maneira geral, os municípios algarvios dinamizam projectos conjuntos com muitos parceiros, o que para além de reafirmar a importância de que os municípios se revestem nas mais diversas áreas, nomeadamente em muitas que se encontram directamente ligadas à Administração Central, confirma o papel decisivo que estes reconhecem aos actores locais na prossecução do desenvolvimento local.

Questão 5.2 – Se entre os parceiros que têm colaborado com a autarquia, se lhe fosse solicitado que avaliasse essa colaboração, sendo que (1) corresponde a muito negativa e (8) a muito positiva, indique qual a notação que atribuíria.

No que respeita à avaliação feita pelos municípios da colaboração dos diferentes parceiros, as opiniões divergem significativamente. No entanto, não deixa de ser curioso verificar que todos os municípios classificam a colaboração com a AC de “muito positiva”, à excepção dos municípios de Vila do Bispo e de Lagos que, ainda assim, classificam essa relação de “positiva”. Ou seja, no conjunto dos parceiros que possuem, todos municípios algarvios reconhecem que aquele com quem detêm uma relação qualitativamente mais importante é a AC. Este contraria a ideia muitas vezes veiculada, nomeadamente na comunicação social, acerca das relações entre a AC e a AL, referindo

que estas se processam, em regra, de forma conflituosa e que a sua qualidade depende da identificação político-partidária existente entre Governo e município.

Questão 5.3 – Ainda no que concerne à dinamização dos processos de participação pública, indique em que medida tem sido possível efectuar esse envolvimento nas iniciativas promovidas nesse âmbito pelo município.

As respostas obtidas acabam por, de certo modo, nos induzir em dúvida, dado que nenhum município referiu como sendo “muito difícil” a dinamização dos diversos grupos sociais e outros. Sobretudo, se atendermos a que na questão 4.1, a maioria identificou que a maior dificuldade que enfrentavam na dinamização da participação pública era, precisamente, o desinteresse dos cidadãos. No entanto, de uma maneira geral, todos os municípios indicaram que os imigrantes / minorias étnicas e os deficientes e os desempregados, como sendo os grupos mais difíceis de integrar nesses processos.

Questão 6.1 e 6.2 – Existe no município alguma estrutura funcional ou alguém que seja responsável pela implementação do desenvolvimento sustentável do concelho? Encontra-se em curso ou previsto algum projecto para implementação do conceito de desenvolvimento sustentável no município?

Todos os municípios algarvios, com a excepção de Vila do Bispo e Albufeira, afirmaram possuir uma estrutura funcional (departamento ou divisão) que se ocupa especificamente da implementação do desenvolvimento sustentável do concelho. Mas mesmo aqueles que não possuem estruturas específicas, afirmaram que os seus departamentos e divisões têm orientações nesse sentido. Por tudo isto, consideramos que a sustentabilidade entrou, definitivamente, no léxico municipal algarvio. Tanto para

mais que, à excepção do município de Vila do Bispo (questão 6.2), todos os municípios têm em curso ou previsto algum projecto para implementação do conceito de desenvolvimento sustentável nos respectivos concelhos.

Questão 6.3 – No que concerne aos objectivos genéricos associados ao conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de não serem facilmente exequíveis ou necessariamente consensuais, pedia-lhe que de entre os objectivos abaixo indicados escolhesse os três (3) que considera serem os mais importantes para um município.

As escolhas efectuadas pelos municípios foram respectivamente: i) a promoção da qualidade de vida (9 citações); ii) o desenvolvimento económico de longo prazo (5 citações); e iii) o combate à exclusão social (3 citações).

No âmbito da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável⁶⁴ (ENDS), a qual indica sete objectivos de acção, pediu-se aos municípios algarvios que de entre esses indicassem três objectivos para os quais considerassem poder dar um contributo decisivo para a sua prossecução (questão 6.4). Pelas respostas dadas concluímos que, i) Preparar Portugal para a "Sociedade do Conhecimento"; ii) Crescimento sustentado, Competitividade à Escala Global e Eficiência Energética; e iii) Uma Administração Pública mais Eficiente e Modernizada, todos com 4 citações cada, são aqueles em que esse propósito pode ser cumprido.

⁶⁴ A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável foi aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007 e encontra-se publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 159, de 20 de Agosto de 2007, onde pode ser consultada na íntegra.

5.3 Os novos instrumentos da governança municipal

Falar de governança municipal, e avaliá-la, sem se analisar quais os instrumentos utilizados e o seu estágio de desenvolvimento, consideramos não fazer muito sentido. Desde logo, porque os instrumentos são reveladores quanto ao “estado” da governança em cada município, ou seja, a partir dos instrumentos utilizados na governança e o respectivo estágio de desenvolvimento podemos distinguir a “prática” da “retórica”.

Anunciar a participação dos cidadãos, como um processo indispensável à reafirmação da cidadania, mas depois assistirmos aos executivos municipais a “encalharem” à primeira dificuldade que encontram, não basta para se afirmar que a governança municipal é uma realidade. Para se avançar, decididamente, para a “nova” governança, os municípios, nomeadamente os autarcas, precisam de recentrar a política, isto é, precisam de fazer da política o elemento de ligação dos cidadãos ao território. Como refere Daniel Innerarity (2005: 55), «a política é a resistência à imposição, à confrontação e à exclusão, é o empenho em resolver os problemas sociais em termos de integração, é um combate contra a incompatibilidade. As suas tarefas fundamentais são a mediação, a convergência, a cooperação e o acordo. Uma boa política não exige que se dê satisfação aos interesses de todos, mas não se pode deixar de tê-lo tentado.»

Daqui resultam algumas questões que, apesar poderem ser tidas como óbvias, aparentemente, continuam sem resposta. Estarão os municípios algarvios, bem como todos os outros, verdadeiramente empenhados em promover a participação dos cidadãos? Haverá alguma estratégia específica para integrar na gestão local a comunidade estrangeira residente? Procuram os autarcas resolver os problemas dos

respectivos municípios olhando exclusivamente para os limites do território municipal ou procuram, atendendo a que as sociedades multiculturais não sobressaem pela sua unidade, mas pela sua dispersão, promover a cooperação transfronteiriça ou, pelo menos, a cooperação intermunicipal?

Uma nova geração de instrumentos de gestão municipal que visam um envolvimento mais comprometido dos diversos parceiros da autarquia, assumem-se como requisito indispensáveis da governança municipal. Nesse sentido, procurámos saber junto dos diversos municípios algarvios (ponto 7 do questionário), qual o ponto de situação em relação a um conjunto de instrumentos que se encontram em voga, procurando perceber quais são utilizados e em que fase de desenvolvimento se encontram. Vejamos então o que os municípios nos referiram a propósito de cada um deles:

- **Agenda 21 Local:** Relativamente a este instrumento, podemos referir que, exceptuando Vila do Bispo e Aljezur, todos os municípios têm este processo em marcha, ainda que em diferentes fases. Aqueles que se encontram em fase mais adiantada são os municípios de Loulé (implementação) e de Portimão (monitorização).
- **Orçamento Participativo:** De entre todos os instrumentos da governança indicados, à excepção do município de Aljezur que refere estar a implementar o mesmo, o orçamento participativo é o que se encontra menos desenvolvido nos dez municípios que responderam ao questionário. Para que se possa ter uma noção mais exacta do “ponto de situação”, basta referir que seis deles – Monchique, Silves, Albufeira,

Loulé, Faro e Tavira – se encontram na fase de “preparação do terreno” e que dois – Vila do Bispo e Portimão – ainda nem sequer fizeram algo nesse sentido.

- **Plano Municipal de Ambiente:** No que respeita a este instrumento podemos referir que o seu nível de desenvolvimento varia bastante de município para município. Destaque, pela positiva, para o município de Tavira, cujo plano municipal de ambiente se encontra na fase de monitorização. Pela negativa, temos a referir os municípios de Vila do Bispo, Aljezur e Albufeira, em que nada foi feito.
- **Carta Educativa Municipal:** Este é um instrumento que se encontra significativamente desenvolvido no Algarve, sendo que somente em Aljezur e Monchique nada foi efectuado. Destaque ainda para os municípios de Vila do Bispo, Portimão, Silves e Tavira, cujas respectivas cartas se encontram a ser avaliadas e revistas.
- **Rede Social:** Este é o único instrumento que se encontra desenvolvido em todos os municípios. E em metade deles – Vila do Bispo, Tavira, Silves, Portimão e Faro – a rede social se encontra presentemente a ser avaliada e revista.
- **Conselho Municipal de Juventude:** Trata-se de outro instrumento que apresenta níveis díspares de desenvolvimento no Algarve. Em mais de metade dos municípios este conselho se encontra implementado ou está a ser criado o respectivo plano de acção. Nos restantes, ou nada foi feito – Vila do Bispo e Aljezur – ou ainda se encontra na fase de “preparação do terreno”. (Monchique e Loulé).

- **Carta Municipal de Ruído:** Este é outro instrumento que está a ser utilizado por grande parte dos municípios, o qual se encontra na fase de “implementação” ou nas fases subsequentes. Pela negativa, registamos os municípios de Vila do Bispo e de Aljezur, que ainda nada desenvolveram neste domínio.

Estes novos instrumentos de governança local colocam aos órgãos dos municípios, nomeadamente às assembleias municipais, desafios para os quais importa que estes estejam preparados. A nova governança, alicerçada na próxima geração de políticas públicas locais, obriga à alteração radical da função e papel das assembleias municipais, impondo-lhes uma actuação mais proactiva, nomeadamente através da realização de audições e o acompanhamento de proximidade às políticas locais e aos diferentes actores/parceiros e aos seus problemas.

Ainda em relação aos instrumentos de governança local desenvolvidos pelos municípios (questão 7.2), podemos afirmar que este é um processo que se encontra muito centralizado e “politizado” no Algarve, dado que em mais de metade dos municípios – Vila do Bispo, Lagos, Portimão, Silves, Tavira e Faro – o mesmo é liderado pelos executivos municipais, sendo que no município de Aljezur estes instrumentos são liderados directamente pelo presidente da câmara.

No entanto, ainda a propósito de liderança destes instrumentos, consideramos merecer destaque o modelo de liderança de Albufeira, o qual, apesar de ser liderado pelo executivo municipal, inclui representantes de todas as forças políticas com assento na assembleia municipal, bem como o modelo do município de Loulé, em que estes instrumentos são coordenados por uma comissão que integra técnicos da autarquia,

presidida por um membro do executivo municipal. Mas ainda assim, apesar de ambos os modelos constituírem um passo na direcção certa, consideramos que é necessário, e possível, avançar-se no sentido de se promover uma maior abrangência e envolvimento dos diferentes actores locais. É necessário compreender que os sistemas complexos se caracterizam por não ser possível dominar ao mesmo tempo, e da mesma maneira, todas as variáveis que neles intervêm e que só com a participação do maior número possível de actores – estabelecendo para esse efeito regras claras de participação e de representação – é possível encontrar, a cada momento, as melhores respostas para os diferentes desafios que enfrenta a gestão local.

A terminar o questionário, e por ser normalmente considerada como a competência mais “nobre” que os municípios detêm (ordenamento do território), procuramos saber relativamente ao Plano Director Municipal (PDM) de cada município: i) o ano de entrada em vigor; ii) a data de início do processo de revisão; iii) a data prevista para conclusão do processo de revisão; e ainda iv) quantas vezes os respectivos PDM’s foram total ou parcialmente suspensos.

Pelas respostas obtidas podemos referir que o PDM mais antigo é o município de Monchique (1994), sendo que a quase totalidade dos restantes – Silves, Aljezur, Loulé, Albufeira, Vila do Bispo, Faro e Tavira – entraram em vigor em 1995.

Quanto ao início do processo de revisão dos PDM’s podemos, de certa forma, agrupar os municípios algarvios em dois grupos. O grupo dos municípios que desde a aprovação dos PDM’s, porque não sentiram necessidade de fazê-lo, ainda não iniciaram o processo de revisão desses planos – Vila do Bispo, Aljezur e Faro – e os restantes

municípios, em que o processo está em marcha, sendo que o primeiro a iniciar este processo foi Albufeira (2004), ao que se seguiram Loulé (2005), Silves (2006) e só agora, em 2009, foram postos em marcha os processos de revisão dos PDM's de Monchique, Portimão e Tavira.

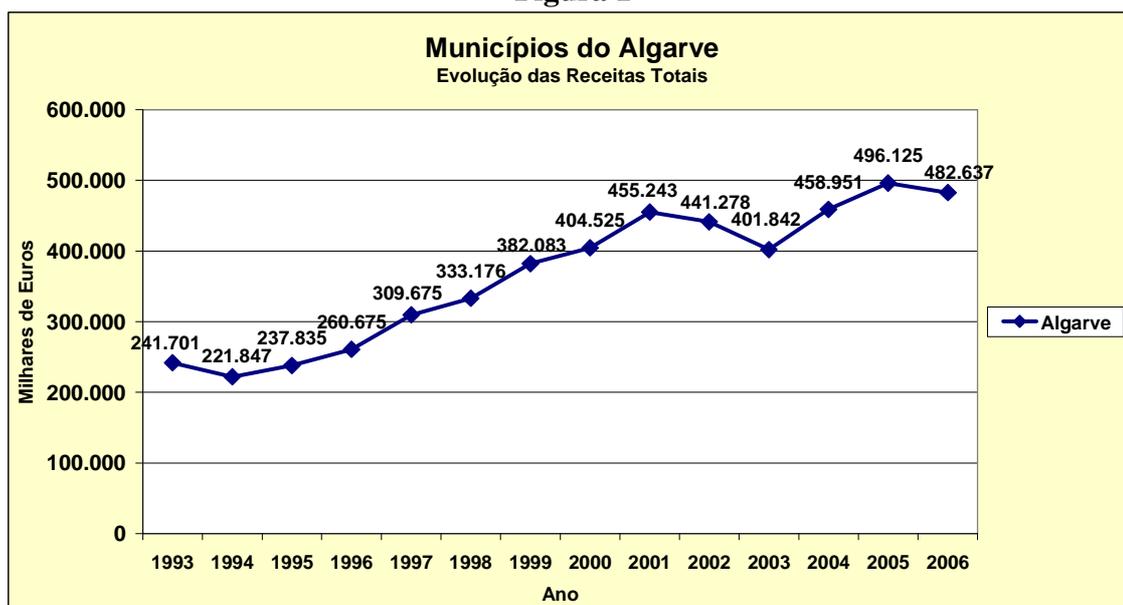
No que concerne aos prazos de conclusão, todos indicam que os mesmos estarão concluídos entre 2010 e 2011 – o que se nos afigura como um prazo excessivamente optimistas, nomeadamente nos casos de Monchique, Portimão e Tavira, se atendermos aos passos processuais impostos pela legislação e, de igual modo, à experiência dos outros municípios que já deram início aos seus processos de revisão e que ainda não concluíram a aprovação dos novos PDM's .

E no que respeita à prerrogativa que a lei lhes confere para efectuarem a suspensão parcial ou total dos respectivos PDM's, a qual carece de ser aprovada pelo governo, constatou-se que essa faculdade ainda só foi utilizada uma vez pelos municípios de Aljezur e de Silves, e duas pelo município de Loulé.

5.4 Análise das receitas e despesas dos municípios algarvios entre 1993 e 2006

Como anteriormente referimos, os quadros e as análises que seguidamente apresentamos são suportados nos dados recolhidos nos Anuários Estatísticos da Região Algarve, INE, publicados entre 1995 e 2008, respeitantes ao período entre 1993 e 2006.

Figura 1



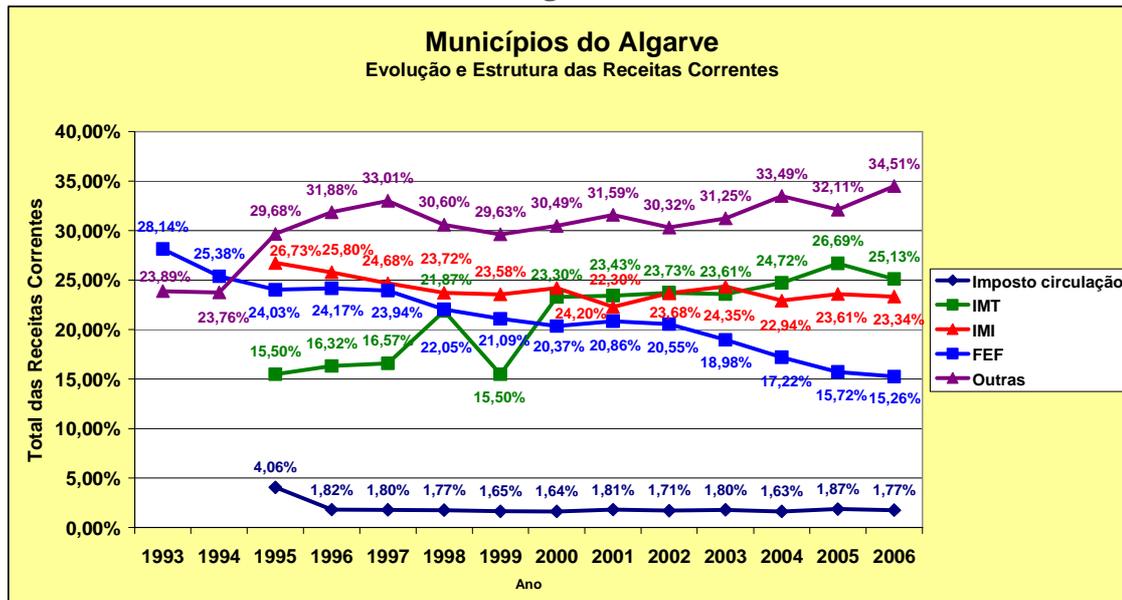
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

A figura 1 permite-nos afirmar que as receitas totais⁶⁵ (RT) dos municípios algarvios têm vindo a aumentar de forma progressiva. De tal forma que as RT obtidas em 2006, num total de € 482.637.000,00, duplicaram em comparação com as alcançadas em 1993, que foram de € 241.701.000,00.

⁶⁵ As receitas totais dos municípios incluem as receitas correntes e as receitas de capital. São classificadas de receitas correntes respectivamente: i) imposto sobre veículos automóveis; ii) imposto municipal sobre transacções imobiliárias (IMT), anteriormente designado por SISA; iii) imposto municipal sobre imóveis (IMI), anteriormente designado de contribuição autárquica; iv) Fundo de equilíbrio financeiro (FEF) corrente; v) outras receitas, em que se incluem as diversas taxas e tarifas municipais cobradas directamente pelos municípios. São classificadas como receitas de capital, respectivamente: i) venda de bens de investimento (fundos municipais); ii) FEF (capital); iii) empréstimos de médio/longo prazo; iv) outras receitas de capital.

Figura 2



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

E como podemos verificar na figura 2, as receitas que mais contribuíram para esse aumento foram as que resultam da actividade de licenciamento dos municípios (Outras) e dos impostos ligados à propriedade (IMT e IMI). Aliás, a diminuição das verbas transferidas directamente do Estado para os municípios algarvios é notória e sistemática, de tal forma que em 1993 estas constituíam 28,14% do total das receitas correntes⁶⁶ (RC), enquanto que em 2006, estas já só significavam 15,26% desse total.

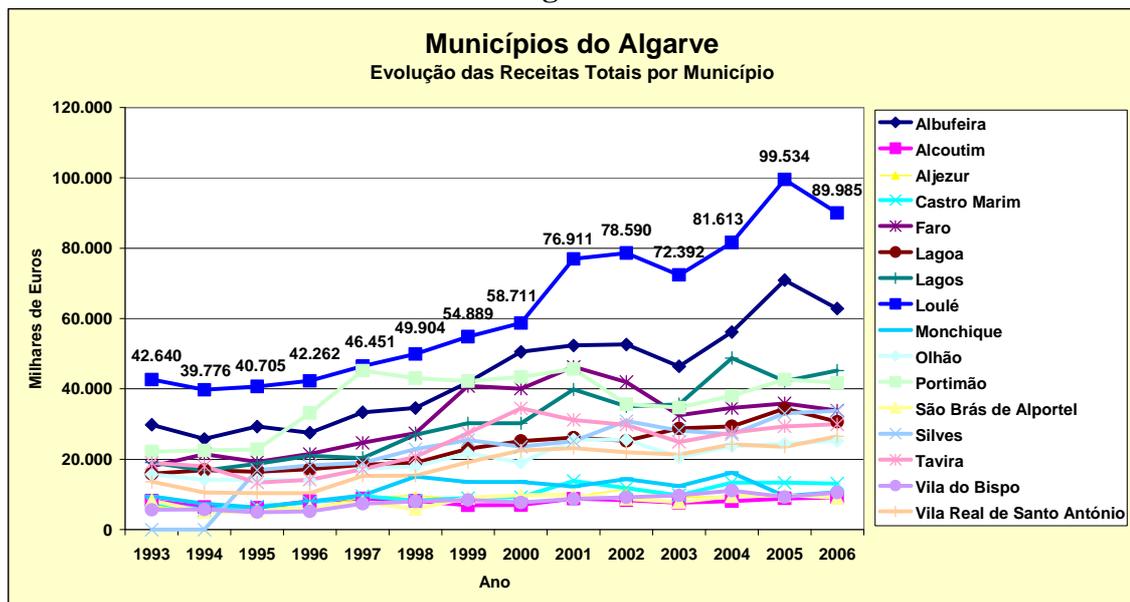
No entanto, importa salientar o “perigo” de que se reveste o facto de, em média, 50% das receitas correntes dos municípios algarvios assentarem em dois impostos municipais, respectivamente ligados à posse da propriedade (IMI) e à actividade imobiliária (IMT). Sobretudo, no que concerne IMT, dado que este, a partir de 1999, tem vindo a acentuar a sua importância no financiamento da actividade municipal, e em face da actual retracção económica, da qual resultou uma significativa diminuição do

⁶⁶ A estrutura e evolução das receitas de cada um dos dezasseis municípios algarvios pode ser vista sob a forma de quadro no anexo B ao presente estudo (pág. 237 a 239).

número de transacções e, em especial, das respectivas mais-valias, perspectiva-se que o actual nível de despesas não possa ser mantido.

Esta situação, cujos contornos são cada vez mais nítidos, terá como consequência a diminuição ou, no mínimo, o sacrifício da qualidade dos serviços e bens públicos locais oferecidos pelos municípios algarvios. A menos que estes entendam aumentar significativamente o nível de endividamento ou elevem o valor nominal das taxas e tarifas municipais (incluídas nas “outras” RC) de modo a compensarem a perda de receitas resultante da diminuição da actividade imobiliária. No entanto, esta é uma possibilidade que se nos afigura como uma opção difícil de adoptar, face ao elevado nível de endividamento das famílias e das empresas.

Figura 3



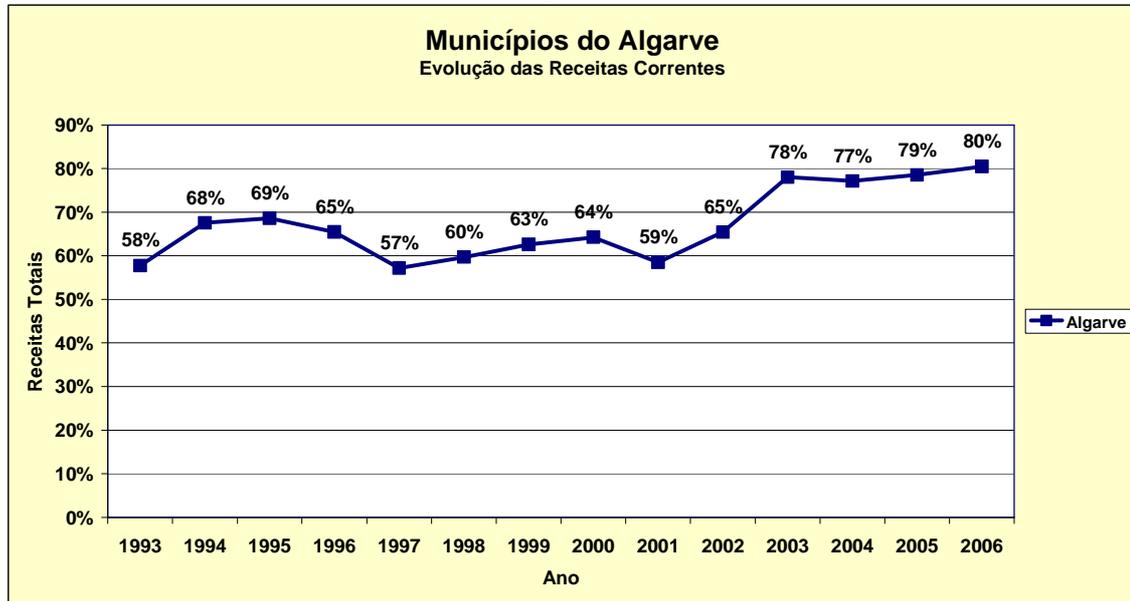
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

O município de Loulé, como podemos verificar na figura 3, é aquele que mais receitas angaria. De tal modo que, à excepção do município albufeirense, as suas RT no

ano de 2006, num total de 89,985 milhões de euros, foram mais do dobro de qualquer outro município algarvio.

Figura 4



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Ainda no que concerne às RC, verifica-se na figura 4 que estas são as que possuem maior “peso” no total das receitas municipais (RM), correspondendo anualmente, desde 1993 até 2006, sempre a mais de metade do total das receitas angariadas. Constatamos ainda que 1993, 1997 e 2001 foram os anos em que as RC mais diminuíram o seu peso face às RT, correspondendo respectivamente a 59%, 57% e 59%, coincidindo simultaneamente com os anos em que se realizaram as eleições autárquicas.

Essa “coincidência” leva-nos a afirmar que a evolução das RC acompanha, em certa medida, os “ciclos eleitorais”, pois que outra justificação poderá existir para o facto de o peso relativo das RC, face às RT, subir imediatamente após a realização das eleições autárquicas, após o que se mantêm ou pouco se alteram nos dois anos

seguintes, e tornam a descer significativamente no ano em que as eleições autárquicas tornam a ter lugar? A exceção a esta “regra” verificou-se em 2005, ano em que também se realizaram eleições autárquicas, em que o peso relativo das RC não só não baixou face a 2001, como cresceu em 20% face ao referido ano. No entanto, dado não possuímos dados referentes a 2007, 2008 e 2009, não podemos concluir se tal corresponde a uma nova tendência no comportamento das RC.

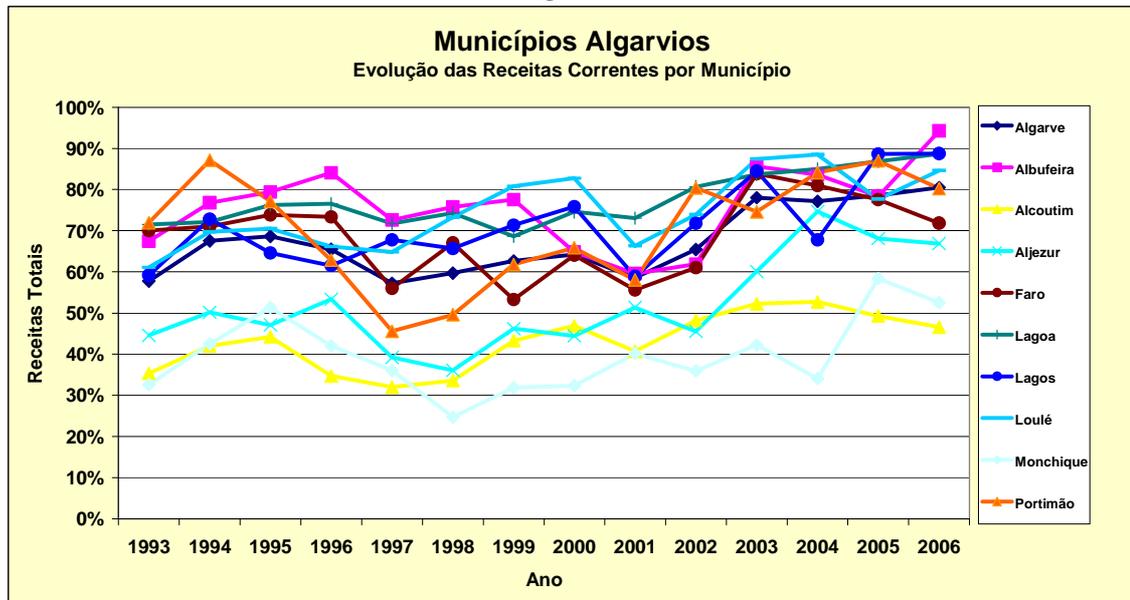
É, contudo, também verdade que entre 1993 e 2006 se verificou um outro aspecto da maior relevância para a evolução favorável das RC em muitos dos municípios, e que foi o aumento da base de incidência das RC. Ou seja, à medida que o património edificado foi aumentando nos municípios algarvios – de entre os quais destacávamos Albufeira, Lagoa, Lagos, Loulé, Silves e Tavira – tal permitiu aos diversos executivos municipais baixarem as respectivas taxas do IMI e do IMT para que assim se produzissem determinados efeitos favoráveis junto dos cidadãos residentes (eleitores), em determinados momentos (anos de eleições autárquicas), sem que isso produzisse a redução global das RC, nem a diminuição do peso relativo de cada um destes impostos municipais no total das RC.

A capacidade de gerir os ciclos eleitorais autárquicos foi ainda potenciada pela reforma da tributação do património, que teve lugar no final de 2003⁶⁷, a qual conduziu à valorização generalizada de milhares de prédios urbanos em todo o país, proporcionando um crescimento muito significativo das RM, recaindo esse ónus político sobre o governo central, sem que para tal tivesse existido qualquer aumento do património edificado. Esta reforma foi, em nossa opinião, a razão porque em 2005 as

⁶⁷ Vide o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, o qual aprovou o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT) e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI).

RC acabaram por aumentar, de uma maneira generalizada e de modo tão significativo na maioria dos municípios algarvios, mesmo com estes a procederem à diminuição das taxas nominais do IMI e ao IMT⁶⁸ aplicáveis aos diversos imóveis.

Figura 5



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

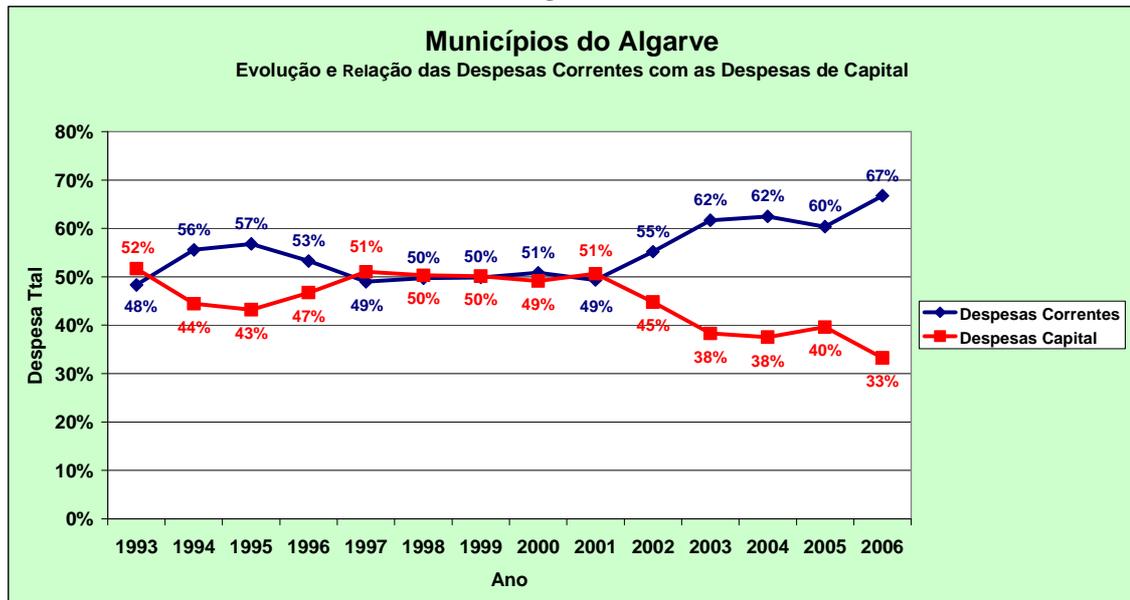
Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho. Os municípios que não se encontram incluídos na figura deve-se ao facto de os valores verificados, em regra, coincidirem com a média da região e a sua não inclusão permitir uma melhor leitura dos restantes.

Correspondendo as RC àquelas que traduzem a verdadeira capacidade do município em gerar receitas, pois são aquelas em relação às quais os mesmos possuem uma significativa capacidade para modificar, a figura 5 demonstra que entre 1993 e 2006, os municípios de Albufeira, Lagoa, Lagos, Loulé e Portimão, foram aqueles que conseguiram manter um nível de RC sempre superior à média das RC do conjunto dos municípios algarvios, o que lhes tem propiciado, em nossa opinião, melhores condições para levarem a cabo as respectivas PPL. Os municípios de Alcoutim, Aljezur, Castro Marim e Monchique, por seu turno, encontrando-se entre aqueles que ficaram sistematicamente abaixo dessa média, acabaram por ser, ao invés, os municípios em que

⁶⁸ Sugerimos a análise dos quadros em anexo no presente trabalho relativos à estrutura das receitas correntes nos municípios algarvios (pág. 237 a 239).

os executivos municipais sentiram dificuldades para atingir os seus objectivos programáticos. Os restantes municípios algarvios, não indicados no gráfico possuem RC que se situam sempre muito próximo da média dos concelhos algarvios.

Figura 6



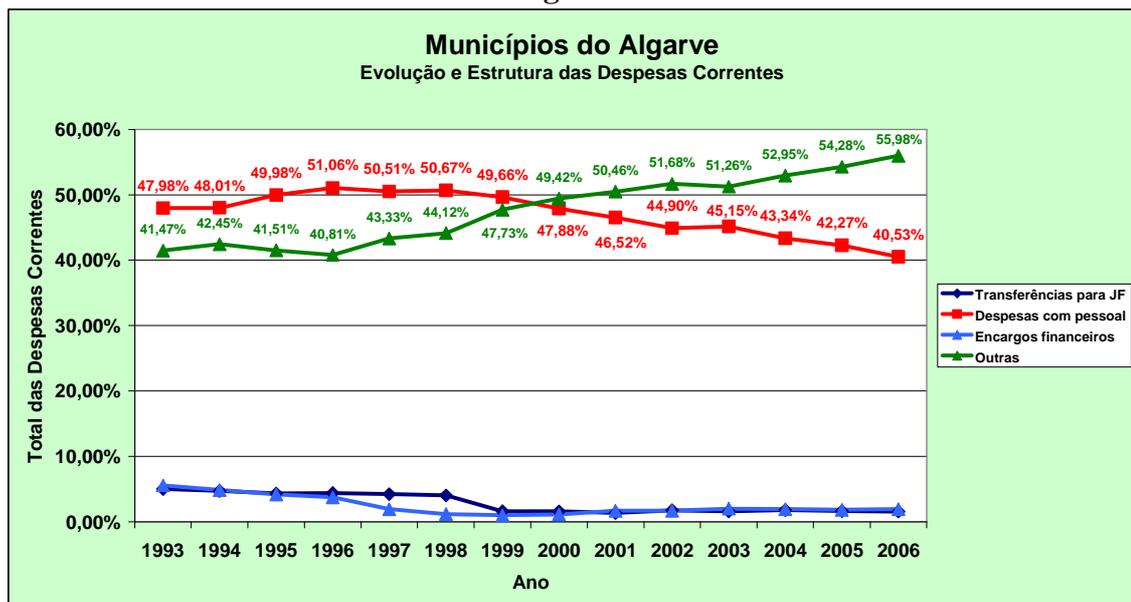
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

As despesas correntes (DC) traduzem, grosso modo, as despesas de funcionamento dos municípios, enquanto que as despesas de capital (DdC) reflectem, por seu turno, os investimentos efectuados por estes em equipamentos e infraestruturas. Analisando as despesas dos municípios algarvios (figura 6) constatamos que no ciclo autárquico de 1993 – 1997 e de 1997 – 2001, as DdC somente foram mais elevadas que as DC nos anos em que as eleições tiveram lugar. Este comportamento deve-se, em nossa opinião, ao facto de os municípios valorizarem a capacidade concretizadora dos respectivos municípios, levando assim a que os respectivos executivos municipais, na gestão do ciclo eleitoral, procurem concentrar os investimentos no final dos respectivos mandatos, para assim garantirem que a “obra” realizada é mais facilmente perceptível pelos cidadãos e, sobretudo, essa visibilidade ocorra no momento mais propício.

Por outro lado, verificamos também que somente nos mandatos autárquicos de 1993-1997 e de 1997-2001 é que as DdC conseguem ficar acima dos 50%, mas ainda assim unicamente nos anos em que as eleições autárquicas se realizaram. No mandato de 2001-2005 começa a acentuar-se a tendência de descida relativa das DdC face às despesas totais (DT) dos municípios algarvios. De tal forma que em 2001 esse valor foi de 51% da DT e em 2005 o peso das DdC baixou para 40%. E se incluirmos o ano de 2006 (33%), o qual já integra o mandato de 2005-2009, constatamos que o investimento dos municípios só absorve um terço da DT, destinando-se os restantes dois terços (67%) às despesas de funcionamento.

Figura 7



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

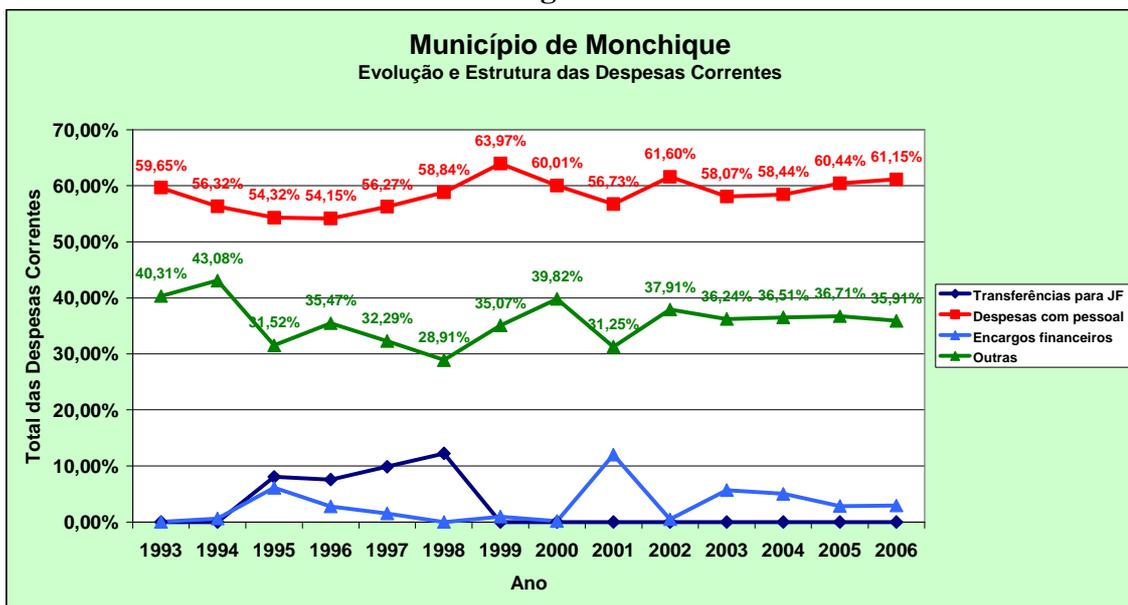
Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

As DC no conjunto dos municípios algarvios⁶⁹ apresentam um comportamento que denuncia, em nossa opinião, a progressiva externalização da produção de bens e

⁶⁹ Sugerimos a análise dos quadros do anexo C no presente trabalho relativos à estrutura das despesas correntes nos municípios algarvios (pág. 240 a 242).

serviços públicos locais para o sector privado e para o sector empresarial dos municípios, bem como a crescente dependência dos municípios dos agentes económicos para garantirem o seu próprio funcionamento. O ano 2000, como se verifica na figura 7, constitui o que designaríamos de “ponto de viragem”, pois nesse ano, pela primeira vez, as despesas com pessoal (DcP) deixaram de ser a principal rúbrica de DC do conjunto dos municípios algarvios, dando o lugar à rúbrica agregada de outras DC.

Figura 8



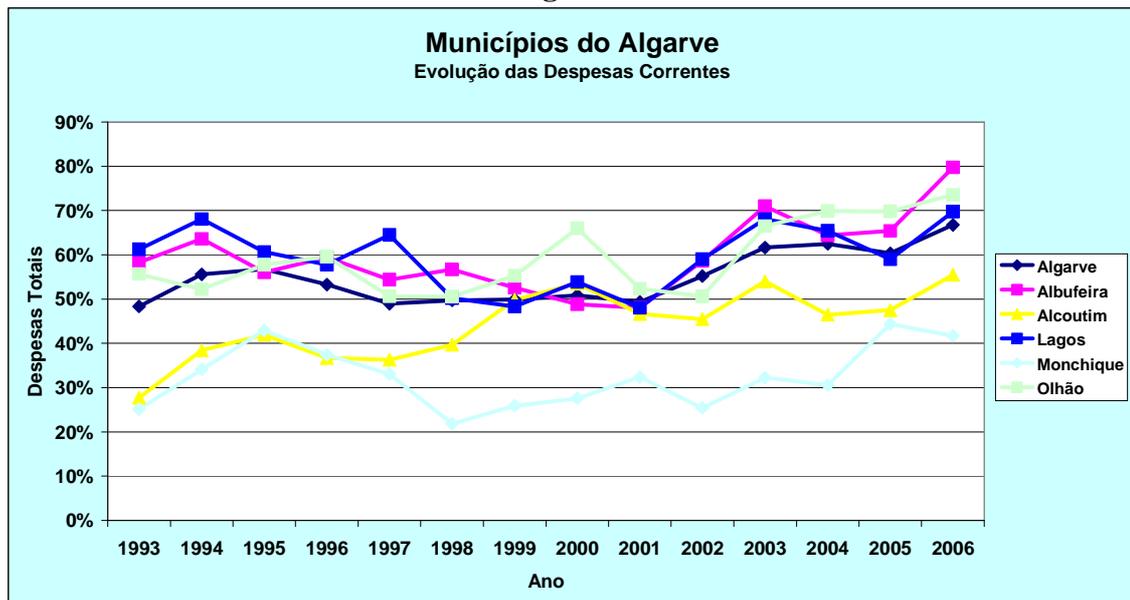
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Mas quando analisamos os municípios individualmente (figura 8), verificamos que a tendência identificada globalmente, na figura 7, não se distribui uniformemente por toda a região algarvia, isto é, existem três grupos, ou melhor, três velocidades a que se processa essa transição. Um primeiro grupo de municípios, que identificaríamos como líderes no processo de externalização da produção de bens e serviços públicos locais para o sector privado e para o sector empresarial dos municípios, o qual corresponde aos municípios de Albufeira, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Olhão, Portimão, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António). Um segundo grupo, o qual inclui Aljezur,

São Brás de Alportel, Silves e Tavira. E um terceiro, e último grupo, constituído pelos municípios de Alcoutim e Monchique (figura 8), em que o peso das DcP no total das DC é absolutamente esmagador, face às demais rubricas da DC dos respectivos municípios, e que traduz um estratégia específica para fixação das respectivas populações locais.

Figura 9

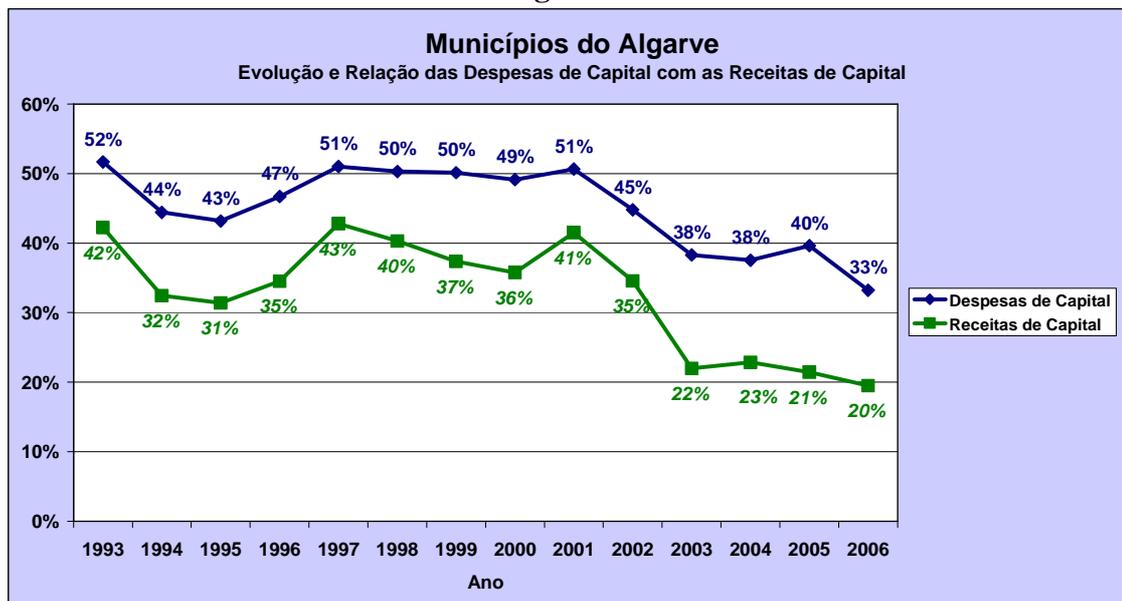


Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

A figura 9 permite-nos perceber que no período entre 1993 e 2006 os municípios de Albufeira, Lagos e Olhão, foram aqueles em que as DC se situaram, regra geral, acima da média dos municípios algarvios. Os municípios de Alcoutim e Monchique, inversamente, foram aqueles que o peso das DC foi sistematicamente mais baixo, daqui se concluindo que são aqueles que menos recursos financeiros afectam para as despesas de funcionamento. Os restantes municípios acompanham, de uma maneira geral, a média que se verifica no conjunto das autarquias algarvias.

Figura 10



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

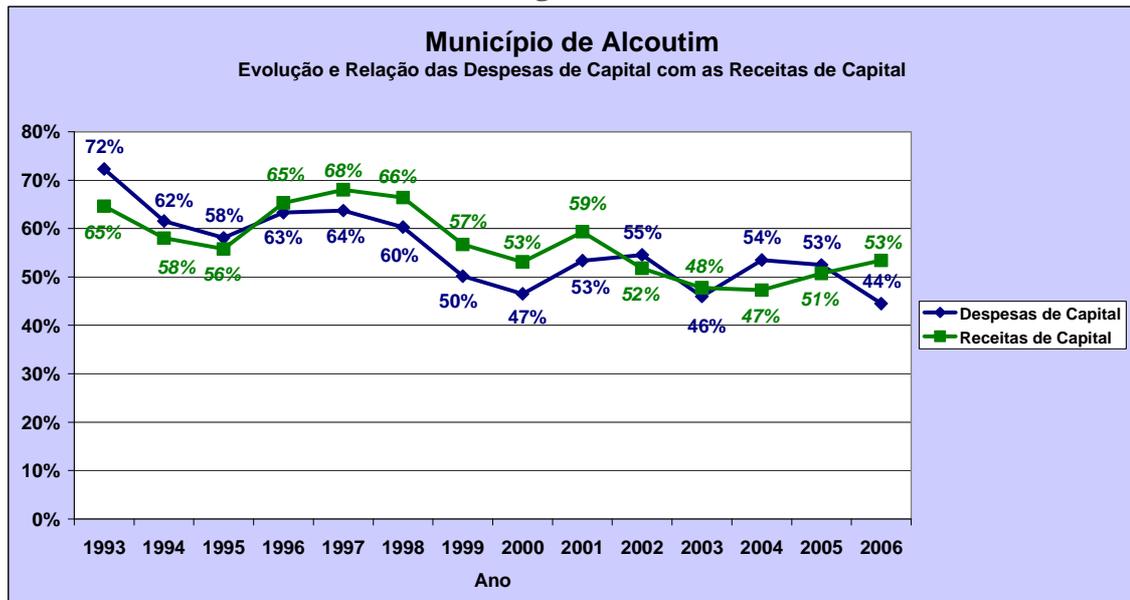
A alínea e) do ponto 3.1.1 do plano oficial de contabilidade das autarquias locais⁷⁰ (POCAL) determina que os municípios tenham que cumprir a regra do equilíbrio orçamental⁷¹ (REO). Nesse sentido, quando analisamos o período entre 1993 e 2006 (figura 10), verificamos que os municípios algarvios, no seu conjunto, cumprem essa regra. Aliás, a aplicação da referida regra é particularmente visível através do número de equipamentos e infraestruturas construídas pelos mesmos durante o referido período.

⁷⁰ O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, tem como objectivos apoiar a tomada de decisões estratégicas no âmbito da orçamentação plurianual, apoiar as acções de controlo da actividade financeira da administração local, reforçar a transparência da situação financeira e patrimonial das autarquias, reforçar a utilização das novas técnicas de gestão e reforçar a transparência das relações financeiras das autarquias locais. A legislação mais relevante aplicável ao POCAL é a seguinte: Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 (aprova o POCAL); Lei n.º 162/99, de 14/09 (1.ª alteração ao POCAL); Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02/12 (2.ª alteração ao POCAL); Decreto-Lei n.º 84-A/02, de 05/04 (3.ª alteração ao POCAL).

⁷¹ A regra do equilíbrio orçamental determina que o orçamento municipal deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes. O objectivo a atingir por esta norma é “obrigar” a que o município afecte a globalidade da receita de capital e, ainda, uma parcela da receita corrente, verba designada de poupança corrente, ao investimento.

Mas quando analisamos os municípios algarvios individualmente, verificamos que estes dispõem de uma estrutura de DC que os distingue uns dos outros. Para efeitos de análise da relação entre as DdC e as receitas de capital (RdC) nos dezasseis municípios algarvios, seleccionamos dois que traduzem realidades completamente distintas.

Figura 11



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

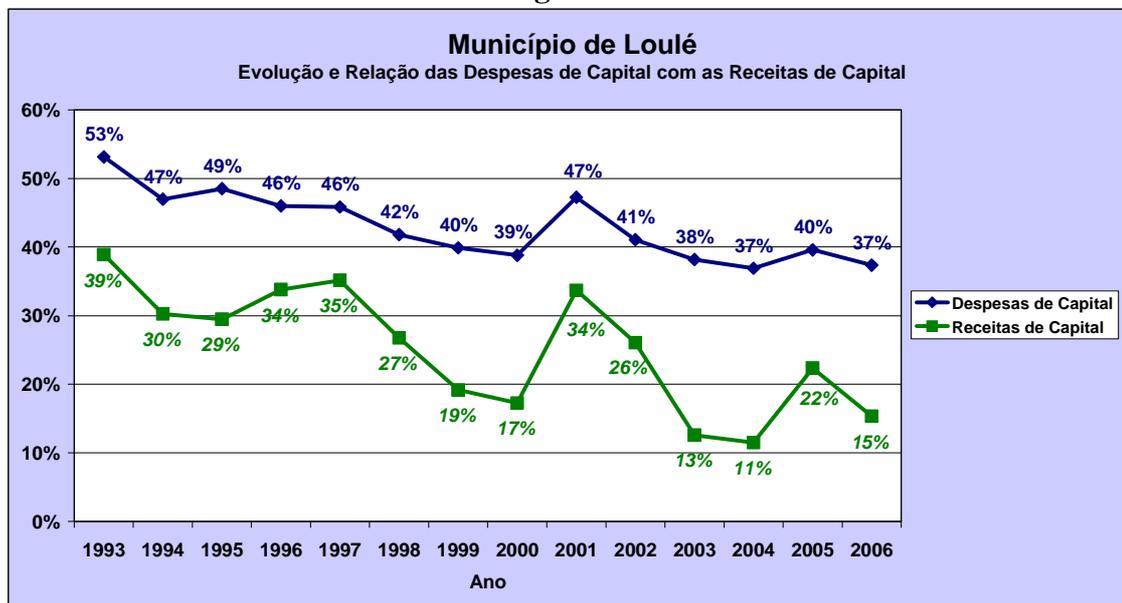
Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Na figura 11 podemos constatar que o município de Alcoutim infringe sistematicamente a REO, sendo aquele que no Algarve mais vezes o tem feito⁷². Entre 1996 e 2001, como podemos verificar, as RdC financiaram as DC do município, tendo essa situação se repetido em 2003 e 2006. E dado não nos ter sido possível apurar as razões que fundamentam que essa situação se repita sistematicamente, julgamos que na sua base está uma deficiente estimativa das RC susceptíveis de serem efectivamente

⁷² Os dados que sustentam esta afirmação, bem como a estrutura e evolução das despesas correntes de cada um dos dezasseis municípios algarvios, podem ser confirmados nos quadros que integram o anexo C do presente estudo (pág. 237 a 239).

cobradas, o que leva a que para financiar as DC previstas o município alcoutenejo acabe por fazer uso das RdC que possui.

Figura 12



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

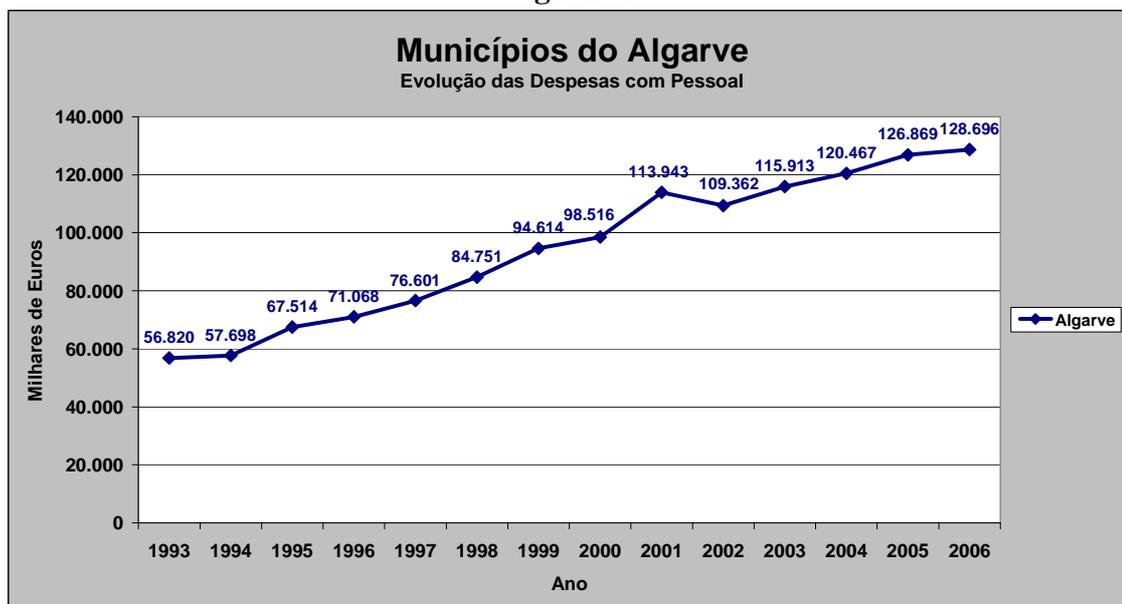
Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

No município de Loulé, a situação é inversa daquela que ocorre em Alcoutim. Na figura 12 podemos verificar que a situação no município de Loulé é inversa à que ocorre em Alcoutim. Desde logo, porque entre 1993 e 2006 as RdC de Loulé não só foram totalmente canalizadas para investimento (despesas de capital), como parte significativa das DdC são financiadas pelas RC (poupança corrente). De tal forma assim é que, em muitos anos, as DdC efectuadas são proporcionalmente mais financiadas pelas RC do que pelas RdC.

Esta situação releva uma invejável capacidade financeira, a qual permite ao município louletano realizar mais investimentos que a maioria dos seus congéneres algarvios e, como tal, uma gestão com maior enfoque na resolução dos efectivos problemas dos municípios. Não ter que se preocupar excessivamente com a forma como

financiar as despesas com pessoal, que pelas suas características são inelásticas, constitui um “privilégio” que Loulé dispõe e que poucos municípios se podem orgulhar.

Figura 13

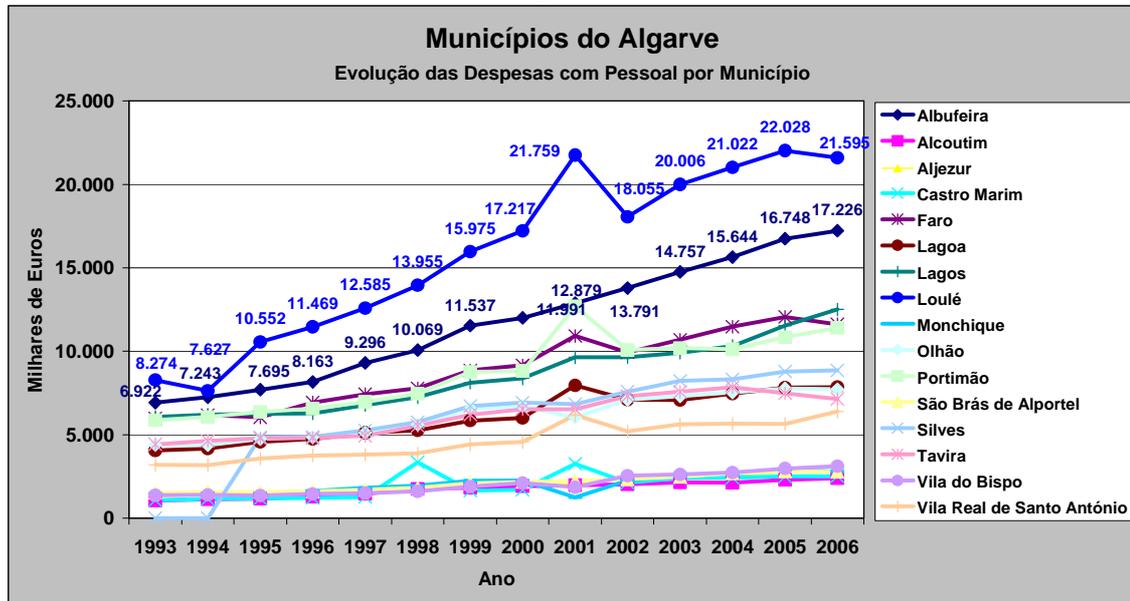


Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Analisando a componente mais sensível das DC, mais precisamente as DcP, (figura 13) constatamos que entre 1993 e 2006, estas têm vindo a crescer, em termos absolutos, de forma continuada nos municípios algarvios. A figura permite-nos ainda perceber que 2001 – ano em que se realizaram de eleições autárquicas – foi o ano em que as DcP mais cresceram, atingindo o valor de € 113.943.000,00. No ano seguinte (2002), inverteu-se a tendência que se vinha a desenhar desde 1993, baixando em 4,02%, ou seja, passando para € 109.362.000,00. A partir desse ano as DcP retomam a dinâmica ascendente, de tal forma que em 2005 (ano de eleições autárquicas) as despesas com pessoal já estavam acima do valor de 2001, a qual se manteve em crescimento em 2006.

Figura 14



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

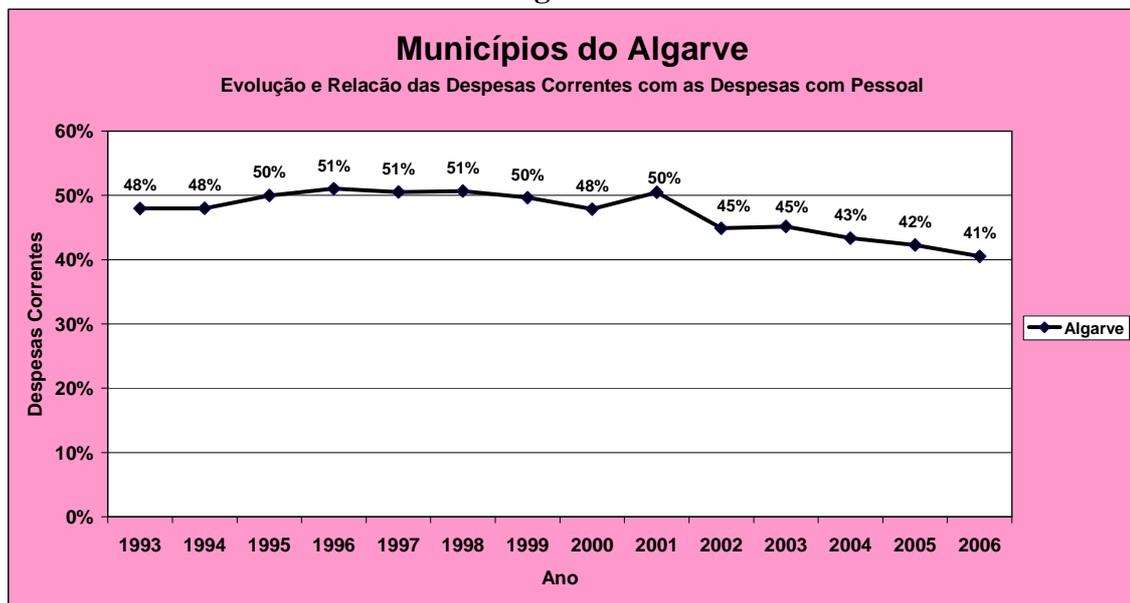
Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Analisando as DcP, município a município, (figura 14) verificamos que existem quatro realidades distintas. Uma primeira, em que integramos os municípios de Albufeira e de Loulé, a qual corresponde às câmaras municipais que mais gastos suportam, em termos absolutos, com pessoal. Uma segunda realidade, em que incluímos os municípios de Faro, Lagos e Portimão. Uma terceira, onde se integram os municípios de Silves, Lagoa, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António. E uma quarta, e última realidade, onde se agrupam os restantes municípios algarvios, respectivamente Castro Marim, Vila do Bispo, Alcoutim, Aljezur e São Brás de Alportel, que são aqueles que suportam menos DcP.

No entanto, agrupar os municípios deste modo pode levar a que se retirem conclusões, no mínimo, precipitadas. É que uma análise desta natureza não deve ser

efectuada sem atendermos à dimensão física e, não menos importante, à dimensão populacional de cada concelho. É que a grandeza destes factores, considerados de forma isolada ou agregada, obriga a que as câmaras municipais tenham que possuir recursos humanos em número que lhes permitam não só assegurar a manutenção e a funcionalidade das infraestruturas e dos equipamentos públicos que dispõem, como garantir a prestação desses bens e serviços públicos locais com elevados padrões de qualidade.

Figura 15



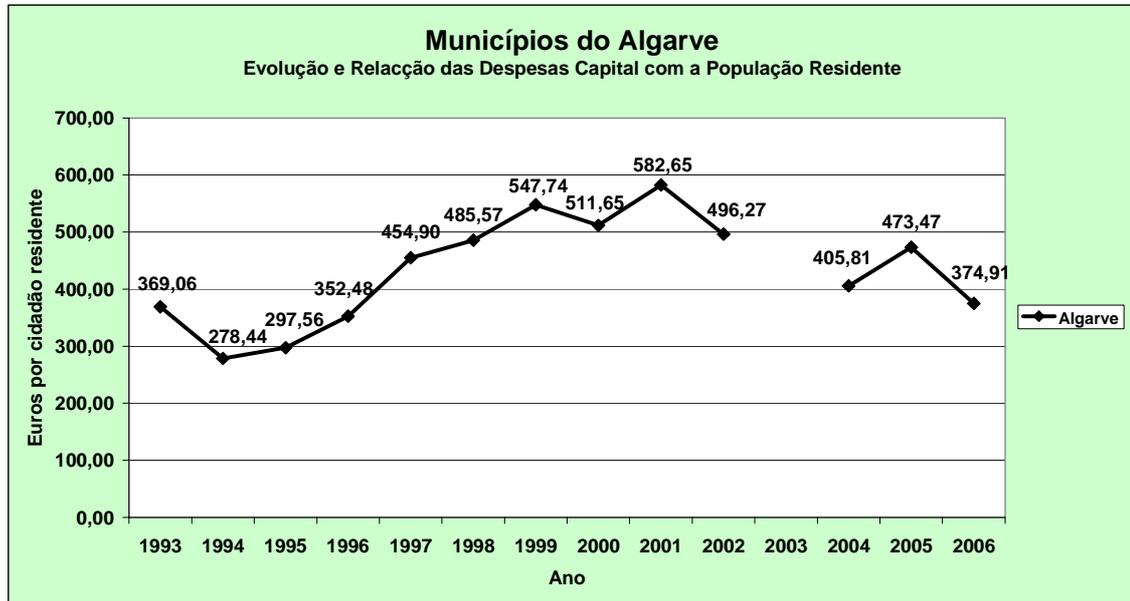
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Na figura 15 podemos verificar que desde 1996, com excepção do ano de 2001, o peso relativo das DcP no total das DC, no conjunto dos municípios algarvios, tem vindo progressivamente a baixar. No entanto, isso não significa que a realidade de cada município não seja perfeitamente distinta dos demais. Ou seja, ainda que se constate uma tendência global para decréscimo do peso relativo das despesas com pessoal nas

despesas correntes, tal não significa que não haja municípios no Algarve onde essa variação se efectua no sentido ascendente⁷³.

Figura 16



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

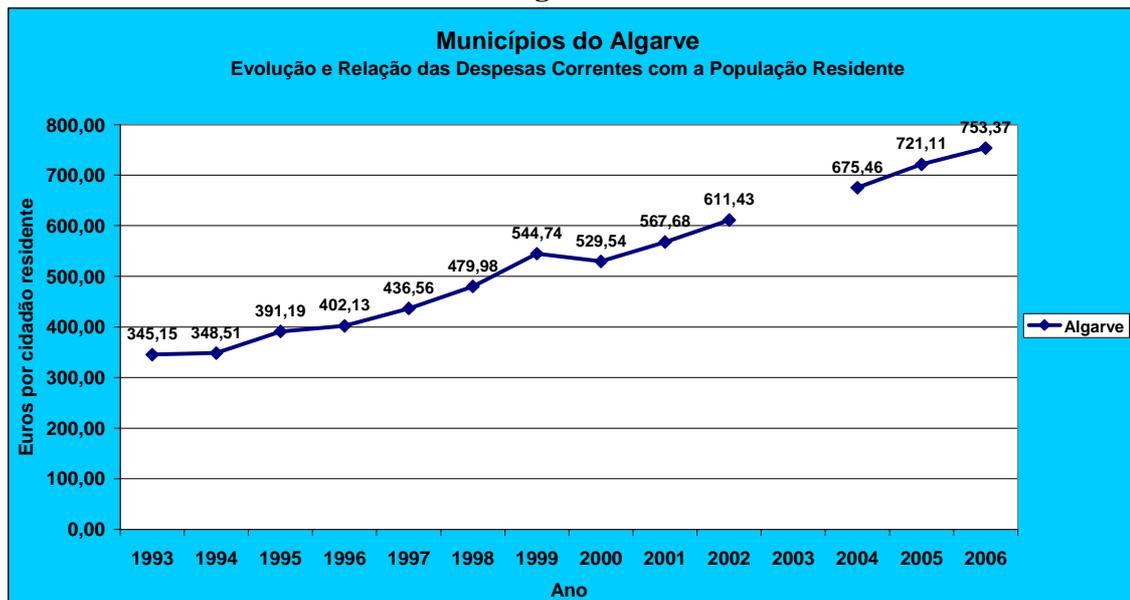
Quando comparamos as despesas de investimento dos municípios algarvios com o total de residentes estimados no Algarve (figura 16), verificamos que estas seguem, de alguma forma, um comportamento que acompanha o ciclo eleitoral autárquico. Ou seja, constatamos que no ano imediatamente após a realização das eleições as DdC por cidadão residente descem significativamente – à excepção de 1998, em que se verificou um aumento – e que no ano em que as eleições locais se realizem, estas despesas tornam a subir de forma bastante significativa.

Julgamos que esse comportamento se deve, entre outras explicações possíveis, ao facto de após as eleições os executivos municipais, quando reeleitos, ficarem menos preocupados com a conclusão das obras em curso ou com o lançamento de novas obras,

⁷³ Os dados que sustentam esta afirmação podem ser confirmados nos quadros que constam no anexo C do presente estudo (pág. 237 a 239).

procurando nesse primeiro ano de mandato, sobretudo, reflectir sobre o desempenho global da câmara municipal no mandato que findou, dedicando-se, particularmente, à reorganização dos serviços e ao estabelecimento dos “grandes” objectivos para o novo mandato que se inicia. Quando as populações elegem um novo executivo municipal, nomeadamente quando o município passa a ser liderado por uma outra força política, o “normal” é os novos autarcas, por não conhecerem pormenorizadamente os “meandros” da câmara municipal, procurarem primeiro se inteirar do seu *modus operandi*, dedicando por isso mais atenção à organização do município e, por conseguinte, acabam também por efectuar menos investimentos nesse primeiro ano de funções do que nos anos seguintes.

Figura 17



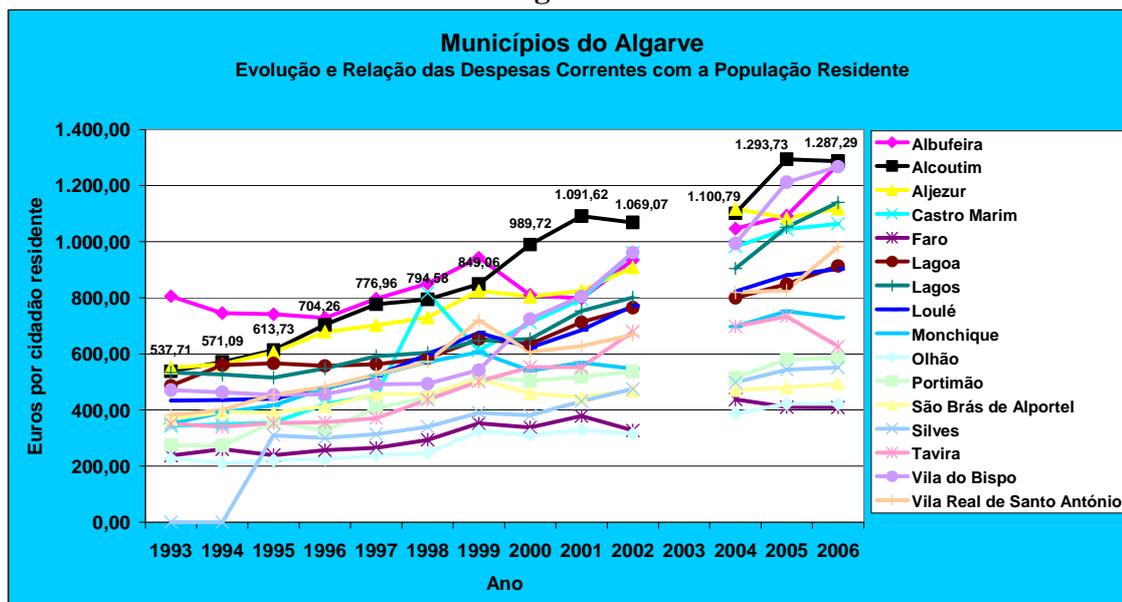
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Quando comparamos as DC nos municípios algarvios com a população residente estimada no Algarve (figura 17) verificamos que, com a excepção do ano 2000, há uma evolução continuada das DC no sentido ascendente, sendo que se compararmos o valor

por habitante em 1993 (€ 345,15) com o valor de 2006 (€ 753,37), verificamos que o mesmo mais que duplicou (cresceu 2,18 vezes) em pouco mais que uma década.

Figura 18



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

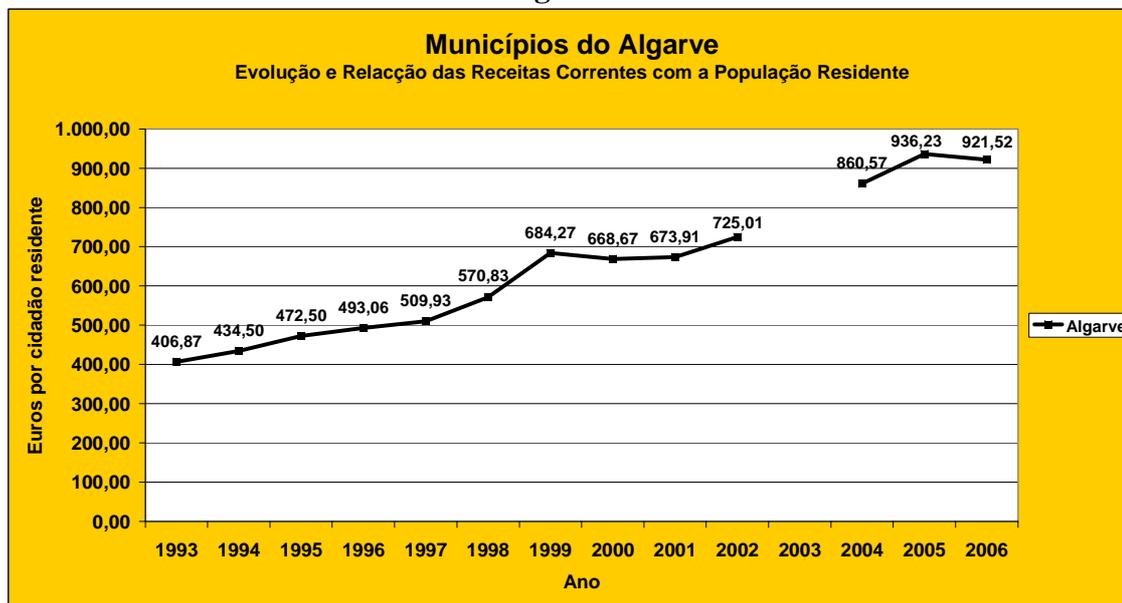
Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Como podemos perceber na figura 18, os municípios que, em regra, mais DC suportam por munícipe residente são Alcoutim, Albufeira e Vila do Bispo.

Relativamente a Alcoutim e Vila do Bispo, julgamos que esse valor elevado se encontra directamente ligado à estratégia desenvolvida por estes municípios para fixação das populações, a qual assenta, ao que percebemos, na manutenção dos níveis de emprego nos respectivos municípios, recorrendo para o efeito à aquisição de bens e serviços às empresas locais e à criação de emprego na câmara municipal. Quanto ao

município de Albufeira, sem que possamos afirmá-lo em rigor, julgamos que tal pode estar associado coma actividade que desenvolve ao nível da acção social.

Figura 19



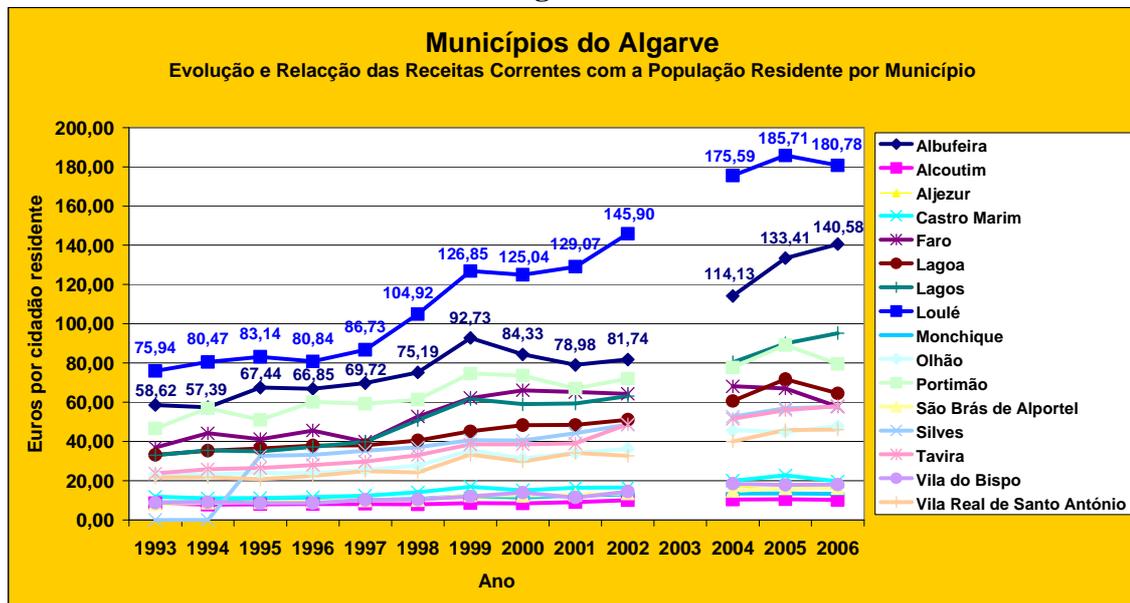
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

A figura 19 permite-nos perceber que os impostos municipais suportados por cidadão residente aumentaram sucessivamente no Algarve no período em análise. Entre 1993 e 1999, essa subida faz-se de forma bastante acentuada, ao qual se seguiu um curto período (1999 a 2001) em que se mantiveram estabilizados, tendo tornado a subir de 2001 a 2005 e descido, ligeiramente, em 2006.

Os impostos municipais mais relevantes associados às RC, como sabemos, são o IMI e o IMT. Mas estes impostos, incidindo sobre a propriedade, acabam por não se reflectir exclusivamente sobre os residentes, sendo que em diversos concelhos no Algarve, nomeadamente em Lagos, Portimão, Lagoa, Albufeira e Loulé, o número de segundas habitações é muito significativo.

Figura 20



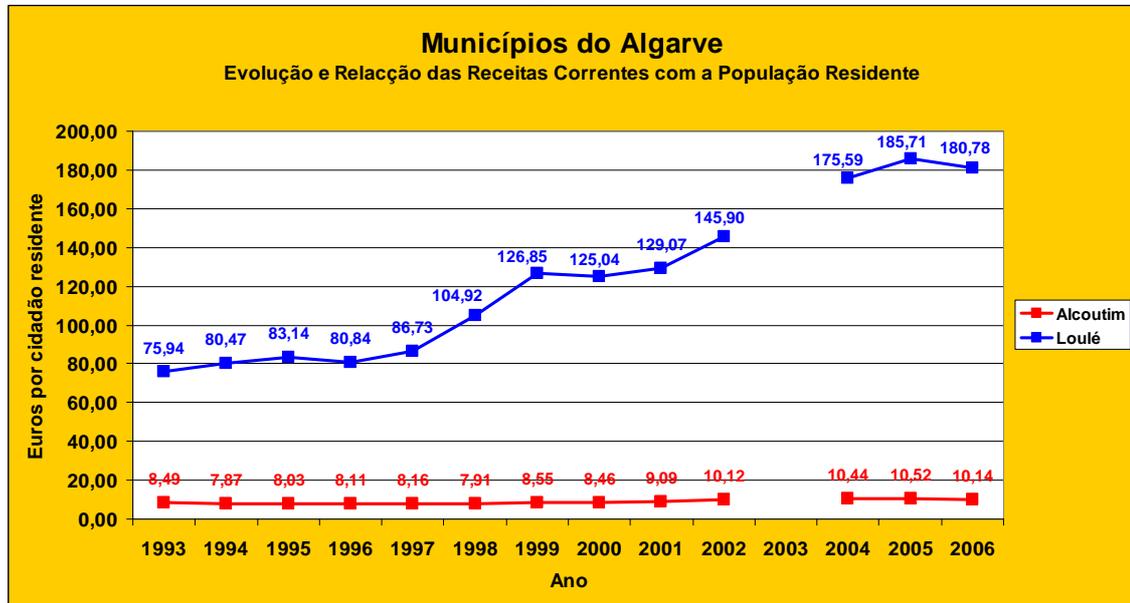
Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Na figura 20 podemos confirmar que entre 1993 e 2006, os municípios de Loulé e de Albufeira foram aqueles que sistematicamente mais RC conseguiram angariar no Algarve por cidadão residente. Daqui resulta que, à partida, os cidadãos que residem nestes concelhos sejam aqueles que mais impostos locais pagam no Algarve. Mas referimos “à partida” porque, como anteriormente referimos, as RC cobradas por estes municípios correspondem maioritariamente às receitas do IMI e IMT, e como parte significativa dos respectivos parques habitacionais é constituído pelas chamadas “segundas habitações”, maioritariamente adquiridas por cidadãos nacionais e estrangeiros que habitualmente não residem nesses municípios, daí resulta que uma parte muito significativa das receitas correntes correspondam ao que designaríamos de “exportações de serviços públicos”, no sentido em que esses cidadãos pagam, proporcionalmente ao valor tributário das suas propriedades, os mesmos impostos locais

que os munícipes que residem no concelho durante todo o ano, mas não são beneficiários da mesma quantidade de bens públicos que estes.

Figura 21



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

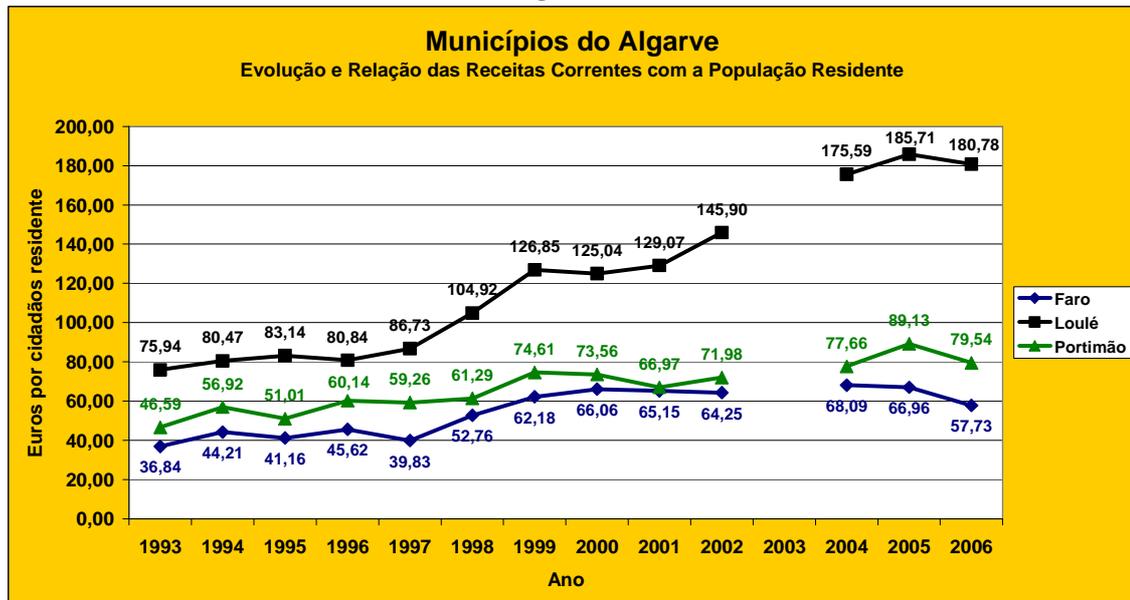
Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Quando comparamos os municípios de Alcoutim e Loulé (figura 21), respectivamente o que menos com o que mais RC obtém por residente, constatamos, por exemplo, que em 2006 o município de Loulé (180,78€/ residente) angariou 17,83 vezes mais receitas que Alcoutim (10,14€ / residente).

Este diferencial registado nas RC entre Alcoutim e Loulé, para mais que ambos municípios possuem as mesmas atribuições e competências, traduzindo aquilo a que designaríamos de “desigualdade municipal”, encontra justificação no facto deste municípios possuírem entre si diferenças significativas no que respeita: i) à quantidade e qualidade dos bens públicos locais fornecidos; ii) aos valores unitários fixados para as

diferentes taxas e tarifas municipais; iii) ao total de prédios urbanos; e ainda iv) dos valores tributários dos imóveis, sobre os quais incide o IMI e o IMT.

Figura 22



Fonte: Anuário Estatístico da Região Algarve, INE. Cálculos do autor.

Nota: Os valores foram actualizados ao ano de 2006, com base no quadro de actualizações dos coeficientes de desvalorizadas da moeda a que se referem os artigos 44.º do CIRC e 50.º do CIRS, publicado na Portaria n.º 768/2007, de 9 de Julho.

Mas se a justificação para que o município de Loulé angarie por habitante muito mais RC do que o município de Alcoutim parece lógica, a questão ganha outros contornos quando comparamos o município louletano com os municípios de Portimão ou Faro. É que os padrões quantitativos e qualitativos dos bens públicos locais que estes três concelhos disponibilizam aos respectivos cidadãos são, em nossa opinião, em tudo semelhantes entre si. Como tal, parece-nos dificilmente explicável, à excepção de se tratar de uma decisão consciente dos sucessivos executivos municipais louletanos, como se verifica na figura 22, compreender o porquê dos impostos municipais em Loulé associados às RC tenha sido sempre superiores aos de Portimão ou Faro. De tal modo superiores que em 1994, Loulé já obtinha mais RC por residente (€ 80,47) que Portimão

em 2006 (€ 79,54) e em 1993, já cobrava bastante mais que Faro em 2006 (€ 57,73), ou seja, mais 32%, fazendo com que os residentes em Loulé sejam aqueles que, nesta perspectiva, mais impostos locais pagam no Algarve.

5.5 Conclusões

A análise dos questionários permitiu-nos confirmar que as práticas e as “tendências” de governança dos diferentes municípios algarvios diferem substancialmente entre si. No entanto, consideramos poder afirmar que os municípios algarvios têm vindo a caminhar no sentido de uma maior aproximação aos cidadãos. Constata-se, ainda, que os cidadãos podem consultar a informação directamente nas câmaras municipais como on-line através do sítio do município. Embora estes sejam, na maioria dos municípios, pouco interactivos.

Confirmamos, também, que o licenciamento de obras particulares é a área onde se registam mais conflitos entre os cidadãos e as câmaras municipais. Estes conflitos, em muitos casos, evoluem para reclamações que, em regra, são encaminhadas para conhecimento do presidente de câmara; e o que distingue os municípios, entre si, é a forma de tratamento (circuito de informação) e a utilização que fazem desses *inputs* e respectivos *outputs*, ou seja, apesar de todos dedicarem especial atenção à resolução das reclamações efectuadas pelos munícipes, ainda não são todas as câmaras municipais que fazem desse indicador um elemento de referência para avaliar o processo de aprendizagem e de aperfeiçoamento da organização.

Registamos ainda, pela negativa, que os municípios promovem a participação pública, sobretudo, quando a legislação a tal obriga. Ainda que os mesmos

fundamentem essa postura pelo facto de assim obterem uma maior celeridade dos processos de decisão, tal revela que não consideram a participação dos cidadãos como um aspecto determinante para a qualidade da gestão municipal e um direito de cidadania absolutamente inalienável nas modernas democracias.

Concluimos, também, que os municípios, à excepção do referendo local, utilizam uma vasta panóplia de instrumentos para promoverem a governança, ainda que todos sintam grandes dificuldades em dinamizar a participação dos cidadãos. No entanto, todos os municípios são unânimes em reconhecer que as juntas de freguesia têm sido parceiros indispensáveis na dinamização do processo de participação dos cidadãos.

Podemos, ainda, perceber que os executivos municipais são sensíveis à necessidade de envolverem os cidadãos no processo de tomada de decisão, e que as decisões que tomam são influenciadas pelas opiniões que estes lhes transmitem. Contudo, apesar de todos serem unânimes em reconhecer que a dinamização da participação dos cidadãos no processo de decisão, até à presente data, não trouxe quaisquer consequências negativas para os respectivos municípios, não podemos deixar de registar que existem alguns, casos de Loulé e de Aljezur, que admitem que essa participação possa causar problemas, dependendo das áreas em que a mesma ocorra, nomeadamente quando relacionada com a gestão financeira municipal. Aliás, se recordarmos que somente um dos dez municípios que responderam ao questionário – “curiosamente” o município de Aljezur – está a implementar o orçamento participativo, somos levados a afirmar que, apesar do que a maioria afirma, todos apresentam uma forte resistência a cederem aos cidadãos a possibilidade destes intervirem de forma mais directa no desenho do orçamento municipal.

Outra “novidade” é o facto de todos os municípios classificarem a colaboração com a AC de “positiva” ou “muito positiva”. Outra “boa notícia” é podermos afirmar que a sustentabilidade entrou, definitivamente, no léxico municipal algarvio, já que todos os municípios têm em curso ou previsto algum projecto para implementação do conceito de desenvolvimento sustentável nos respectivos concelhos, com o propósito de promoverem a qualidade de vida, o desenvolvimento económico de longo prazo e o combate à exclusão social.

No que respeita aos novos instrumentos de governança – Agenda 21 Local, OP, Plano Municipal de Ambiente, a Carta Educativa Municipal, a Rede Social, o Conselho Municipal de Juventude e a Carta Municipal de Ruído – podemos afirmar que à excepção do orçamento participativo, todos são utilizados, se bem que a realidade seja distinta de município para município, ainda que não possamos afirmar, em rigor, qual o respectivo grau de utilização efectiva.

A análise dos dados recolhidos nos Anuários Estatísticos da Região Algarve, INE, publicados entre 1995 e 2008, respeitantes ao período entre 1993 e 2007, permitiu-nos concluir que a acção dos executivos municipais está subordinada aos ciclos eleitorais. De tal forma que tanto as receitas como as despesas, de capital ou correntes, evoluem de modo a que possam produzir mais elevados níveis de satisfação dos eleitores nos anos em que as eleições autárquicas têm lugar, concentrando as obras (investimentos) e diminuindo as receitas correntes nesses anos, sendo que as decisões “impopulares”, diminuição do investimento e aumento global das receitas correntes, ocorrem nos dois anos imediatamente seguintes às eleições.

Capítulo VI – A GOVERNANÇA MUNICIPAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE LOULÉ

«Devemos sempre incentivar a participação das pessoas. Mesmo que isso signifique maiores atrasos e alterações, esses terão sempre custos menores do que os custos de fazer algo que não vai ao encontro daquilo que as pessoas pensam que deva ser feito. Mesmo quando nós, dirigentes ou alguém que tenha a responsabilidade de decidir, pensemos que o correcto seja uma dada decisão, se percebermos que a mesma não é aceite pela maioria das pessoas, devemos-nos interrogar novamente. Porque se essa decisão não vai ao encontro daquilo que as comunidades querem, certamente que a mesma não vai resolver os seus problemas. As decisões que tomamos têm que ser mais importantes para as pessoas do que para nós.»

Seruca Emídio
Presidente da Câmara Municipal de Loulé, 2009

«A decisão pura e dura deve ser do executivo municipal. Agora o processo para se chegar à decisão, deve ter um aprofundamento e a participação dos cidadãos. E essa participação deve ser incentivada, acarinhada e promovida. Porque só incentivar, fazer a democracia naquele fim-de-semana, naquele dia, hoje é o dia em que vamos fazer democracia..., a democracia tem que ser uma prática normal. Uma prática interiorizada pelos eleitos locais. Não podemos mais continuar a tomar as grandes decisões, sem se ouvir antes os cidadãos.»

Joaquim Vairinhos
Ex. Presidente da Câmara Municipal de Loulé, 2009

6.1 As principais características do município de Loulé

Loulé é sede e designação do maior município algarvio, com 764,20 km²⁷⁴ de área, constituindo 15% do território do Algarve. Possui uma localização central é o mais populoso dos municípios algarvios, com um total de 64.798 habitantes⁷⁵. Está ainda subdividido em 11 freguesias⁷⁶ e no que concerne aos seus limites territoriais, tem fronteira a norte com o município de Almodôvar (Alentejo); a leste com os municípios de Alcoutim, Tavira e São Brás de Alportel; a sueste com o município de Faro; a sudoeste com o município de Albufeira; a oeste com o município de Silves; e a sul com

⁷⁴ Vide Anuário Estatístico da Região Algarve de 2007, pág. 31, INE IP (2008).

⁷⁵ Vide Anuário Estatístico da Região Algarve de 2007, pág. 61, INE IP (2008).

⁷⁶ Essas freguesias são respectivamente Almancil, Alte, Ameixial, Benafim, Boliqueime, Quarteira, Querença, Salir, São Clemente (Loulé), São Sebastião (Loulé) e Tôr.

o litoral no Oceano Atlântico. E para que se possa ter uma ideia do seu carácter ímpar, pelo menos ao nível do Algarve, saliente-se o facto de o concelho possuir 2 cidades, respectivamente Loulé (sede do município) e Quarteira, e ainda 2 vilas, nomeadamente Almancil e Salir.

No que concerne ao clima, à semelhança da região algarvia, o concelho de Loulé caracteriza-se por possuir um clima temperado do tipo mediterrânico, com Invernos amenos e chuvosos e Verões quentes e secos. A temperatura média anual é da ordem dos 17.º C e a média anual da humidade relativa situa-se entre os 50% e os 75%.

Sob o ponto de vista físico, apesar de habitualmente se referir que Loulé é divisível em três zonas, o rigor obriga-nos a que tenhamos que identificar que as mesmas são quatro: i) Litoral; ii) Barrocal; iii) Beira-Serra; e iv) Serra. E cada uma destas zonas, de que falaremos seguidamente, pela diversidade de condições naturais que possuem, acabaram por se desenvolver de forma diferenciada, conduzindo a que, ao longo dos tempos, fossem aparecendo desigualdades entre si, seja ao nível da ocupação humana, como do seu desenvolvimento económico.

O litoral, que representa 12% da área do município, possui uma marina, um porto de pesca, 11 campos de golfe, uma faixa de praia com a extensão de 16 km e é ainda onde se localizam a quase totalidade dos empreendimentos turísticos do concelho, concentrando-se aí o maior número de camas de cinco estrelas da região algarvia. Estes factores fazem com que seja nesta zona que se verifica a maior densidade populacional, se desenvolvem as principais actividades económicas e, como tal, onde existe mais dinamismo económico.

O barrocal, que compreende 37% do território, caracteriza-se por ser uma zona onde as condições morfológicas e a falta de água no subsolo determinaram uma diminuição progressiva da sua atractividade, sobretudo até à década de 80, na justa medida em que o litoral se foi desenvolvendo. Mas essa tendência inverteu-se significativamente nestas últimas duas décadas, devido não só ao facto de as suas encostas viradas a sul terem passado a ser bastante procuradas para a habitação dispersa, como por se ter verificado uma melhoria significativa das condições para fixação das populações. E a tudo isto não podemos deixar de acrescentar que é nesta zona que se localiza a sede do concelho, pelo que todo um conjunto de equipamentos e serviços, públicos e privados se encontram lá sedeados, o que faz com que esta possua sempre uma atractividade apreciável.

A beira-serra, frequentemente englobada na serra ou no barrocal, representa 12% da área do concelho e constitui a chamada Gola Vulcano Sedimentar. Trata-se de uma faixa significativamente povoada e agricultada, como consequência da qualidade apreciável dos seus solos. É ainda aqui nesta área que se localizam as sedes de freguesia de Alte, Benafim, Salir, Tôr e Querença.

A serra, que representa quase metade do território concelhio (47%), é formada por solos esqueléticos e que apresentam uma morfologia bastante declivosa, a qual tem vindo continuamente a sofrer um enorme declínio, que se acentuou nestas últimas décadas, apesar dos significativos investimentos municipais efectuados. Prova do que afirmamos podemos encontrar nos aglomerados tradicionais aí existentes que, contrariando a tendência do restante concelho, têm vindo a sofrer uma constante

diminuição dos seus efectivos populacionais e registado, em consequência disso, um acentuado aumento da idade média dos residentes.

Ao abordarmos a evolução demográfica do município louletano, temos que referir que desde que existem registos da sua evolução, que o primeiro crescimento demográfico com alguma expressão dá-se nos anos 30 do século XX, como resultado de uma actividade agrícola e piscatória florescente, propícia à fixação da população. Na década de 40, do mesmo século, este crescimento populacional torna a diminuir um pouco, só se voltando a registar a inversão dessa tendência a partir dos anos 70. Para tal contribuiu, significativamente, a chegada de importantes contingentes de habitantes das ex-colónias, a partir de 1974, bem como de outras regiões do país e do estrangeiro. Mas é nos anos 80, com a crescente actividade económica, em resultado da atracção turística do concelho, que o crescimento populacional ganha um enorme impulso. De tal forma que para que se possa ter uma verdadeira noção do aumento populacional verificado, basta referir que em 1993 o município de Loulé possuía 46.960 habitantes e que em 2006 esse valor se fixava em 63.905 habitantes. Ou seja, entre 1993 e 2006, pouco mais que uma década, dá-se um acréscimo de 16.945 habitantes o que significa que nesse período a população cresceu 36,08%, se bem que este aumento se deva ao saldo migratório e não ao saldo natural.

Para os valores do saldo migratório contribuíram positivamente as freguesias com maior capacidade de atracção (Quarteira, Almancil, São Clemente e São Sebastião) e no sentido inverso as freguesias do interior, em resultado não só do aumento da taxa de mortalidade e diminuição da taxa de natalidade, como pela dificuldade de aí se fixar a população, destacando-se, neste particular, as freguesias de Alte, Ameixial e Benafim.

Ainda no que respeita à população do concelho, mais precisamente quanto à sua distribuição por sectores de actividade, podemos afirmar que a população activa se encontra predominantemente no sector terciário. Aliás, a terciarização é uma característica marcante em toda a economia do Algarve, o que se traduz num peso invulgarmente baixo do peso da indústria, se bem que no caso particular do município louletano, seja importante destacar a existência da indústria cimenteira, de produção de betão e outros materiais betuminosos, as pequenas unidades de produção de cerâmicas, corte de pedra e materiais de construção, panificação, serralharia, tipografia e a indústria extractiva⁷⁷, o que, de algum modo, o diferencia dos demais municípios algarvios.

6.2 A estrutura organizacional: “*the polity*”

A Revolução de Abril de 1974, conforme referimos nos capítulos II e III, marca o momento em que os municípios passam a deter um papel ímpar na organização democrática do Estado, bem como na prossecução do desenvolvimento e bem-estar das populações dos respectivos territórios, consagrados que estão estes desígnios na CRP de 1976, rompendo em definitivo com o municipalismo corporativo até então vigente e instituindo uma nova estrutura de poder político: o Poder Local.

Foi, pois, no sentido de promover a participação dos cidadãos que os municípios portugueses procuram organizar-se, fazendo com que passássemos, progressivamente, de uma administração municipal centralizada e majestática, para uma administração pluralista e participada, formal e informalmente, constituída por uma rede de agentes e

⁷⁷ Para um conhecimento mais aprofundado das características actuais do município de Loulé, sugere-se a leitura do Diagnóstico Selectivo – Relatório Final, elaborado pela CESUR, em Maio de 2007, no âmbito da Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé, <http://www.forumloule21.org>

instituições com interesses conflitantes entre si e nem sempre coincidentes com a representação que os órgãos municipais fazem do interesse público.

A complexidade inerente à gestão de uma rede desta natureza, obrigando à criação de um modelo relacional de geometria variável, ao qual o desenho tradicional da administração local nem sempre consegue dar resposta, levou a que os municípios, para além da sua forma tradicional de representação do interesse colectivo local (presidente de câmara, câmara municipal e assembleia municipal), cuja parte operativa se encontra comumente vertida no organigrama municipal, procurassem novas formas e desenhos institucionais que lhes permitissem promover melhor a reinvenção das políticas municipais e a criação de mecanismos alternativos de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. E foi assim que a par da expansão da administração tradicional, a câmara municipal de Loulé, de certa forma pioneira, sobretudo ao nível do Algarve, avançou para a criação e participação em novas entidades públicas e privadas, de que são exemplo, entre outras, a Fundação António Aleixo e as empresas municipais mistas⁷⁸.

Relativamente ao que designamos por “administração tradicional”, de que daremos conta, temos a referir que o primeiro organigrama da câmara municipal de Loulé após a instituição do Poder Local, remonta a Abril de 1987⁷⁹, o qual foi aprovado

⁷⁸ Relativamente a estas últimas, dado o interesse de que se revestem na compreensão das dinâmicas de governança no município de Loulé, propomos a leitura do trabalho efectuado no âmbito da disciplina de Gestão Autárquica, intitulado “Governança Municipal – O papel das empresas mistas de capitais maioritariamente públicos no desenvolvimento local”, realizado no âmbito do Curso de Mestrado em Administração e Desenvolvimento Regional, promovido pela Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, 2008-2009.

⁷⁹ Vide Diário da República, II Série, n.º 97, de 28 de Abril de 1987.

sob a presidência da câmara de José Cavaco⁸⁰, eleito em Dezembro de 1985 integrando as listas do Partido Social-Democrata.

A importância da criação desse organigrama foi enorme. Para que possamos ter uma noção mais exacta desse facto, basta referir que à data da sua criação, a dimensão da estrutura dirigente⁸¹ da câmara se resumia a três pessoas, mais precisamente um tesoureiro e dois chefes de secção⁸² – que à luz da legislação em vigor, já sequer possuem esse estatuto – o que nos permite facilmente perceber que se tratava de um quadro de dirigentes extremamente exíguo para assegurar a direcção dos serviços municipais, garantir a prossecução das atribuições do município e atender aos legítimos anseios dos cidadãos.

Esse regulamento de organização dos serviços municipais estabelecia a existência de quatro grandes áreas respectivamente: i) Departamento dos Serviços Administrativos; ii) Departamento Técnico de Obras e Serviços Urbanos; iii) Departamento dos Serviços de Desporto, Cultura, Educação e Acção Social; e iv) Gabinete de Apoio ao Presidente. Estes serviços compreendiam ainda divisões, gabinetes, serviços, repartições, secções ou sectores, sendo que o seu propósito, conforme referido no artigo 1.º do referido regulamento de organização dos serviços da

⁸⁰ Encontra-se no anexo D (pág. 263 a 269) a entrevista concedida por José Cavaco, no dia 23 de Junho de 2009, no âmbito da presente dissertação de mestrado.

⁸¹ Na altura o pessoal dirigente integrava os directores de departamento; chefes de divisão; chefe de repartição; tesoureiro e chefes de secção. Posteriormente os chefes de repartição e os chefes de secção foram “extintos”, tendo sido substituídos pela figura do coordenador técnico, se bem estes deixassem de integrar o pessoal dirigente.

⁸² Esta situação pode ser confirmada no quadro de pessoal publicado em anexo ao regulamento de organização dos serviços da câmara municipal de Loulé (Diário da República, II Série, n.º 97, de 28 de Abril de 1987).

câmara municipal, era «a prossecução das atribuições a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84⁸³, de 29 de Março».

Foi com esta alteração que, para além de se estabelecer um quadro de pessoal com um total de 611 funcionários, a câmara municipal passou a possuir, pela primeira vez, três directores de departamento, cinco chefes de divisão, dois chefes de repartição, um tesoureiro e cinco chefes de secção.

A enumeração destes diversos pormenores do organigrama municipal de 1987, em comparação com a realidade anterior, servem para comprovar que este organigrama constituiu o primeiro grande esforço de organização e sistematização do funcionamento da câmara municipal de Loulé, procurando dar aos funcionários e aos munícipes um quadro de referência que permitisse a estes perceberem quem era quem dentro da organização municipal e o que competia a cada serviço efectuar.

Pelo que pudemos apurar nas entrevistas efectuadas aos cidadãos, ainda vivos, que presidiram à câmara municipal entre 1974 e 1987, respectivamente Barros Madeira⁸⁴, Mendes Bota⁸⁵ e José Cavaco, o que os impediu de avançar mais cedo na reorganização dos serviços municipais foi a prioridade dada à consolidação do processo democrático e à organização das eleições autárquicas de 1976 e, posteriormente, as normas constantes no Código Administrativo.

⁸³ O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, produziu a primeira alteração à Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro. Lei esta que foi a primeira aprovada após a Constituição de 1976, estabelecendo quais as atribuições das autarquias locais e as competências dos respectivos órgãos num regime democrático. Embora, aquando da aprovação do referido regulamento de organização dos serviços da câmara municipal de Loulé, este decreto-lei já tivesse também ido alterado pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro.

⁸⁴ Encontra-se no anexo D (pág. 250 a 255) a entrevista concedida por Barros Madeira, no dia 14 de Maio de 2009, no âmbito da presente dissertação de mestrado.

⁸⁵ Encontra-se no anexo D (pág. 256 a 262) a entrevista concedida Mendes Bota, no dia 2 de Maio de 2009, no âmbito da presente dissertação de mestrado.

A propósito do Código Administrativo, então em vigor, convém sublinhar que o mesmo possuía normas que ao condicionarem a estrutura e organização dos municípios a um modelo centralizador, pelo que contrárias aos princípios constitucionais sobre a autonomia das autarquias locais e a consagração do poder local, impossibilitava os autarcas de organizarem os serviços municipais de modo a que estes pudessem satisfazer adequadamente as necessidades crescentes das populações. Só com a publicação do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, que extingue o quadro geral administrativo dos serviços externos⁸⁶ do Ministério da Administração Interna, na parte correspondente às autarquias locais (artigo 13.º) e ao revogar as disposições do Código Administrativo e demais legislação contrárias ao referido diploma (artigo 18.º), foi possível aos municípios organizarem-se para poderem dar efectivo cumprimento às atribuições que possuíam.

Em Novembro de 1990 sucede a primeira alteração ao quadro de pessoal e de organização dos serviços municipais⁸⁷. Tratou-se de uma alteração que aconteceu, diríamos naturalmente, como consequência lógica do resultado das eleições autárquicas de Dezembro de 1989, o qual torna a colocar o partido socialista na liderança do município de Loulé, após um curto período entre 1976 e 1979.

A alteração efectuada ao organigrama pelo executivo municipal liderado pelo socialista Joaquim Vairinhos⁸⁸ constitui, em nossa opinião, outro momento de viragem

⁸⁶ O quadro geral administrativo tinha sido criado nos termos do Decreto-Lei n.º 27.424, de 31 de Dezembro de 1936.

⁸⁷ Este regulamento de organização dos serviços municipais da câmara municipal de Loulé encontra-se publicado no Diário da República, II Série, n.º 274, de 27 de Novembro de 1990.

⁸⁸ Encontra-se no anexo D (pág. 270 a 280) a entrevista concedida por Joaquim Vairinhos, no dia 20 de Maio de 2009, no âmbito da presente dissertação de mestrado.

na organização dos serviços municipais. Se no mandato de José Cavaco já tinha sido visível a preocupação dos «administradores municipais» em dotarem a câmara municipal de um corpo de dirigentes que permitisse organizar os serviços de acordo com as atribuições que município possuía e dar corpo às políticas municipais delineadas pelo executivo municipal, este novo organigrama torna claro que o novo elenco municipal perceberá que existiam áreas que só sendo funcionalmente subdivididas possibilitavam uma melhor operacionalização dos serviços e a efectiva responsabilização dos funcionários e dirigentes pelos resultados obtidos.

Após essa primeira alteração do regulamento de organização dos serviços municipais, Joaquim Vairinhos promoveu outras duas alterações, respectivamente em 1996 e 1999⁸⁹, de modo a melhor ajustar o funcionamento da autarquia às competências e atribuições do município, conferindo, progressivamente, uma maior “autonomia” aos dirigentes. Sendo este um processo que, podemos afirmar, se tornou irreversível, na medida em que recuar compromete o próprio funcionamento da câmara municipal.

TABELA 3
Câmara Municipal de Loulé
Dirigentes municipais

	1987	1990	1996	1999	2005	2006	2008
Director municipal					1	1	1
Director de departamento	3	8	6	6	7	8	8
Director de projecto		1	2	3	3		
Chefe de divisão	5	23	22	25	28	32	29

Fonte: Dados fornecimentos pela Divisão de Recursos Humanos, Formação e Qualificação da Câmara Municipal de Loulé.
Elaborado pelo autor

Na tabela 3 podemos verificar que a partir de 1990, até hoje, os sucessivos executivos municipais louletanos estabeleceram que o número mínimo de dirigentes

⁸⁹ A segunda (1996) e terceira alteração encontram-se publicadas respectivamente no Diário da República, II Série, n.º 75, de 28 de Março de 1996, e no Diário da República, II Série, n.º 146, de 25 de Junho de 1999.

necessários para assegurar o cumprimento das atribuições do município se situa em torno dos 30 dirigentes. E que a partir da parte final do primeiro mandato de Seruca Emídio⁹⁰, eleito presidente de câmara em Dezembro de 2001, mais precisamente em Março de 2005, esse valor médio de dirigentes aumenta, passando a situar-se em torno dos 40 dirigentes.

Com Seruca Emídio que a alteração do organigrama municipal continua a efectuar-se com frequência, tendo até à presente data efectuado três alterações⁹¹, respectivamente em 2005, 2006 e 2008. Julgamos que tal se deve, sobretudo, ao progressivo aumento das competências transferidas da AC para os municípios, nomeadamente na sequência da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (posteriormente alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), ao que se juntaram as competências transferidas dos governos civis para os municípios, com a publicação do Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de Novembro⁹² e ainda toda uma série de legislação dispersa que vai surgindo nos mais diversos domínios e que tem obrigado a que as câmaras municipais tenham que adaptar, sistematicamente, a sua estrutura funcional as novas exigências que se lhe colocam.

Ainda no âmbito da estrutura e organização dos órgãos e serviços autárquicos, de salientar a recente publicação do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro, que no

⁹⁰ Encontra-se no anexo D (pág. 281 a 287) a entrevista concedida por Seruca Emídio, no dia 18 de Maio de 2009, no âmbito da presente dissertação de mestrado.

⁹¹ Essas alterações encontram-se publicadas respectivamente no Diário da República, II Série, n.º 56, de 21 de Março de 2005; no Diário da República, II Série, n.º 55, de 17 de Março de 2006; e no Diário da República, II Série, n.º 35, de 19 de Fevereiro de 2008.

⁹² Este decreto-lei transfere para as câmaras municipais diversas competências dos governos civis em matéria consultivas, informativas e de licenciamento. E neste último de referir o licenciamento da actividade de guarda-nocturno; venda ambulante de lotarias; arrumador de automóveis; realização de acampamentos ocasionais; exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas; realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; venda de bilhetes para espectáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; realização de fogueiras e queimadas e realização de leilões.

seu artigo 9.º abre a possibilidade de os municípios adoptarem um modelo organizacional mais operativo e que, em nosso entendimento, potencia um melhor aproveitamento das novas tecnologias de informação. Se bem que o facto de a legislação permitir que as câmaras municipais se adaptem às novas regras até ao final do ano de 2010 (artigo 19.º), não permita, no imediato, saber quais as repercussões que esta alteração trará ao seu dia-a-dia.

O processo legislativo, que claramente escapa ao controlo dos municípios, impõe a estes, sucessivamente, novos desafios. A publicação da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, que estabelece os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), cujo âmbito abrange as autarquias locais, obrigando a que a gestão dos recursos humanos passasse a ser baseada em mapas de pessoal, actualizados anualmente, nos quais são identificados os postos de trabalho necessários à execução das actividades do município, as quais se encontram naturalmente condicionadas pelas atribuições, objectivos (plurianuais e anuais) e recursos financeiros disponíveis, numa lógica de gestão por objectivos (n.º 1 e 2 do artigo 4.º da LVCR), já apontava, como veio a ser imposto pelo Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro, que a câmara municipal tivesse que fazer uma série de reajustamentos no desenho organizacional do município (que se encontram em curso).

A entrada em vigor do referido diploma em 1 de Janeiro do ano de 2009, por força da publicação do Regime de Contrato de Funções Públicas⁹³, produziu uma profunda ruptura com o anterior regime jurídico aplicável aos trabalhadores da Administração Pública, até então designados “funcionários públicos”, obrigando a que se efectuassem

⁹³ Vide Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

as transições dos funcionários para as novas carreiras previstas no artigo 49.º da LVCR, passando-se das 653 carreiras do regime geral e das 119 do regime especial existentes, para um total de 3 carreiras, respectivamente técnico superior, assistente técnico e assistente operacional. Esta realidade, como facilmente se perceberá, obrigou a que a autarquia louletana, em conformidade com o disposto nos artigos 4.º e 5.º e artigo 49.º da LVCR, tivesse que elaborar o respectivo mapa de pessoal, pois a partir da referida data encontravam-se revogadas as normas relativas, aos entretanto extintos, quadro de pessoal⁹⁴.

No mapa de pessoal encontra-se estabelecido o número de postos de trabalho entendidos como necessários pelos órgãos municipais competentes para a prossecução das competências atribuídas por lei⁹⁵ ao município, organizado de acordo com as funções e competências que aos trabalhadores incumbe cumprir e/ou executar por cargo / carreira / categoria, conforme previsto no anexo à LVCR, e integrado na respectiva unidade orgânica, de acordo com o regulamento orgânico da câmara municipal⁹⁶. O mapa de pessoal, alterado em 17 de Junho de 2009 pela câmara municipal, e aprovado pela assembleia municipal⁹⁷, no exercício da competência que lhe é conferida pelo n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, fixou em 1.760 os postos de trabalho necessários para executar as actividades da câmara municipal, sendo que 1.582 já se encontram providos e 178 são funcionários a recrutar.

⁹⁴ A Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, que alterava o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, que estabelecia o regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais, foi revogada por força do disposto na alínea a) do artigo 116.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR).

⁹⁵ Vide artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

⁹⁶ O regulamento orgânico da câmara municipal de Loulé, em vigor, encontra-se publicado no Diário da República, 2.º série, n.º 35, de 19 de Fevereiro de 2008, Aviso n.º 4202/2008.

⁹⁷ Os elementos detalhados sobre o referido mapa de pessoal da câmara municipal de Loulé se encontram publicitados por edital, afixado nos locais públicos de estilo, em 2 de Julho de 2009, podendo também ser consultado na Divisão de Recursos Humanos, Formação e Qualificação.

Para percebermos a evolução dos recursos humanos na câmara municipal de Loulé basta compararmos o total de funcionários definidos no quadro de pessoal de 1987 com o actual mapa de pessoal de 2009, para constatarmos, em pouco mais de 20 anos, que o total de funcionários directamente afectos à câmara municipal de Loulé quase triplicou. E se ao total de funcionários directamente vinculados ao município, juntarmos os trabalhadores existentes nas quatro empresas municipais⁹⁸ – cujo número não conseguimos apurar, mas que são, seguramente, algumas largas dezenas – podemos afirmar que a câmara municipal de Loulé se reveste da maior importância nos mais diversos domínios municipais, nomeadamente no plano social, e mais concretamente ao nível do emprego directo. E que a mesma é não só a maior entidade empregadora do concelho, como julgamos também será, apesar de não possuímos dados concretos para confirmá-lo, o maior empregador sediado no Algarve.

Gostaríamos de ter obtido os dados que nos permitissem concluir acerca das razões que conduziram a um tão significativo aumento do número de funcionários municipais, num tão curto espaço de tempo, cujo número exacto também não conseguimos obter. No entanto, como anteriormente referimos, a contínua transferência de atribuições do Estado para os municípios, e a necessidade destes garantirem a adequada manutenção e funcionamento da vasta rede de infraestruturas e equipamentos criados para cumprimento dessas atribuições, terá sido certamente o factor que mais contribuiu para que o município louletano se visse “obrigado”, sucessivamente, a proceder à contratação de pessoal qualificado e não qualificado.

⁹⁸ Estas empresas são respectivamente a Inframoura EM, Infraquinta EM e Infralobo EM (detidas pelo município de Loulé em 51% do capital social) e a empresa Loulé Concelho Global – Equipamento e Eventos Municipais, EM (cujo capital é detido na sua totalidade)

6.3 Políticas públicas locais: “*the policies*”

Para compreendermos o processo de elaboração das PPL, importa perceber como se chegou aos nossos dias e, sobretudo, ter em conta que a elaboração destas tem subjacente aquela que é a competência “nobre” do município: a ocupação ordenada do território.

Em Portugal, podemos estabelecer que as PPL arrancam em 1934, com a obrigatoriedade imposta por Duarte Pacheco às câmaras municipais para que estas procedessem à elaboração de planos gerais de urbanização nas respectivas sedes de município, bem como em todas as localidades com mais de 2.500 habitantes que entre dois recenseamentos consecutivos acusassem um aumento populacional superior a 10%, e ainda nas respectivas zonas com interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico.

Mas essa foi uma intenção que, na verdade, acabou por não se concretizar. Para tal contribuiu, em muito, o facto de na maior parte do país não existirem levantamentos topográficos, nem o Estado ter afectado os recursos necessários à sua elaboração. E como os levantamentos topográficos constituem um suporte indispensável a qualquer processo de planeamento do território, este propósito acabou por não passar de uma boa intenção. O que se lamenta, pois caso tal se tivesse concretizado, muito provavelmente alguns dos “atentados” urbanísticos existentes no país, na sua maior parte aprovados no período que imediatamente se seguiu ao 24 de Abril de 1974, nunca tivessem acontecido.

O PREC⁹⁹ foi, ao nível do planeamento municipal, sem dúvida, o período que mais turbulência produziu no século que findou. Existiam outras preocupações mais prementes, nomeadamente a consolidação do processo democrático, mas hoje não restam dúvidas que o planeamento e ordenamento do território deveria ter sido uma das principais prioridades do novo poder democrático.

A preocupação com o planeamento das PPL só ganha fôlego na década de oitenta, na sequência das atribuições e competências que o Estado estabelece para os municípios¹⁰⁰, com a publicação do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, o qual institui a obrigatoriedade de todos os municípios portugueses possuírem um PDM, definindo o seu âmbito (artigo 2.º), objectivos (artigo 3.º) e metodologia de elaboração (artigo 12.º).

No Algarve, só na década de 90 é que são aprovados os primeiros PDM's, sendo que o PDM de Loulé¹⁰¹ é publicado em Diário da República em 24 de Agosto de 1995. E no caso do município louletano, a dinâmica criada com a elaboração do respectivo PDM¹⁰², permitiu à câmara municipal, entre outros aspectos, i) generalizar a utilização de cartografia actualizada em base digital, o que aumentou muito significativamente a capacidade operativa do tratamento de informação e do próprio desenho dos planos com

⁹⁹ O Processo Revolucionário em Curso (PREC) foi um período marcante para a sociedade portuguesa, o qual decorreu entre a Revolução dos Cravos e a aprovação da Constituição da República. Trata-se, no entanto, de uma designação que é apenas normalmente usada para designar o período decorrente entre Março e Novembro de 1975. Numa perspectiva mais simples e não-ideológica, o PREC constituiu a reacção da esquerda revolucionária aos resultados das eleições de 25 de Abril de 1975 para a Assembleia Constituinte que deram uns magros 12.46% ao PCP e resultados residuais aos demais partidos de esquerda revolucionária, ao passo que o PS obteve 37.87% dos votos expressos e o PPD 26.39%.

¹⁰⁰ Vide Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro.

¹⁰¹ Vide Resolução de Conselho de Ministros n.º 81/95, publicado no Diário da República, I Série-B, n.º 195, de 24 de Agosto de 1995.

¹⁰² O PDM de Loulé, de acordo com os dados constantes no livro “Comunicações do Colóquio Internacional – Os Desafios do Planeamento Estratégico”, editado em 1998, pela câmara municipal de Loulé, e confirmado pelo então presidente de câmara, Joaquim Vairinhos, foi elaborado internamente, o que constituiu caso único no Algarve, envolvendo uma equipa de dezasseis técnicos, dos quais dois exclusivamente afectos a esse fim, contanto com o apoio, de modo pontual, de assessoria externa.

base em equipamentos e programas informáticos; assim como ii) renovar, ampliar e formaram quadros técnicos ligados ao planeamento e à gestão urbanística, contribuindo, decisivamente, para que o município não mais tivesse abandonado a preocupação com o planeamento.

É nessa senda que se integra, pouco após a entrada em vigor do PDM, a realização de um colóquio internacional, a 5 a 6 de Dezembro de 1996, no Cine-Teatro Louletano, subordinado ao tema: “Os desafios do planeamento estratégico”¹⁰³. A preocupação com o planeamento estratégico, à época, traduziu-se numa iniciativa verdadeiramente inovadora no panorama algarvio, e que corresponde, em nossa opinião, à consolidação da importância que os executivos municipais passaram a dedicar às questões do planeamento, ainda que tal não traduza o seu rigoroso cumprimento, e um sinal claro da necessidade desses processos serem efectuados auscultando os parceiros locais e, não menos importante, procurando perceber e aprender com as experiências desenvolvidas em outros municípios, tanto em Portugal como no estrangeiro.

Com a eleição de Seruca Emídio para a presidência da câmara municipal de Loulé, em 2002, a preocupação com a planificação das PPL mantém-se. Ainda antes do final do seu primeiro mandato, concretizam-se ou começam a ganhar forma iniciativas tão importantes como: i) a criação da Comissão de Crianças e Jovens em Risco do Concelho de Loulé ¹⁰⁴; ii) a elaboração da Carta Educativa do Concelho de Loulé, iniciada em 2004 e concluída em 2006; iii) a Estratégia de Sustentabilidade do

¹⁰³ O programa do colóquio e as respectivas comunicações encontram-se publicados no livro “Comunicações do Colóquio Internacional – Os Desafios do Planeamento Estratégico”, editado em 1998, pela câmara municipal de Loulé.

¹⁰⁴ A CPCJ-Loulé foi criada ao abrigo da Lei n.º 147/99, e iniciou funções em 1 de Julho de 2002.

Concelho de Loulé¹⁰⁵ (ESCL), a qual teve início em Janeiro de 2005 e que após a sua apresentação em Fevereiro de 2006 aos diversos actores locais, conduziu à adopção da Agenda 21 Local; e iv) a criação do Plano de Acção da Rede Social do Município de Loulé¹⁰⁶, elaborado pela câmara municipal em parceria com as entidades que integram o Conselho Local de Acção Social (2005).

É ainda sob a sua presidência que os conselhos municipais ganham um novo impulso, se bem que a partir do segundo mandato estes tenham passado a reunir com diminuta frequência, assim como mais avança no que respeita à regulamentação de matérias da competência do município. E esta é uma matéria de particular importância, pois torna mais transparentes as relações entre o município e os cidadãos, na medida em que permite diminuir significativamente a discricionariedade no processo de decisão. Avançou-se para a criação de novos regulamentos, a actualização de outros e, em outros casos, a substituição integral dos existentes, alguns dos quais ainda da I República¹⁰⁷.

¹⁰⁵ A ESCL define-se como um processo estratégico, com uma perspectiva futura de 20 anos, o qual identifica um vasto conjunto de preocupações de ordem social, ambiental e económica, procurando, mediante uma avaliação pragmática da realidade, estabelecer prioridades nos diferentes domínios e definir linhas de rumo para os diversos instrumentos de planeamento político, nomeadamente quanto ao desenho do futuro plano director municipal. Este documento pode ser consultado no endereço electrónico: <http://sustentabilidade.cm-loule.pt/>

¹⁰⁶ Este documento pode ser consultado no site www.cm-loule.pt

¹⁰⁷ O actual Regulamento dos Mercados Municipais do Concelho de Loulé (aviso n.º 2464/2007, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 39, de 23 de Fevereiro de 2007) refere no seu preâmbulo que o anterior vigorava desde a «...data de 7 de Fevereiro de 1929.» e, não menos curioso, refere ainda nota justificativa que «...volvidos 77 anos o Regulamento dos Mercados Municipais do Concelho de Loulé não sofreu qualquer alteração.»

TABELA 4
Distribuição de Pelouros e Funções nos Mandatos Autárquicos

Pelouros e Funções	Mandatos Autárquicos					
	1990-1993	1994-1997	1998-2001	2002-2005	2005-2009	2009-2013
Planeamento	B	B	A	A	A	A
Urbanismo	B	B/A	A	A	A	A
Jurídica e de Contencioso	A	A	A	A	A	A
Obras Municipais	B	B	B/A	B	B	B
Rede Viária	B	B/A	A	B	B	B
Gestão Financeira	A	A	A/C	B	B	B
Património	B	B/C	A/C	B	B	B
Aprovisionamento e Contratação Pública	A	B/C	B/C	B	B	B
Empresas Municipais	#	A	A	B	B	B
Administração e Recursos Humanos	C	C	C	C	C	C
Qualidade	#	#	#	#	A	C
Acção Social	C	C	C	C	C	C
Educação	A	A	A/C	C	C	C
Bibliotecas	A	A	A	C	C	C
Relações Públicas	A	A	A	A	A	C
Salubridade	C	C	C	C	C	C
Transportes e Oficinas	B	B/C	C	B	C	C
Cultura	A	A	A	C	C	C
Juventude e Desporto	A	C	A/C	C	C	C
Desporto	A	A	A/C	C	C	C
Turismo	C	D	C	C	C	C
Ambiente e Espaços Verdes	C	C	C	C	C	C
Informática	C	A	C	C	C	C
Projectos e Candidaturas	#	#	A	B	B	C
Gabinete de Apoio ao Empresário	#	#	#	#	#	C
Contra-Ordenações	C	A	A	C	C	C
Fiscalização	A	B/A	A	A	C	C
Descentralização Administrativa	#	C	C	C	C	C
Higiene, Seg. e Saúde no Trabalho	#	#	#	#	A	C
Actividades Económicas	A	B/C	C	B	B	C
Plano Prevenção de Riscos de Gestão	#	#	#	#	#	C

Legenda:

A	Presidente da Câmara
B	Vice-Presidente
C	Vereadores com pelouro
D	Vereadores com pelouro (oposição)
#	Não existiam ou as câmaras municipais ainda não possuíam essa competência
	Quando está indicado B/A, B/C, A/C, significa que houve alteração do detentor do pelouro

Obs.:

- A legislação não determina uma nomenclatura específica para os pelouros e funções das câmaras municipais. Por essa razão, os executivos municipais alteram as suas designações e procedem ao ajustamento dos seus conteúdos ao longo dos mandatos.
- Alguns dos pelouros e funções indicados somente passaram a integrar as competências dos municípios no mandato de 2002-2005, com a nova redacção dada à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, ou aquando da transferência de competências dos governos civis para as câmaras municipais (Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de Novembro) e existem ainda pelouros e funções da competência exclusiva do presidente de câmara, pelo que não são delegáveis.
- Na construção do presente quadro não houve a preocupação de elencar todos os pelouros e funções pormenorizadamente, tendo-se decidido por indicar aqueles que são mais representativos da actividade desenvolvida pela Câmara Municipal de Loulé.
- O quadro foi construído com base em elementos disponibilizados pela Directora do Departamento de Administração e Recursos Humanos, Dra. Maria João Fonseca, em Novembro de 2009, não sendo possível abranger os mandatos entre 1974 e 1999.

A tabela 4, como podemos verificar, permite-nos visualizar a evolução dos “*policy-issues*”. E a primeira constatação que fazemos é que independentemente do partido que detém, transitoriamente, o poder de condução dos destinos do município, os pelouros do planeamento, urbanismo, contencioso, obras municipais, rede viária, gestão financeira, relações públicas e empresas municipais, se encontram sempre acometidos ao que designaríamos por “núcleo duro” do poder político local, respectivamente o presidente da câmara ou o vice-presidente, o único vereador com competência para substituí-lo nas suas faltas e impedimentos.

Daqui resulta, naturalmente, que no desenho das PPL haja um maior enfoque nas referidas áreas. Estas escolhas traduzem a relevância que a cúpula do poder local atribui às competências municipais que possuam maior impacto na actividade económica local e, não menos importante, a importância de que se reveste o controlo das áreas cujos resultados tenham uma tradução financeira, material e patrimonial, e que possam ser controláveis de modo a produzir benefícios percepcionáveis pelos munícipes (eleitores), coincidentes com os interesses associados à gestão do ciclo eleitoral autárquico.

Efectuando, em jeito de balanço, a análise ao que foram estes últimos 35 anos de PL, nomeadamente quanto à forma como as políticas públicas têm sido desenhadas no município louletano, sobretudo se comparado com o passado, concluímos que o saldo é francamente positivo. Tal não significa, porém, que as decisões adoptadas durante esse período não sejam nuns casos discutíveis e que noutros as mesmas não tenham passado de um conjunto de boas intenções. Contudo, o facto de as PPL terem passado a ser vertidas em documentos, que traduzem opções concretas, serem suportadas por regulamentos específicos, serem inscritos recursos específicos para a sua concretização

e, não menos importante, serem aprovadas nos órgãos próprios, eleitos democraticamente, traduz um salto enorme salto qualitativo, verdadeiramente singular na história do municipalismo português.

Se o percurso percorrido pelos governos locais até aqui foi difícil, os desafios que enfrentam actualmente, e no futuro, são muito mais complexos. A crescente preocupação dos cidadãos com a boa aplicação dos dinheiros públicos impõe aos governantes locais um enorme rigor nas políticas públicas que estabelecem, assumindo o seu bom desenho um papel angular num modelo de desenvolvimento municipal sustentado.

Aprofundar e agilizar o processo de participação cidadã, e progredirmos de um modelo de gestão que assenta, quase exclusivamente, na democracia representativa para uma gestão em que a democracia participativa detém um maior espaço, faz parte desse caminho. De outra forma, a distância entre representantes e representados tenderá a acentuar-se e a legitimidade dos primeiros será cada vez mais posta em causa pelos segundos, sendo que o município de Loulé não pode ficar alheio, nem está inume, a essa nova realidade.

6.4 Instrumentos da governança e parceiros: “*the politics*”

Nos capítulos II, III e IV, abordámos genericamente as atribuições e competências dos municípios “*the polity*”; o desenho das PPL e a sua operacionalização “*the policy*”; vejamos, por fim, como é efectuada a administração da participação e consulta, bem como o impacto e o “*feedback*” das PPL “*the politics*”.

No que concerne ao caso específico do município de Loulé, como julgamos terá acontecido em todo o país, a utilização dos instrumentos da governança e o estabelecimento de parcerias, pelo menos como hoje as entendemos, somente começaram a ser institucionalizados após a Revolução de Abril. Até então, como nos referiu Lopes Serra¹⁰⁸, presidente da câmara entre 1969 e 1972, as limitações das câmaras municipais eram enormes em todos os domínios. No caso da autarquia louletana, nem sequer, segundo o próprio, «... *existiam dirigentes, como hoje entendemos. Na época a estrutura visível do município de Loulé, nomeadamente na sua área administrativa eram meia-dúzia de pessoas.*» E para além disso, refere ainda, o município «...*não tinha recursos, nem existiam, como hoje, tantas pessoas disponíveis com habilitações adequadas, nem as câmaras municipais pagavam como pagam actualmente.*»

De Abril de 1974 até às eleições de Dezembro de 1976, a governança municipal, pelo menos nesses termos, não era uma preocupação de primeira linha. Como nos referiu Barros Madeira, presidente da comissão administrativa da câmara municipal de

¹⁰⁸ Encontra-se no anexo D (pág. 243 a 249) uma entrevista concedida Lopes Serra, no dia 12 de Junho de 2009, no âmbito da presente dissertação de mestrado.

Loulé entre 1974 e 1975, «... a comissão administrativa foi uma gestão a prazo. Uma gestão que não pode fazer projectos. E que para além da missão que tinha de ajudar no processo de consolidação democrático, lhe cabia resolver as situações que eram urgentes. O arranjo dos caminhos. As ruas. As pessoas pediam tudo e era impossível dar todas as respostas. Nesse tempo a gestão concentrava-se em dar resposta às questões básicas e imediatas.»

É após as primeiras eleições de 1976 que a câmara municipal, reforçada pela legitimidade democrática dos seus eleitos, começa a dar forma a um novo estilo de governança, em que a participação dos cidadãos passa a ter uma maior influência no processo de tomada de decisão. Mais não seja porque, a partir de então, o presidente de câmara, os vereadores e os deputados da assembleia municipal passam a estar sujeitos à avaliação regular dos cidadãos, nomeadamente aquando da realização das eleições autárquicas.

Por outro lado, o atraso de que o município padecia no que respeita a infraestruturas básicas nos mais diferentes níveis – electricidade; saneamento básico; rede viária; e educação – bem como a necessidade imperiosa de reorganização dos serviços municipais, era tão óbvio que, na verdade, todos conheciam o diagnóstico geral. As necessidades gerais encontravam-se naturalmente inventariadas, o que dispensava, de certo modo, a necessidade de auscultar as populações. O que importava era passar-se à acção. Apresentar obra.

Esse “salto” para a acção começa a ganhar forma em 1979. Mas é sobretudo com a eleição de Mendes Bota para presidente de câmara, em Dezembro de 1982, após ter sido

vice-presidente entre 1979 até então, que a câmara municipal estabelece como prática habitual a promoção de reuniões regulares com os técnicos da autarquia, com as juntas de freguesia, com empresários e com a população, em geral, passando a promover algo muito próximo daquilo a que presentemente designamos por gestão participativa. Nas palavras do próprio, «... *esse foi um dos grandes segredos da minha gestão. Não era uma gestão participativa, nos termos em que hoje se entende, mas era uma gestão muito participada. Desde o primeiro dia até o último do meu mandato, reservei sempre um dia dos cinco dias úteis da semana, além do sábado e domingo que eram dias em que contactava directamente com as populações, participando nas festas populares e efectuando inaugurações, para sair dos Paços do Concelho e visitar as freguesias do concelho. De manhã visitava uma freguesia e à tarde outra (o concelho de Loulé tinha então nove freguesias).*»

Mais tarde, entre 1985 e 1989, quando o executivo municipal passou a ser liderado por José Cavaco, estas práticas sofreram algumas alterações. Em nossa opinião, e pelo que resulta da análise da sua entrevista, julgamos que tal se deveu, por um lado, à diferença de estilos, e por outro, ao facto de em Abril de 1987, a câmara municipal ter passado a dispor, pela primeira vez, de um organigrama, o qual estabelecendo a existência de departamentos, divisões, repartições e secções, possibilitou ao presidente de câmara que este passasse a estar mais liberto para outras funções.

Como reconhece em entrevista José Cavaco, «...*reuniões regulares, efectivamente, não promovia...*» e não «... *possuía um dia da semana ou do mês específico para receber os dirigentes municipais...embora sempre que fosse necessário tomar determinadas decisões, nomeadamente no que respeita à construção de*

infraestruturas, chamava os dirigentes das respectivas áreas para recolher a sua opinião.» Com a implementação do organigrama, as questões da gestão corrente passaram a ser «...conduzidas pelos dirigentes...», e as próprias «... questões de fundo não avançavam sem que antes auscultássemos os dirigentes para que os mesmos expusessem os seus pontos de vista.»

A criação do organigrama surge, entre outras razões, pelo facto de José Cavaco ter percebido que, para beneficiar dos fundos comunitários ao dispor da câmara, na sequência da adesão de Portugal à UE¹⁰⁹, então CEE, a 1 de Janeiro de 1986, a mesma teria que se organizar de modo a que fosse capaz de apresentar candidaturas aos diferentes programas comunitários. E é nesse mesmo contexto que o executivo municipal por si liderado começa a perceber a necessidade de passar a auscultar as populações e os demais actores locais de modo mais organizado, pois os contributos recolhidos junto destes assumem-se como indispensáveis para suporte aos estudos de caracterização que tinham que acompanhar as candidaturas aos fundos comunitários.

As eleições de Dezembro de 1989 trazem um novo “inquilino” para os paços do concelho. O executivo municipal passa a ser liderado pelo socialista Joaquim Vairinhos, o qual, logo na fase inicial do seu mandato, enfrenta um período particularmente complexo. Desde logo, porque a Lei n.º 100/84, de 29 de Março, tinha trazido consigo um reforço significativo das competências dos municípios, sem que tivesse sido acompanhado do correspondente reforço de meios, e esses efeitos “perversos” começavam a fazer-se sentir no desenho do orçamento municipal. Por outro, como

¹⁰⁹ Para aprofundamento do tema, propomos a leitura dos livros “Integração Europeia, Relações Ibéricas e Política de Regionalização: Coesão, diversidade e cooperação territorial na União Europeia” (2009) e “A Governança Europeia: A política europeia no limiar de uma nova revisão dos tratados” (2007), ambos editados pela Colibri, e ainda o livro “O Tratado Constitucional e o Futuro da União Europeia”, editado pela Universidade do Algarve (2005), da autoria de António Covas.

refere Vairinhos na sua entrevista, o seu primeiro mandato como presidente de câmara «...coincidiu com a entrada em vigor de medidas governamentais muito limitadoras da gestão do nosso território», referindo-se «...concretamente ao primeiro PROTAL, ... e a obrigatoriedade da elaboração do PDM...». Desafios para os quais a câmara municipal não estava propriamente preparada.

O primeiro mandato de Joaquim Vairinhos caracteriza-se, entre outros aspectos, pelo estreitamento das relações com os actores locais. Como nos diz o mesmo, «...enveredamos por novos caminhos. Na área da democracia participativa, na área da descentralização de competências para as juntas de freguesia. Fizemos coisas que até ai nunca tinha acontecido e que vingaram, e hoje são prática seguida pelos executivos municipais que se seguiram e, de certa forma, uma prática copiada um pouco por todo o Algarve. Já ninguém se recorda que foi precisamente o executivo municipal por mim liderado que nesse período de 90 a 93, contratualizou pela primeira vez competências para as juntas de freguesia.» Vairinhos insiste também na ideia de que «...foi também fundamental o trabalho de articulação com a população, com o movimento associativo e com o movimento empresarial. Transformamo-nos em agentes de mobilização da sociedade civil». E aponta ainda que foi esse trabalho de articulação que possibilitou avançar-se com «...obras de que Loulé necessitava, e aguardava há décadas, e onde o nosso papel de mediação junto da Administração Central, ao lado dessas instituições, e de financiador, foi decisivo para começarmos a mudar Loulé.»

No âmbito desse trabalho de envolvimento dos cidadãos e do movimento associativo no processo de tomada de decisão, consideramos um marco a realização do I Congresso do Concelho de Loulé, nos dias 5, 6 e 7 de Abril de 1991, promovido pela

Casa da Cultura de Loulé, patrocinado pela câmara municipal, o qual contou com dezenas de comunicações e a participação de centenas de cidadãos nos diferentes painéis. Na comunicação de abertura do congresso, o presidente da câmara, Joaquim Vairinhos, refere que «... *uma gestão autárquica deve promover, apoiar, patrocinar os debates necessários e suficientes para o conhecimento profundo das realidades do Concelho ...*» e de que as conclusões do congresso constituiriam um «... *contributo importante para a elaboração do Plano Municipal do Ordenamento do Território Louletano.*»¹¹⁰

A publicação do PDM de Loulé, em 22 de Agosto de 1995, no segundo mandato de Joaquim Vairinhos, constitui, independentemente das críticas que lhe possam ser movidas, nomeadamente quanto à forma como o processo foi conduzido e aos erros de que enferma, um marco histórico no planeamento municipal. E mesmo que se tenha caído no erro de fazer gestão urbanística municipal com o PDM, quando tal deveria ser promovido através dos planos de urbanização – os quais, por razões que desconhecemos, praticamente não foram desenvolvidos – consideramos que as vantagens superaram, em muito, os inconvenientes.

É também no seu segundo mandato que a câmara municipal promove um colóquio internacional, entre 5 a 6 de Dezembro de 1996, no Cine-Teatro Loulé, subordinado ao tema: “Os desafios do planeamento estratégico”¹¹¹, o qual traduz, em nossa opinião, o reconhecimento por parte do «administrador municipal» que os processos de

¹¹⁰ Esta comunicação pode ser vista na íntegra no livro onde foram reunidas todas as comunicações apresentadas no I Congresso do Concelho de Loulé, nos dias 5, 6 e 7 de Abril de 1991, e pode ser consultada na Biblioteca Municipal de Loulé, Sophia de Mello Breyner.

¹¹¹ O programa do colóquio e as respectivas comunicações encontram-se publicados no livro “Comunicações do Colóquio Internacional – Os Desafios do Planeamento Estratégico”, editado em 1998, pela câmara municipal de Loulé.

auscultação dos parceiros locais, bem como à necessidade de conhecer as experiências desenvolvidas em outros municípios portugueses nesse domínio, é um processo irreversível. As grandes decisões passaram a ter que contar, ainda que em muitos domínios por força da lei, com a participação dos cidadãos no processo de decisão.

Com a eleição de Seruca Emídio, em Dezembro de 2001, a auscultação dos actores locais é um processo que se generaliza. E de entre os diversos processos de auscultação implementados, a ESCL¹¹² constitui, sem dúvida, um novo patamar na governança municipal. Trata-se de um processo verdadeiramente pioneiro, pela sua abordagem transversal e integrada, pela consideração de aspectos de governança, de desenvolvimento económico e de coesão social, com o qual foi possível identificar um conjunto de acções concretas, visando a melhoria progressiva da qualidade de vida, actual e futura, dos habitantes do Concelho, numa perspectiva de sustentabilidade.

Entre Janeiro de 2005 e Fevereiro de 2006, foram realizadas várias actividades, amplamente divulgadas no concelho, as quais contaram com a participação dos diversos actores locais. E foi esse processo de envolvimento que se revelou decisivo na criação de um sentido de apropriação da ESCL por parte dos actores locais, fazendo com que este possa ser encarado como um processo em evolução, que pertence tanto aos cidadãos como ao município, e que a partir da construção de uma visão de futuro comum, permitissem estabelecer linhas de orientação de desenvolvimento no longo prazo e contextualize as acções e prioridades a implementar no curto prazo.

¹¹² Para que melhor conhecimento da Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé, a mesma pode ser consultada em <http://sustentabilidade.cm-loule.pt>

TABELA 5
Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé
 Síntese dos Projectos de Acção

	Designação do Projecto de Acção	Total de Medidas e Sub-Medidas	Observações / Fase
1	EMPREGO E INTEGRAÇÃO PROFISSIONAL	5	Monitorização
2	EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA	6	Implementação e Monitorização
3	ACÇÃO MUNICIPAL PARA A SAÚDE	5	Implementação e Monitorização
4	HABITAÇÃO ACESSÍVEL	2	Preparação do Terreno e Monitorização
5	LOULÉ EM SEGURANÇA	2	Implementação e Monitorização
6	ERRADICAÇÃO DA POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL	3	Implementação e Monitorização
7	REVIVER EM LOULÉ	8	Implementação e Monitorização
8	EMPREENDEDORISMO	5	Implementação e Monitorização
9	DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SUSTENTÁVEL DE LOULÉ	9	Implementação e Monitorização
10	VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E SEUS PRODUTOS	4	Implementação e Monitorização
11	CADASTRO	2	Implementação e Monitorização
12	MELHORES ACESSOS, MELHOR MOBILIDADE	5	Implementação e Monitorização
13	ORLA COSTEIRA	3	Implementação e Monitorização
14	LIMPEZA PÚBLICA E GESTÃO DE RESÍDUOS	4	Implementação e Monitorização
15	GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA	3	Implementação e Monitorização
16	ENERGIAS RENOVÁVEIS E EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	7	Implementação e Monitorização
17	FLORESTA	6	Implementação e Monitorização
18	GESTÃO PARTICIPADA DAS ÁREAS SENSÍVEIS	3	Monitorização
19	GOVERNÂNCIA PARA A SUSTENTABILIDADE	6	Monitorização e Avaliação
20	LOULÉ VIRTUAL	3	Monitorização e Avaliação
	Acções Transversais		
a	Monitorização da implementação da ESCL	2	Implementação
b	Articulação ESCL /PDM (revisão)	1	Implementação

Obs:

- Este quadro encontra-se mais desenvolvido no anexo ----, no qual se descrevem todas as acções, se indicam os parceiros envolvidos e as várias fases em que cada medida e sub-medida se encontra.
- O preenchimento deste quadro síntese foi efectuado com base nos dados fornecidos pela chefe de Divisão de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Eng.ª Marília Lúcio, em Novembro de 2009.

Como podemos verificar na tabela 5, este processo participativo em que assentou a ESCL conduziu à definição de vinte projectos de acção, os quais se desmultiplicaram em medidas e sub-medidas, que se encontram em diferentes fases de concretização, os quais mobilizando a constituição de parcerias envolvendo o município e demais agentes directamente interessados, procuram promover o desenvolvimento sustentado do território.

Iniciada em 2005, e com uma perspectiva temporal de 20 anos, a tabela revela-nos ainda que o processo de implementação da ESCL prossegue, se bem que no que respeita à sua monitorização a mesma possui algumas lacunas. Ao que não é certamente

indiferente o facto de existirem diversas acções cujos indicadores de monitorização ainda se encontram por definir.

TABELA 6
Estratégia de Saída para Implementação da Estratégia de
Sustentabilidade do Concelho de Loulé
Instrumentos

Instrumentos / Descrição	Observações
<p>1. Criação de um Conselho Consultivo da ESCL Com carácter consultivo, composto por elementos de várias proveniências (ONG,s, Universidade, Autarquia, Administração Regional, entre outros) e que tem por objectivo aconselhar o Presidente da CML na delineação das políticas da autarquia em matéria de desenvolvimento sustentável.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Foi criado e reúne bianualmente, tendo no primeiro ano reunido por 3 vezes, e possui um núcleo "duro" que se mantém desde o início. Perdeu ultimamente fôlego por não se terem concretizado as expectativas de certos participantes.
<p>2. Criação de uma estrutura institucional dedicada à Estratégia na orgânica da CML Consiste num gabinete técnico de coordenação, de carácter multidisciplinar e de apoio ao Conselho Consultivo, que garanta a dinamização de actividades e que zele pela boa implementação das acções preconizadas no âmbito da ESCL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Na sequência da ESCL a CML procedeu à alteração do organigrama municipal em 9 de Janeiro de 2008, criando a Divisão de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (DR, 2.ª série, n.º 35, 19 de Fevereiro de 2008).
<p>3. Criação de uma rede de parceiros para a sustentabilidade do município De adesão voluntária, procurando envolver a participação das entidades consideradas chave para a ESCL, a efectuar-se através da subscrição de uma Carta de Princípios para a Sustentabilidade, em que, entre outros aspectos, os parceiros, em função da sua actividade e área de actuação, se comprometem a criar os seus próprios planos de acção, inspirados nos objectivos da ESCL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Foi iniciado o processo de criação da rede, mas não se concretizou. A Carta de Princípios para a Sustentabilidade, apesar de ter sido apresentada a alguns parceiros da ESCL, ainda sequer foi aprovada pela CML.
<p>4. Manter uma página de internet com capacidade para promover e garantir a participação dos cidadãos Aproveitando a página existente, criada no lançamento da ESCL, procura manter uma plataforma de discussão <i>on line</i> que dinamize a participação e onde se possa, igualmente, albergar algumas das acções preconizadas no domínio das TIC's.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Este projecto não foi cumprido. A última <i>newsletter</i> publicada foi em Outubro de 2005 e o último evento referenciado no sítio da ESCL foi em 20 de Janeiro de 2009. Está definido pelo executivo municipal que este será um dos principais objectivos da revisão da ESCL.
<p>5. Esquema de monitorização de indicadores Assente em indicadores predeterminados, com o objectivo de se avaliar de forma sistemática o cumprimento das metas estabelecidas para cada acção e os seus efeitos. Deverá incluir um mecanismo de pós-avaliação e um relatório de fecho das diferentes acções</p>	<ul style="list-style-type: none"> É efectuado, mas possui grandes lacunas. Encontram-se por definir diversos indicadores de monitorização e, consequentemente, por efectuar a avaliação sistemática do cumprimento das metas estabelecidas para cada acção e seus efeitos.
<p>6. Workshops sistemáticos articulados com o esquema de monitorização Complementar a monitorização dos indicadores, os workshops constituirão momentos de avaliação da concretização das acções e cujos resultados contribuem para a tomada de decisão dos passos a seguir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Foram promovidos vários, sobretudo nas áreas da energia e acção social. Não se realizou nenhum na área económica.
<p>7. Mecanismo de revisão ao fim de três anos A revisão da ESCL deverá assentar num amplo processo participativo que garanta o envolvimento da comunidade.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Passaram-se 4 anos desde a aprovação da ESCL e ainda não se iniciou, formalmente, o processo de revisão.
<p>8. Desenvolvimento de estudos específicos A incidirem nas áreas consideradas prioritárias, devendo, em alguns casos, serem prévios à realização de algumas das acções previstas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Não se conseguiu promover nenhum estudo específico. Têm sido divulgados os resultados das acções em curso no âmbito da ESCL.
<p>9. Ligação ao PDM A ligação ao PDM é uma das principais formas de implementação da ESCL. É necessário ainda se assegurar a simultaneidade da monitorização da ESCL e do PDM, tirando partido das possíveis sinergias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A ESCL tem servido para a elaboração do novo PDM, nomeadamente têm sido aproveitados os diagnósticos para os estudos de caracterização que o PDM obriga.
<p>10. Agenda 21 Local Consiste na concretização das acções estratégicas previstas, assegurando o envolvimento dos agentes e da comunidade, através de parceiras, no sentido da co-responsabilização, na afectação de recursos e implementação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A CML estabeleceu e avançou com a Agenda 21 Local, tendo sido pioneira no Algarve com a criação da Agenda 21 Escolar.

Fonte: Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé, CESUR, Fevereiro 2006, Concepção do autor.

Nota: A estratégia de saída ESCL foi apresentada aos agentes do município de Loulé em Fevereiro de 2006, a qual assentava nos dez projectos acima indicados.

O desenho e implementação de uma estratégia de sustentabilidade, por definição, é sempre um projecto bastante complexo e ambicioso. Conforme podemos constatar na tabela 6, a própria ESCL tinha identificado, oportunamente, um conjunto de 10 instrumentos essenciais para que a mesma pudesse avançar de forma “sustentada”. E como a câmara municipal não conseguiu operacionalizar alguns desses instrumentos e definido todos os indicadores de monitorização, a mesma ficou impedida de alcançar os resultados desejados.

A monitorização, como sabemos, é essencial para: i) avaliar da “qualidade” da estratégia; ii) perceber os desvios ocorridos e as razões dos mesmos; iii) e determinar qual o impacto dos desvios nas diferentes acções, medidas e sub-medidas, e na articulação destas entre si. Porque não podemos esquecer que as acções, medidas e sub-medidas estabelecidas no âmbito da ESCL concorrem de forma articulada para um mesmo objectivo estratégico comum, ou seja, a sustentabilidade.

Por outro lado, verifica-se que os decisores políticos acabam por não se prepararem de forma tão profunda como seria desejável para esses encontros, quando em comparação com alguns dos actores da governança local e intervenientes directos em alguns desses processos, acabando por denotar menor capacidade para defender a perspectiva do município, do que os seus oponentes relativamente em relação aos mesmos assuntos.

A situação de “desconforto” que a implementação da ESCL, como de qualquer estratégia de sustentabilidade, cria nos decisores políticos pode, no limite, levar a que estes sejam tentados a recuar no processo de abertura à participação dos cidadãos no

processo de decisão. Para obviar a esta dificuldade, consideramos que o executivo municipal deve dispor, para além de uma estrutura interna prioritariamente dedicada a este assunto, de uma equipa de assessoria externa, com um elevado nível de independência do órgão de gestão municipal, cujo principal objectivo seja auditar a ESCL. É que um projecto desta natureza, pela transversalidade que possui e pela panóplia de actores e interesses locais envolvidos, porventura coincidentes no seu propósito último, a sustentabilidade, mas muito certamente discordantes quanto às prioridades e aos métodos utilizados para atingi-lo, necessita de um olhar afastado, colocado num ponto do horizonte mais elevado e distante, que permita uma visão do conjunto “desprovida de paixão” e que, simultaneamente, dispunha das aptidões técnicas e científicas que permita se debruçar sobre cada acções em concreto que concorrem para a ESCL, avaliar os seus desvios e propor correcções, capacitando os decisores políticos da informação necessária para a tomada de decisão.

Neste sentido, a liderança da ESCL assume-se como um aspecto crítico determinante para o sucesso da mesma. A continuar, como até aqui, a ser entendido que a liderança da ESCL pode ser tida como uma questão do âmbito meramente técnico, sem integrar o chamado “núcleo duro” das PPL e, se possível, directamente ligadas ao presidente da câmara, torna-se extremamente difícil, senão mesmo impossível, disseminar a ESCL pela organização, fazendo com que esta se torne parte integrante da cultura organizacional.

6.5 Conclusões

Em síntese, consideramos que o município de Loulé dispõe de um conjunto de recursos que lhe permitem estar particularmente bem colocado para se assumir como um município liderante no Algarve, nomeadamente no que respeita à adopção de um modelo de gestão local participativo, a que temos vindo a designar de “nova” governança local, o qual se encontra presentemente num ponto de impasse ou, porventura seja mais exacto, a meio caminho para a nova governança municipal.

Nesse sentido, torna-se lícito questionar se a Agenda 21 Local é um propósito a cumprir pelo município louletano ou se este passo que foi dado, no sentido daquilo que deve ser feito para a correcta definição das políticas públicas locais, é pouco mais que um exercício teórico daquilo que se espera que num futuro próximo seja possível de concretizar.

Esta nossa preocupação assenta no facto de o poder político, como pudemos apurar, não liderar este processo e ainda em virtude da dinamização da Agenda Local 21 ter vindo a colocar a nú alguns dos seus receios mais profundos. A mais visível dessas fragilidades reside nas dificuldades que o processo de decisão inerente ao modelo da Agenda 21 cria aos políticos, ou seja, à medida em que se democratiza a participação dos cidadãos e, de certo modo, se torna “impossível” escolher os participantes no processo de decisão, os decisores políticos ficam mais expostos ao confronto, muitas vezes com questões laterais às matérias em discussão ou para as quais não possuem respostas claras.

Contudo, a ESCL e a Agenda 21 Local demonstram que a vontade de aprofundar a democracia local existe e que uma parte do caminho já foi percorrida. No entanto, o receio que o poder político demonstra quanto à possibilidade de perder o controlo do processo de decisão ou de se sentirem, de certo modo, excessivamente “condicionados” quanto à liberdade de decidir ainda está muito patente.

Como pudemos apurar na quase totalidade das entrevistas efectuadas a diversos dirigentes municipais, os efeitos imediatos que um processo de mudança desta natureza impõe, é o que mais receio causa aos decisores políticos. A história, porém, ensina-nos que a mudança é a verdadeira, senão a única, mola impulsionadora de transformação de qualquer sociedade. O problema reside em saber se seremos capazes de aproveitar a energia criadora que lhe está associada e minimizar, controlar, a conflitualidade e os riscos que, inevitavelmente, estão associados a qualquer processo de mudança.

Saber a medida exacta em que o aprofundamento do processo participativo dos cidadãos no processo de decisão deve ocorrer constitui um exercício delicado. Cada comunidade possui o seu conjunto de actores locais, gerados num caldo social e cultural único, pelo que não existem modelos que possam ser decalcados de um município para outro. Se tudo se resume à manutenção do poder, um modelo centralizador, rigidamente hierarquizado e personificado, nomeadamente em torno da figura do presidente da câmara, certamente que a gestão do município é mais facilmente controlável. Mas esse não é, pelo que pudemos perceber, o sentimento que certamente preside à vontade do actual executivo municipal. Pelo que, certamente, Loulé continuará a dar passos, que se desejam mais ousados, na direcção do aprofundamento da participação dos cidadãos na gestão municipal.

Capítulo VII – CONCLUSÕES GERAIS E FINAIS

A governança municipal é um processo social e político complexo e muito dinâmico. Como tal, extrair ou retirar conclusões, ou até mesmo efectuar projecções, nomeadamente quanto ao sentido em que a mesma irá evoluir, não deixa de ser um exercício bastante difícil. Mas, ainda assim, ousaremos fazê-lo.

Nesse sentido, se para o desenvolvimento do tema assentámos a nossa estratégia no tríptico “*polity*”, “*policy*” e “*politics*”, e na sua articulação, as conclusões do presente estudo seguem essa mesma orientação metodológica.

✓ No que concerne à “*polity*”

Podemos afirmar que o papel actual dos municípios portugueses, para além de ser uma consequência directa da revolução de Abril de 1974, não tem comparação possível com qualquer período anterior da nossa história, nomeadamente durante o Estado Novo, onde os municípios mais não eram que uma forma de administração indirecta e um veículo de influência ideológica e instrumental de suporte ao regime.

O caminho que presentemente trilhamos no nosso país, da “velha governança” para a “nova governança” municipal, faz-se, em grande medida, graças à CRP de 1976. Ao estabelecer o conceito de Poder Local dotado de autonomia administrativa e financeira face ao Estado, subtraindo, em definitivo, os municípios ao universo das formas de administração indirecta.

Outros passos determinantes no caminho do aprofundamento da participação dos cidadãos portugueses no processo de decisão local, foram a subscrição da CEAL e a integração de Portugal na CEE, em 1986, hoje UE. Esta última, aliás, tem produzido uma enorme influência no desenho legislativo e no enquadramento das competências que a AC transfere progressivamente para os municípios, dando dessa forma corpo ao princípio de subsidiariedade.

Concluimos, ainda, que **a sociedade da informação e do risco** em que vivemos, **obrigou** a que **os municípios**, a diferentes ritmos e prioridades, começassem a enveredar pela **alteração de paradigma organizacional**. Procurando adoptar novos modelos organizacionais, de matriz gestonária, introduzindo ideias como “mercado” e “participação”, o município transforma-se, aos poucos, numa administração mais aberta, que apresenta maior “receptividade” e que procura assumir as suas responsabilidades perante os seus “accionistas” – os cidadãos e cidadãs.

Outra conclusão que retiramos, prende-se com **a manifesta dificuldade sentida pelos municípios em se focarem naquilo que os cidadãos esperam dos mesmos, nomeadamente a redução do desperdício, a eliminação da burocracia desnecessária, a melhoria da qualidade dos serviços que prestam, e a criação de uma administração local mais reduzida, mas mais produtiva.**

Outra constatação que fizemos foi **a progressiva organização da estrutura administrativa municipal, segundo um critério de especialização técnica**, isto é, a ministerialização da organização municipal. Tendência que retira margem à construção de um modelo que privilegie mais a participação dos cidadãos na gestão do município,

ou seja, o estabelecimento de mecanismos que permitam que a democracia participativa ganhe espaço à democracia representativa.

Um último aspecto ligado à “polity” prende-se com **o crescente aumento de domínios em que os municípios passaram a dispor de atribuições e que conduzirá, inevitavelmente, ao aumento da conflitualidade entre as autarquias e o Estado.** A capacidade real dos municípios para concretização das suas atribuições depende, necessariamente, das suas finanças e dado que equilíbrio que os fundos comunitários trouxeram às finanças municipais irá brevemente ser quebrado, por força da diminuição das transferências iniciada em 2006 e que se acentuará drasticamente depois de 2013, **tal significa que o legislador terá que proceder à reformulação do sistema de financiamento da administração local, o qual só será justo se passar a assentar no reforço da fiscalidade e da tributação próprias.**

✓ No domínio da “policy”

Podemos afirmar que **o desenho da PPL se encontra condicionado por diversas “naturezas”,** nomeadamente i) do “problema local”; ii) dos actores em presença (relação de forças entre os actores); iii) do contexto (restrição contextual); iv) das instituições municipais; v) e dos objectivos políticos visados pela PPL (programáticos), e ainda que essas “limitações” estão balizadas pelas competências e, sobretudo, pelos recursos financeiros que o município dispõe.

Um outro desafio que os municípios revelam dificuldade em se adaptar é o da globalização. A transformação das escalas nos campos sociais da economia, da

sociedade, da política e da cultura. A necessidade das câmaras municipais compreenderem que os desenvolvimentos em curso, à escala global, **tornaram as fronteiras do município de geometria variável** e, como tal, precisam de desenvolver um *mix* de instrumentos, que utilizados de forma isolada ou articulada, conforme a especificidade das questões, confirmam ao município a capacidade deste construir as respostas mais ajustadas.

Outro constrangimento à actuação dos municípios portugueses **prende-se com a acentuada fragmentação da administração local, a qual não favorece a obtenção de economias de escala, nem a correcção de efeitos externos**, o que se traduz numa limitação das potencialidades da escala município para promover a função de afectação de forma eficaz, mas sobretudo de forma eficiente.

Os municípios devem ainda assumir a reinvenção da política local como uma das mais prementes exigências que se lhes coloca e que **o desenho das PPL precisa de ser realizado de uma forma participativa e contratualizada** com os diferentes actores do desenvolvimento municipal.

Outro constrangimento que identificamos na governança municipal **é ao nível da comunicação municipal**. Ou seja, a comunicação, interna e externa, precisa de assentar em três premissas basilares, respectivamente ser i) simples; ii) inclusiva; e iii) apelativa, isto é, deve ser capaz de se “reinventar”, envolvendo todos os parceiros, sem abandonar a objectividade dos serviços e a intervenção administrativa na sociedade, nem permitir o recuo dos valores de igualdade e neutralidade de tratamento. No entanto,

aquilo a que assistimos é o que o seu enfoque se encontra centrado nas questões associadas à gestão do ciclo eleitoral e pouco mais.

Percebemos, também, que existem municípios que ainda não assumiram, interiorizaram, que a participação dos cidadãos constitui uma tendência pesada nas modernas democracias e que **o processo de decisão municipal tenderá, progressivamente, a possuir uma maior dimensão política, pública e participada.** Pelo que a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação deve ser um objectivo prioritário a prosseguir.

O OP pode, de certa forma, permitir que se atinja o referido desiderato. Para tal não é necessário que municípios sejam originais ou façam cópia *ipsis verbis* de modelos existentes, nomeadamente de Porto Alegre (Brasil). O que **importa é construir-se um modelo de participação que tenha a virtude de fazer com que os cidadãos se sintam mais identificados com os caminhos trilhados pelo município.**

Constatamos ainda que existem sérias dificuldades dos municípios na pilotagem das PPL. A quase inexistência de instrumentos de recolha de informação, associado ao facto de possuírem poucos recursos humanos capacitados para efectuar o tratamento dos dados obtidos e a interpretar os resultados, transformando a informação recolhida em informação relevante para a tomada de decisão, constituem lacunas que justificam todas as dificuldades que os municípios enfrentam na pilotagem das PPL e que os limitam a serem pouco mais que reactivos.

✓ No que respeita à *“politics”*

Podemos afirmar que o município, apesar de representar o interesse colectivo local, é interpretado por cidadãos e que, enquanto tal, não deixam de integrar os “grupos” de actores da governança local e de possuir interesses distintos ou até mesmo contraditórios com o chamado “interesse colectivo”.

É por isso que a governança, inspirando-se na ideia de que as organizações, públicas ou privadas, são organizações abertas, pode trazer “novas” soluções para a restrição financeira sentida pelo município e que condiciona a sua capacidade de enfrentar os desafios que se lhe colocam. Para isso **importa que o município desenvolva a capacidade de aprender em permanência, bem como a fazê-lo em rede.**

Outro problema, ainda não resolvido, prende-se com a representatividade dos actores locais, em particular das minorias, nos processos de decisão. Porque se, de uma maneira geral, todos estão de acordo quanto às limitações que os mecanismos de representatividade colocam à participação dos cidadãos, e que traduz, em grande medida, a dificuldade da democracia representativa dar resposta ao problema da qualidade da democracia, importa referir que a democracia participativa não é, de igual modo, a panaceia para todos os males da democracia. A solução passa pela democracia representativa aceitar a legitimidade da democracia participativa. Não no sentido do primado de uma pela outra, mas da complementaridade entre ambas.

Confirmamos, também, que **as estruturas locais partidárias continuam a ser os actores que mais funções institucionais reúnem no município** e que, apesar do estabelecido no plano conceptual, detêm, na prática, o exclusivo da agenda política e da articulação de interesses. Se dúvidas existem, basta contabilizar o total de autarcas eleitos através de candidaturas de independentes aos órgãos municipais, para se confirmar que a regra da organização da competição política continua a caber-lhes quase exclusivamente.

Outro problema que verificamos, à semelhança do que sucede no plano nacional, **é o sentimento crescente de desconfiança dos cidadãos face às estruturas locais dos partidos**, na justa medida em que, aos olhos dos cidadãos, as mesmas se transformaram em “máquinas de ganhar o poder” e foram sacrificando os princípios às exigências das estratégias necessárias à sua conquista, nomeadamente com selecções arbitrárias dos seus candidatos eleitorais. O declínio da ocorrência às urnas nas eleições locais, que se assentou nos últimos actos, prova irrefutavelmente a diminuição da capacidade dos partidos de cumprirem a função tradicional de ligação aos eleitores.

Outra tendência da governança municipal **consiste no espaço que as juntas de freguesia têm vindo progressivamente a “ganhar”**. E a prova é que não só passaram a receber directamente do OE as transferências que legalmente lhe estão consignadas, como as câmaras municipais tem vindo a acentuar a transferência de competências para estas.

Confirmamos ainda a tendência crescente para o figurino de empresa se impor como o modelo organizativo municipal, para a promoção da iniciativa

económica, na medida em que o mesmo permite aos municípios contornar as dificuldades, nomeadamente de natureza financeira, que a rigidez dos seus desenhos organizacionais e dos mecanismos de actuação lhes colocam quando estes mantêm a sua configuração tradicional.

Quanto à **ligação entre o movimento associativo e o poder local democrático**, verifica-se que o mesmo não só acontece como é uma necessidade de ambas as partes. O estreitamento dessa ligação tem, por um lado, conduzido à progressiva transformação das associações, especialmente nos momentos de eleição dos seus órgãos sociais, em “palcos” de disputa partidária e, por outro, à medida que os laços entre as associações e o município se estreitam, independentemente do sector em que actuem, as associações tendem a se constituir num desdobramento das câmaras municipais. Pelo que se tudo continuar como até aqui, a crescente hegemonia da câmara municipal face os grupos sociais locais conduzirá a que a vida local acabe por ficar, de certa forma, sob a tutela do município.

Outro aspecto relevante da nossa investigação, foi **percebermos que os funcionários municipais vêm ganhando um papel crescente nos processos de decisão** e que começam a ser encarados pelos executivos municipais como elementos decisivos e não dispensáveis no processo decisório. Falta ainda, em síntese, fazer o *empowerment* dos funcionários, pois, só assim, o município conseguirá transitar de sistemas que responsabilizam as pessoas por processos, para sistemas que as tornam responsáveis por resultados.

Relativamente ao **actor cidadão (municípios)**, o qual **constitui a base da governança local**, consideramos que há um longo caminho a percorrer para que possamos afirmar que o município promove a aproximação efectiva a todos os cidadãos e não somente a alguns. Ou seja, apesar da evidente proximidade entre o eleitor e o eleito, é necessário garantir que os interesses dos cidadãos que não têm competência ou vontade de participar são devidamente acautelados.

Um **último aspecto**, para nós marcante, no “jogo do poder local” é o **aprofundamento do processo de presidencialização do município**. O problema da pessoalização do poder, apesar da limitação de mandatos imposta por lei aos presidentes de câmara, de algum modo, ter reduzindo alguns riscos, nomeadamente de degradação do capital social municipal, deve-se ao facto de o presidente de câmara, no limite, poder ofuscar os outros poderes e diminuir, consideravelmente, as condições da liberdade individual e dos agentes colectivos.

A assembleia municipal, eleita por sufrágio directo e universal, poderá ser a “válvula de escape” que o sistema necessita. Para tal torna-se necessário dotar esta dos meios e das competências que lhe permitam o efectivo cumprimento da função fiscalizadora da acção do executivo municipal, o que passa, em certa medida, pela alteração do actual quadro jurídico das autarquias locais.

✓ **No que respeita aos municípios algarvios**

Mais precisamente aos dez **que responderam ao nosso questionário**, concluímos que as práticas e as “tendências” de governança diferem substancialmente entre si.

Assim como **confirmamos**, como sabíamos pelo senso comum, **que o licenciamento de obras particulares é a área em que se registam mais conflitos entre os cidadãos e as câmaras municipais.**

Outro aspecto a salientar é o facto de **todos os municípios referirem que estão a avançar no sentido de uma maior aproximação e envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão**, afirmando que as decisões que tomam são influenciadas pelas opiniões que os cidadãos lhes transmitem. Não deixa por isso de ser “curioso” verificar que **promovem a participação pública, sobretudo, quando a legislação a tal obriga.**

Ainda a propósito dos municípios algarvios que estudámos, todos referem que **utilizam uma vasta panóplia de instrumentos para promover a governança**, à excepção do referendo local, e que sentem grandes dificuldades em dinamizar a participação dos cidadãos. E no que respeita aos novos instrumentos de governança, nomeadamente a Agenda 21 Local, o OP, o Plano Municipal de Ambiente, a Carta Educativa Municipal, a Rede Social, o Conselho Municipal de Juventude ou a Carta Municipal de Ruído, registamos que todos são utilizados, à excepção do orçamento participativo, ainda que não nos seja possível determinar qual o respectivo grau de utilização desses instrumentos e que aproveitamento daí retiram.

Ainda com base no questionário, concluímos que **a sustentabilidade entrou, definitivamente, no léxico municipal algarvio.** E a prova é que todos desenvolvem projectos neste domínio e possuem estruturas funcionais que têm como preocupação específica o acompanhamento desta problemática.

Quanto à análise dos dados recolhidos nos Anuários Estatísticos da Região Algarve, INE, publicados entre 1995 e 2008, **respeitantes aos municípios algarvios no período entre 1993 e 2006, a principal conclusão que retiramos é que a acção dos executivos municipais está subordinada aos ciclos eleitorais.** Isso é de tal forma evidente, que basta observarmos como evoluem as receitas e as despesas, de capital ou correntes, para percebemos a sua “instrumentalização” de modo a produzirem níveis de satisfação mais elevados nos eleitores nos anos em que as eleições autárquicas têm lugar, concentrando nesse período as obras (investimentos) e diminuindo as receitas correntes (impostos), enquanto que as decisões “impopulares”, como seja a diminuição do investimento e o aumento global das receitas correntes, ocorrem nos dois anos imediatamente seguintes às eleições.

✓ Relativamente ao **município de Loulé**

Quando o analisamos na perspectiva da “*polity*”, podemos afirmar que **a câmara municipal de Loulé foi pioneira**, sobretudo ao nível do Algarve, **na criação e participação em novas entidades públicas e privadas**, de que são exemplo, entre outras, a Fundação António Aleixo e as empresas municipais mistas. E no que concerne ao que designamos por “administração tradicional”, concluimos que o organigrama municipal não é encarado pelos executivos municipais como um instrumento estático.

No que concerne aos instrumentos de planeamento, em que destacamos o PDM, cujo processo de aprovação foi concluído em Agosto de 1995, podemos afirmar que o planeamento, com avanços e recuos, passou a ficar inscrito como uma prioridade do

município. Ainda que se registre, pela negativa, que passados mais de 15 anos sob a sua aprovação o mesmo ainda não foi profundamente revisto.

Quanto à “*policy*”, temos a destacar o carácter inovador de que se revestiu o estilo de governação de Mendes Bota. Pois constatar-se que, entre 1982 e 1985, houve um presidente de câmara que ousou promover reuniões regulares com os técnicos da autarquia, com as juntas de freguesia, com empresários e com a população, em geral, passando a fazer algo muito próximo daquilo a que presentemente designamos por gestão participativa, leva-nos a pensar o que poderia ser hoje a participação dos diferentes actores no desenho das PPL do município louletano, se a dinâmica então encetada tivesse tido continuidade e fosse sendo aperfeiçoada.

Ainda no domínio da promoção da participação dos actores locais no desenho das PPL, merecem destaque os projectos liderados ou apoiados por Joaquim Vairinhos, em 1991, 1995 e 1996, respectivamente o I Congresso do Concelho de Loulé, a aprovação do PDM, e a promoção do colóquio internacional subordinado ao tema: “Os desafios do planeamento estratégico”. Havendo a lamentar que não tenham existido mais edições do congresso e do colóquio, o que se traduziria, certamente, numa enorme mais-valia para o município.

Quanto ao actual presidente de câmara, Seruca Emídio, em funções desde Janeiro de 2002, merecem destaque, pelo carácter inovador de que se revestem, a ESCL e a Agenda Local 21, as quais constituem um novo patamar na governança municipal. Com algumas falhas, sem dúvida, mas ambas iniciativas revelam a vontade inequívoca de aprofundar a democracia local.

No domínio da “*politics*”, não podemos deixar de registar que os pelouros do planeamento, urbanismo, contencioso, obras municipais, rede viária, gestão financeira, relações públicas e empresas municipais, se encontram sempre acometidos ao “núcleo duro” do poder político local, ou seja, o presidente da câmara e vice-presidente. Esta “tradição” conduz a que no desenho das PPL o enfoque recaia sobre essas áreas, renegando para segundo plano aqueles que hoje são tidos como os “novos” problemas dos municípios, nomeadamente no domínio do Ambiente, da Qualidade de Vida, da Formação ao longo da vida, da Demografia e do Envelhecimento das Populações.

Em jeito de balanço, diríamos que o saldo da evolução registada nestes últimos 35 anos de Poder Local no município de Loulé, nomeadamente quanto à forma como as PPL têm sido desenhadas, é positivo. As PPL passaram a vertidas em documentos, que traduzem opções concretas, têm inscritos recursos específicos para a sua concretização e, não menos importante, são aprovadas nos órgãos próprios, eleitos democraticamente. Falta, talvez porque seja um processo sempre por concluir, aprofundar mais o processo de participação dos cidadãos.

✓ Quanto às **pistas de trabalho para o futuro**

1. **O perfil do município do século XXI**

Esta é a primeira pista de trabalho que aqui deixamos registada. O que poderão vir a ser os municípios portugueses, particularmente os algarvios, no século XXI. Agora que começa a encerrar o ciclo das “infraestruturas e equipamentos”, torna-se urgente

reflectir sobre se será possível aos municípios encetarem, de forma planeada e sustentada, as novas PPL, que designaremos de “*soft policy*”, e que muito certamente incidirão nas áreas sociais, culturais e do lazer, suportadas em políticas de comunicação, em sentido amplo, de modo a que permitam maximizar as potencialidades das infraestruturas e equipamentos existentes sem aumentar os actuais níveis globais de despesa e, virtuosamente, melhorarem os padrões de qualidade dos bens públicos que disponibilizam aos seus munícipes.

2. A simplificação do quadro técnico-administrativo municipal: O município aberto

Aqueles que, mais de perto, lidam com esta realidade, caso dos autarcas, dirigentes, funcionários municipais e os cidadãos sentem, de uma maneira geral, impotentes face à panóplia de instrumentos que têm que “dominar”. As actuais atribuições dos municípios cria a todos os intervenientes neste processo, dificuldades que só a sistematização e simplificação do quadro técnico-administrativo pode ajudar. Apontar-se lacunas e, com toda a certeza, proceder à organização dessa panóplia de leis em códigos que permitam uma melhor compreensão e a uma actuação mais clara de todos os actores, seria, certamente, um excelente contributo.

3. A pilotagem do município: A importância do “painel de bordo” municipal

Esta é outra reflexão absolutamente indispensável. A definição de um quadro geral de indicadores que permitam “medir” a eficiência e a eficácia das PPL, estabelecidas

pelos eleitos locais através dos seus órgãos competentes, de modo a tornar mais fácil aos cidadãos a comparação inter-municípios e com anteriores executivos municipais.

Todos sabemos que as campanhas eleitorais, pela forma como se desenvolvem, não permitem aos cidadãos a obtenção da informação necessária para que possam justamente avaliar a virtude ou demérito dos detentores do poder ou das exequibilidade das propostas que os diversos partidos apresentam nas campanhas eleitorais. O rigor e a transparência da informação é, queiramos ou não admiti-lo, um requisito essencial à qualidade da democracia. Pois só com cidadãos munidos de informação relevante para a tomada de decisão, é possível esperar que estes possam decidir (votar) em consciência.

4. O orçamento participativo: Ensaio experimental de uma nova política financeira municipal

Num momento em que a problemática do endividamento do país e das famílias se encontra na “ordem do dia”, a participação dos cidadãos no processo de escolha das prioridades na aplicação dos recursos públicos e de como fazer o seu financiamento, ganha terreno.

A experiência do modelo de democracia participativa de Porto Alegre (Brasil), como outras experiências que vão surgindo, um pouco por toda a parte, remete-nos para as potencialidades que esta forma singular de ampliação da participação encerra, nomeadamente no que respeita ao estabelecimento de critérios de maior justiça no desenho do orçamento municipal.

A elaboração de uma proposta de orçamento participativo (OP), alicerçado na nossa experiência municipalista e democrática, que tenha a virtuosidade de fazer com que os cidadãos se sintam mais identificados com os caminhos trilhados pelo seu município e pelo seu país, e que consiga conquistar um maior envolvimento dos cidadãos na “coisa pública”, seria de uma oportunidade única.

5. A comunicação municipal: Instrumento de publicitação das políticas públicas locais

Quantos de nós não sentimos aquela sensação de “desconhecimento” da actividade desenvolvida pelo município? Tal se deve, entre outras razões, ao facto de a comunicação municipal não estar devidamente focada, ou seja, existe, com bastante frequência, sobreposição entre a comunicação municipal e a comunicação política. Por outro lado, as novas tecnologias de informação/comunicação, colocam à disposição do município, como dos munícipes, instrumentos e potencialidades até agora impossíveis de desenvolver.

A realização de um trabalho profundo, abordando as questões legais e éticas que se colocam neste domínio; o papel das oposições, da imprensa local, dos blogues, dos líderes de opinião locais, dos partidos políticos e dos cidadãos; os conteúdos dessa comunicação; e outras questões pertinentes, como o financiamento da comunicação social, constituiria, estamos certos, um contributo relevante no domínio da governança municipal.

6. **A avaliação das políticas públicas locais: O papel e a participação da comunidade científica**

A última pista de trabalho que deixamos é, em nossa opinião, daquelas que justifica maior espaço de reflexão no plano local. A “evolução” da governança municipal, estamos certos, só se fará se for ampliada e democratizada a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. De pouco serve a governança municipal, se os cidadãos não estiverem dotados da informação necessária para avaliação dos executivos municipais que elegem. Pois a informação que estes nos divulgam, em muitos casos, esta subordinada a interesses que, se bem que legítimos, estão intrinsecamente ligados à gestão do ciclo eleitoral autárquico, e a oposição, por seu turno, quando critica a acção dos detentores do poder, também fá-lo de forma pouco fundamentada, o que dificulta os cidadãos de formarem uma opinião consciente e, verdadeiramente, livre.

A terminar, imaginando que só teríamos um só parágrafo para fazer as conclusões desta investigação, diríamos duas coisas aparentemente óbvias, mas que consideramos sintetizar este trabalho. A primeira é **a certeza de que não é possível chegar à governança por um único caminho**. A segunda, é **que a governança municipal não se pode construir ao arrepio da vontade dos diferentes actores, não tem um dono, nem acontece a uma só voz, faz-se de avanços e recuos, e deve obedecer a um único propósito, ou seja, construirmos em conjunto uma sociedade mais justa, no respeito pela diferença e alicerçada na democracia**.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, Carlos Soares Alves (2002), Os municípios e as parcerias público-privadas, concessões e empresas municipais, Santarém, ATAM.

Antunes, José Manuel Oliveira (2009), Código dos Contratos Públicos: Regime de Erros e Omissões, Coimbra, Almedina.

Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

Baleiras, Rui Nuno (1998), "Regiões e clubes de municípios – uma abordagem económica da regionalização", in *Emprego e desenvolvimento regional - Actas do V Encontro Nacional APDR*, Coimbra, APDR.

Bilhim, João Abreu de Faria (2001), Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.

Bravo, Ana Bela Santos e Jorge Vasconcelos e Sá (2000), Autarquias Locais, Descentralização e melhor gestão, Lisboa, Verbo.

Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital (2007), Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.^a edição, Coimbra, Coimbra Editores.

Câmara Municipal de Loulé e CESUR (2007), Estratégia de Sustentabilidade do Concelho de Loulé, Loulé, Câmara Municipal de Loulé.

Câmara Municipal de Loulé (1998), Comunicações do Colóquio Internacional – Os Desafios do Planeamento Estratégico, Loulé, Câmara Municipal de Loulé.

Câmara Municipal de Loulé (1991), I Congresso do Concelho de Loulé, Loulé, Câmara Municipal de Loulé.

Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2006), Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação, 2.^a edição, Lisboa, Edições Sílabo.

Carvalho, Joaquim dos Santos (1996), O Processo orçamental das Autarquias Locais, Coimbra, Almadina.

Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território (1998), Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado, Lisboa, MEPAT.

Correia, J. A. de Campos; PIRES, J. Brandão (2006), Estratégia de Desenvolvimento do Algarve (2007-2013), Faro, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.

Corte-Real, Isabel (2003), *Descentralização e Reforma Administrativa*, Oeiras, Celta.

Costa, A. Carvalhal e Maria do Rosário Torres (1996), *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*, Lisboa, Rei dos Livros.

Costa, José da Silva e Mário Rui Silva (2000), “Transferências intergovernamentais, esforço fiscal e gestão camarária”, *Economia Pública Regional e Local*, Actas do 1º Encontro Ibérico APDR – AECR, Coimbra, APDR.

Costa, José da Silva e Mário Rui Silva (2000), *Taxas e tarifas nos municípios portugueses, Desenvolvimento e ruralidades no espaço europeu*, Actas do VIII Encontro Nacional da APDR, Coimbra, APDR.

Costa, José da Silva (org.) (2002), “O financiamento das autarquias locais”, *Compêndio de Economia Regional*, Coimbra, APDR.

Covas, António (2009), *Integração Europeia, Relações Ibéricas e Política de Regionalização: Coesão, diversidade e cooperação territorial na União Europeia*, Lisboa, Edições Colibri.

Covas, António (2007), *A Governança Europeia: A política europeia no limiar de uma nova revisão dos tratados*, Lisboa, Edições Colibri.

Covas, António (2005), *O Tratado Constitucional e o futuro da União Europeia*, Faro, Universidade do Algarve.

Cunha, Jorge Correia da, Patrícia Silva (2002), “Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal”, *Boletim Económico*, Março 2002, Lisboa, Banco de Portugal.

Fermission, João (2005), *Das Estratégias dos Actores à Estratégia do Território – O papel dos contextos locais de governância face ao processo de mundialização*, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

Fernandes, Rui J. Gama (2004), *Dinâmicas Industriais, Inovação e Território: Abordagem Geográfica a partir do Centro Litoral de Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Freitas, Pedro (1991), *Quadros de Loulé Antigo*, 3.ª edição, Loulé, Câmara Municipal de Loulé.

Funtowicz, Sílvio e Ravetz, Jerry, (1999), “Política ambiental en situaciones de complejidad”, *Generalitat de Catalunya*, Departament de Medi Ambient.

Gore, Al (1996), *Da burocracia à eficácia – reinventar a administração pública*, relatório sobre o estado da administração pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma, Lisboa, Quetzal Editores.

Gonçalves, Pedro (2007), *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra, Almedina

Instituto Nacional de Administração (INA) (2003), “A fase oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade”, INA, Lisboa

- Innenarity, Daniel (2009), *A Sociedade Invisível*, Lisboa, Editorial Teorema.
- Innenarity, Daniel (2005), *A Transformação da Política*, Lisboa, Editorial Teorema.
- Lendrevie, Jacques e outro (1993), *Mercator: Teoria e Prática do Marketing*, 4.^a edição, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Lopes, António Simões (1995), *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, 4.^a edição, Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian.
- Matias, Vasco Valdez (1987), *Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal*, Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro.
- Martins, Isilda Maria Pires (1988), *Arqueologia do Concelho de Loulé*, reedição, Loulé, Câmara Municipal de Loulé.
- Melo, Alberto (2003), “A participação dos cidadãos: contra a apatia política, uma política de empatia”, *A face oculta da Governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA.
- MONA FIXDAL, Department of Political Science, University of Oslo, and DAN SMITH, International Peace Research Institute, Oslo, "Humanitarian Intervention and Just War," *Mershon International Studies Review* (1998) 42, 283-312
- Montalvo, António Rebordão, (2003), *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital (2003), *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Moreno, Carlos (2000), *Finanças Públicas – Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, 2.^a edição, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na Administração Pública*, 1.^a edição, Cascais, Editora Pergaminho.
- Neves, Maria José L. Castanheira (2004), *Governo e administração local*, Coimbra, Coimbra editora.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, OECD Publications Office, Paris.
- Oliveira, Ataíde (1998), *Monografia do Concelho de Loulé*, 4.^a edição, Faro, Algarve em Foco Editora.

- Osborne, David e Ted Gaebler (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, United States, Addison-Wesley.
- Pereira, Paulo Trigo e António Afonso, Manuela Arcanjo e José C. G. Santos (2007), *Economia e Finanças Públicas – 2.ª edição*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pinto, Francisco (2007), *Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Pinto, Ricardo Leite e José Mário Ferreira de Almeida (2001), *O sistema político-administrativo Português*, Oeiras, INA.
- Polèse, Mario (1998), *Economia Urbana e Regional – A lógica das transformações económicas*, Coimbra, APDR.
- Porter, Michael E. (1991), *Estratégia competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência*, 7.ª edição, Rio de Janeiro (Brasil), Campus.
- Ribeiro, Arnaldo (2007), *Governância Municipal: Cidadania e Governação nas Câmaras Municipais Portuguesas*, Viana do Castelo, CER – Centro de Estudos Regionais.
- Ruivo, Fernando (2000), *Um Estado labiríntico: o poder relacional nas relações entre poderes central e local em Portugal*”, Porto, Afrontamento.
- Ruivo, Fernando (2003), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto.
- Ruivo, Fernando e Francisco, Daniel (2007), "Poderes locais em perspectiva comparada", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Rocha, J.A. Oliveira (2000), “O futuro da governação local”, in *Economia Pública Regional e Local – Actas do 1.º Encontro Ibérico APDR – AECR*, Coimbra, APDR.
- Samuelson, Paul A. e William D. Nordhaus (1988), *Economia*, 12.ª edição, Lisboa, McGraw-Hill.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2003), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics & Society*, 26, 4, 461-510.
- Sousa, Marcelo Rebelo de (1997), *O Sistema de Governo Municipal*, Santarém, ATAM
- Silva, Leonel e Liliana Lopes (2007), *Carta Educativa do Concelho de Loulé 2006*, Loulé, Câmara Municipal de Loulé.
- Tavares, José F. F. (2000), *Administração Pública e Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina.

Zbyszewski, João Paulo e Avelino Oliveira (2006), Manual de despesas públicas, Lisboa, Lex.

Zbyszewski, João Paulo (2006), O financiamento das autarquias locais portuguesas – Um estudo sobre a provisão pública municipal, Coimbra, Almedina.

Zbyszewski, João Paulo (2005), Regime de atribuições e competências das Autarquias Locais, 2.^a edição, Lisboa, Lex.

LEGISLAÇÃO

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12/08	Sétima revisão constitucional.
Lei Orgânica 4/2000, de 24/08	Aprova o regime jurídico do referendo local.
Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22/08	Lei dos Partidos Políticos
Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913	Atribuições e organização dos corpos administrativos.
Lei n.º 3/71, de 16/08	Nova redacção de várias disposições da Constituição Política da República Portuguesa.
Lei n.º 79/77, de 25/10	Atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos.
Lei n.º 1/87, de 6/01	Lei das Finanças Locais
Lei 49/90, de 24/08	Consultas directas aos cidadãos eleitores a nível local.
Lei n.º 110/97, de 16/09	Altera o Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro (regulamenta a actividade dos partidos políticos), o Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (lei Eleitoral do Presidente da República), e o Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 757/76, de 21 de Outubro (lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais).
Lei n.º 42/98, de 6/08	Lei das Finanças Locais (revoga a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro).
Lei n.º 159/99, de 14/09	Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
Lei n.º 162/99, de 14/09	1.ª alteração ao POCAL.
Lei n.º 169/99, de 18/09	Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
Lei n.º 5-A/2002, de 11/01	Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
Lei n.º 53-E/2006, de 29/12	Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais.
Lei n.º 2/2007, de 15/01	Aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.
Lei n.º 12-A/2008, de 27/02	Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Decreto-Lei n.º 27.424, de 31 de Dezembro de 1936	Código Administrativo.
Decreto-Lei n.º 594/74, de 7/11	Livre direito à constituição de associações.
Decreto-Lei n.º 595/74, de 7/11	Livre constituição de partidos políticos.
Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29/09	Estrutura, competência e funcionamento dos órgãos das autarquias locais.
Decreto-Lei n.º 58/79, de 29/03	Cria os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT).
Decreto-Lei n.º 494/79, de 21/12	Cria as Comissões de Coordenação Regional (CCR).
Decreto-Lei n.º 208/82, de 26/05	Estabelece o primeiro regime jurídico do plano director municipal.
Decreto-Lei n.º 100/84, de 29/03	Estabelece o quadro de atribuições e competências das autarquias locais.
Decreto-Lei n.º 116/84, de 6/04	Estabelece os princípios a que obedece a organização dos serviços municipais.
Decreto-Lei n.º 44/85, de 13/12	Alteração do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril (organização dos serviços municipais).
Decreto-Lei n.º 442/91, de 15/11	Aprova o Código do Procedimento Administrativo.
Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02	Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).
Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/12	2.ª alteração ao POCAL.
Decreto-Lei n.º 84-A/02, de 5/04	3.ª alteração ao POCAL.
Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25/11	Transfere para as câmaras municipais competências dos governos civis, alterando o Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto.
Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12/11	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis.
Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23/10	Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/95, de 24/08	Aprova o Regulamento do Plano Director Municipal de Loulé.

ANEXOS

ANEXO A – QUESTIONÁRIO: A GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS ALGARVIOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO E DO RESPONSÁVEL MUNICIPAL PELO PREENCHIMENTO DO INQUÉRITO

1.1 Dados do município

1 Município	
2 Distrito	
3 Força política no poder	
4 N.º habitantes do concelho .	

1.2 Dados do responsável municipal para eventual futuro contacto (facultativo)

1 Nome	
2 Posição /cargo	
3 Telefone	
4 E-Mail	

2. DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO E SERVIÇOS

2.1 No que concerne à disponibilização de informação aos munícipes (no sentido lato do termo) indique qual a afirmação que mais se aproxima das práticas instituídas pelo seu município neste domínio

Toda a informação municipal é disponibilizada aos munícipes sem reservas	
Apenas se disponibiliza a informação que de acordo com os serviços diz respeito ao interessado	
Disponibiliza-se somente a informação que os munícipes solicitam	
Não existe qualquer orientação quanto à forma de disponibilização de informação	
Não sabe	

2.2 Quanto à informação possível de disponibilizar aos cidadãos a mesma pode ser efectuada de diversas formas. Queira, por favor, indicar quanto aos itens que a seguir se mencionam quais são disponibilizados pelo município e de que forma(s) o faz:

	Disponível p/consulta nos serviços	Disponível p/correio aos munícipes	Disponível on-line no sítio do município	Disponível na Imprensa local/nacional	Outra forma	Não sabe
1 Resultados de discussão pública						
2 Dados de monitorização ambiental						
3 Orçamento municipal						
4 Regulamentos municipais						
5 Concursos públicos						
6 Planos de ordenamento (PDM, PP, UOP,...) ..						
7 Tarifários						
8 Editais						
9 Moções da Assembleia Municipal						
10 Deliberações (Assembleia e Câmara)						
11 Actas (Assembleia e Câmara)						
12 Agenda das sessões de câmara						
13 Ordens de trabalho (Assembleia e Câmara) ...						
14 Operações urbanísticas (loteamentos, ...)						
15 Agenda cultural, desportiva e outras						
16 Outros						

2.3 A internet e os sítios dos municípios podem revelar-se instrumentos poderosos no envolvimento e na disponibilização de serviços às populações. Da lista seguinte queira indicar os serviços que o município já disponibiliza por essas vias.

	Sim	Não	Não sabe
1 Correio electrónico para sugestões e reclamações			
2 Pagamentos online			
3 Processos de consulta pública (por favor, indique os mais recentes)			
4 Apoio ao utilizador (lista de FAQ's, helpdesk, ...)			
5 Inquéritos aos cidadãos (temáticas diversas)			
6 Pedido de material referente ao município (brochuras, planos, mapas, ...)			
7 Preenchimento e submissão online			
8 Plataformas de votação online			
9 Fóruns de discussão			
10 Descarregar e imprimir formulários			
11 Subscrição electrónica de jornais ou notícias seleccionadas			
12 Outro			

3. POTENCIALIDADE DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

3.1 O município, enquanto entidade prestadora de serviços e bens públicos, deparam-se com a avaliação que lhe feita pelos cidadãos (clientes) quanto à sua qualidade / celeridade, constituindo as reclamações apresentadas, junto dos serviços ou remetidas por outros meios (carta, correio electrónico, livro de reclamações, ...) um poderoso meio de participação pública. Nesse sentido, queira ordenar a distribuição das reclamações pelos itens abaixo indicados, sendo que (1) corresponde à área de actuação com mais reclamações e (16) corresponde à área com menos reclamações.

1	Licenciamento de obras particulares	<input type="text"/>	9	Equipamentos colectivos (piscinas, ginásios, bibliotecas)	<input type="text"/>
2	Recolha de resíduos sólidos (lixo)	<input type="text"/>	10	Atendimento prestado pelos funcionários	<input type="text"/>
3	Esgotos e limpezas de fossas	<input type="text"/>	11	Demora na conclusão das obras municipais	<input type="text"/>
4	Rede viária	<input type="text"/>	12	Funcionamento das escolas e infantários	<input type="text"/>
5	Abastecimento de água	<input type="text"/>	13	Cemitérios	<input type="text"/>
6	Estacionamento	<input type="text"/>	14	Valor das taxas e tarifas municipais (IMI, IMT, água, obras, ...)	<input type="text"/>
7	Iluminação pública	<input type="text"/>	15	Fiscalização municipal	<input type="text"/>
8	Manutenção de jardins e regas	<input type="text"/>	16	Outros	<input type="text"/>

3.2 Relativamente ao tratamento das reclamações apresentadas queira indicar, de entre os procedimentos que a seguir se apontam, quais aqueles que o município tem implementados.

	Sim	Não	Não sabe
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			

3.3 Se lhe fosse pedido para que avaliasse o tempo de resposta da câmara municipal às reclamações apresentadas pelos cidadãos, sendo que (1) corresponde a pouco tempo e (8) a muito tempo, indique qual a avaliação que atribuíra.

1 2 3 4 5 6 7 8

Pouco tempo

Muito tempo

3.4 É cada vez mais um dado presente na administração municipal a necessidade de se auscultar aqueles que são directamente visados na acção do governo local. Assim, e para que possamos perceber qual o papel que é reservado à participação da população do vosso município nos processos de tomada de decisão, solicita-se que aponte qual a frase que melhor encerra a actual atitude do executivo municipal.

1	Dado o pouco interesse que os cidadãos demonstram, nem sempre se promove a sua participação pública	<input type="checkbox"/>
2	Promove-se a participação pública somente quando a legislação a tal obriga para maior celeridade dos processos de decisão	<input type="checkbox"/>
3	A complexidade técnica das matérias recomenda, para maior celeridade, a não participação pública	<input type="checkbox"/>
4	A população é sistematicamente incluída nos processos de tomada de decisão	<input type="checkbox"/>
5	Dado os políticos terem sido eleitos para representar os interesses das populações, e por estes estarem devidamente assessorados por técnicos, considera-se pouco relevante a participação pública	<input type="checkbox"/>
6	Não sabe	<input type="checkbox"/>

3.5 A participação das populações nas questões da governança local pode fazer-se mediante o uso de diferentes mecanismos e formatos. Nesse sentido, aponte os instrumentos de participação utilizados no seu município no decurso do actual mandato.

	Nunca foi utilizado mas está previsto	Nunca foi utilizado nem está previsto	Já foi utilizado (Quantas vezes?)	Já foi utilizado (N.º médio de participantes?)	Temáticas Exploradas					Não sabe
					1	2	3	4	5	
1 Referendos										
2 Sessões públicas										
3 Inquéritos										
4 Sondagens										
5 Grupos de trabalho										
6 Fóruns temáticos										
7 Seminários										
8 Painel de Individualidades locais										
9 Atendimento personalizado										
10 Publicitação de contas da autarquia										
11 Publicitação de auditorias externas										
12 Outro										

Temáticas exploradas

- 1 - Ambiente
- 2 - Cultura, Desporto e Educação
- 3 - Acção Social
- 4 - Planeamento
- 5 - Outro

3.6 Ainda no que concerne à participação dos cidadãos nos processos de decisão, indique quais as três razões que considera que tenham estado na base da dinamização de iniciativas por parte do executivo municipal.

- | | | |
|----|--|--------------------------|
| 1 | Envolver os cidadãos nos processos de decisão | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Cumprimento da legislação | <input type="checkbox"/> |
| 3 | Dinamizar os valores da cidadania na população | <input type="checkbox"/> |
| 4 | Melhorar a percepção dos munícipes quanto às políticas municipais | <input type="checkbox"/> |
| 5 | Dar legitimidade acrescida às decisões do executivo municipal | <input type="checkbox"/> |
| 6 | Ajudar os eleitos locais no processo de decisão | <input type="checkbox"/> |
| 7 | Perceber qual o ponto de vista dominante da população sobre a matéria em apreço | <input type="checkbox"/> |
| 8 | Recolher informação para melhor adaptar os serviços às necessidades dos munícipes | <input type="checkbox"/> |
| 9 | Recolher dados que permitam confrontar a oposição quanto à justeza das decisões tomadas | <input type="checkbox"/> |
| 10 | Obter informação que permita legitimar as decisões já tomadas | <input type="checkbox"/> |
| 11 | Dar a conhecer à população as propostas existentes e aperfeiçoa-las com o seu contributo | <input type="checkbox"/> |
| 12 | Outro | <input type="checkbox"/> |

3.7 Escolha, de entre as frases a seguir indicadas, qual a aquela que traduz o papel que a Câmara Municipal tem reservado às Juntas de Freguesia na dinamização das populações para participação na governança local.

- | | | |
|---|---|--------------------------|
| 1 | As juntas de freguesia têm sido parceiras indispensáveis no processo de dinamização das populações | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Dada a limitação de recursos que as juntas de freguesia possuem, as mesmas não têm sido envolvidas nesse processo | <input type="checkbox"/> |
| 3 | As juntas de freguesia só são utilizadas quanto à matérias muito específicas | <input type="checkbox"/> |
| 4 | As juntas de freguesia, em virtude das diferentes cores políticas, constituem um factor de perturbação | <input type="checkbox"/> |
| 5 | As juntas de freguesia só são envolvidas quanto às matérias que tenham incidência na respectiva freguesia | <input type="checkbox"/> |

3.8 Se lhe fosse pedido para que avaliasse o impacto que a participação dos cidadãos teve na tomada de decisão do executivo municipal, sendo que (1) corresponde a nenhuma influência e (8) a muita influência, indique qual a avaliação que atribuíu.

- | | | | | | | | | | |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | |
| Nenhuma influência | <input type="checkbox"/> | Muita influência |

4. DIFICULDADES NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

4.1 Com base no seu conhecimento quanto à dinamização dos processos de participação pública no seu município, indique-nos, de entre as afirmações abaixo indicadas, quais os três mais importantes obstáculos.

- | | | |
|----|---|--------------------------|
| 1 | Ausência de apoio político da Assembleia Municipal | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Insuficiência de recursos financeiros para dinamizar a participação pública | <input type="checkbox"/> |
| 3 | Insuficiência de recursos humanos para dinamizar a participação pública | <input type="checkbox"/> |
| 4 | Desinteresse dos cidadãos pela participação pública | <input type="checkbox"/> |
| 5 | Inadequação da legislação, a qual dificulta a participação pública | <input type="checkbox"/> |
| 6 | Falta de apoio das juntas de freguesia | <input type="checkbox"/> |
| 7 | Aproveitamento dos cidadãos, associações e empresários para efectuarem exigências irrealistas | <input type="checkbox"/> |
| 8 | Falta de colaboração da comunicação social | <input type="checkbox"/> |
| 9 | O nível de iliteracia das populações não facilita a promoção da participação pública | <input type="checkbox"/> |
| 10 | Outros | <input type="checkbox"/> |

4.2 Considera que a dinamização da participação dos cidadãos no processo de decisão já teve consequências negativas para o município?

Sim

 Não

 Não sabe

4.2.1 Em caso afirmativo, indique quais as três consequências mais negativas que daí tenham resultado para o município:

- | | |
|---|--------------------------|
| 1 Criação de expectativas junto dos cidadãos impossíveis de concretizar | <input type="checkbox"/> |
| 2 Atrasos significativos na tomada de decisão | <input type="checkbox"/> |
| 3 Aumento da complexidade do trabalho dos técnicos para atender às pretensões | <input type="checkbox"/> |
| 4 Reforço do poder dos grupos de interesse dominantes, face ao poder eleito | <input type="checkbox"/> |
| 5 Discussão de questões acessórias e sem relevância para as matérias em apreço | <input type="checkbox"/> |
| 6 Aparecimentos de conflitos entre diversos grupos/sectores sociais | <input type="checkbox"/> |
| 7 Boicote às medidas propostas por quem tem legitimidade democrática | <input type="checkbox"/> |
| 8 Corrosão da autoridade de quem foi eleito para decidir em nome das populações | <input type="checkbox"/> |
| 9 Aumento da conflitualidade no interior das estruturas orgânicas municipais | <input type="checkbox"/> |
| 10 Impossibilidade de se chegar a consensos, levando ao arrastar do processo de decisão | <input type="checkbox"/> |
| 11 Adopção de ideias que são contrárias aos projectos | <input type="checkbox"/> |
| 12 Obrigação do adiamento de projectos do interesse das populações | <input type="checkbox"/> |
| 13 Outra | <input type="checkbox"/> |

4.3 Considera que existem circunstâncias que fundamentam a não promoção da participação pública?

Sim

 Não

 Não sabe

4.3.1 Em caso afirmativo, indique qual(is) a(s) área(s) abaixo indicada(s) em que tal não deve ocorrer:

- | | |
|---|--------------------------|
| 1 Delimitação de áreas protegidas (ambiente) | <input type="checkbox"/> |
| 2 Tabelas de taxas e tarifas municipais | <input type="checkbox"/> |
| 3 Subsídios às colectividades | <input type="checkbox"/> |
| 4 Planos de urbanização | <input type="checkbox"/> |
| 5 Grandes obras municipais (pavilhões, escolas, centros culturais, ...) | <input type="checkbox"/> |
| 6 Desenho do orçamento municipal | <input type="checkbox"/> |
| 7 Criação de parques industriais e tecnológicos | <input type="checkbox"/> |
| 8 Actividades culturais | <input type="checkbox"/> |
| 9 Reabilitação de centros históricos | <input type="checkbox"/> |
| 10 Outra | <input type="checkbox"/> |

5. PARCEIROS E GRUPOS PARTICIPANTES

5.1 Para além dos cidadãos individualizados, diversas experiências e estudos apontam no sentido de que a participação pública é particularmente enriquecedora do processo de decisão quando envolve parceiros institucionais ou com algum nível de organização. Nesse sentido, solicito que indique em relação aos parceiros que a seguir se indicam quais e em que âmbito colaboram com o município e se é desejável a participação de todos no processo de tomada de decisão.

	Já participou em pelo menos um projecto com a autarquia	Nunca participou, sem julgamos ser necessário o seu envolvimento futuro	Nunca participou, mas está identificado como importante o seu envolvimento futuro	Não temos opinião formada sobre a importância do seu contributo
1 Associações culturais e de defesa do património				
2 Associações desportivas				
3 Associações recreativas				
4 Instituições particulares de solidariedade social (IPSS)				
5 Associações de moradores ou equiparadas				
6 Associações profissionais				
7 Associações empresariais				
8 Sindicatos				
9 Escolas / grupos de professores				
10 Administração Central				
11 Juntas de freguesia				
12 ONG (Desenvolvimento, Ambiente, ...)				
13 Entidades religiosas				
14 Forças da ordem (Polícia, GNR)				
15 Comunicação social (Nacional, Regional e Local)				
16 Associações de municípios				
17 Outras				

5.2 Se entre os parceiros que têm colaborado com a autarquia, se lhe fosse solicitado que avaliasse essa colaboração, sendo que (1) corresponde a muito negativa e (8) a muito positiva, indique qual a notação que atribuiu.

	Muito negativa			Muito positiva					Nunca participou	Não sabe
	1	2	3	4	5	6	7	8		
1 Associações culturais e defesa do património ..										
2 Associações desportivas										
3 Associações recreativas										
4 IPSS										
5 Associações de moradores ou equiparadas										
6 Associações profissionais										
7 Associações empresariais										
8 Sindicatos										
9 Escolas / grupos de professores										
10 Administração Central										

11 Juntas de freguesia										
12 ONG (Desenvolvimento, Ambiente, ...)										
13 Entidades religiosas										
14 Forças da ordem (Polícia, GNR)										
15 Comunicação social (nacional, regional e local)										
16 Associações de municípios										
17 Outras										

5.3 Ainda no que concerne à dinamização dos processos de participação pública, indique em que medida tem sido possível efectuar esse envolvimento nas iniciativas promovidas nesse âmbito pelo município.

	Nada difícil	Pouco difícil	Bastante difícil	Muito difícil	Não sabe
1 Imigrantes / minorias étnicas					
2 Empresários					
3 Reformados / idosos					
4 Professores					
5 Dirigentes e funcionários municipais					
6 Deficientes					
7 Desempregados					
8 Jovens / estudantes					
9 Políticos locais					
10 Dirigentes associativos					
11 Sindicalistas					
12 Grupos religiosos					
13 Mulheres					
14 Homens					
15 Outros					

6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

6.1 Existe no município alguma estrutura funcional ou alguém que seja responsável pela implementação do desenvolvimento sustentável do concelho?

1 Sim. Existe um departamento que se ocupa exclusivamente dessa matéria	
2 Sim. Existe uma divisão que se ocupa exclusivamente dessa matéria	
3 Sim. Existe um departamento que se ocupa dessa matéria e de outras atribuições	
4 Sim. Existe uma divisão que se ocupa dessa matéria e de outras atribuições	
5 Sim. Existe uma única pessoa responsável por esse processo	
6 Não. Mas existem departamentos e divisões que têm orientações nesse sentido	
7 Não. Mas é intenção implementar uma estrutura numa futura alteração ao organigrama	
8 Não. Essa é uma matéria que é da competência do executivo municipal	

6.2 Encontra-se em curso ou previsto algum projecto para implementação do conceito de desenvolvimento sustentável no município?

Sim
 Não
 Não sabe

6.3 No que concerne aos objectivos genéricos associados ao conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de não serem facilmente exequíveis ou necessariamente consensuais, pedia-lhe que de entre os objectivos abaixo indicados escolhesse os três (3) que considera serem os mais importantes para um município.

- | | | |
|----|--|--------------------------|
| 1 | Preservação dos recursos naturais | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Desenvolvimento económico de longo prazo | <input type="checkbox"/> |
| 3 | Equidade entre as gerações do presente e as gerações futuras | <input type="checkbox"/> |
| 4 | Dinamização da participação das populações na vida pública | <input type="checkbox"/> |
| 5 | Defesa das condições ecológicas e da biodiversidade | <input type="checkbox"/> |
| 6 | Promoção da qualidade de vida | <input type="checkbox"/> |
| 7 | Dinamização da actividade económica | <input type="checkbox"/> |
| 8 | Interacção entre o município e a sociedade civil (funcionamento em rede) | <input type="checkbox"/> |
| 9 | Combate à exclusão social | <input type="checkbox"/> |
| 10 | Outro | <input type="checkbox"/> |

6.4 No âmbito da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a qual indica sete objectivos de acção, aponte quais os três em que considere que o município poderá dar um contributo decisivo para a prossecução desses objectivos.

- | | | |
|---|---|--------------------------|
| 1 | Preparar Portugal para a "Sociedade do Conhecimento" | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Crescimento sustentado, Competitividade à Escala Global e Eficiência Energética | <input type="checkbox"/> |
| 3 | Melhor Ambiente e Valorização do Património Natural | <input type="checkbox"/> |
| 4 | Mais Equidade, Igualdade de Oportunidade e Coesão Social | <input type="checkbox"/> |
| 5 | Melhor Conetividade Internacional do País e Valorização Equilibrada do Território | <input type="checkbox"/> |
| 6 | Papel Activado de Portugal na Construção Europeia e na Cooperação Internacional | <input type="checkbox"/> |
| 7 | Uma Administração Pública mais Eficiente e Modernizada | <input type="checkbox"/> |

7. INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA LOCAL

7.1 De entre os instrumentos de governança local que a seguir se referem, indique quais ou que já são desenvolvidos pelo seu município, e em que fase em que se encontram.

	A	B	C	D	E	F	G	H
1	Agenda 21 Local							
2	Orçamento Participativo							
3	Plano Municipal de Ambiente							
4	Carta Educativa Municipal							
5	Rede Social							
6	Conselho Municipal de Juventude							
7	Carta Municipal de Ruído							
8	Outro							

Legenda:

- A Preparação do Terreno
- B Construção de Parceiras
- C Criação do Fórum participativo
- D Determinação do que se pretende alcançar
- E Criação de um plano de acção
- F Implementação
- G Monitorização
- H Avaliação e revisão periódica

7.2 Relativamente aos instrumentos de governança local desenvolvidos pelo município, indique em que moldes a liderança desses processos ocorre (aponte uma só resposta).

- | | |
|--|--------------------------|
| 1 Pelo executivo municipal | <input type="checkbox"/> |
| 2 Por uma comissão de técnicos da autarquia presidida por um membro do executivo municipal | <input type="checkbox"/> |
| 3 Por uma comissão que integra parceiros da sociedade civil e da câmara municipal | <input type="checkbox"/> |
| 4 Pelo Presidente da Câmara | <input type="checkbox"/> |
| 5 Pelo executivo municipal e representantes dos partidos com assento na assembleia municipal | <input type="checkbox"/> |
| 6 Outra | <input type="checkbox"/> |

7.3 Considerada normalmente como a competência mais nobre que os municípios possuem (ordenamento do território), e sendo que nesse âmbito o Plano Director Municipal (PDM) é o instrumento mais poderoso, indique respectivamente:

- Ano de entrada em vigor

- Data de início do processo de revisão

- Data prevista para conclusão do processo de revisão

- Quantas vezes o PDM já foi total ou parcialmente suspenso

Muito Obrigado. Sem o seu contributo esta tese de mestrado nunca que seria possível.

Anexo B – Estrutura das receitas correntes dos municípios algarvios

Total dos Municípios do Algarve

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			4,06%	1,82%	1,80%	1,77%	1,65%	1,64%	1,81%	1,71%	1,80%	1,63%	1,87%	1,77%
IMT			15,50%	16,32%	16,57%	21,87%	15,50%	23,30%	23,43%	23,73%	23,61%	24,72%	26,69%	25,13%
IMI			26,73%	25,80%	24,68%	23,72%	23,58%	24,20%	22,30%	23,68%	24,35%	22,94%	23,61%	23,34%
FEF	28,14%	25,38%	24,03%	24,17%	23,94%	22,05%	21,09%	20,37%	20,86%	20,55%	18,98%	17,22%	15,72%	15,26%
Outras	23,89%	23,76%	29,68%	31,88%	33,01%	30,60%	29,63%	30,49%	31,59%	30,32%	31,25%	33,49%	32,11%	34,51%

Município de Albufeira

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			2,17%	2,20%	2,12%	2,05%	2,00%	1,99%	2,24%	2,17%	1,87%	1,56%	1,50%	1,38%
IMT			14,48%	11,98%	12,89%	16,47%	14,48%	25,06%	23,32%	23,46%	24,58%	22,51%	18,81%	21,44%
IMI			35,63%	33,86%	31,13%	29,98%	29,92%	28,74%	24,87%	27,22%	30,95%	31,07%	30,89%	23,82%
FEF	13,36%	12,74%	10,67%	11,53%	11,51%	11,16%	12,76%	13,19%	14,34%	14,48%	11,88%	10,24%	8,67%	7,89%
Outras	30,08%	31,09%	37,05%	40,43%	42,35%	40,34%	32,22%	31,03%	35,23%	32,66%	30,72%	34,62%	40,13%	45,48%

Município de Alcoutim

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			0,43%	0,39%	0,43%	0,46%	0,46%	0,45%	0,41%	0,41%	0,45%	0,44%	0,45%	0,49%
IMT			0,93%	0,67%	0,37%	0,89%	0,93%	1,37%	1,87%	0,71%	0,91%	0,88%	1,55%	1,05%
IMI			4,09%	3,68%	3,86%	4,34%	3,82%	3,42%	3,39%	3,30%	3,87%	3,47%	4,99%	4,73%
FEF	87,11%	89,16%	85,47%	84,83%	84,74%	86,20%	85,84%	84,70%	84,68%	86,58%	84,96%	82,62%	81,46%	81,04%
Outras	6,20%	6,19%	9,08%	10,44%	10,60%	8,11%	8,59%	10,06%	9,64%	9,00%	9,81%	12,59%	11,55%	12,68%

Município de Aljezur

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			0,69%	0,69%	0,69%	0,78%	0,74%	0,75%	0,64%	0,67%	0,68%	0,64%	0,83%	0,86%
IMT			6,08%	6,43%	9,80%	7,04%	6,08%	9,94%	14,26%	9,49%	9,29%	13,89%	16,75%	21,03%
IMI			10,42%	11,32%	11,48%	10,79%	10,35%	10,21%	10,12%	9,72%	10,73%	8,83%	10,22%	11,00%
FEF	64,69%	65,41%	62,62%	61,63%	57,35%	59,78%	58,73%	59,21%	56,21%	57,57%	55,58%	44,93%	50,37%	45,15%
Outras	12,13%	13,83%	20,18%	19,93%	20,69%	21,61%	19,29%	19,89%	18,78%	22,54%	23,71%	31,71%	21,84%	21,96%

Município de Castro Marim

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			0,74%	0,23%	0,70%	0,68%	0,65%	0,68%	0,68%	0,80%	2,97%	0,88%	0,79%	1,07%
IMT			13,63%	12,26%	15,83%	22,90%	13,63%	22,43%	20,03%	20,27%	10,91%	16,42%	11,83%	15,63%
IMI			18,59%	18,25%	15,52%	18,03%	14,77%	17,10%	16,25%	16,35%	15,63%	20,19%	19,93%	20,87%
FEF	41,16%	43,36%	44,72%	46,13%	44,37%	39,91%	35,98%	39,51%	39,14%	42,70%	40,81%	36,00%	31,63%	35,09%
Outras	23,47%	19,09%	22,32%	23,14%	23,58%	18,49%	26,54%	20,27%	23,89%	19,88%	29,69%	26,51%	35,83%	27,34%

Município de Faro

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			3,60%	3,40%	3,87%	3,54%	2,94%	2,78%	3,09%	3,30%	3,65%	3,50%	3,63%	4,50%
IMT			25,49%	22,06%	23,75%	26,02%	25,49%	21,85%	21,58%	19,28%	15,84%	24,64%	26,47%	20,90%
IMI			24,02%	33,88%	21,25%	31,93%	28,67%	29,16%	26,90%	31,36%	30,03%	23,11%	23,14%	26,49%
FEF	28,96%	23,32%	23,42%	21,19%	24,79%	19,42%	18,90%	16,41%	16,54%	17,19%	16,16%	16,18%	16,27%	18,09%
Outras	16,68%	13,27%	23,47%	19,48%	26,35%	19,09%	25,60%	29,81%	31,90%	28,88%	34,32%	32,58%	30,50%	30,01%

Município de Lagoa

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			1,01%	1,11%	1,19%	1,25%	1,25%	1,14%	1,26%	1,29%	1,18%	1,25%	1,32%	1,46%
IMT			16,41%	22,95%	22,58%	22,56%	16,41%	25,05%	26,49%	25,79%	29,20%	27,58%	29,04%	27,22%
IMI			32,44%	27,54%	29,88%	27,77%	24,59%	23,53%	22,79%	22,16%	23,87%	23,36%	18,18%	24,41%
FEF	21,01%	18,85%	17,79%	17,07%	17,12%	15,84%	16,74%	15,04%	15,68%	15,52%	13,14%	12,92%	10,79%	11,51%
Outras	25,82%	27,09%	32,36%	31,32%	29,23%	32,59%	33,86%	35,24%	33,78%	35,24%	32,61%	34,90%	40,67%	35,40%

Município de Lagos

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			30,51%	1,36%	1,29%	1,15%	1,11%	1,12%	1,14%	1,18%	1,13%	1,14%	1,41%	1,22%
IMT			17,44%	21,98%	20,75%	28,62%	17,44%	28,21%	31,33%	31,01%	31,04%	30,45%	34,47%	32,37%
IMI			24,73%	24,05%	24,49%	21,29%	21,26%	20,86%	16,40%	19,67%	21,58%	21,69%	16,87%	20,40%
FEF	28,87%	26,05%	18,05%	17,08%	16,78%	13,63%	12,63%	12,38%	12,55%	12,33%	10,31%	9,56%	8,45%	7,66%
Outras	24,31%	25,46%	9,27%	35,52%	36,69%	35,31%	34,13%	37,42%	38,59%	35,81%	35,94%	37,16%	38,81%	38,35%

Município de Loulé

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			2,34%	1,89%	1,80%	1,65%	1,54%	1,56%	1,54%	1,54%	1,60%	1,50%	1,95%	1,63%
IMT			23,24%	22,35%	22,17%	38,34%	23,24%	33,64%	33,08%	34,57%	37,54%	33,44%	39,94%	36,17%
IMI			32,19%	28,70%	29,03%	21,43%	26,36%	27,66%	27,60%	29,59%	28,09%	25,72%	29,41%	27,81%
FEF	22,72%	20,78%	15,91%	17,53%	16,69%	14,28%	14,02%	13,12%	12,63%	11,64%	10,72%	9,54%	8,92%	8,79%
Outras	18,25%	19,43%	26,32%	29,53%	30,31%	24,30%	19,96%	24,03%	25,15%	22,65%	22,05%	29,80%	19,78%	25,59%

Município de Monchique

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			0,97%	0,97%	0,96%	1,05%	0,90%	0,89%	0,72%	0,77%	0,84%	0,86%	1,16%	0,95%
IMT			6,70%	5,91%	4,87%	4,92%	6,70%	8,00%	6,93%	6,85%	4,30%	4,52%	7,27%	3,80%
IMI			10,59%	8,49%	9,48%	10,37%	9,54%	10,53%	10,66%	10,36%	10,62%	9,91%	7,97%	9,39%
FEF	69,67%	67,69%	67,17%	67,68%	66,37%	67,08%	63,41%	67,45%	65,76%	69,04%	69,39%	68,49%	67,95%	65,79%
Outras	9,83%	8,12%	14,57%	16,95%	18,32%	16,59%	19,87%	13,12%	15,94%	12,98%	14,86%	16,23%	15,66%	20,07%

Município de Olhão

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			2,45%	2,70%	2,58%	2,68%	2,41%	2,53%	2,51%	2,70%	2,90%	2,40%	3,42%	2,72%
IMT			8,88%	9,84%	10,81%	16,61%	8,88%	15,08%	18,51%	16,47%	15,64%	16,99%	22,15%	17,19%
IMI			18,74%	16,47%	17,65%	17,55%	15,80%	17,25%	14,78%	16,55%	15,44%	15,23%	16,82%	17,66%
FEF	32,87%	31,63%	31,74%	33,90%	32,67%	31,55%	27,70%	29,32%	27,45%	27,76%	26,60%	21,60%	22,79%	19,58%
Outras	36,17%	36,13%	38,18%	37,09%	36,29%	31,61%	38,09%	35,81%	36,75%	36,51%	39,41%	43,78%	34,82%	42,85%

Município de Portimão

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			1,92%	1,95%	1,82%	1,96%	1,72%	1,74%	1,95%	1,98%	2,34%	2,07%	2,30%	2,40%
IMT			16,42%	18,28%	20,12%	18,58%	16,42%	25,23%	26,37%	28,76%	24,80%	32,23%	25,43%	25,20%
IMI			39,06%	35,68%	37,08%	37,24%	34,30%	35,25%	35,13%	34,18%	36,29%	32,80%	33,38%	38,44%
FEF	18,09%	13,93%	15,98%	14,62%	15,21%	15,25%	15,29%	14,31%	15,62%	14,87%	16,45%	13,43%	11,58%	12,44%
Outras	19,05%	15,20%	26,63%	29,47%	25,78%	26,96%	24,31%	23,46%	20,93%	20,21%	20,12%	19,47%	27,31%	21,52%

Município de São Brás de Alportel

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			2,68%	1,74%	1,93%	1,94%	1,90%	1,92%	2,09%	2,05%	2,24%	2,21%	2,41%	2,22%
IMT			5,75%	12,16%	10,45%	9,01%	5,75%	11,16%	15,19%	0,00%	10,08%	10,01%	15,22%	14,80%
IMI			11,72%	11,23%	12,72%	11,55%	12,00%	13,72%	12,09%	12,40%	12,57%	16,80%	13,92%	14,09%
FEF	50,07%	43,99%	43,71%	44,10%	42,70%	42,70%	37,77%	37,31%	38,84%	39,10%	39,52%	36,06%	32,62%	30,93%
Outras	28,57%	30,31%	36,15%	30,77%	32,20%	34,80%	34,69%	35,89%	31,78%	46,46%	35,58%	34,92%	35,82%	37,97%

Município de Silves

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			1,47%	1,64%	1,64%	1,69%	1,69%	1,64%	1,48%	1,50%	1,50%	1,63%	2,29%	1,82%
IMT			8,18%	10,72%	10,16%	14,13%	8,18%	14,13%	14,90%	19,26%	15,29%	16,47%	24,20%	17,82%
IMI			18,21%	17,98%	18,40%	18,73%	17,44%	17,30%	17,29%	19,13%	20,04%	19,30%	17,94%	21,36%
FEF	0,00%	0,00%	32,40%	34,02%	32,20%	31,46%	31,12%	29,34%	27,37%	26,02%	23,08%	23,67%	21,71%	20,47%
Outras	0,00%	0,00%	39,75%	35,64%	37,60%	33,98%	35,19%	37,59%	38,97%	34,08%	40,09%	38,93%	33,86%	38,53%

Município de Tavira

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			1,32%	1,35%	1,39%	1,01%	1,27%	1,28%	1,32%	1,19%	1,37%	1,28%	1,31%	1,34%
IMT			8,37%	8,08%	8,82%	9,87%	8,37%	15,80%	14,72%	14,08%	16,42%	20,18%	26,06%	24,22%
IMI			15,74%	14,30%	14,98%	16,85%	15,62%	15,89%	14,80%	14,66%	14,21%	12,83%	22,42%	17,66%
FEF	40,30%	35,91%	34,53%	34,41%	32,73%	30,43%	28,13%	26,36%	26,56%	22,22%	23,12%	20,77%	18,89%	17,50%
Outras	33,70%	38,68%	40,03%	41,86%	42,08%	41,84%	41,95%	40,68%	42,60%	47,85%	44,87%	44,93%	31,33%	39,28%

Município de Vila do Bispo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			0,90%	0,95%	0,87%	0,91%	0,93%	0,79%	0,91%	0,80%	0,81%	0,72%	1,08%	0,94%
IMT			7,85%	20,46%	14,93%	16,75%	7,85%	20,11%	16,58%	24,44%	23,83%	29,64%	26,53%	30,72%
IMI			17,53%	16,97%	15,40%	11,53%	13,20%	23,39%	13,77%	14,14%	15,54%	13,34%	12,32%	13,28%
FEF	44,13%	41,22%	44,50%	47,59%	40,84%	41,64%	40,05%	33,65%	44,09%	37,99%	36,57%	30,51%	31,39%	29,77%
Outras	22,38%	31,87%	29,22%	14,02%	27,95%	29,17%	24,87%	22,06%	24,65%	22,63%	23,25%	25,78%	28,68%	25,30%

Município de Vila Real de Santo António

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto circulação			1,40%	1,39%	1,30%	1,37%	1,18%	1,22%	3,35%	1,29%	1,28%	1,21%	1,20%	1,27%
IMT			10,91%	12,01%	12,27%	12,87%	10,91%	15,43%	14,99%	16,34%	7,55%	12,90%	14,25%	17,27%
IMI			18,60%	19,35%	18,99%	15,74%	16,87%	18,32%	17,83%	18,30%	21,47%	20,17%	20,30%	15,08%
FEF	44,13%	41,22%	44,50%	47,59%	40,84%	41,64%	40,05%	33,65%	44,09%	37,99%	36,57%	30,51%	31,39%	29,77%
Outras	38,75%	38,00%	50,07%	49,01%	48,69%	50,13%	48,43%	48,29%	47,34%	45,49%	52,96%	50,65%	51,24%	53,99%

Anexo C – Estrutura das despesas correntes dos municípios algarvios

Total dos Municípios do Algarve

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	4,99%	4,70%	4,34%	4,39%	4,22%	4,03%	1,61%	1,58%	1,34%	1,75%	1,58%	1,78%	1,63%	1,56%
Despesas com pessoal	47,98%	48,01%	49,98%	51,06%	50,51%	50,67%	49,66%	47,88%	46,52%	44,90%	45,15%	43,34%	42,27%	40,53%
Encargos financeiros	5,56%	4,84%	4,18%	3,74%	1,93%	1,18%	1,00%	1,12%	1,67%	1,68%	2,01%	1,93%	1,82%	1,93%
Outras	41,47%	42,45%	41,51%	40,81%	43,33%	44,12%	47,73%	49,42%	50,46%	51,68%	51,26%	52,95%	54,28%	55,98%
Transferências para JF	4,99%	4,70%	4,34%	4,39%	4,22%	4,03%	1,61%	1,58%	1,34%	1,75%	1,58%	1,78%	1,63%	1,56%

Município de Albufeira

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	3,21%	3,30%	3,34%	2,71%	2,45%	2,25%	1,13%	1,63%	0,13%	1,11%	1,22%	1,35%	1,34%	1,05%
Despesas com pessoal	39,82%	44,19%	46,81%	49,90%	51,25%	51,39%	52,48%	48,58%	51,17%	44,67%	42,36%	42,35%	42,17%	36,26%
Encargos financeiros	14,91%	8,86%	7,35%	7,87%	2,19%	1,22%	0,62%	0,45%	0,41%	0,74%	1,76%	1,37%	1,42%	1,34%
Outras	42,06%	43,65%	42,50%	39,52%	44,12%	45,15%	45,77%	49,34%	48,29%	53,48%	54,67%	54,92%	55,07%	61,34%
Transferências para JF	3,21%	3,30%	3,34%	2,71%	2,45%	2,25%	1,13%	1,63%	0,13%	1,11%	1,22%	1,35%	1,34%	1,05%

Município de Alcoutim

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	10,82%	9,76%	9,15%	8,77%	7,94%	7,86%	0,42%	1,20%	1,00%	0,17%	0,40%	0,14%	0,17%	0,00%
Despesas com pessoal	44,31%	45,27%	44,07%	43,24%	44,80%	53,98%	52,48%	50,96%	48,31%	53,39%	53,08%	56,38%	52,97%	56,79%
Encargos financeiros	3,08%	5,09%	3,97%	4,54%	2,64%	1,70%	2,47%	2,47%	2,83%	3,15%	2,33%	1,90%	1,62%	1,76%
Outras	41,79%	39,87%	42,81%	43,45%	44,62%	36,46%	44,63%	45,36%	47,87%	43,29%	44,19%	41,58%	45,24%	41,45%
Transferências para JF	10,82%	9,76%	9,15%	8,77%	7,94%	7,86%	0,42%	1,20%	1,00%	0,17%	0,40%	0,14%	0,17%	0,00%

Município de Aljezur

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	12,04%	9,86%	7,57%	7,09%	6,73%	6,37%	2,42%	2,36%	2,74%	2,66%	5,67%	4,78%	4,84%	3,86%
Despesas com pessoal	45,91%	50,06%	47,99%	46,71%	49,57%	50,49%	51,60%	50,35%	48,81%	49,40%	49,65%	42,53%	47,16%	47,89%
Encargos financeiros	5,84%	4,31%	4,35%	2,53%	2,22%	1,56%	2,08%	1,57%	1,93%	1,34%	1,19%	1,04%	1,05%	1,05%
Outras	36,21%	35,77%	40,10%	43,66%	41,49%	41,58%	43,89%	45,72%	46,51%	46,60%	43,49%	51,64%	46,95%	47,20%
Transferências para JF	12,04%	9,86%	7,57%	7,09%	6,73%	6,37%	2,42%	2,36%	2,74%	2,66%	5,67%	4,78%	4,84%	3,86%

Município de Castro Marim

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	7,23%	6,79%	7,76%	7,19%	6,34%	3,66%	0,00%	0,00%	0,00%	0,14%	0,35%	0,72%	0,15%	0,14%
Despesas com pessoal	46,18%	49,06%	49,92%	43,12%	42,21%	62,45%	41,14%	36,38%	37,85%	34,24%	38,93%	37,89%	36,91%	36,31%
Encargos financeiros	4,64%	4,70%	3,67%	2,23%	0,86%	0,18%	0,04%	0,03%	0,02%	0,28%	0,73%	0,53%	1,02%	1,32%
Outras	41,95%	39,45%	38,65%	47,46%	50,60%	33,71%	58,82%	63,59%	62,13%	65,34%	60,00%	60,86%	61,92%	62,23%
Transferências para JF	7,23%	6,79%	7,76%	7,19%	6,34%	3,66%	0,00%	0,00%	0,00%	0,14%	0,35%	0,72%	0,15%	0,14%

Município de Faro

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	2,92%	2,53%	2,71%	2,54%	2,57%	2,36%	0,23%	0,28%	0,46%	1,54%	1,17%	0,89%	1,00%	0,97%
Despesas com pessoal	49,07%	46,09%	49,00%	52,39%	54,21%	51,08%	48,32%	47,34%	47,93%	52,64%	44,78%	44,94%	50,17%	48,41%
Encargos financeiros	3,48%	3,58%	4,54%	3,12%	1,47%	1,61%	1,83%	1,62%	1,94%	3,34%	3,52%	4,15%	4,21%	5,64%
Outras	39,68%	46,60%	44,80%	44,67%	43,47%	45,40%	49,78%	50,42%	53,98%	53,40%	54,45%	56,32%	58,33%	61,88%
Transferências para JF	2,92%	2,53%	2,71%	2,54%	2,57%	2,36%	0,23%	0,28%	0,46%	1,54%	1,17%	0,89%	1,00%	0,97%

Município de Lagoa

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	7,16%	5,81%	4,38%	4,36%	4,22%	4,33%	1,16%	1,00%	1,15%	2,06%	2,01%	1,85%	1,47%	1,42%
Despesas com pessoal	48,95%	42,94%	45,94%	47,86%	50,19%	48,96%	48,02%	46,73%	43,12%	43,51%	42,79%	41,16%	39,61%	36,08%
Encargos financeiros	4,21%	4,66%	4,88%	3,11%	2,12%	1,32%	1,04%	1,85%	1,75%	1,03%	0,75%	0,66%	0,58%	0,63%
Outras	39,68%	46,60%	44,80%	44,67%	43,47%	45,40%	49,78%	50,42%	53,98%	53,40%	54,45%	56,32%	58,33%	61,88%
Transferências para JF	7,16%	5,81%	4,38%	4,36%	4,22%	4,33%	1,16%	1,00%	1,15%	2,06%	2,01%	1,85%	1,47%	1,42%

Município de Lagos

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	4,04%	3,78%	3,73%	3,56%	3,34%	2,79%	1,08%	1,42%	1,38%	1,71%	1,81%	1,70%	1,56%	1,45%
Despesas com pessoal	52,23%	53,74%	55,13%	51,77%	51,48%	53,54%	55,63%	51,38%	46,90%	46,61%	42,75%	42,17%	39,82%	39,12%
Encargos financeiros	7,02%	6,92%	4,05%	7,63%	4,88%	2,65%	1,90%	1,71%	1,35%	1,90%	1,62%	1,17%	1,13%	1,07%
Outras	36,71%	35,56%	37,09%	37,04%	40,30%	41,02%	41,39%	45,49%	50,37%	49,78%	53,83%	54,96%	57,49%	58,35%
Transferências para JF	4,04%	3,78%	3,73%	3,56%	3,34%	2,79%	1,08%	1,42%	1,38%	1,71%	1,81%	1,70%	1,56%	1,45%

Município de Loulé

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	6,57%	6,18%	4,36%	4,34%	4,00%	4,24%	3,35%	2,56%	2,27%	2,06%	2,07%	1,96%	1,97%	1,87%
Despesas com pessoal	40,62%	36,95%	50,34%	50,24%	50,03%	48,06%	48,42%	47,93%	43,34%	38,97%	42,66%	41,04%	39,62%	37,42%
Encargos financeiros	0,75%	3,30%	3,12%	2,79%	1,54%	0,96%	0,67%	0,59%	0,75%	1,14%	1,51%	1,14%	1,28%	1,41%
Outras	52,06%	53,57%	42,19%	42,63%	44,44%	46,73%	47,57%	48,92%	53,64%	57,83%	53,76%	55,86%	57,12%	59,29%
Transferências para JF	6,57%	6,18%	4,36%	4,34%	4,00%	4,24%	3,35%	2,56%	2,27%	2,06%	2,07%	1,96%	1,97%	1,87%

Município de Monchique

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	0,00%	0,00%	8,04%	7,59%	9,88%	12,25%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Despesas com pessoal	59,65%	56,32%	54,32%	54,15%	56,27%	58,84%	63,97%	60,01%	56,73%	61,60%	58,07%	58,44%	60,44%	61,15%
Encargos financeiros	0,04%	0,60%	6,13%	2,79%	1,56%	0,00%	0,96%	0,16%	12,02%	0,48%	5,69%	5,05%	2,85%	2,94%
Outras	40,31%	43,08%	31,52%	35,47%	32,29%	28,91%	35,07%	39,82%	31,25%	37,91%	36,24%	36,51%	36,71%	35,91%
Transferências para JF	0,00%	0,00%	8,04%	7,59%	9,88%	12,25%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Município de Oihão

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	4,44%	4,52%	4,27%	4,68%	4,27%	4,31%	0,86%	0,75%	0,70%	0,77%	0,00%	0,06%	0,00%	0,00%
Despesas com pessoal	51,97%	56,20%	57,90%	58,24%	58,22%	61,36%	54,57%	53,42%	52,58%	54,85%	49,63%	45,91%	43,73%	42,25%
Encargos financeiros	8,09%	4,55%	3,25%	2,67%	1,64%	1,22%	0,61%	0,67%	1,76%	2,26%	2,94%	2,98%	2,89%	2,98%
Outras	35,51%	34,72%	34,57%	34,41%	35,87%	33,11%	43,96%	45,17%	44,96%	42,12%	47,43%	51,05%	53,38%	54,76%
Transferências para JF	4,44%	4,52%	4,27%	4,68%	4,27%	4,31%	0,86%	0,75%	0,70%	0,77%	0,00%	0,06%	0,00%	0,00%

Município de Portimão

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	4,06%	4,25%	3,36%	4,98%	3,92%	4,31%	2,41%	2,21%	2,10%	1,86%	1,89%	2,01%	1,62%	1,68%
Despesas com pessoal	54,35%	55,93%	44,59%	50,26%	42,55%	41,50%	41,52%	39,64%	40,87%	41,35%	43,36%	41,66%	38,98%	40,01%
Encargos financeiros	0,49%	0,65%	0,49%	0,60%	0,33%	0,23%	0,64%	1,56%	2,44%	3,13%	2,55%	2,50%	2,64%	1,66%
Outras	41,10%	39,17%	51,55%	44,16%	53,21%	53,96%	55,43%	56,58%	54,59%	53,66%	52,20%	53,83%	56,76%	56,64%
Transferências para JF	4,06%	4,25%	3,36%	4,98%	3,92%	4,31%	2,41%	2,21%	2,10%	1,86%	1,89%	2,01%	1,62%	1,68%

Município de São Brás de Alportel

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	4,82%	4,27%	4,62%	4,64%	4,31%	4,40%	0,09%	0,03%	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%
Despesas com pessoal	54,68%	52,84%	53,29%	51,07%	48,88%	52,41%	54,20%	48,54%	47,34%	47,33%	50,96%	50,75%	50,58%	47,37%
Encargos financeiros	7,40%	7,11%	6,17%	4,44%	2,71%	1,51%	0,73%	1,56%	2,78%	2,29%	1,74%	1,11%	1,04%	0,99%
Outras	33,10%	35,78%	35,92%	39,86%	44,10%	41,68%	44,99%	49,88%	49,86%	50,36%	47,31%	48,14%	48,37%	51,64%
Transferências para JF	4,82%	4,27%	4,62%	4,64%	4,31%	4,40%	0,09%	0,03%	0,03%	0,02%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%

Município de Silves

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	0,00%	0,00%	6,59%	7,43%	7,16%	6,74%	4,02%	4,03%	3,36%	5,84%	2,82%	5,81%	5,25%	5,01%
Despesas com pessoal	0,00%	0,00%	47,11%	48,61%	49,90%	50,08%	50,83%	54,14%	49,34%	47,09%	49,75%	47,82%	45,71%	45,04%
Encargos financeiros	0,00%	0,00%	4,17%	1,73%	0,83%	0,41%	0,76%	0,73%	0,52%	0,18%	1,13%	2,52%	1,02%	1,67%
Outras	0,00%	0,00%	42,13%	42,23%	42,11%	42,78%	44,39%	41,10%	46,78%	46,88%	46,29%	43,85%	48,02%	48,29%
Transferências para JF	0,00%	0,00%	6,59%	7,43%	7,16%	6,74%	4,02%	4,03%	3,36%	5,84%	2,82%	5,81%	5,25%	5,01%

Município de Tavira

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	6,94%	6,85%	4,82%	3,85%	3,74%	3,31%	0,31%	0,87%	0,90%	1,30%	1,56%	2,49%	1,90%	2,08%
Despesas com pessoal	50,92%	55,33%	55,17%	55,15%	54,39%	51,97%	50,92%	47,51%	47,53%	43,50%	50,08%	44,77%	40,36%	45,03%
Encargos financeiros	7,63%	7,40%	5,99%	4,23%	2,69%	1,98%	1,37%	1,98%	4,39%	3,71%	4,35%	3,66%	3,23%	5,45%
Outras	34,52%	30,41%	34,03%	36,78%	39,19%	42,73%	47,40%	49,64%	47,18%	51,49%	44,00%	49,08%	54,51%	47,44%
Transferências para JF	6,94%	6,85%	4,82%	3,85%	3,74%	3,31%	0,31%	0,87%	0,90%	1,30%	1,56%	2,49%	1,90%	2,08%

Município de Vila do Bispo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	4,93%	5,52%	4,87%	5,14%	5,33%	4,64%	0,00%	0,00%	0,66%	0,00%	0,88%	0,94%	0,74%	0,71%
Despesas com pessoal	50,60%	50,49%	49,90%	52,12%	49,42%	51,88%	55,18%	54,16%	55,19%	50,16%	48,92%	50,97%	45,38%	45,15%
Encargos financeiros	7,26%	6,41%	6,74%	5,83%	4,55%	1,89%	1,52%	1,45%	1,35%	0,89%	0,60%	0,53%	0,71%	0,35%
Outras	37,22%	37,58%	38,49%	36,91%	40,70%	41,59%	43,30%	44,40%	42,80%	48,95%	49,59%	47,56%	53,17%	53,78%
Transferências para JF	4,93%	5,52%	4,87%	5,14%	5,33%	4,64%	0,00%	0,00%	0,66%	0,00%	0,88%	0,94%	0,74%	0,71%

Município de Vila Real de Santo António

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências para JF	2,97%	2,85%	2,29%	2,32%	4,41%	2,45%	0,75%	1,39%	1,26%	1,02%	1,08%	0,88%	0,90%	1,58%
Despesas com pessoal	58,67%	55,99%	55,52%	55,55%	51,80%	48,79%	44,52%	42,97%	43,39%	43,41%	46,99%	38,05%	37,47%	35,40%
Encargos financeiros	2,21%	2,66%	2,21%	1,88%	1,30%	0,88%	0,50%	0,59%	0,54%	0,42%	0,47%	0,99%	1,65%	1,09%
Outras	36,15%	38,50%	39,98%	40,25%	42,48%	47,89%	54,23%	55,05%	54,81%	55,14%	51,46%	60,09%	59,99%	61,93%
Transferências para JF	2,97%	2,85%	2,29%	2,32%	4,41%	2,45%	0,75%	1,39%	1,26%	1,02%	1,08%	0,88%	0,90%	1,58%

Anexo D – Entrevistas aos presidentes de câmara do município de Loulé no período entre 1969 e 2009

Nome: António Américo **Lopes Serra**

Idade: 75 anos

Profissão: Engenheiro (Reformado)

Cargos exercidos:

- Presidente da Câmara Municipal de Loulé (1969-1972);
- Governador Civil do Distrito de Faro (1973-1974);
- Vereador da Câmara Municipal de Loulé (1994-1997);
- Director Comercial da CIMPOR (1974-1979);
- Director da Unidade Fabril da UNICER – Loulé (1979-1999)

Miguel Madeira – Em que circunstâncias se tornou presidente da câmara municipal de Loulé?

Lopes Serra – No dia 29 de Fevereiro de 1969, numa tarde chuvosa, com aquela chuva miudinha, peganhenta, entrou no meu gabinete um sujeito, um tal de Pereira Monteiro, à data Delegado Distrital do Instituto do Trabalho, o qual, para além dos cumprimentos protocolares, disparou-me com esta: «Trago uma mensagem do Sr. Governador Civil¹¹³, o qual gostaria de saber da sua disponibilidade para ser presidente da câmara municipal de Loulé.»

Palavra de honra que estava tão preparado para essa pergunta, como se me perguntassem se queria no domingo jogar na primeira categoria do Benfica. Em resposta, disse-lhe: «Deixe-me lá reflectir. A aceitação desse convite representa uma mudança muito grande na minha vida.» Mas depois da surpresa inicial, percebi que aquela proposta era a luz ao fundo do túnel por que aguardava.

Como julgo saber, na altura era o responsável pela Mina do Sal Gema¹¹⁴. Sucedia, no entanto, que a actividade de exploração da mina não estava a corresponder às minhas expectativas, mas com a minha formação profissional de base, engenheiro de minas, à época tinha poucas possibilidades profissionais em Loulé. Para continuar nessa área, ou para outra compatível como a minhas habilitações, tinha que ir para outras zonas do país, nomeadamente para o norte ou no Alentejo. Tive oportunidades para fazê-lo. A questão de fundo era que por razões de natureza pessoal e familiar, não queria sair de Loulé. Mas precisava de sair da mina do sal. Esse foi na altura, confesso, a principal razão porque agarrei a oportunidade de ser presidente da câmara municipal. E ainda que tudo aquilo para mim fosse um salto para o desconhecido, pois não tinha a mais remota experiência da administração municipal, no final, feitas as contas e pela opinião das muitas pessoas que conheci ao longo destes anos, creio que não me sai dessa experiência tal mal quanto isso.

MM – E como foi então o processo de elaboração da lista de vereadores?

LS – Nessa altura não havia coincidência de mandato entre o presidente de câmara e a vereação. Enquanto o presidente de câmara era designado pelo governador civil, a vereação era eleita para um mandato de quatro anos, por um colégio eleitoral. Quando fui exercer o cargo de presidente de câmara, a vereação já tinha sido escolhida. Pelo que mesmo que deseja-se

¹¹³ À data o governador civil do distrito de Faro era o Dr. Manuel Sanches Inglês Esquível.

¹¹⁴ Essa mina de sal ainda se mantém em actividade e esta localizada à nascente da cidade de Loulé, numa zona vulgarmente conhecida por Campina de Cima.

interferir no processo de elaboração das listas às eleições da vereação, não tinha possibilidade de fazê-lo. E relativamente aos vereadores encontrei inicialmente, todos eles eram pessoas francamente mais velhas. Julgo mesmo que quase todos eles tinham idade para serem meus pais. Recordo particularmente um deles, Sr. José Francisco Costa, figura emblemática da terra e que marcou muito a cidade. Um homem de grande qualidade e um empresário de mão cheia. Ele foi, não sei se sabe, um dos homens que está na génese da criação da empresa de transportes EVA.

Ainda relativamente à escolha da vereação, só mais tarde, na segunda parte do meu mandato, quando tornou a ter lugar o processo de escolha da vereação, é que a minha influência se fez sentir. Convidei várias pessoas, e dessa lista para a vereação, que propus para aprovação do colégio eleitoral, já só transitou o Sr. Manuel Farrajota Martins, o qual ainda é vivo. Tratava-se, como é evidente, de ser um processo que estava muito longe de poder considerar democrático, pois os vereadores não eram eleitos directa ou indirectamente através do voto universal e directo. Mas eram essas então as regras do jogo.

MM – Tratando-se de uma pessoa bastante mais nova do que os seus pares e, de certa forma, um estranho à terra, de que forma decorreu o seu processo de aceitação como presidente da câmara?

LS – Inicialmente, como seria de esperar, houve algumas reacções negativas. A receita que utilizei na altura para ultrapassar essas situações, e que penso ainda se manter actual, foi tratar toda a gente com a maior urbanidade. E quanto maior fosse a hostilidade que sentia, maior era a minha urbanidade para com esse indivíduo. O que desarmava completamente as pessoas. Porque, regra geral, as pessoas têm imensa dificuldade em hostilizar alguém que é tão simpático, tão solícito, ...

Quando aceitei o convite esperava essa reacção das pessoas. Pois se para mim o convite para ser presidente de câmara foi uma total surpresa, para a maioria dos louletanos, e para as muitas das pessoas importantes da terra, certamente que a sua surpresa foi tão grande quanto a minha. Soube mais tarde, que quem esteve na origem desse convite, pois o Dr. Manuel Estiva não me conhecia, foi o Dr. António Pedro da Ponte, ilustre advogado louletano que vivia em Quarteira, entretanto já falecido. Foi ele quem a pedido do Dr. Manuel Estiva, seu colega de curso e com quem mantinha uma grande relação de amizade, lhe indicou o meu nome quando este lhe pede que sugerisse alguém para ocupar o lugar de presidente da câmara municipal de Loulé.

MM – Quando exerceu o cargo de presidente da câmara pode rodear-se das pessoas que quis?

LS – Não. Nessa altura tinha que se gerir com o que se tinha. Os meios não são aqueles que os autarcas dispõem presentemente. Não tinha recursos, nem existiam, como hoje, tantas pessoas disponíveis com habilitações adequadas, nem as câmaras municipais pagavam como pagam actualmente.

MM – Recorda-se se enquanto presidente de câmara promovia reuniões regulares com todos os dirigentes / chefias municipais?

LS – Posso afirmar-lhe que não existiam dirigentes, como hoje entendemos. Na época a estrutura visível do município de Loulé, nomeadamente na sua área administrativa eram meia-dúzia de pessoas. Era o Sr. Rui Centeno, chefe da secretaria; a Dona Madalena Oliveira e Sousa, escriturária graduada; o Sr. Manuel Maria... Na parte técnica havia o Eng.º Pedroso, o único engenheiro a tempo inteiro que a câmara municipal possuía. Havia ainda um tal de Figueiras, que era o homem das águas. E pouco mais ... Quando comparo a realidade dessa época com a actual, e com aquela que mais tarde vivi como vereador, entre 1994 e 1997, a diferença é abissal.

MM – Como se articulava então com a vereação municipal? Isto porque, pelo que percebi, o presidente da câmara era a única pessoa do executivo a tempo inteiro. E sendo assim, como trabalhavam?

LS – A articulação com a vereação efectuava-se a meu pedido. Ou seja, sempre que necessita da colaboração especial deste ou daquele vereador, conforme as matérias em que sentia que os mesmos estavam mais à vontade, chamava-os para saber da sua disponibilidade para opinarem e colaborar. E de modo geral, não regateavam essa colaboração.

MM – E nesse sentido, o papel que cabia então à estrutura funcional da câmara estava circunscrito à mera execução das prioridades previamente estabelecidas?

LS – Sim. Embora existisse uma relação muito estreita entre o presidente da câmara e o chefe da secretaria. O chefe da secretaria era, de facto, a charneira da administração municipal. Estava em permanência. Trabalhava num gabinete ao lado do presidente da câmara. Tinha a perspectiva histórica do município. Conhecia, como ninguém, a legislação aplicável ao município e os recursos de que a câmara municipal dispunha. Aliás, era o chefe da secretaria quem elaborava o orçamento municipal. Porque então, os recursos financeiros eram muito exíguos e era necessário identificar quais as verbas necessárias para fazer face aos compromissos fixos, nomeadamente para salários dos funcionários. A verba que ficava efectivamente disponível para se gerir era muito pouca para fazer face às necessidades do concelho.

MM – Trazendo esta nossa conversa para os tempos actuais. É recorrente ouvirmos as pessoas afirmarem que o processo de licenciamento de obras nas câmaras municipais é algo de extremamente moroso e que a única solução é construir-se, ainda que ilegalmente, e depois logo se vê. O que tem a dizer a este propósito?

LS – É lamentável. Tal seja por isso que há para aí tantos atentados urbanísticos. Não pode ser. Isto não pode ser confiado ao capricho de quem quer que seja. A lei tem que ser cumprida e quem de direito deve fazê-la cumprir.

MM – E julga que isso se deve a quê?

LS – Este não é um problema louletano, albufeirense ou algarvio. É um problema nacional. A pressão do betão é insuportável. O betão tem a si associado a perspectiva do lucro imediato.

Por outro lado, as câmaras municipais são simultaneamente responsáveis e vítimas deste processo. Responsáveis, porque licenciaram de maneira desregrada, e os erros estão aí á vista. Vítimas, porque sendo o financiamento municipal obtido, em grande medida, através dos impostos obtidos por via da construção civil, os autarcas foram autorizado mais e mais construção, pois só assim obtêm as receitas que precisam para investir no desenvolvimento económico dos respectivos municípios. É por isto que é necessário muita coragem para se disciplinar o betão.

Este problema não se pode também resumir a uma questão de homens bons ou maus. As virtudes e os defeitos dos homens subsistirão para além das eras. Caberá aos próprios homens adoptarem mecanismos e criarem as estruturas capazes de disciplinar a tendência para o mal e estimular a tendência para o bem. Creio, no entanto, que um dos aspectos que pesa para o actual estado de coisas se prende com o desprestígio que atingiu a nossa Justiça. O fascínio que os juízes demonstram actualmente pela exposição mediática, fragiliza a Justiça. A facilidade com que se vê hoje um juiz a opinar sobre um caso de justiça, inclusive sobre os seus próprios processos, é inacreditável. Os juízes parecem já não recordar o dever de reserva a que estão obrigados. A fragilização actual da justiça aumentou o sentimento de impunidade. E o sentimento de impunidade conduz ao desrespeito pelas regras. E sem regras, as sociedades ficam à mercê de interesses contrários aos interesses da comunidade.

MM – Enquanto presidente de câmara, apesar das limitações com que então se deparava ao nível dos recursos financeiros, pois a maior parte das receitas se destinavam às despesas com pessoal, tinha que elaborar os planos de actividades e orçamentos municipais. Nesse sentido, diga-me se relativamente à parte em que tinha alguma margem de manobra, no desenho desses documentos ouvia as entidades locais e os agentes económicos ou tudo era feito envolvendo exclusivamente o executivo municipal?

LS – Nesse tempo, o papel dos vereadores era, sobretudo, darem contributos para a elaboração do plano de actividades da câmara. A ligação que os mesmos possuíam à comunidade, dava-lhes um grande conhecimento das carências do concelho, ajudando a apontar quais às áreas e as povoações onde os investimentos municipais eram mais necessários. Esse também era o meu papel. Procurava contactar de perto com as populações, de forma a identificar aquilo que era mais premente, tentando identificar onde o dinheiro poderia ser aplicado de modo a beneficiar o maior número possível de pessoas.

Agora que não há dúvida é que as limitações a que estavam então sujeitas as câmaras, tornava extremamente difícil fazer-se o que quer que fosse. Tudo se jogava na capacidade de se conseguir com que o Governo, através do regime das participações, financiasse as obras. Aquilo que então mais importava era conseguir-se uma boa rede de contactos juntos das Direcções-Gerais para que as obras que estavam aguardando por inclusão em plano viessem a ser incluídas. O processo negocial era difícilíssimo. E em muitos casos, essa negociação tinha que ser desenvolvida directamente junto dos membros do governo.

MM – Face à sua experiência autárquica, não só como presidente de câmara, mas mais tarde, no período entre 1994 e 1997, como vereador eleito nas listas do PSD, com pelouros atribuídos, qual é a sua opinião quanto à constituição dos executivos municipais? Concorda com o actual modelo?

LS – O actual modelo tem 35 anos. Não considero que esteja esgotado. Agora o mesmo precisa de ser aperfeiçoado. Creio que, por exemplo, dar a possibilidade ao presidente da câmara eleito de poder escolher, à posteriori, os membros que o acompanham na vereação e poder, inclusive, substituí-los, responsabilizaria mais o presidente de câmara. Deixariam de se poder queixar, como muitas vezes o fazem, que tiveram que levar este ou aquele indivíduo menos capaz como vereador e agora têm que ficar com ele até ao final do mandato. Porque é impossível a um presidente de câmara saber, antecipadamente, se o vereador que escolheu para integrar a lista é ou não suficientemente apto. Ele pensa que sim quando o convidou, mas só quando o mesmo passa a desempenhar os seus pelouros é que se pode saber do seu efectivo valor.

MM – Considera que a assembleia municipal cumpre adequadamente o seu papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

LS – Não. Acho que não. E o problema começa, desde logo, nos executivos municipais, os quais desvalorizam o papel que cabe aos deputados municipais. Por outro lado, os próprios deputados também não dignificam a função. Aceitam a menorização do seu papel e não assumem a sua independência perante o presidente da câmara e demais membros do seu executivo.

MM – E o que julga da eventual criação da figura do provedor municipal? Poderia esta pessoa ajudar a cumprir o papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

LS – Pode. E a esse propósito posso falar-lhe da minha experiência, enquanto cidadão, com o Provedor de Justiça. Já recorri ao mesmo por mais que uma vez, e apesar de não ter visto resolvido todos os casos que expus, percebi o seu empenhamento na resolução dos problemas que lhe coloquei. O provedor municipal poderia, em minha opinião, ajudar a que a gestão

municipal fosse mais transparente e os cidadãos tivessem a quem recorrer quando se sentem injustiçados face às decisões do executivo municipal.

MM – A ser criado, considera que o provedor municipal deverá ser eleito directamente pelas populações ou ser escolhido pela assembleia municipal por maioria qualificada?

LS – Trata-se de uma função onde o prestígio cede lugar à eficácia. Nomeado ou eleito por voto popular? Penso que é um exagero, neste caso, o recurso ao sufrágio directo e universal. Julgo que a assembleia municipal é competente para decidir sobre isso. Não só pelo conhecimento que tem dos munícipes, como dos seus problemas.

Importa é que essa escolha seja efectuada por maioria qualificada. Pois tal obriga à criação de um consenso mais alargado e, por outro lado, permite garantir uma maior estabilidade para quem seja designado para essa função. Porque substituí-lo ou escolhê-lo não poderia ser um simples capricho de uma maioria de um só partido.

MM – Como sabe, a escolha dos candidatos aos diferentes órgãos autárquicos, apesar das alterações à lei, encontra-se ainda muito confinado aos partidos e, neste caso, às estruturas locais. Qual a sua opinião quanto à eventual escolha do candidato à presidência da câmara, a apresentar pelos partidos, fosse antecedido de um referendo aos seus militantes ou até mesmo aberto à participação de todos os cidadãos interessados?

LS – Para além da complexidade desse processo, porque, confesso, não vejo como possamos motivar as pessoas a participar, receio que fazer referendos para tudo e qualquer coisa acabe por conduzir a um maior cansaço das pessoas. Votar para isto. Votar para aquilo. Os portugueses, a avaliar pela abstenção, parece-me que estão cansados de participar na democracia. Creio, sinceramente, que ainda não estamos preparados para dar esse salto.

MM – Julga importante se incentivar a participação dos cidadãos e dos agentes locais nos processos de decisão ou, atendendo à sua experiência, considera que tal acarretaria uma maior morosidade na tomada de decisão e, como tal, ainda maiores atrasos na concretização dos projectos com inevitáveis prejuízos para as populações?

LS – Aquilo que constato aquando dos processos em que a participação pública é obrigatória é que só meia-dúzia de pessoas participa e, em regra, somente aqueles que têm interesses directos nessa decisão.

O problema que subsiste na sociedade portuguesa é que ainda não compreendemos o significado da palavra “cidadania”. Enquanto isso não for resolvido, e que passa por um processo cultural e educacional, obter a participação dos cidadãos e dos agentes locais nos processos de decisão é uma missão quase impossível.

MM – Considera que os autarcas têm caminhado para a funcionalização?

LS – Confesso que esta é uma questão que nunca me coloquei a mim próprio. Contudo, entendo que ser autarca é muito exigente. A um presidente de câmara ou vereador é exigida uma disponibilidade de 24 horas por dia. E quem não sente capaz para tanta disponibilidade deve, é o que acho, renunciar ao seu mandato. Quando se ocupa um cargo desta natureza, nem sempre se sabe ao que vai. Por isso, se no desempenho do mandato um presidente de câmara ou um vereador sente que não tem vocação para ser autarca, deve dar o lugar a outro.

MM – Concorda com a actual limitação de mandatos dos presidentes de câmara?

LS – A verdade é que em todas as democracias avançadas, a regra é a de limitação de mandatos. Este é um princípio comumente aceite. Agora não há dúvidas que com a limitação de mandatos se perdem alguns talentos. Há pessoas que a dada altura, por força de uma

disposição legal, mesmo sendo visível o apoio que os seus concidadãos lhe manifestam, se vêem obrigados a não se poder candidatar a um novo mandato.

Por outro lado, quando alguém é eleito para o cargo de presidente de câmara, sem que tenha a sua vida profissional estruturada, pode suceder-lhe que quando tenha que sair da política no final do mandato, por força do limite imposto por lei, não consiga se reintegrar na sociedade. E a ironia suprema é que as pessoas, bem como o próprio, desejavam que continuasse como presidente de câmara.

O subsídio de reintegração que recebem, certamente que não lhe permitirá para muito mais do que viver alguns meses folgadoamente. E se optarem pela subvenção vitalícia, também lhes servirá para pouco mais do que sobreviver. Este é um aspecto que julgo poderá contribuir para o afastamento prematuro de muitas pessoas válidas da vida de autarca.

No entanto, face a determinados fenómenos de que a imprensa vem dando conta, a limitação de mandatos é um mal necessário. Porque ainda que os casos de corrupção, e outras infracções à lei, não traduzam o desempenho da maioria dos autarcas, a verdade é que esses casos emblemáticos estão, regra geral, associados à presidentes de câmara que se perpetuaram no poder. Para grandes males, grandes remédios.

MM – Que opinião possui das parcerias público-privadas e, nesse âmbito, da criação de empresas municipais?

LS – Considero preferível que a actuação das câmaras municipais se mantenha nos moldes, diria, tradicionais. As parcerias público-privadas, como diz o povo: «são gato escondido com o rabo de fora».

É que os privados, de uma maneira geral, conseguem sempre transmitir o ónus da parceria para o parceiro público. Os privados acabam por fazer prevalecer os seus interesses, na medida em que o seu objectivo é muito claro, o lucro. Enquanto que a parte pública, habituada que está a ser deficitária, deixa-se, nesta relação, ser muitas vezes embalar e assume custos muito superiores aos que deveria suportar.

MM – Crê que é possível a construção de um modelo de desenvolvimento harmonioso do Algarve, de nascente a poente e do litoral até à serra, através da AMAL ou entende que esse desiderato só é atingível com a concretização da regionalização administrativa do Algarve? Ou existe uma outra via?

LS – Se há algo que considero ser necessário para o desenvolvimento do país é a regionalização. Já aquando do referendo que decorreu em 1998, participei nessa discussão. Agora tratou-se de uma oportunidade perdida. O processo foi mal conduzido. Aqueles que desejavam a regionalização, não souberam usar de bons argumentos para convencer os portugueses da necessidade da criação dessa autarquia intermédia. E os que estavam contra, usaram dos piores argumentos e envenenaram essa discussão.

Recordo quando participei nessa campanha pró-regionalização, ouvir de algumas pessoas de quem tinha bastante proximidade, coisa do género: «Regionalização! Nem pensar nisso. Criar mais uma série de malandros. Mais uma cambada de “chulos” que ficam pendurados no Estado». É verdade que com a regionalização criar-se-á uma nova classe política. Passará a existir uma administração intermédia. Mas daí que a mesma tenha que ser constituída, obrigatoriamente, por uma data de mal feitores é que não é aceitável.

O actual modelo está esgotado. Esse grau intermédio da Administração Pública é indispensável para o melhor funcionamento do país. E o facto do país ser pequeno não é justificação para que não se regionalize. O que deve estar verdadeiramente em jogo é definir-se, claramente, quais as competências que devem pertencer ao nível central, regional e municipal. Mas tal não invalida que considere que a AMAL não tenha desenvolvido ao longo destes anos um papel positivo em prol da região algarvia.

Agora, sem querer fugir à sua questão, considero é que qualquer que seja o modelo de desenvolvimento que se pretenda para o Algarve, o mesmo não pode assentar na mono-indústria do turismo. Porque se existir uma qualquer catástrofe ambiental que afecte esta indústria,

nomeadamente um desastre com um petroleiro ao largo da costa algarvia, a economia no Algarve afunda-se. Não tenhamos ilusões.

Por outro lado, O turismo não é uma actividade económica fundamental à actividade humana. As famílias só fazem turismo com o dinheiro que lhes sobra. Temos que desenvolver outros sectores.

MM – Que opinião possui sobre a carga fiscal dos municípios algarvios?

LS – Confesso, que não possuo uma opinião clara sobre esta matéria. No entanto, a percepção que tenho é que não é exagerada. Mas como a generalidade dos cidadãos, entendo que os municípios devem aplicar o dinheiro dos nossos impostos de forma muito rigorosa e, se possível, diminuir a carga fiscal.

MM – Que balanço faz destes 35 anos de poder local?

LS – Positivo. Indiscutivelmente positivo. Creio que o desenvolvimento do país deve muito aos municípios. O que demonstra bem a asfixia que representou para a administração portuguesa a forma excessivamente concentrada com que o Estado efectuava a gestão dos dinheiros públicos antes do 25 de Abril.

Vivi, não só como presidente de câmara, como mais tarde como governador civil, directamente esse problema. Possuía projectos. Tinha os problemas e as soluções identificadas, mas para avançar era necessário andar a mendigar às Direcções Gerais para que estas disponibilizassem os recursos financeiros que permitissem atender aos legítimos anseios das populações.

A título de exemplo, foi inconcebível que a Administração Central não disponibilizasse recursos para a electrificação do interior do Algarve. A electrificação das zonas rurais. Como era possível que se pretende-se, em 1972, 1973 e 1974, que as pessoas resistissem a viver no interior, em meio rural, quando sequer possuíam electricidade para poderem ter um frigorífico ou uma televisão? No interior, só as sedes de freguesia possuíam electricidade. O atraso na construção de infraestruturas básicas foi um erro que pagamos caro. E que contribuiu, decisivamente, para o êxodo do interior do Algarve. Esse êxodo, foi irreversível. Há decisões que se não são tomadas no momento certo, não há mais nada a fazer. Que saiu de lá, dificilmente quer regressar. Só um ou outro por saudosismo e se estiver com “os pés para a cova”. E não é isso que vai promover o desenvolvimento do interior algarvio.

Nome: João Barros Madeira

Idade: 74 anos

Profissão: Médico (reformado)

Cargos exercidos:

- Presidente da Câmara Municipal de Loulé (1974-1975);
- Deputado à Assembleia da República (IV Legislatura);
- Mandatário Distrital de Faro da candidatura à Presidência da República de Manuel Alegre;
- Director do Centro de Saúde de Loulé;
- Vogal do Conselho de Administração da Administração de Regional de Saúde do Algarve;
- Presidente do Conselho de Administração do Hospital Distrital de Faro;
- Vice-Presidente do Orfeão Académico de Coimbra;
- Vice-Presidente da Assembleia Magna da Associação Académica de Coimbra.

Miguel Madeira – Em que circunstâncias se tornou presidente da câmara municipal de Loulé?

Barros Madeira – Havia um grupo que se reunia habitualmente no Atlético¹¹⁵ do qual fazia parte Luís Filipe Madeira¹¹⁶, Andrade de Sousa¹¹⁷, Guanito (João Santos Simões), José Palha, entre outros, e que me convidavam para ir a essas reuniões, onde se discutia, entre outros assuntos, a situação política do país. Quando se dá o 25 de Abril de 1974, e dado que esse grupo possuía fortes ligações aos militares de Abril e às forças políticas revolucionárias¹¹⁸, é de entre esse grupo que fica estabelecido quem iria integrar a comissão administrativa, tendo-se decidido que caber-me-ia a mim o cargo de presidente de câmara e ao Andrade de Sousa, o de vice-presidente.

MM – Foi então no âmbito dessa reunião que para além do presidente da comissão administrativa foram os escolhidos os demais elementos dessa comissão (vereadores)?

BM – Para além de mim e do Andrade, integraram ainda essa comissão administrativa o Guanito, Bruno Coelho, José Palha, Joaquim da Silva e o José Cortes.

MM – No período em que exerceu o cargo de presidente da comissão administrativa, pode se rodear das pessoas que quis ou as circunstâncias ditaram que fossem somente escolhidos pessoas que faziam parte do grupo do Atlético?

BM – As pessoas eram várias, mas acabamos por nos reduzir ao grupo que lhe referi. Na maioria pessoas que conhecia. Algumas das quais com quem tinha amizades políticas. Outros, confesso, não conhecia muito bem, mas as circunstâncias obrigaram a que tivéssemos que decidir rápido. O José Palha, por exemplo, era uma amizade muito anterior à política. Em resumo, julgo que as pessoas que me acompanharam foram, de algum modo, um compromisso entre o possível e o desejável.

¹¹⁵ Associação recreativa e cultural sediada na cidade de Loulé (já extinta) onde à noite, ao tempo do Estado Novo, se reuniam os louletanos que não se identificavam com o regime político vigente.

¹¹⁶ Advogado. Militante histórico do PS. Natural de Alte (Loulé). Deputado à Assembleia da República (I à VII Legislatura).

¹¹⁷ Primeiro presidente de câmara eleito no pós-25 de Abril, integrando as listas do PS, tendo exercido o cargo entre 1976 e 1979. Militante socialista. Falecido.

¹¹⁸ Refere-se concretamente ao MDP/CDE, ao PCP e, de algum modo, ao PS.

MM – E nessa altura, enquanto presidente da câmara, e face ao número de funcionários que tinha ao seu dispor e a forma com que a câmara estava organizada, promovia reuniões regulares com as chefias municipais ou o número de quadros era tão exíguo que simplesmente a sua preocupação era gerir o dia-a-dia da câmara?

BM – A comissão administrativa foi uma gestão a prazo. Uma gestão que não pode fazer projectos. E que para além da missão que tinha de ajudar no processo de consolidação democrático, lhe cabia resolver as situações que eram urgentes. O arranjo dos caminhos. As ruas. As pessoas pediam tudo e era impossível dar todas as respostas. Nesse tempo a gestão concentrava-se em dar resposta às questões básicas e imediatas. Mas quero dizer-lhe que as pessoas que me acompanharam naquela comissão administrativa, grande parte delas mais novas e algumas com pouca experiência política, acabaram por desempenhar as suas funções de tal forma meritória, que aliviaram em muito o meu esforço. É que eu para além de trabalhar na câmara de tarde e de noite, até às tantas, de manhã dava consultas ...

MM – Quer dizer então que não desempenhava o cargo de presidente da câmara a tempo inteiro?

BM – Não. Tinha que continuar a ganhar a vida. E com o ordenado que tinha como presidente de câmara, que não era muito elevado e que era o único remunerado, resolvi constituir um “saco azul”¹¹⁹ de onde tirávamos dinheiro para fazer face a despesas que o orçamento municipal não contemplava, tais como mandar ambulâncias para Lisboa, pagar os enterros dos pobres e indigentes. Servia um pouco para tudo.

MM – Ou seja, nesse tempo pagava-se para se ser presidente de câmara?

BM – Sem dúvida. Aliás, considero que é impossível ser-se político e médico. Ou uma coisa ou outra.

MM – Trazendo agora a nossa conversa para os tempos actuais, é recorrente ouvirmos as pessoas afirmarem que o processo de licenciamento de obras nas câmaras municipais é algo de extremamente moroso e que a única solução é construir-se, ainda que ilegalmente, e depois logo se vê. O quem tem a dizer a este propósito?

BM – O principal problema não só das câmaras municipais, como de toda a Administração Pública, é a morosidade com que tudo é tratado. E a tudo isto há ainda que associar o facto de quando as pessoas desejam algo do Estado, nomeadamente um licenciamento, desejam-no com bastante rapidez. Para ontem. Pelo que não é fácil corresponder às expectativas das pessoas.

Por outro lado, as câmaras municipais têm muita burocracia. São criados tantos obstáculos que acabam por levar a que as pessoas não tenham paciência para esperar. Importava simplificar as coisas.

MM – Face à sua experiência autárquica, não só como presidente de câmara, mas também como candidato a presidente, qual a sua opinião quanto à constituição dos executivos municipais. Concorda com o actual modelo?

BM – Considero que o ideal seria a eleição unipessoal. O presidente da câmara deveria ser eleito da mesma forma que é eleito o Presidente da República. E depois de eleito caber-lhe-ia formar a sua equipa de vereadores. Já vi defendidas outras posições, como por exemplo o presidente da câmara ser um funcionário e a vereação ser eleita. No essencial o que importa garantir é que a gestão camarária seja profissional. Era importante que as câmaras municipais tornassem à ter, um pouco à semelhança do passado, a figura do secretário-geral. Alguém que

¹¹⁹ A designação correcta é de fundo municipal. Pois o mesmo não tinha fins ilícitos, nem provinha de receitas municipais não inscritas.

conheça profundamente os meandros da câmara e genericamente a legislação em vigor, e que possa ajudar os executivos municipais não só nos processos de transição, como na gestão corrente do município. O actual sistema é que não é nada. Não é carne nem peixe.

MM – E considera que a assembleia municipal cumpre adequadamente o seu papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

BM – Não. A assembleia municipal precisa também de um outro enquadramento jurídico. Tem que ter mais poder e tem que ter outra capacidade de actuação. Mais meios.

MM – Nesse âmbito o que julga da eventual criação da figura do Provedor Municipal? Poderia esta pessoa ajudar a cumprir o papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

MB – Se fosse presidente de câmara, não queria que existisse provedor municipal. Não sendo presidente de câmara, nem candidato, acho que talvez fosse importante a sua criação. Mas é preciso ter presente que a provedoria municipal terá que funcionar de forma independente. Precisa de um gabinete de apoio. Secretárias. Consultores. Precisa de tudo isso. E não deixa de constituir mais uma despesa para os cofres municipais. Por outro lado, o cargo de provedor municipal deve ser exercido por alguém com uma certa maturidade. Não pode ser um qualquer.

MM – Mas em face do acréscimo sucessivo de competências nas câmaras municipais e nos presidentes de câmara, não acha que a figura do provedor municipal pode ser uma das soluções possíveis para criar um equilíbrio no sistema?

BM – Sabe, já houve em Loulé uma tentativa de criação da figura do provedor municipal, aquando liderança pelo Joaquim Vairinhos. A sua institucionalização só não ocorreu porque a pessoa que foi sugerida ao partido socialista, respectivamente pelo PSD, não foi do seu agrado. E como a criação do cargo dependia do PS, o mesmo acabou por recuar nessa intenção. Essa pessoa é quem você está a entrevistar.

Posso, no entanto, testemunhar, no exercício de outras funções, que o provedor é bastante importante como assegurar o funcionamento do Estado de Direito. Tive uma relação de grande proximidade com um Provedor de Justiça, o que me permitiu perceber dessa mais-valia. Agora, como lhe referi anteriormente, a questão da sua criação tem que ver com os meios. O Provedor de Justiça possui um batalhão de assessores, uma organização capaz. Com meios. Consultores. Talvez em Loulé, e em alguns concelhos do país, seja possível a criação do provedor municipal. O concelho de Loulé é rico. Mas não creio que tal seja possível fazê-lo para cada concelho do país. Aliás, existem municípios no Algarve que pura e simplesmente deveria desaparecer e ser integrados em outros concelhos. A dimensão financeira e populacional é determinante para que essa figura venha a existir, como para muitas outras coisas. Há que existir trabalho que justifique a sua existência. Assim como julgo que haveremos de chegar à conclusão que possuímos demasiados municípios para o país que somos.

MM – Ainda acerca da escolha do provedor municipal, considera que o mesmo deveria ser eleito directamente pelas populações ou escolhido pela assembleia municipal por maioria qualificada?

BM - Escolhido pela assembleia municipal por maioria qualificada.

MM – Como sabe, a escolha dos candidatos aos diferentes órgãos sócias autárquicos, apesar das alterações à lei, encontra-se ainda muito confinada aos partidos e, nesse caso, às estruturas locais. Qual a sua opinião quanto à eventual escolha do candidato a presidente da câmara a apresentar pelo seu partido fosse antecedido de um referendo aos militantes ou até mesmo aberto à participação de todos os cidadãos interessados?

BM – Os partidos localmente funcionam mal. Qualquer deles. Os partidos funcionam de acordo com a pessoa que os dirige. Quando a pessoa que os dirige é dedicada, efectiva, dinâmica, os partidos funcionam bem. Quando não é assim, os partidos vão atrofiando, morrem.

MM – Mas não acha que existe, muitas vezes, intencionalidade nesse atrofiamento local dos partidos? Nomeadamente porque assim pode ser mais fácil a manutenção do poder e, desse modo, garantir as escolhas que, posteriormente, são apresentadas aos eleitores?

BM – Existe naturalmente essa intencionalidade. Contudo, sou da opinião que a militância partidária é essencial ao funcionamento da democracia. E se aparecerem militantes dinâmicos, capazes, julgo que os partidos continuam a ocupar o seu lugar e são uma peça imprescindível ao bom funcionamento da democracia. A participação das pessoas na vida dos partidos é também uma questão cultural. É por essa razão que é impossível em Portugal se apresentar candidaturas independentes com possibilidade de êxito eleitoral. Os casos raros de independentes que têm tido sucesso eleitoral, quase todos eles se resumem a dissidências dos partidos, nomeadamente de presidentes de câmara, que decidem se candidatar como independentes. Acabam pois por ser independentes muito especiais.

Por outro lado, como sabe, os principais instrumentos de gestão municipal, nomeadamente o plano de actividades, o orçamento, a conta de gerência e relatório de gestão, são aprovados em assembleia municipal. Não basta por isso ganhar a câmara municipal. É necessário garantir uma maioria na assembleia municipal. Pelo que mesmo que um independente seja eleito presidente de câmara, terá muitas dificuldades em reunir as condições para governar um concelho.

MM – Julga importante que se incentive a participação dos cidadãos e dos agentes locais nos processos de tomada de decisão ou, atendendo à sua experiência, considera que tal acarretaria uma maior morosidade na tomada de decisão e, como tal, ainda maiores atrasos na concretização dos projectos com inevitáveis prejuízos para as populações?

BM – Refere-se concretamente a Loulé?

MM – Não só ao concelho de Loulé, mas também, genericamente, a todo o Algarve?

BM – Em relação a Loulé a minha opinião é perfeitamente clara. No nosso concelho falta cidadania. A quase totalidade da população não sabe o que isso significa. Os louletanos não têm muito gosto pela cidadania. Pela criação de grupos de influência. Pessoas em quem seja possível se apoiar para mais tarde... . Pessoas com espírito crítico.

MM – Em síntese, considera que para os louletanos, o problema mais importante é o seu problema, e que o interesse colectivo se encontra em segundo plano?

BM – Completamente. Ainda que tenha que reconhecer que actualmente as coisas melhoraram. O movimento associativo é mais dinâmico. Mas há uns anos atrás, os louletanos eram demasiado individualistas. Uma sociedade muito fechada. Ainda hoje a sociedade louletano é um pouco fechada.

MM – Considera que os autarcas têm caminhado para a funcionalização?

BM – Têm. Mas não considero negativo que assim seja. Os autarcas, sobretudo os presidentes de câmara e vereadores, têm que ser profissionais. Devem dedicarem-se totalmente a essa actividade. A política deve ser vista como uma profissão, como outra qualquer. Não existe mais espaço na política para políticos amadores.

MM – Concorda com a actual limitação de mandatos dos presidentes de câmara?

BM – Concordo. Mas para mim, o número máximo de mandatos que um presidente de câmara deveria poder exercer, consecutivamente, era dois, com uma duração de cinco anos cada. Considero que 10 anos são tempo mais que suficiente para deixar obra e exercer o cargo com dignidade. No fundo, os mandatos dos presidentes de câmara deveriam ser iguais ao do Presidente da República. A permanência excessiva no cargo promove a corrupção. Não necessariamente a corrupção do presidente de câmara, mas do “aparelho” que o rodeia. Muito tempo conduz ao desleixo e ao desinteresse.

Contudo, o facto de um presidente de câmara não se poder tornar a recandidatar não significa que o mesmo não possa prosseguir a sua carreira política. Os partidos podem, e devem, aproveitar os seus melhores autarcas para integrarem as listas de deputados à Assembleia da República ou ao Parlamento Europeu. Ou até mesmo, eventualmente, funcionalizarem-se em organismos públicos. Agora, repito, 10 anos são tempo mais que suficiente.

MM – Que opinião possui das parcerias público-privadas e, nesse âmbito, da criação de empresas municipais?

BM – As empresas municipais não são mais do que extensões dos próprios partidos. Sítios onde empregar os militantes dos partidos. Admito que existem empresas municipais que funcionam bem. Mas tal não significa que sejam necessárias. Aliás, ainda não me conseguiram explicar o porquê de uma câmara municipal deixar de fornecer a água ou recolher o lixo ou de tratar os espaços verdes, para constituir uma empresa municipal que faz exactamente o mesmo que a mesma fazia directamente.

MM – Crê que é possível a construção de um modelo de desenvolvimento harmonioso do Algarve, de nascente a poente e do litoral até à serra, através da AMAL ou entende que esse desiderato só é atingível com a concretização da regionalização administrativa do Algarve? Ou existe uma outra via?

BM – Antes do mais, tenho a dizer-lhe que considero que está destruída a possibilidade de o Algarve poder vir a ter um desenvolvimento harmonioso. Já não há hipótese de ordenar o Algarve. Só desordenar mais. E que tem sido o desordenamento urbanístico o motor económico do Algarve nestas últimas décadas. O Algarve entrou num processo de irreversibilidade. No limite, o que podemos ainda fazer é evitar que se desordene mais. Mas creio que os autarcas não estão a seguir esse caminho. Olhe em seu redor, e veja se ainda encontra algum cerro que não tenha casas. Quase tudo construção de péssimo gosto. Autênticos atentados à paisagem.

No que respeita à regionalização, tenho a confessar-lhe que já foi adepto da regionalização, mas que hoje já não sou. Admito que a regionalização possibilitaria um aumento da capacidade reivindicativa dos algarvios, mas os riscos que lhe estão associados parecem-me maiores que os seus benefícios.

MM – Que opinião possui sobre a carga fiscal dos municípios algarvios?

BM – Não me parece que seja exagerada. Aliás, considero que a ideia que a câmara municipal de Loulé, e outras, tiveram para baixar o IRS, na sequência da legislação aprovada pelo actual Governo, foi um erro. É que a redução de impostos por pessoa acaba por ser pouco significativa, e o somatório total de toda a verba que a câmara abdica é bastante elevada, dificultando depois a autarquia de efectuar investimentos, nomeadamente nas áreas sociais. Por outro lado, as câmaras municipais ao abdicarem de impostos perdem recursos financeiros que depois lhes permite efectuar candidaturas a programas comunitários, para assim aumentarem os investimentos que efectuam no município.

MM – Que balanço faz destes 35 anos de poder local?

BM – O balanço é positivo. Hoje, vê-se a acção das câmaras nas mais diversas áreas. A melhoria da rede viária. A luz. O abastecimento de água. A recolha de lixo. Os esgotos. Para que tenha uma ideia da evolução que tivemos, quando tinha 18 anos a luz em Quarteira terminava à meia-noite. Quando sai da câmara municipal, em 1975, a maior parte do concelho ainda não possuía electricidade.

Em síntese, apesar de todos os disparates que se cometeram, incluindo os meus, considero que o saldo é francamente positivo.

Nome: José Mendes Bota

Idade: 53 anos

Profissão: Economista

Cargos exercidos:

- Presidente da Câmara Municipal de Loulé (1983-1985);
- Presidente da Assembleia Municipal de Loulé (1986-1989) e (1993-1997);
- Vereador (1980-1982) e (1998-1999);
- Vice-Presidente do Conselho Fiscal da ANMP;
- Vice-Presidente do Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP);
- Deputado à AR (III à VII Legislaturas) e ao Parlamento Europeu;
- Presidente do Intergrupo Turismo do Parlamento Europeu;
- Vice-Presidente da Assembleia Paritária ACP/CE;
- Deputado à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa;
- Presidente da Associação de Ciclismo do Algarve;
- Presidente da Comissão Política Distrital do PSD/Algarve

Miguel Madeira – Em que circunstâncias se tornou, pela primeira vez, candidato à presidência da câmara municipal de Loulé?

Mendes Bota – Entre 1979 e 1982, era vice-presidente da câmara, presidida então pelo Eng.º Mealha. Éramos duas pessoas com características diferentes. E dado que o Eng.º Mealha não era propriamente um político, e como na altura já liderava o partido (PSD) em Loulé e, de certo modo, exercia a liderança política da câmara, houve um entendimento entre ambos no sentido de que no mandato seguinte (1982-1985) ele se candidataria à presidência da assembleia municipal e eu à presidência da câmara. Tratou-se, diria, de uma sucessão natural.

MM – Como decorreu o processo de elaboração das listas?

MB – O primeiro processo de elaboração de listas em que participei, ainda que a responsabilidade fosse do Eng.º Mealha, em 1979, foi efectivamente um processo conturbado. O PPD vivia então um momento agitado, de tal forma que a própria assembleia de secção, à qual aprovar a lista e o respectivo cabeça-de-lista, só na véspera de terminar o prazo para entrega das listas autárquicas concluiu esse processo. Realizou-se uma autêntica maratona. No espaço de doze horas, tivemos que fazer todas as listas. E lembro que em alguns casos, nomeadamente da freguesia de Ameixial, as dificuldades foram tais que somente o cabeça-de-lista era dessa freguesia e os restantes elementos eram oriundos das freguesias de São Sebastião e de Quarteira.

Em 1982 não houve conturbação nenhuma. O facto de ser o candidato à presidência da câmara e presidente da comissão política de secção, ajudou imenso. O processo foi muito pacífico e entusiasmante. Já estávamos no poder e foi possível fazermos uma campanha vencedora.

MM – Enquanto exerceu o cargo de presidente pode sempre rodear-se das pessoas que quis?

MB – Estamos a uma distância muito grande desse período. Tenho por isso alguma dificuldade em ver a sua questão nos termos em que a coloca. Admito que hoje talvez pudesse ter feito algumas escolhas diferentes, mas o material humano existente então não era tão alargado como agora. É minha convicção que em face do trabalho político que desenvolvi na altura no concelho, tendo conseguido que aderissem ao PSD muitas pessoas que “gravitavam” em torno de outras forças políticas, nomeadamente da esquerda, alargando significativamente o

número de militantes e de simpatizantes do partido, poderia ter feito algumas alterações na minha equipa em 1985. Contudo, o facto de ter sido candidato à Assembleia da República nesse ano, e eleito deputado, impossibilitou-me de efectuar o aproveitamento do recrutamento que promovi para os quadros do partido. Mas não posso deixar de reconhecer que tive uma equipa muito coesa, heterogénea, com grande capacidade técnica e dedicação. Em suma, tive uma excelente equipa de vereadores.

MM – Recorda-se se enquanto presidente de câmara promovia reuniões regulares com todos os dirigentes municipais?

MB – Esse foi um dos grandes segredos da minha gestão. Não era uma gestão participativa, nos termos em que hoje se entende, mas era uma gestão muito participada.

Desde o primeiro dia até o último do meu mandato, reservei sempre um dia dos cinco dias úteis da semana, além do sábado e domingo que eram dias em que contactava directamente com as populações, participando nas festas populares e efectuando inaugurações, para sair dos Paços do Concelho e visitar as freguesias do concelho.

De manhã visitava uma freguesia e à tarde outra (o concelho de Loulé tinha então nove freguesias). Cada visita era dividida em três partes.

A primeira, constituía numa reunião institucional com os eleitos da junta e da assembleia de freguesia, conjuntamente comigo e com alguns vereadores, e com os técnicos da câmara ou dirigentes que tinham em mãos matérias relacionadas com essa freguesia. No decorrer dessa reunião, fazia-se o balanço da reunião anterior e promovia-se a discussão de novos assuntos, cabendo aos intervenientes, nomeadamente aos técnicos municipais, fazerem o respectivo ponto de situação. Não só visitava cada freguesia, pelo menos, de dois em dois meses, como efectuava uma constante monitorização do trabalho desenvolvido, procurando responsabilizar todas as partes, de uma forma transparente. A segunda parte era constituída pela visita às obras em curso ou aos locais onde se pretendia efectuar determinadas obras. A terceira parte, consistia na reunião com as populações locais na sede da junta de freguesia, ou melhor, com cada cidadão individualmente, o qual expunha directamente ao presidente de câmara os seus problemas.

A divulgação prévia do dia da visita, divulgadas por edital e definidas para todo o ano, permitia que as pessoas não tivessem que se deslocar a Loulé para falarem comigo. E pelo pude perceber, as pessoas reviam-se nessa forma de exercer o cargo de presidente de câmara. Um presidente próximo das populações. Tratava-se pois de uma gestão participante e democrática.

MM – Ou seja, o executivo municipal que liderou trabalhava em rede com a estrutura funcional da câmara, não estando o papel dos serviços municipais circunscrito à mera execução das prioridades previamente estabelecidas?

MB – Não é possível fazer uma boa gestão municipal sem trabalhar em rede com os serviços municipais. E para que se perceba o grau de envolvimento que tinha com os serviços, refiro-lhe que sequer possuía motorista privativo. Aliás, não sou particular apologista dessa figura. Mas como dizia, enquanto presidente da câmara, cheguei a conduzir veículos da autarquia (jipe) e fazia-me acompanhar dos técnicos que entendia para que, *in loco*, fossemos efectuar visitas de trabalho aos mais diversos pontos do concelho.

Foi dentro dessa linha de actuação, de proximidade aos serviços, que promovi de forma pioneira (senão a primeira câmara do país (?)) a iniciar um processo de informatização dos serviços municipais, pelo menos a primeira no Algarve) a informatização dos serviços municipais. Para o efeito, contratei uma empresa especializada e fui buscar o secretário da câmara municipal de Faro, na altura o secretário de câmara de maior prestígio do Algarve. Infelizmente, com a minha saída da liderança do executivo municipal este projecto não conseguiu atingir a meta que tinha estabelecido para a câmara municipal, e que ainda hoje não foi atingida, que era poder saber, a cada momento, o estado de cada processo. Ou seja, saber em relação a cada processo, quem o detém? Qual o ponto de situação? Qual o estado de despacho em que se encontra? Onde se encontra todo e qualquer papel (documento) que dê entrada na câmara municipal?

Outro aspecto relevante foi também ter efectuado a primeira grande reforma dos serviços municipais. Tanto a nível operacional como organizacional. Rompeu-se com o passado. Criamos mesas de atendimento personalizado. Alteramos a decoração. Derrubamos os balcões. Hoje parece pouco relevante, mas se recuarmos a 1982 – 1985 foi uma verdadeira revolução.

MM – É recorrente ouvir as pessoas afirmarem que o processo de licenciamento de obras nas câmaras municipais é algo de extremamente moroso e que a única solução é construir-se, ainda que ilegalmente, e depois logo se vê. O quem tem a dizer a este propósito?

MB – Quando entrei para a câmara municipal, como vice-presidente, em 1979, a câmara só disponha de um engenheiro civil a tempo inteiro (Eng.º Pedroso) e um arquitecto, a tempo parcial (Arqt.º Paixão Costa) que vinha aos serviços umas quantas horas por mês. O habitual era os cidadãos começarem a construir ilegalmente e só depois legalizarem o que construíam. O que era compreensível, pois se as pessoas ficassem à espera da licença de obra jamais construiriam. Esta foi uma das prioridades do meu mandato autárquico. Foi por isso que quando cheguei a câmara, tive reuniões com técnicos privados (engenheiros e desenhadores da construção civil, ...) construtores e empreendedores turísticos e se estabeleceu um compromisso de quem quer que fosse que construísse um metro quadrado sem possuir a respectiva licença isso seria demolido, mas também lhes assegurei que não haveria nenhum processo que após entrado na câmara levasse mais que um mês a ter despacho. E cumpri.

Nessa altura, recordo, éramos a câmara que mais processos de obra tinha no Algarve. Tínhamos por ano mais processos que todas as demais 15 câmaras municipais do Algarve juntas. E para que pudéssemos cumprir os prazos acordados, a câmara contratou vários engenheiros e arquitectos, alguns dos ainda andam por ai, mas também tivemos a coragem de efectuar demolições. Armazéns. Pisos inteiros. E dando um exemplo concreto do que afirmo, posso indicar-lhe que poucos dias após termos acordado essas regras, a empresa de Vale do Lobo iniciou a construção de 30 e tal moradias sem que possuísse as respectivas licenças de construção, o resultado foi a obra ter sido imediatamente embargada e aplicada uma coima exemplar que julgo não mais esqueceram, pelo menos durante o meu mandato.

Houve também construtores, alguns deles amigos pessoais, a quem mandei demolir pisos inteiros. Isto para lhe dizer que com a minha atitude estabeleceu-se um clima de confiança e de respeito para com a câmara. Confiança, porque sabiam que comigo ninguém poderia evocar que um projecto levava todo o tempo a ser despachado. Respeito, porque se sabia que à frente da câmara estava alguém “suficientemente maluco” para mandar o que quer que fosse abaixo.

Hoje, infelizmente, sinto que regredimos. Tudo leva muito tempo. O sentimento de impunidade também parece ter crescido. E sem um sistema punitivo forte e eficaz, o problema da construção clandestina tender-se-á a agravar. Para mal de todos e destruição de um dos nossos aspectos mais emblemáticos, e diferenciadores, a beleza da paisagem do Algarve.

MM – Relativamente às áreas limítrofes do município, o planeamento era efectuado em articulação com os concelhos vizinhos? Porque razão tal era ou não feito?

MB – No tempo em que fui presidente de câmara essa articulação ainda era muito rara. Estava-se ainda a começar neste domínio. Recordo ainda assim duas experiências. Com a câmara municipal de Albufeira, relativamente à Ponte Barão (ponte que liga as freguesias de Boliqueime (Loulé) e Olhos d’Água (Albufeira)), em que avançamos para o projecto de construção de uma nova ponte (que acabou por não ser construída nos termos em a tínhamos projectado). O problema que visávamos resolver era o facto de sobre aquela ponte circular diariamente, sobretudo no verão, milhares de automóveis e a travessia só se fazer num sentido, regulado por semáforos. Cada vez que um carro se avariava as complicações eram brutais. Os carros paravam no meio da ponte e ninguém queria recuar. As pessoas chegaram inclusive a vias de facto. Outro exemplo de cooperação foi uma estrada intermunicipal com o concelho de

Almodôvar. Ambos os projectos foram desenvolvidos com autarcas do partido socialista. O que prova que a cooperação intermunicipal é possível ainda que com autarcas de partidos diferentes.

MM – Quanto ao desenho dos planos de actividade e orçamentos municipais, promovia o envolvimento dos actores locais (cidadãos, agentes económicos e associações)? De que forma era feito?

MB – Nunca senti a necessidade de promover reuniões específicas com esse propósito. O facto de que o meu inventário das necessidades do concelho se encontrar permanentemente actualizado, sendo que isso era feito, como já lhe referi, através das reuniões regulares nas diferentes freguesias, esvaziava de sentido essa necessidade. Nessas reuniões recebia todos os agentes locais e procurava recolher os seus contributos, para que aquando da definição dos planos de actividades e orçamentos essas preocupações fossem lá vertidas.

Julgo que hoje esta questão da participação, dos orçamentos participativos, acaba por ser como que uma moda. É tudo muito bonito. Mas no meu tempo esse processo era permanente. Não me lembrava das pessoas apenas quando chegava a altura de fazer o orçamento. Durante todo o ano recebia contributos, que confrontava com o inventário que possuía e que ia sistematicamente actualizando. Sempre tive à minha cabeceira, em casa como na câmara, dois instrumentos que nunca perdia de vista. Primeiro, o programa eleitoral com que tinha sido eleito e as promessas que lá constavam. Para mim, esse programa era sagrado. As suas promessas constituíam o núcleo duro daquilo que não podia deixar de ser feito durante o mandato. Todos os dias ia folheá-lo para confirmar o que tinha sido feito e o que faltava fazer. O segundo instrumento, era o inventário actual, construído no dia-a-dia. Aparecem sempre coisas novas. Diariamente surgiam novos compromissos, face à própria dinâmica do concelho.

MM – Dada à sua larga experiência autárquica, não só como eleito local, mas também com responsabilidade nos processos de escolha de candidatos às câmaras municipais do Algarve, no presente como no passado, qual a sua opinião quanto à constituição dos executivos municipais. Concorda com o actual modelo?

MB – Não. Já tive uma época em que achava que era importante que o executivo fosse monocolor e que o deliberativo, a assembleia municipal, tivesse poderes acrescidos de monitorização. Hoje, passados estes anos, com toda a experiência que tenho, quero dizer-lhe que considero um executivo municipal monocolor pode constituir um perigo para a democracia.

A presença da oposição dentro do executivo constitui um factor de moderação e ponderação da actuação. O poder hoje é enorme. Diria mesmo excessivo em certos domínios. Pelo que numa lógica de controlo do poder, considero que a oposição deve estar presente no executivo. Agora é necessário garantir para quem ganhe, uma maioria estável. O partido vencedor tem que possuir a maioria dos elementos do executivo municipal para que possua condições de governabilidade.

A necessidade de se manter uma representação da oposição no órgão de gestão da câmara resulta do facto de o deliberativo (assembleia municipal) não ter a possibilidade de desempenhar cabalmente a função de monitorização da acção do executivo municipal, particularmente acentuada caso os mesmos passassem a ser monocolores. É que as pessoas têm a sua vida própria. Os deputados municipais não são políticos profissionais.

MM – Considera então que a assembleia municipal não cumpre adequadamente o seu papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

MB – Nunca conseguiu em tempo nenhum.

MM – O que julga da eventual criação da figura do Provedor Municipal? Poderia esta pessoa ajudar a cumprir o papel de fiscalizador da acção dos executivos?

MB – Não rejeito linearmente a criação dessa figura. Agora o seu âmbito de acção teria que ser muito bem delimitado. E sabe porquê? Porque senão, cada indivíduo que está à espera de um papel da câmara, por mais insignificante que seja, terá a tendência de recorrer ao provedor municipal. O provedor municipal poder-se-á transformar no repositor de todas as queixinhas no município.

Por outro lado, o provedor municipal ter-se-ia que tornar um provedor profissional. A tempo inteiro, em exclusividade e possuir um batalhão de assessores. Porquê? O que interessa num cargo dessa natureza, se vier a ser constituído, é que o seu titular zele não apenas pela eficácia ou pela rapidez do despacho político ou administrativo da câmara, mas também pelo cumprimento dos princípios básicos do Estado de Direito. Uma voz com peso político. Alguém que pudesse fazer uma pré-investigação e remetesse os casos em que se justificasse para o Ministério Público. Assegurasse a não existência de comportamentos discriminatórios por parte de funcionários para com os cidadãos. Contribuísse para a criação de um sentimento de justiça. Pois a justiça funciona mal, existem muitas pessoas que não possuem recursos para recorrerem à mesma, e há situações em que valores financeiros em jogo são menores que os custos a suportar para que haja justiça, o que desincentiva o seu recurso. Para tudo isto são necessário meios, que não sei se os municípios têm condições para suportar.

MM – A ser criado, considera que o provedor municipal deverá ser eleito directamente pelas populações ou ser escolhido pela assembleia municipal por maioria qualificada?

MB – Pela assembleia municipal por maioria qualificada.

MM – Como sabe, a escolha dos candidatos aos diferentes órgãos autárquicos, apesar das alterações à lei, encontra-se ainda muito confinado aos partidos e, neste caso, às estruturas locais. Qual a sua opinião quanto à eventual escolha do candidato à presidência da câmara a apresentar pelo seu partido fosse antecedido de um referendo aos militantes ou até mesmo aberto à participação de todos os cidadãos interessados?

MB – Acho que isso seria uma confusão completa. Vamos lá ver. Hoje já evoluímos nessa matéria. No meu tempo é que não. Hoje só não é candidato a uma câmara quem não quiser. Não precisa dos partidos. Se a pessoa tiver de facto implantação junto da população, não tem dificuldade em montar uma banca no mercado e recolher as assinaturas necessárias. Hoje já existe esse escape democrático. Hoje já não há desculpas.

MM – Julga importante se incentivar a participação dos cidadãos e dos agentes locais nos processos de decisão ou, atendendo à sua experiência, considera que tal acarretaria uma maior morosidade na tomada de decisão e, como tal, ainda maiores atrasos na concretização dos projectos com inevitáveis prejuízos para as populações?

MB – Vamos lá a ver. Nós estamos num sistema de democracia representativa. Não estamos numa democracia popular. A democracia popular, levada ao extremo, levava à paralisação completa. Imagine, por exemplo, que para que se pudesse proceder ao alargamento de uma estrada tivéssemos que efectuar um referendo. E que desse referendo o resultado apontasse para que a estrada continuasse com a largura do tempo da “Maria Cachucha”, pois na pergunta a maioria da população rejeitava a cedência de terreno para que se alargasse a estrada. Deixar-se-ia de alargá-la? Por alguma razão somos uma democracia representativa e, como tal, foi o povo quem democrática e livremente escolheu os seus legítimos representantes. O povo, nos momentos próprios, pode tirar desses lugares aqueles que entende não defenderem o interesse público e colocar em seu lugar outros. Aquilo que deve estar sempre presente é o primado do interesse público sobre o interesse particular. Se bem que infelizmente nem toda a gente tem essa noção.

MM – Considera que os autarcas têm caminhado para a funcionalização?

MB – Completamente. Para a funcionalização com todas as mordomias. Temos inclusive autarcas que já institucionalizaram a figura da “esposa” do presidente de câmara, criando para estas um protocolo próprio. Julgo que há autarcas que já se esqueceram de que foram eleitos para servir os cidadãos, que os seus cargos só se justificam para tornar felizes e resolver os problemas das populações. Por vezes, tenho a sensação que há políticos e servidores públicos para quem é uma chatice ter que receber as pessoas. É preciso regressar às origens.

MM – Concorda com a actual limitação de mandatos dos presidentes de câmara?

MB – Sim, totalmente. O poder é cada vez maior. Um presidente de câmara é hoje uma figura incontornável na vida dos cidadãos e das empresas. Não há praticamente nada em que o mesmo não possua uma palavra a dizer. E como o poder, em muitos casos, conduz a situações de arbitrariedades e prepotência, que os cidadãos, de uma maneira, geral, não conseguem perceber, a limitação de mandatos é perfeitamente justificável, nomeadamente como medida de combate à corrupção.

MM – Que opinião possui das parcerias público-privadas e, nesse âmbito, da criação de empresas municipais?

MB – Hoje falasse muito em parcerias público-privadas. O concelho de Loulé é, a esse propósito, verdadeiramente pioneiro. E dos primeiros executivos municipais do país a promovê-las, ainda que num âmbito não formal, foi o meu executivo. No início da década de oitenta, chamava ao meu gabinete os investidores que sabia quererem construir urbanizações no litoral e sensibilizava-os para que se disponibilizassem para contribuir para o desenvolvimento social e económico do concelho. Essa atitude permitiu, por exemplo, que se construíssem campos de ténis e piscinas públicas em aldeias rurais, caso de Salir, em que o principal financiador dessas obras foi um empresário natural de Salir. O que também sucedeu no Parragil e em Almancil (aqui já não tanto no interior). Ou seja, criei uma política que assente no poder que tinha nas mãos, sem a necessidade fazer protocolos, promovia a transferência de parte riqueza gerada no litoral pelos empresários para o desenvolvimento do interior do concelho.

MM – Crê que é possível a construção de um modelo de desenvolvimento harmonioso do Algarve, de nascente a poente, e do litoral até à serra, através da AMAL ou entende que esse desiderato só é atingível com a concretização da regionalização administrativa do Algarve?

MB – Como sabe, estou, desde sempre, na primeira dos que defendem que só um poder regional conseguirá reequilibrar o défice de desenvolvimento entre o litoral e o interior algarvio, de Vila Real de Santo António até Sagres. Através da AMAL, infelizmente, tal não será possível. Cada presidente de câmara tende a olhar prioritariamente para os problemas do seu concelho. E no Algarve nos temos dezasseis presidentes de câmara que procuram, cada um, puxar a brasa à sua sardinha. É lhes difícil ter e impor aos seus pares uma visão supramunicipal e conjunta da região algarvia. Sem essa visão nunca que se poderá promover a redistribuição da riqueza gerada no Litoral para investir nas outras áreas (Barrocal e Serra), por forma a promover a diminuição das assimetrias e a melhoria da qualidade de vida dessas populações.

MM – Que opinião possui sobre a carga fiscal dos municípios algarvios?

MB – Hoje a carga fiscal dos municipais, começa a ser brutal. As famílias pagam hoje autênticas rendas pelas casas onde vivem para alimentar a máquina municipal. Os municípios, pese embora possuam muitas mais competência que no passado, devido às transferências de competências efectuadas pela Administração Central, têm vindo a gastar o dinheiro dos nossos impostos e uma forma em relação à qual não se percebe quais os benefícios para as populações.

Não está a haver uma gestão criteriosa e estamos a hipotecar o futuro com o excessivo endividamento. Se o Estado não impuser aos municípios, ou estes se auto-imponham, a adopção de critérios financeiros que obriguem a uma gestão rigorosa dos dinheiros públicos, vai chegar o tempo em que as pessoas não ganham para alimentar isto tudo. O cidadão tem que o direito de exigir à Administração Central e Local que gaste o dinheiro dos seus impostos em seu efectivo proveito.

MM – Que balanço faz destes 35 anos de poder local?

MB – Tivemos três fases. A primeira, foi a fase heróica (1974-1985). Os recursos financeiros e humanos eram mínimos e estava tudo por fazer. Não havia estradas, nem redes de água ou esgotos, não havia sequer electricidade na esmagadora maioria do território do Algarve. O interior estava isolado. Havia poucas escolas, muito analfabetismo. O que sobrava? O voluntarismo e a vontade de fazer o bem a uma população que tinha muito pouco, por parte de milhares de autarcas, que fizeram autênticos milagres. Faltou, nesta fase, por falta de preparação e de sensibilidade, algo que se reflectiu bastante nas décadas seguintes: ordenamento do território e planeamento urbanístico.

A segunda fase, foi a do impulso europeu (1986-2005). Com a adesão de Portugal à CEE, os fundos europeus começaram a chegar às golfadas e as autarquias algarvias souberam tirar deles o melhor proveito possível. Estradas, escolas, pavilhões, redes de água, esgotos e recolha e tratamento dos lixos. As câmaras engordaram, nos orçamentos e nos quadros de pessoal, no alargamento das suas competências, e no esforço do estatuto dos autarcas, que passaram a dispor de um poder enorme: nada, ou quase nada, se passa numa autarquia que não implique uma decisão de um órgão autárquico. Infelizmente, este período caracterizou-se pela explosão urbanística, desordenada e incontrolada do Algarve. Por falta de planeamento atempado e prévio à pressão especulativa.

Estamos numa fase de transição (2006-2009). Os fundos europeus reduziram-se substancialmente, mas as receitas dependentes do imobiliário (IMI e IMT) subiram exponencialmente, se bem que o IMT esteja sujeito às flutuações do humor económico mundial. Aliás, as autarquias jogam hoje um papel fundamental na intervenção social directa sobre as camadas mais desfavorecidas da população. E preocupam-se mais com o ordenamento e a qualidade de vida.

Penso que está para chegar um novo paradigma do autarca do futuro (2010 em diante). Direi apenas que é importante que a gestão do dinheiro público seja feita com maior rigor, tendo sempre presente o cidadão no centro de todas as preocupações, nas duas abordagens essenciais. Do lado do munícipe-contribuinte que paga tudo, o necessário e o desperdício, mas que sofre uma carga fiscal exagerada, absolutamente insuportável. É bastante fácil ser generosos com o dinheiro dos outros. E do lado do beneficiário da acção social das autarquias, seja pela oferta de serviços e de infra-estruturas, seja pelo apoio social que é devido a quem tem dificuldades. E, como motor do desenvolvimento económico da autarquia, há que ter sempre presente a análise custo-benefício em todas as iniciativas. Esta nova geração de autarcas vai receber uma herança pesada, em termos de endividamento, pelo que terá que estar preparada técnica e politicamente para gerir esse encargo.

(Entrevista concedida no dia 2 de Maio de 2009 no âmbito da dissertação de mestrado)

Nome: José António Guerreiro Cavaco

Idade: 75 anos

Profissão: Gestor (reformado)

Cargos exercidos:

- Vice-Presidente da Câmara Municipal de Loulé (1982-1985)
- Presidente da Câmara Municipal de Loulé (1985-1989)
- Governador Civil do Distrito de Faro (1995-1995)
- Presidente da Direcção da Associação de Futebol do Algarve (1998-2001)
- Vice-Presidente da Federação Portuguesa de Futebol (2002-2009)

Miguel Madeira – Em que circunstâncias se tornou, pela primeira vez, candidato à presidência da câmara municipal de Loulé?

José Cavaco – Antes de ter sido candidato à presidência da câmara, integrava o executivo municipal, liderado então por Mendes Bota, como vereador substituído do presidente. E tendo o mesmo no decorrer do seu mandato de presidente, sido convidado a integrar as listas para deputado à Assembleia da República pelo círculo distrital de Faro, e tendo sido eleito, assumiu o cargo de deputado e eu, por sua vez, como era o segundo da lista, passei a assumir o cargo de presidente. Fui durante alguns meses do ano de 1985, creio que seis, presidente da câmara. O convite para encabeçar a lista do PSD às eleições autárquicas de Dezembro de 1985, surgiu naturalmente. E fui eleito presidente, com maioria absoluta.

Nessas eleições, em sete vereadores possíveis, incluindo o presidente de câmara, meti cinco. Essa foi, até agora, a maior vitória de sempre de um candidato à câmara municipal de Loulé. E quatro anos depois, contra todas as expectativas, tive uma derrota inesperada. Sobretudo, porque todas as sondagens que possuímos davam indicações em sentido contrário. Esse resultado deveu-se a um erro de estratégia cometido por mim em Quarteira. Erro que ditou esse mau resultado.

MM – Como decorreram os processos de elaboração das listas? Respectivamente em 1985, quando se candidatou pela primeira vez, e mais tarde em 1989, então já presidente de câmara e candidato à reeleição?

JC – Os períodos mais difíceis no PSD/Loulé de escolha dos seus candidatos, mais precisamente para a presidência da câmara, são aqueles que antecederam o mandato de Mendes Bota. Depois daí, tudo foi mais fácil. Em 1985, o processo foi conduzido através da comissão política concelhia, a qual, por unanimidade, me designa candidato à presidência da câmara. O facto de me encontrar a desempenhar durante os últimos meses do mandato o cargo de presidente de câmara, pesou na decisão dos militantes, os quais entenderam que era a pessoa indicada para encabeçar a lista à câmara. O resultado obtido nessas eleições de Dezembro, devem-se ao excelente trabalho feito pela câmara presidida pelo Mendes Bota, à qual pertenci, primeiro como vereador substituto do presidente, e, creio poder também afirmá-lo ao trabalho como presidente de câmara durante seis meses. Foi tudo isso que fez com o eleitorado tenha entendido oferecer-me aquela que foi, e até hoje se mantém, a mais expressiva vitória eleitoral de um presidente de câmara de Loulé.

Em 1989, fui candidato à minha reeleição. O processo de elaboração das listas decorreu de forma bastante pacífica. Agora o resultado da eleição, torno a referir-lhe, é que foi verdadeiramente inesperado. Uma derrota que ninguém esperava.

MM – Enquanto tem exercido o cargo de presidente de câmara, considera que tem podido sempre se rodear das pessoas que quis? Considera que teria sido vantajoso no

decorrer do seu mandato ter tido a possibilidade de proceder à substituição de vereadores?

JC – É natural que durante um mandato de quatro anos, em que nos entregamos de alma e coração ao trabalho que nos propusemos junto das populações, haja neste ou naquele momento a percepção que algumas das pessoas em quem apostamos não estão a corresponder ao que esperávamos delas. Mas no cômputo geral, devo dizer-lhe que da minha passagem pela câmara municipal de Loulé, as melhores recordações que tenho é das pessoas que comigo trabalharam e das com quem trabalhei.

Creio que para que as coisas tenham corrido dessa forma, foi importante que nunca tenha tido a preocupação em saber de que partido eram as pessoas. Não há uma única pessoa que me possa apontar que para ser admitida na câmara municipal de Loulé lhe tinha sido perguntado qual a sua cor partidária. As pessoas era admitidas, exceptuando aquele staff mais próximo, por proposta dos responsáveis pelos serviços, de acordo com as necessidades pelos mesmos identificadas e definindo-se previamente qual o perfil mais adequado para o desempenho dessas tarefas. Se era negada a entrada a alguém, tal se devia a considerar que a necessidade identificada não era prioritária, face a outras que também era necessário atender.

Ainda a propósito das pessoas, creio que é curioso verificar que relativamente a algumas das entraram para a câmara nessa altura, e com as quais me dou bastante bem, continue sem saber qual é a sua cor partidária. Essa era a minha forma de estar na política.

MM – Quando foi presidente de câmara promovia reuniões regulares com todos os dirigentes municipais?

JC – Reuniões regulares, efectivamente, não promovia. Se me está a perguntar se possuía um dia da semana ou do mês específico para receber os dirigentes municipais a resposta é não. Se fora hoje, não tenho dúvidas nenhuma de que é absolutamente necessário fazê-lo. Naquele tempo, confesso, não senti essa necessidade. Embora sempre que fosse necessário tomar determinadas decisões, nomeadamente no que respeita à construção de infraestruturas, chamava os dirigentes das respectivas áreas para recolher a sua opinião.

Na altura, importa também recordar, a câmara municipal era muito mais pequena, tinha muito menos funcionários. Quase que poderia dizer que éramos como que uma família. Por outro lado, o quadro de competências também era menor, assim como o nível de exigência das populações, face aos autarcas. Tudo isto fazia com que as reuniões regulares entre dirigentes e executivo municipal não fosse sentido como uma prioridade. Hoje, o número de funcionários multiplicou-se por “n” vezes. As necessidades e a realidade do concelho também são outras. Por essas razões, as reuniões regulares entre dirigentes e executivo municipal devem hoje ser tidas como uma prioridade dos executivos municipais.

MM – Considera que o executivo municipal que liderou trabalhava em rede com a estrutura funcional da câmara ou o papel dos serviços municipais estava sobretudo circunscrito à execução das prioridades previamente estabelecidas?

JC – Apesar de como lhe referi, a realidade então ser diferente da actual, julgo poder afirmar que o executivo municipal que liderei trabalhava em rede com a estrutura da câmara. Para além das questões da gestão corrente, que são conduzidas pelos dirigentes, as questões de fundo não avançavam sem que antes auscultássemos os dirigentes para que os mesmos expusessem os seus pontos de vista. Porque cabendo posteriormente aos dirigentes a condução dos processos, decidir sem ouvi-los fazia com que o risco de se cometerem grandes erros fosse muito maior. Ouvir a estrutura é, no fundo, uma questão de bom senso.

MM – É recorrente ouvirmos as pessoas afirmarem que o processo de licenciamento de obras nas câmaras municipais é algo de extremamente moroso e que a única solução é construir-se, ainda que ilegalmente, e depois logo se vê. O que tem a dizer a este propósito?

JC – Por uma questão de princípios, tudo quanto seja ilegal sou contra. Talvez não saiba, mas a maior multa que se aplicou no concelho de Loulé até à data da minha gestão foi aplicada por mim. A multa foi a propósito da construção do Hotel da Quinta do Lago. A empresa que pretendia construí-lo tinha o projecto aprovado. Estava tudo em condições para avançar. Mas faltava entregarem-nos, para apreciação, os projectos de pormenor para que pudéssemos emitir a respectiva licença de obra. No entanto, por razões de estratégia empresarial, decidiram avançar com as fundações e o levantamento de alguns pilares, sem possuírem a referida licença. E o que sucedeu foi que quando soube que começaram a construir sem possuírem a licença de obras, apliquei-lhes o maior auto até então aplicado pela câmara municipal a alguém. Já não consigo precisar o valor, mais creio que foi em torno dos vinte mil contos. O valor mais alto que era possível de aplicar à data. O que na altura era muito dinheiro.

E uma das curiosidades dessa situação foi um dos sócios dessa empresa de construção, empresa que hoje está na berra, ter vindo veio falar comigo para justificar o porquê de ter arrancado com a obra. A razão foi a necessidade de terem de cumprir os prazos para entrega do hotel contratados com o proprietário, que se não fossem cumpridos obrigavam ao pagamento de uma pesada indemnização, e como sabiam que após a aprovação do projecto de arquitectura, os demais projectos, se bem que necessários ao licenciamento da obra, não são os projectos mais relevantes para que se possa edificar, avançaram.

Revelo-lhe este caso para que possa perceber que compreendo que existam por vezes razões que possam justificar que os privados avancem com as obras sem que estas estejam licenciadas. Agora quem está deste lado, no poder, não pode pactuar com esse tipo de actuação. A lei tem que ser aplicada de igual forma para todos. Para obviar a estas situações, o importante é que as câmaras municipais sejam mais céleres na análise dos processos.

Mas neste domínio, convém salientar que se os processos demoram muito a ser deferidos, tal se deve, em grande medida, à lentidão de outros organismos da Administração Central, nomeadamente as CCDR's e as Direcções Regionais, como seja a da agricultura, cujos pareceres são necessários e vinculativos, e que demoram todo o tempo a dá-los. Em suma, o que é necessário é que se encontre formas de se diminuir o circuito burocrático.

MM – Relativamente às áreas limítrofes do município, o planeamento era efectuado em articulação com os concelhos vizinhos? Porque razão tal era ou não feito?

JC – Não altura que presidi à câmara municipal não era fácil planear. Sobretudo junto do litoral, ou seja, a sul da EN 125. A legislação de então permitia que cada pessoa que possuísse um artigo matricial em zona de habitação dispersa, poderia construir, pelo menos, uma habitação por artigo. Ora, habitação dispersa gera habitação dispersa, e o processo começava a ser incontrolável.

No meu tempo ainda não existia os PDM's, nem planos de ordenamento. Estava, aliás, a ser lançado o PROTAL. E sabendo, ou prevendo, os condicionamentos que o PROTAL ia impor, contratei uma equipa de técnicos e mandei fazer o plano de ordenamento do litoral do concelho de Loulé. O qual abrangia todo o território do concelho a sul da EN 125. Essa equipa de técnicos que fez um excelente trabalho, reunindo todos os requisitos para que esse plano fosse integrado no PROTAL e no futuro PDM de Loulé. A derrota nas eleições de 1989, não permitiu a sua aprovação, com a qual estou certo o concelho tinha ficado melhor ordenado do que se encontra hoje.

MM – Quanto ao desenho dos planos de actividade e orçamentos municipais, promovia o envolvimento dos actores locais (cidadãos, agentes económicos e associações)? De que forma era feito?

JC – Quando o PSD chegou pela primeira à liderança da câmara municipal, Mendes Bota traçou, e bem, as prioridades que tínhamos pela frente. E de entre as prioridades identificadas, havia uma coisa se sobrepunha a todas e que era a questão das infraestruturas básicas. É preciso ver que quando chegamos à câmara municipal de Loulé, apenas as sedes de

freguesia tinham luz eléctrica. E mesmo assim, nem todas. Ameixial, Benafim, ..., nem electricidade tinham. Almancil não tinha sequer água canalizada. Água canalizada só havia em Loulé e em Quarteira. Em Quarteira, então uma aldeia, quando chovia um pouco mais, a porcaria aparecia toda na marginal. Os nossos orçamentos concentravam-se na área das infraestruturas básicas. Electricidade, água e esgotos. Embora procurando não descorar o resto.

A prova do que lhe referi é, por exemplo, a atribuição de bolsas de estudo. Fomos a primeira câmara municipal do país a fazê-lo. O contemplado com a primeira bolsa foi um aluno da Escola Secundária de Loulé, à época o melhor aluno da escola, indicado pelo Dr. Barros Madeira, na qualidade de presidente do Rotary. Hoje, a atribuição de bolsas de estudo é uma prática generalizada em todo o país, se bem que nós tenhamos sido pioneiros.

Foi a primeira vez que começamos a fazer acção social de forma directa. Isto na segunda parte do meu mandato, onde os valores dos orçamentos dispararam de forma assinalável, fruto da dinâmica económica do concelho. Dinamizada sobretudo pela construção civil.

Os transportes escolares no concelho de Loulé também foram criados no meu tempo. Antes do Estado ter criado um projecto nacional para esse efeito. Aliás, muitos dos autocarros da câmara que ainda circulam por aí, foram adquiridos no meu tempo. Não só para o transporte escolar, mas também para apoio ao desporto. Foi então que se generalizou o apoio da câmara para transporte dos atletas dos clubes às diversas competições, nas mais diversas modalidades. E foi também então que passamos a apoiar a realização de excursos para idosos.

MM – Face à sua vasta experiência autárquica, não só como presidente de câmara, mas também como vereador da oposição e membro da assembleia municipal, qual a sua opinião quanto à constituição dos executivos municipais. Concorda com o actual modelo?

JC – A opinião que possuo a este respeito tem muito que ver com o meu conceito de democracia. Acho que deve existir efectivamente oposição. E o actual modelo tem a virtude de integrar no órgão executivo da câmara a oposição.

MM – Depreendo das suas palavras que a assembleia municipal não cumpre adequadamente o seu papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

JC – Não. A assembleia municipal não consegue cumprir o papel de fiscalização do executivo. A assembleia municipal é um órgão complexo. No sentido em que se no executivo municipal é de uma cor política e a assembleia municipal é de outra, as coisas ficam muito complicadas. No entanto, considero que a assembleia municipal deveria ter um papel importante da fiscalização do executivo. Embora tenhamos que admitir que existem condicionantes subjectivas que limitam a capacidade de actuação dos deputados municipais. Uma delas é a participação dos presidentes de junta de freguesia nesse órgão. Não podemos esquecer que os presidentes de junta de freguesia presidem a um órgão executivo cuja acção se encontra muito dependente da boa relação institucional que possua com a câmara municipal. Por isso, colocá-los a votar na assembleia municipal as propostas apresentadas pela câmara municipal para aprovação nesse órgão, quando o fazem de forma contrária, tal decisão pode fragilizar essa boa relação. A composição da assembleia municipal, bem como outros aspectos ligados ao seu funcionamento, deviam ser revistas.

MM – O que julga da eventual criação da figura do provedor municipal? Poderia esta pessoa ajudar a cumprir o papel de fiscalizador da acção dos executivos?

JC – Casos os pareceres emitidos pelo provedor municipal não sejam vinculativos, ou seja, se a sua acção se cingir à emissão de recomendações no sentido da melhoria dos actos praticados pelo executivo municipal, julgo que seria positivo a sua criação. Se bem que para desempenhar esse cargo, considero que a escolha deve recair sobre uma pessoa reconhecidamente séria, competente e aceite pela população, a qual pudesse, de facto, a qualquer momento, interceder no sentido de se resolverem determinados problemas com que os cidadãos, por vezes, se deparam no seu relacionamento com a câmara municipal.

MM – A ser criado, considera que o provedor municipal deverá ser eleito directamente pelas populações ou ser escolhido pela assembleia municipal por maioria qualificada?

JC – Em minha opinião o provedor municipal deveria ser eleito pela assembleia municipal. A ser eleito por sufrágio directo e universal, isso poderia ser um perigo. Você sabe como as massas populares podem ser manipuladas. A ser eleito pela assembleia municipal, isso obrigaria à criação de um consenso alargado, de modo a figura escolhida tivesse as características que lhe referi. Sei também que isso não é necessariamente fácil. Veja-se o que se está a passar para a eleição do provedor de Justiça. No entanto, considero que esta é a forma mais moderada para fazer essa escolha.

MM – Como sabe, a escolha dos candidatos aos diferentes órgãos autárquicos, apesar das alterações à lei, encontra-se ainda muito confinada aos partidos e, neste caso, às estruturas locais. Qual a sua opinião quanto à eventual escolha do candidato à presidência da câmara, nomeadamente a apresentar pelo seu partido, fosse antecedido de um referendo aos militantes ou até mesmo aberto à participação de todos os cidadãos interessados?

JC – Sabe, a experiência do referendo para escolha do candidato à presidência da câmara já foi feita em Loulé, pelo PSD. Estive por dentro desse referendo. Conheço essa experiência. E confesso que não a proponho em qualquer circunstância. A razão prende-se com o facto de um referendo a nível partidário, e em particular ao nível de um município, por muitos militantes que o partido possa ter, existe a possibilidade de manipulação do processo, e que pode levar a que o sentido final da votação possa ser adulterado. Não tenho quaisquer dúvidas quanto a isso. Considero no entanto que apesar de caber à comissão política local a responsabilidade pela escolha do candidato, a mesma deve nesse processo auscultar pessoas que se sabe, toda a gente sabe, serem figuras de referência no município. Pois estas pessoas permitem perceber qual é o sentimento da geral das populações acerca dos eventuais candidatos. Antes do partido escolher o seu candidato, importa saber quem são as pessoas que a comunidade considera estarem mais aptas, naquele momento, para poderem liderar os destinos do concelho. É preciso promover o debate a um determinado nível. Porque a partir daí o processo desenvolve-se. E o candidato escolhido será certamente muito melhor, do que seria se a escolha se confinasse ao um processo fechado, a um pequeno grupo.

MM – Julga importante se incentivar a participação dos cidadãos e dos agentes locais nos processos de decisão ou, atendendo à sua experiência, considera que tal acarretaria uma maior morosidade na tomada de decisão e, como tal, ainda maiores atrasos na concretização dos projectos com inevitáveis prejuízos para as populações?

JC – Se fossem as pessoas interessadas a participarem era óptimo. O problema é que os processos são muitas vezes postos à discussão pública e essa discussão não existe. Os processos são afixados, estão à disposição de quem os quiser consultar, mas as pessoas não participam. Por culpa das próprias pessoas. Aquilo que constato relativamente à participação é que as pessoas só participam, e mesmo assim nem sempre, quando o assunto lhe diz muito de perto respeito. O sistema dever-se-ia adaptar de modo a facilitar a participação das pessoas, mas de modo a diminuir, ou pelo menos sem aumentar, os prazos actuais para que possam participar. É necessário encontrar-se novas formas de participação. Não me pergunte quais, porque, neste momento, estou desligado destas questões. Mas entendo que é complicado fazê-lo.

Recentemente teve lugar a discussão pública das obras de requalificação da EN 125. Pergunto quantas pessoas terão participado nessa discussão? Provavelmente, somente aqueles, e mesmo assim muito poucos, que possuem casas junto à estrada. Quando esta é uma obra que diz claramente respeito a todos os algarvios.

Falo também por mim, porque mesmo relativamente a assuntos que considero de interesse geral dos algarvios, como este, penso em ir e acabo por não o fazer. E aquilo que sinto a este propósito é que quem não participa na discussão perde autoridade moral para criticar as soluções encontradas.

Infelizmente, a realidade é esta. Pelo que percebo, só quando se trata das grandes obras públicas nacionais, como o novo aeroporto ou o TGV, é que se consegue mobilizar as populações. O que é pequena. Mas continuo a acreditar, apesar de por ora tudo isto pairar um pouco no plano teórico, que os projectos de uma certa dimensão devem continuar a ser colocadas à discussão.

MM – Considera que os autarcas têm caminhado para a funcionalização?

Não. Continuo a acreditar que os eleitos locais, estejam a tempo parcial ou a tempo inteiro, profissionais ou não, são políticos. E uma vez eleitos como políticos, eles podem desempenhar funções de gestores, mas fazem-no com um cariz político. Poderá, num ou noutro caso, existir autarcas que não agem como políticos. Admito que um ou outro vereador possa assim actuar. Mas no que respeita aos presidentes de câmara, seja os que conheci no passado como os actuais, considero que todos agem como políticos. Com melhores ou piores decisões, mas, sem dúvida, actuam como políticos.

MM – Concorda com a actual limitação de mandatos dos presidentes de câmara?

JC – Sim. Essa é uma evolução que registo como positiva. Creio que doze anos são mais que suficientes para que um autarca possa deixar a sua marca no desenvolvimento do concelho. Se esse for o entendimento da população. Porque, não esqueçamos, quem decide se um presidente de câmara fica durante doze anos à frente dos destinos de um concelho são, naturalmente, as populações. Que não haja dúvidas quanto a isso.

MM – Que opinião possui das parcerias público-privadas e, nesse âmbito, da criação de empresas municipais?

JC – Ao contrário de muito gente, e sobretudo de alguns críticos dessa matéria, concordo inteiramente com a criação de empresas mistas público-privadas. Continuo a pensar que as empresas municipais são necessárias em muitas situações.

Por exemplo, aqui no concelho de Loulé existem empreendimentos turísticos de grande qualidade. E dadas as regras estabelecidas para gestão do pessoal nas câmaras municipais, é impossível, mesmo quando os serviços da câmara funcionam bem, alcançar determinados padrões de excelência. E esses empreendimentos de grande qualidade e que o município usufrui, para além da marca que se estabelece em termos de imagem para o concelho, os frutos de ordem económico-financeira, precisam de cuidados especiais que os serviços da própria câmara municipal, pelos condicionantes que referi, não permitem garantir.

Os aspectos negativos que, por vezes, se associam às empresas mistas advêm da irresponsabilidade ou da falta de seriedade das pessoas que estão à frente dos destinos das câmaras ou dessas empresas. Todos os problemas que têm surgido são quase sempre habilidades de quem tem menos escrúpulos. Para evitar isso é necessário que haja um efectivo controlo sobre o funcionamento dessas empresas. Deve existir quem faça a fiscalização do seu funcionamento.

MM – Crê que é possível a construção de um modelo de desenvolvimento harmonioso do Algarve, de nascente a poente, e do litoral até a serra, através da AMAL ou entende que esse desiderato só é atingível com a concretização da regionalização administrativa do Algarve? Ou considera existir uma outra via?

JC – Se fosse possível encontrar uma outra via que não a regionalização, não me pergunte qual, era preferível. Mas essa terceira via não é, nem nunca será, a AMAL. A AMAL é

uma associação de municípios que funciona muito em função dos interesses legítimos de cada um dos dezasseis presidentes de câmara que lá têm assento, ao invés de funcionar como um verdadeiro bloco na defesa dos interesses do Algarve.

O perfil dos presidentes de câmara é determinante para que a AMAL pudesse funcionar de forma diferente. Alguns dos presidentes que lá têm assento, e basta apenas um, olham somente para o seu umbigo e não conseguem vestir a camisola do Algarve. Quando há que defender as grandes obras estruturantes para a região, dificilmente se verifica consenso entre os presidentes de câmara. E quando intervêm, fazem-no em função dos interesses das suas capelinhas. Salvo raras e honrosas excepções.

Mas não se vislumbrando essa outra, que se faça a regionalização. É que apesar da regionalização ter alguns inconvenientes, sempre é melhor que o sistema actual. A descentralização dos serviços que o Governo tanto apregoa, não resultou. Porque o que importa é que se possa decidir mais próximo dos cidadãos. Penso que a regionalização, com algumas correcções àquilo que se concebe como regionalização administrativa, trará mais vantagens que inconvenientes.

MM – Que opinião possui sobre a carga fiscal dos municípios algarvios?

JC – Considero que cada município algarvio é um caso. Não conheço a realidade de todos os municípios algarvios, mas relativamente aos que conheço, Loulé e Faro, a realidade é distinta. O município de Loulé tem desde sempre tido a preocupação, independente de o executivo ser liderado por socialistas ou social-democratas, de criar condições para que os filhos e residentes na terra, aqueles que aqui se fixaram, tenham condições mais vantajosas quando comparado com o que é feito em outros municípios algarvios, contrariamente ao que tem sido a prática do município de Faro.

Em Loulé, têm havido preocupação em proteger as zonas do interior, as mais despovoadas, fixando taxas mais baixas para incentivar que as populações aí permaneçam. Esta é uma preocupação que os municípios algarvios precisam de ter.

MM – Que balanço faz destes 35 anos de poder local democrático?

JC – Independentemente de todas as acusações que se façam ao Poder Local, o mesmo foi, para mim, a melhor coisa que o 25 de Abril trouxe a Portugal. A liberdade e o poder autárquico. O poder autárquico fez uma obra fantástica. E só quem, como eu, tem a possibilidade de correr este país, de lés a lés, devido as actividades a que ainda continuo ligado, passando pelas mais diversas localidades, é que consegue perceber aquilo que afirmo.

Quando percorro as estradas deste concelho e recorro que só as que ligavam as sedes de freguesia é que eram pavimentadas. Alcatroadas ou calcetadas. Mas quase todas de má qualidade. E a electricidade. A água. Os telefones. As estradas. Fez tanto, em tão pouco tempo

...

Houve, naturalmente, dinheiros públicos que foram aplicados de forma menos correcta. Há erros. Há actos de corrupção. Mas não há dúvidas que as diferenças entre o que era e o que é este país, agora, são abissais. Para quem tem a idade que já tenho, e recorda o que era Portugal há duas gerações, a diferença é fantástica.

Em todo este período, onde julgo que falhamos foi nas medidas complementares que ajudassem a fixar as populações do interior. Só infraestruturas básicas não chegava. Era preciso mais. O fundamental era que tivéssemos tido a capacidade de fixar empresas e promover a criação empregos no interior. Faltou uma visão para o interior.

(Entrevista concedida no dia 23 de Junho de 2009 no âmbito da dissertação de mestrado)

Nome: Joaquim Manuel dos Santos Vairinhos

Idade: 64 anos

Profissão: Consultor (Mestrando em Gestão Ambiental)

Cargos exercidos:

- Presidente da Câmara Municipal de Loulé (1990-1999);
- Membro do Comité das Regiões da UE (1994-1999);
- Deputado ao Parlamento Europeu (1999-2004);
- Fundador e Presidente da Casa da Cultura de Loulé;
- Fundador e Presidente do Clube de Ténis de Loulé;
- Fundador e Presidente da Assembleia-Geral do Râguebi Clube de Loulé;
- Presidente da Assembleia-Geral do Louletano Desportos Clube.

Miguel Madeira – Em que circunstâncias se tornou, pela primeira vez, candidato à presidência da câmara municipal de Loulé?

Joaquim Vairinhos – As circunstâncias que me levaram a ser em 1985, pela primeira vez, candidato à liderança da câmara nas listas do PS decorre da minha militância no partido desde 1979. Foi o reconhecimento do meu trabalho de militância pelos meus pares que me proporcionou a possibilidade ser o cabeça-de-lista à câmara municipal de Loulé, contra o então presidente José Cavaco, eleito pelo PSD.

Foi um processo normal dentro dos quadros do PS, com uma ligação que extravasava a estrutura interna do partido. Ou seja, na época fui considerado como o militante que melhores condições tinha para aparecer a liderar uma equipa de um partido que estava acantonado dentro de um município. Dado que a comunidade louletana, até então, era ou votava essencialmente no partido social-democrata.

MM – Como decorreu em 1985 o processo de elaboração das listas?

JV – A elaboração de listas dentro do partido socialista são muito fáceis de fazer. As pessoas que foram, ou vão, nas listas são quadros do PS a quem a estrutura partidária reconhece atributos profissionais compatíveis com a eventual eleição para o cargo de vereador. Nessa primeira lista ia uma professora, um engenheiro, para além de mim que não só era à época inspector escolar, como um líder do movimento associativo local, tendo sido fundador do Rugby Clube de Loulé, da Casa da Cultura de Loulé e do Ténis Clube de Loulé.

MM – Depois de ter sido derrotado em 1985, torna-se a candidatar em 1989. Podemos considerar a mesma como a continuidade de um processo iniciado em 1985?

JV – No meu caso não foi. Exerci, de facto, a liderança da oposição como vereador na câmara entre 1985 e 1989, quer nas reuniões de câmara, quer em tomadas de posição públicas, quer promovendo debates sobre a gestão municipal, apontando deficiências e, também, aquilo que de bom se foi fazendo, assumindo uma postura construtiva, mas ao mesmo tempo com críticas muito incisivas. Isso permitiu-me ganhar um enorme espaço para a oposição.

Quando em 1989 se inicia o processo de reflexão para escolha dos candidatos às câmaras municipais, era presidente da comissão política distrital do PS/Algarve. E enquanto presidente do PS/Algarve, a minha principal prioridade era resolver as candidaturas de todos os concelhos do Algarve. Andei muito envolvido nisso, e a verdade é que em 1989 conseguimos ganharmos novos municípios, como Faro, São Brás, Silves e, também, Loulé. Foi um processo muito interessante, em que participei muito activamente.

Mas tornando ao concelho de Loulé, a verdade é que a escolha do candidato foi ficando para o fim. Apesar de ser o candidato natural e normal, considerava que pelo facto de já ter sido

candidato, e que tinha tido um resultado menos bom, e ainda por ser presidente da federação do PS/Algarve, a fazer um bom trabalho, considerava que em Loulé deveria haver uma nova oportunidade. Considerava que como militante do PS, marcadamente um quadro regional do partido socialista, e até nacional, pois fazia parte da comissão política nacional, num concelho sociologicamente eleitor da área do PSD, teria dificuldades em extravasar o âmbito do partido e penetrar no eleitorado do PSD.

Foi por essa razão que Loulé foi ficando para trás, à procura de uma solução a encontrar por mim. Convidamos várias pessoas, nomeadamente independentes, mas que não aceitaram. O tempo passava e cada vez eram mais aqueles que insistiam que o melhor candidato a apresentar pelo PS era eu próprio. Aceitei por isso candidatar-me novamente. E veio a verificar-se que aqueles que insistiram na minha candidatura tinham razão.

MM – Em 1989 ganha as eleições, toma posse em Janeiro de 1990, e quando se recandidata em 1993 e 1997, depois de ter sido eleito presidente da câmara, como decorre o processo de elaboração das listas? Foi mais fácil ou difícil que em 1989?

JV – Os processos eleitorais, em minha opinião, são dinâmicos. A eleição de 1993 é completamente diferente da eleição de 1989. Enquanto na eleição de 1989 havia uma vã esperança de que poderia ganhar, uma ténue esperança, em 1993 tinha a responsabilidade de ganhar. Porquê? Porque era a avaliação do meu trabalho que se estava a fazer.

O período em que exerci o meu primeiro mandato, de 1990 a 1993, coincidiu com a entrada em vigor de medidas governamentais muito limitadoras da gestão do nosso território. Refiro-me concretamente ao primeiro PROTAL, que coincidiu exactamente com o início do meu primeiro mandato, e a obrigatoriedade da elaboração do Plano Director Municipal, que também coincidiu com o meu primeiro mandato. As medidas cautelares impostas por esses dois planos, nomeadamente sobre o nosso litoral, criaram enormes dificuldades na gestão do território, pois estava praticamente impedido de licenciar e, simultaneamente, procurava ter uma gestão que me levasse à recondução.

Foi um período muito interessante, carregado de dificuldades. Hoje faço essa reflexão e às vezes interrogo-me como é que consegui cumprir ao que me propus. Para mais num município que, mais uma vez refiro, está sociologicamente identificado com o PSD. Inicialmente, sentia-me como se fora um estranho a gerir um concelho que sociologicamente não lhe pertencia. Como é que foi possível essa reeleição? Em minha opinião, foi porque fiz o contraponto ao anterior presidente de câmara. Ou seja, fiz o contraponto da sua prática política, e de autarca, e que foi aproximar-me das populações. Procurei, e consegui, ganhar a sua confiança. E isso foi mérito da minha equipa e das pessoas que me rodearam.

Enveredamos por novos caminhos. Na área da democracia participativa, na área da descentralização de competências para as juntas de freguesia. Fizemos coisas que até aí nunca tinha acontecido e que vingaram, e hoje são prática seguida pelos executivos municipais que se seguiram e, de certa forma, uma prática copiada um pouco por todo o Algarve.

Já ninguém se recorda que foi precisamente o executivo municipal por mim liderado que nesse período de 90 a 93, contratualizou pela primeira vez competências para as juntas de freguesia. Foi connosco que as juntas de freguesia começaram a fazer obras. Prática que hoje é comum e é patrocinada pela própria Administração Central. Mas quando fiz isso, recordo-lhe, a maioria das juntas de freguesia eram de partidos diferentes. E mesmo nesse quadro de dificuldades fez-se obra. Obra física.

Para tal foi também fundamental o trabalho de articulação com a população, com o movimento associativo e com o movimento empresarial. Transformamo-nos em agentes de mobilização da sociedade civil. Desbloqueámos problemas da Igreja, nomeadamente algumas obras que estavam paradas, como por exemplo o Santuário da Mãe Soberana. Desbloqueámos problemas da Justiça, como por exemplo o Tribunal de Loulé. Desbloqueámos problemas sociais, como por exemplo a construção do Lar da Terceira Idade de Loulé, promovido pela Misericórdia de Loulé. Tudo obras de que Loulé necessitava, e aguardava há décadas, e onde o nosso papel de mediação junto da Administração Central, ao lado dessas instituições, e de financiador, foi decisivo para começarmos a mudar Loulé. A mudar o concelho. Tudo isso

apesar de, não esquecer, o diálogo se fazer com um Governo do PSD, liderado por Cavaco Silva.

Creio que o essencial foi a população do concelho de Loulé ter percebido que procurei ser o presidente de todos os louletanos. Mesmo daqueles que mais afincadamente defendiam a ideologia social-democrata. Os louletanos perceberam que não partidarizava a coisa pública. E isso é algo a que as pessoas dão bastante significado.

Em 1997 foi mais fácil. Não sendo o presidente de todos, porque ninguém é o, era aceite como sendo o presidente da maioria. Foi um espaço que conquistei, porque tratava todos e todas as freguesias do concelho de igual forma.

Fizeram-se obras em todas as freguesias. Algumas delas emblemáticas e que alteraram substancialmente a qualidade de vida dos cidadãos. Foram inúmeras as obras. Grandes pequenas. Nesse período destaco a requalificação da marginal de Quarteira, conhecida pelo Calçadão de Quarteira; o Porto de Pesca de Quarteira, ligado às questões empresariais; a construção do pavilhão-sede do NERA, ligado ao movimento associativo empresarial; e a Zona Industrial de Loulé, hoje um potentado económico.

Houve entre 1993 e 1997 uma explosão de progresso em Loulé em várias áreas. E isso teve como recompensa o resultado eleitoral de 1997. Uma vitória.

MM – Enquanto exerceu o cargo de presidente pode sempre rodear-se das pessoas que quis? Considera que teria sido vantajoso, no decorrer dos seus mandatos, ter tido a possibilidade de proceder à substituição de vereadores?

JV – Não direi propriamente em relação a mim, à minha experiência enquanto presidente, mas considero que a impossibilidade de se mudar de vereadores é uma pecha da lei autárquica. Recordo, por exemplo, o que sucedeu em Albufeira, onde essa limitação criou grandes problemas.

Quando uma lista é eleita, o presidente da câmara fica preso à mesma por quatro anos. Lista que na maioria dos casos é constituída por pessoas que nunca trabalharam em conjunto e, não menos importante, desconhecem o que é uma câmara municipal. Só com o passar do tempo começamos a perceber que, em muitos casos, as pessoas não são partes tão importantes do grupo como nós gostaríamos. Mesmo que o candidato a presidente tenha total liberdade para escolher a equipa que o acompanha, o que nem sempre sucede, não sabe como é que essa equipa vai funcionar. À partida pensa que essa equipa vai funcionar bem, mas durante o percurso vão surgindo alguns pequenos grandes pormenores que vão criando dificuldades. A ambição. O protagonismo...

Enquanto presidente, tive sempre a preocupação de delegar competências nos demais membros da vereação. Convidava inclusive, embora só por uma vez aceitassem, os vereadores eleitos nas listas da oposição para integrarem o executivo municipal. E houve um, em 1993 que aceitou. Refiro-me ao engenheiro Lopes Serra, que foi eleito pelas listas do PSD, o qual foi vereador do pelouro do turismo durante quatro anos, e que trabalhou comigo com o mesmo envolvimento que qualquer outro vereador eleito pelo PS.

Considero que os executivos municipais devem ser da exclusiva responsabilidade do presidente da câmara e que o mesmo deve poder substituir um ou mais vereadores, conforme a avaliação pessoal que faça do respectivo desempenho. Um executivo precisa de funcionar como um conselho de administração. E deve ser curto. É inconcebível que um executivo municipal tenha nove vereadores, como vai passar a ser no concelho de Loulé. Esse executivo, com a legislação actual, passa a ser praticamente uma assembleia. É uma mini-assembleia. Isso não tem sentido. Porque o executivo municipal é executivo. É para executar. E para executar tem que ser uma equipa que esteja toda do mesmo lado.

Há a tendência para se transformar a vereação no órgão de fiscalização do executivo municipal. Nada mais errado. A fiscalização da acção do executivo deve ser feita de outra forma. Em primeiro lugar, pelos munícipes. A lei prevê, mas precisa de ser aperfeiçoada, a obrigação das câmaras municipais serem transparentes em todas as suas decisões, o que não acontece. Em segundo, a Assembleia Municipal. Em terceiro, pelo Tribunal de Contas. Em quarto, pela Inspeção Geral da Administração Local.

MM – Perguntava-lhe se considera que a assembleia municipal cumpre adequadamente o seu papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

JV – Não funciona. A assembleia municipal, quando a maioria dos deputados são do partido que detém a presidência da câmara, mais não é mais do que um órgão de apoio incondicional do presidente e do executivo municipal.

A este propósito, conto-lhe a experiência muito interessante que vivi entre 1993 e 1997. Fui eleito presidente da câmara, mas o meu partido não teve a maioria absoluta na assembleia municipal, nem a presidência da assembleia municipal. E isso obrigou-me a fazer uma gestão política de grande concertação com a assembleia municipal. Ai sim, a assembleia municipal funcionou efectivamente como um órgão fiscalizador. Tinha que levar à assembleia municipal os orçamentos municipais para nós acordarmos, para decidirmos onde teríamos que efectuar alterações, sem desvirtuar o orçamento, para que a assembleia municipal nos desse o seu voto favorável. Foi sempre possível chegar a um consenso e realizar os projectos a que nos propúnhamos, o que prova, e tenho orgulho nisso, que a articulação de um presidente de câmara com uma assembleia municipal é possível e desejável.

Quando o partido do presidente de câmara é maioritário na assembleia municipal diferente, a sua actuação é diferente. A gestão municipal passa a ser mais partidária, o que quanto a mim é inibidor da democracia num concelho. Com a lei actual, a assembleia municipal só consegue cumprir o seu papel de órgão fiscalizador quando a maioria dos deputados não estão alinhados politicamente com o presidente da câmara. Sem maioria, o presidente da câmara tem que dialogar com todos os parceiros, e a assembleia municipal passa a ser um fórum de discussão dos interesses dos cidadãos. E se os cidadãos percebem que a assembleia municipal fiscaliza, os mesmos passam a apresentar directamente a esta os seus problemas, para que tome posição quanto à actuação do executivo municipal relativamente aos assuntos que os preocupam.

MM – O que julga da eventual criação de figura do Provedor Municipal? Poderia esta pessoa ajudar a cumprir o papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

JV – Promovi essa proposta em 1985, quando perdi a câmara. Nessa altura pensava que a criação de uma figura a quem os cidadãos pudessem se ir queixar, apresentar as suas reclamações, poderia ajudar ao melhor funcionamento da câmara.

Hoje já não penso assim. Hoje, não faz sentido a criação da figura do provedor municipal, porque cada vez mais caminhamos para o aprofundamento dos mecanismos de participação dos cidadãos, os quais, sem precisarem de se deslocar aos serviços municipais, podem on-line, via internet, apresentar as suas reclamações.

Hoje existem muitos mecanismos de participação, que não justificam a existência de uma figura tutelar, a qual poder-se-á transformar num poder paralelo aos órgãos eleitos locais.

Acho que se conseguirmos alterar a lei, no sentido de que a assembleia municipal tenha mais poderes, e meios, não é necessário criar nada de novo.

MM – Quando foi presidente da câmara promovia reuniões regulares com todos os dirigentes municipais?

JV – Para responder à sua pergunta, é necessário perceber o período em que exerci o poder autárquico. Como referi anteriormente, durante o primeiro mandato e metade do segundo, ou seja, até 1995, o essencial da minha gestão concentrou-se no PROTAL e na elaboração do PDM. Como se sabe, a maior parte dos serviços da câmara funcionam muito direccionados para as questões da administração e gestão do território. Matérias de grande sensibilidade, pois a maior parte dos municípios do concelho têm interesses que têm que ver com a gestão do território.

Mas a elaboração de um PDM, o primeiro na história do município de Loulé, não têm que ver somente com a possibilidade, ou não, de se poder edificar neste ou naquele território. É

decidir-se por onde passam as linhas de alta tensão. É a rede viária, municipal e nacional. É a localização de grandes infraestruturas.

A minha preocupação imediata, para poder responder a esses desafios, foi fazer uma remodelação do organograma da câmara porque o mesmo não estava adaptado à realidade do concelho de Loulé. Depois, procuramos fazer o envolvimento de todos os nossos técnicos, os que tinham chefia directa, os que tinham chefias intermédias e os técnicos de base, na elaboração do plano director municipal e no apoio ao PROTAL. Contrariamente à maioria das câmaras municipais, não adjudicamos nem contratualizamos a elaboração do PDM a empresas exteriores ao concelho. Colocamos todo o nosso potencial técnico ao serviço da elaboração do PDM, e ao serviço da colaboração com o PROTAL, procurando fazê-lo com a participação de diversos gabinetes privados do nosso concelho, no sentido desse plano se ajustar às diversas perspectivas e interesses em jogo.

No entanto, como já lhe referi, delegava competências aos vereadores. Eram eles que estavam incumbidos de trabalhar em grande proximidade com os dirigentes das diferentes áreas. Entendia, e entendo, que esse não é o papel do presidente da câmara.

Ao presidente da câmara, que é um político na verdadeira acepção do termo, cabe-lhe a coordenação da equipa de vereadores. Ao presidente da câmara cabe-lhe a representação do município, nomeadamente junto da Administração Central e da Administração Regional, para discutir e lutar pela criação dos equilíbrios que permitam a defesa dos interesses das populações que representa. O presidente da câmara é um político, não é um funcionário.

MM – Considera então que o executivo municipal que liderou trabalhava em rede com a estrutura funcional da câmara ou o papel que reserva aos serviços municipais estava circunscrito à execução das prioridades previamente estabelecidas?

JV – Procurei que assim fosse. Como lhe disse, eram os vereadores que, em regra, reuniam com os técnicos das áreas das suas competências e depois de terem recolhido as necessidades e os problemas dos departamentos e das divisões, traziam esses assuntos para que, conforme a dimensão do problema, decidissem por eles próprios ou levassem o assunto às reuniões que habitualmente mantinha com a minha equipa.

MM – É recorrente ouvirmos as pessoas afirmarem que o processo de licenciamento de obras nas câmaras municipais é algo de extremamente moroso e que a única solução é construir-se, ainda que ilegalmente, e depois logo se vê. O que tem a dizer a este propósito?

JV – O que está na base deste problema é a cidadania. E o que faz a falta de cidadania? Faz com que os cidadãos procurem atingir os seus propósitos, que se transformam num problema à medida que o processo de licenciamento vai demorando, demorando, demorando, ... recorrendo a meios pouco transparentes.

Um dos grandes problemas da nossa sociedade é a mesma continuar a ser pouco reivindicativa e desconhecer os canais legais existentes para reivindicar os seus direitos. É ainda comum ouvir-se os cidadãos afirmarem que nas câmaras tudo se resolve através do partido, do amigo, ou da pequena oferta. Esquecendo-se que com essa atitude os cidadãos se transformam em agentes dinamizadores da corrupção. Porquê? Porque um cidadão consciente, conhecedor dos seus direitos, sabe que quando apresenta um processo num serviço público, tem a lei pelo seu lado e pode exigir que lhe seja dada uma resposta. E se considera que está a ser lesado, pode e deve reclamar junto de quem de direito.

O problema é que os cidadãos nunca, ou muito raramente, usam esses direitos. Foram inúmeras as vezes que pedi aos meus concidadãos, que se me dirigiam acusando que as coisas na câmara não andavam por razões “estranhas”, para que participassem desses funcionários ou dirigentes. Pedia-lhes para que fizessem o que tinham que fazer. E a resposta era, regra geral: “Então eu vou me queixar da câmara?”

A ausência da noção de cidadania transforma o cidadão numa pessoa dependente das da Administração Pública. O cidadão continua, ainda hoje, a olhar para a Administração Pública

numa perspectiva paternalista. Agora é preciso perceber que os cidadãos têm muitas vezes razão quando afirmam que os serviços não funcionam. E aqueles a quem cabe gerir os destinos de um concelho, precisam de perceber que os funcionários precisam de compreensão e de apoio, nomeadamente por parte das chefias. E a estas cabe saber o que se está a passar? Onde o serviço está bloqueado? O que temos que fazer para desbloqueá-lo?

Fazer com que o funcionário passe a ser visto pelos cidadãos como um colaborador, ao invés de um entrave, passa pela cidadania e pela formação. E ainda que isto tudo pareça muito teórico, não é. É possível e já é feito em algumas áreas. É por isso que os cidadãos percebem que por vezes existem várias câmaras na mesma câmara municipal. A razão é existirem uns serviços que funcionam bem e outros não.

MM – Relativamente às áreas limítrofes do município, o planeamento era efectuado em articulação com os concelhos vizinhos? Porque razão tal era ou não feito?

JV – É na altura em que tomei posse como presidente da câmara que começou a aparecer o princípio da intermunicipalidade.

Em 1990, com o início do processo de elaboração dos PDM's e, especialmente, na colaboração dada no âmbito do PROTAL, os municípios começaram a ter que se aproximar uns dos outros para a gestão do território. Por outro lado, a própria participação dos municípios na gestão dos fundos comunitários, obrigou-os a terem que entre si entenderem-se quanto a aplicação dos fundos que lhes eram dirigidos. Tendo ainda sido durante o meu primeiro mandato que a AMAL foi instituída. Processo no qual participei muito activamente.

A intermunicipalidade surgiu como uma necessidade. Os municípios perceberam a necessidade de se associarem para resolver problemas comuns, respectivamente por causa da rede de água e de esgotos, e ainda da deposição dos lixos, os quais já não podiam ser resolvidos município a município. É neste âmbito que Loulé se associa, por causa da água, na Associação dos Municípios do Sotavento e na Associação dos Municípios do Barlavento. Processo que conduziu, em grande medida, à criação da empresa Águas do Algarve.

Para a deposição e gestão dos lixos criou-se a ALGAR. E para a candidatura a fundos comunitários no âmbito do QCA I, nomeadamente para reabilitação de estradas que ligassem Loulé a outros concelhos, estávamos obrigados à apresentação de uma candidatura conjunta com esses municípios. Em suma, desde o início da década de 90 até hoje, temos vindo a caminhar no sentido da progressiva intermunicipalidade.

Recordo ainda que ao nível do planeamento, os municípios algarvios produziram um documento, o PEDRA¹²⁰, no qual os dezasseis municípios, de várias cores partidárias, apresentaram à CCDR/Algarve qual a estratégia de desenvolvimento que entendiam ser a mais adequada para o Algarve ao nível das infraestruturas.

Posso ainda indicar-lhe, como exemplo de um projecto intermunicipal levado a cabo, o Estádio Algarve. Tratou-se de uma obra realizada por dois municípios, respectivamente por Loulé e Faro. Outro grande projecto que pretendia desenvolvê-lo em parceria, com o município de Albufeira, era o Autódromo de Boliqueime. Estava projectado para a freguesia de Boliqueime, próximo da freguesia de Olhos d'Água. No entanto, o actual executivo municipal, por razões que espero um dia venha a explicar, deixou cair este projecto.

MM – Quanto ao desenho dos planos de actividade e orçamentos municipais, promovia o envolvimento dos actores locais (cidadãos, agentes económicos e associações)? De que forma era feito?

JV – Promovia. As freguesias participavam nesse processo. Foi aliás no meu tempo que as freguesias passaram a participar na elaboração dos planos de actividade e orçamentos municipais. E para além das juntas, ouvíamos e chegávamos a reunir com as associações, especialmente para a questão dos contratos-programa. Contratos esses que também só começaram a ser feitos pela câmara no meu tempo. Aliás, quando chegamos à câmara, havia a

¹²⁰ Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Algarve

preocupação de canalizar a animação e a dinamização desportiva do concelho para uma só associação. Nós achávamos que não devia ser assim. Achávamos que os munícipes tinham liberdade de associação e o direito de possuírem os seus próprios projectos.

Agora, não existia ainda nesse tempo aquilo que hoje já se fala, embora com algumas fragilidades, nos orçamentos participativos. Não havia concretamente isso. Mas fomos iniciadores de uma prática participativa, ou seja, procurávamos saber junto das populações quais eram as suas prioridades. Os próprios projectos de candidatura aos fundos comunitários exigiam que identificássemos para que fins em concreto se destinavam as obras a candidatar, o que pressupunha a auscultação dos seus utilizadores individuais e colectivos.

Mas é preciso também perceber que a elaboração dos planos de actividade e orçamentos estavam muito condicionados pelas prioridades definidas pelos QCA's. As escolas e a habitação social, por exemplo, tiveram que se fazer exclusivamente com fundos municipais ou com apoio governamental. E mesmo nestes casos, cabia à autarquia a cedência do terreno e outros apoios ao nível das infraestruturas. Ou seja, as fontes de financiamento disponíveis indicavam quais as prioridades a introduzir no plano de actividades e no orçamento, para que pudéssemos maximizar a nossa capacidade de investimento.

Hoje sinto que, muitas vezes, quando se faz a análise da época, às prioridades escolhidas pelo meu executivo, que se ignora ou se esquecem voluntariamente estes aspectos.

MM – Face à sua vasta experiência autárquica, não só como presidente de câmara, mas também como vereador da oposição e membro da assembleia municipal, qual a sua opinião quanto à constituição dos executivos municipais. Concorda com o actual modelo?

JV – O modelo de constituição de executivos acaba por ter muito que ver com a nossa história. O nosso percurso político. Existem modelos dos quais se podem extrair contributos, caso do modelo brasileiro ou do espanhol, mas julgo que as alterações a introduzir devem se alicerçar no nosso passado. Na nossa história. Na nossa vivência.

O essencial é que a assembleia municipal possa ter outras funções. Outras funções, que não só de fiscalização. A assembleia municipal é o órgão que pode propiciar a aproximação dos cidadãos da política. Para tal a assembleia municipal deve ser forte. Se assim for, os cidadãos vêm esse órgão como importante para o bom funcionamento da democracia local.

Hoje, as pessoas pensam que a assembleia municipal é a assembleia da câmara. Pensam, e com alguma razão, que é a câmara e o presidente da câmara quem manda na assembleia municipal. As pessoas, na sua maioria, não sabem para que serve a assembleia municipal. E as próprias câmaras contribuem para a menorização da assembleia municipal.

Experimente entrar num qualquer sítio de uma câmara. Veja que destaque é dado à assembleia municipal, que é o primeiro órgão do município. Certamente que verá que em primeiro, vem sempre a câmara, e só depois, em segundo lugar, a assembleia municipal. E como sabe, em termos orgânicos não é assim. O legislativo é sempre mais importante que o executivo.

Para reforço do papel da assembleia municipal, seria importante que se alterasse a lei eleitoral autárquica. Deveria haver uma lista única, em que o cabeça-de-lista fosse o candidato à presidência da câmara, e os demais elementos dessa lista fossem eleitos deputados municipais. O cabeça-de-lista da lista vencedora seria o presidente de câmara e este, de entre quaisquer dos deputados municipais eleitos, escolheria os vereadores que o acompanhariam no executivo municipal, cabendo à assembleia municipal aprovar ou rejeitar a proposta do presidente da câmara. Podendo ainda o presidente de câmara, à posteriori, proceder à substituição dos vereadores, submetendo essa proposta à assembleia municipal para aprovação.

Dever-se-ia ainda dar à assembleia municipal o poder para que esta pudesse apresentar moções de confiança e de censura ao executivo municipal. Com estas alterações, estou certo que a assembleia municipal ganharia uma nova dignidade e veria reforçado o papel de fiscalização do executivo municipal.

MM – Como sabe, a escolha dos candidatos aos diferentes órgãos autárquicos, apesar das alterações à lei, encontra-se ainda muito confinado aos partidos e, neste caso, às estruturas locais. Qual a sua posição quanto à eventual escolha do candidato à presidência

da câmara, nomeadamente a apresentar pelo seu partido, fosse antecedido de uma referendo aos militantes ou até mesmo aberto à participação de todos os cidadãos interessados?

JV – A sua pergunta leva-me a uma questão de fundo, na qual tenho reflectido, que é a necessidade de os partidos, num futuro próximo, terem que repensar os princípios básicos em que assentam e que levam à prática da democracia em Portugal. No fundo, saber qual a função dos partidos na prática democrática portuguesa.

Os partidos ao nível local, sobretudo quando estão na oposição, praticamente só se mexem quando há eleições municipais. Fazem sair de vez em quando um comunicado. Acompanham uma vez por outra os vereadores. E pouco mais. Existe uma quase ausência total de trabalho político.

Por outro lado, a acção dos vereadores da oposição também é muito discutível. Analise-se as votações nas reuniões de câmara, e facilmente se constatará que os vereadores da oposição votam em noventa e nove por cento das vezes ao lado do executivo municipal. Não é normal que haja uma tão grande concordância quanto à gestão municipal. Aos poucos, tudo se vai resumindo ao presidente da câmara. Há casos em que os presidentes se tornam tão fortes, que mesmo quando mudam de partido, recandidatam-se ao cargo e ganham as eleições.

Todos sabemos que existe um divórcio entre os cidadãos e os partidos. O que torna ainda mais difícil fomentar a participação dos cidadãos. Como lhe referi anteriormente, o problema reside nos hábitos de cidadania dos nossos cidadãos, ou melhor, na falta deles.

Cabe aos políticos, nomeadamente aos autarcas, encontrarem formas de incentivar a participação dos cidadãos. Mas não é organizando-se referendos por causa de um depósito de água, para se saber se devia tirá-lo de um local para colocá-lo noutra ou deixá-lo onde estava. Isso é ridículo. É o descrédito de um instrumento importante para se promover a participação, se bem que pouco utilizado.

Outro aspecto importante, relacionado com a cidadania, é o financiamento dos partidos. As subvenções do Estado para os partidos não se podem destinar, exclusivamente, para financiamento das campanhas eleitorais. Defendo, mesmo que seja utópico, que os partidos com representação na Assembleia da República deveriam ter uma subvenção do Estado para a criação da respectiva sede concelhia, devendo ainda, para obterem esse apoio, obrigarem-se à promoção de um número mínimo anual de acções ao nível concelhio, direccionadas para as questões se revistam de interesse público. Debates sobre a gestão municipal. Desenvolvimento sustentável. A cidadania... Não estou a falar em ir ao mercado ao sábado para distribuir papéis. Estou a falar de acções que mobilizassem as pessoas. E com isso nós teríamos uma prática política diferente. Teríamos uma sociedade mais envolvida.

Hoje, começa-se a verificar que existem autarcas que possuem uma visão majestática da democracia. Promovem a celebração do 25 de Abril ou da Implantação da República, onde tudo se resume a um grande espectáculo para o presidente de câmara brilhar. Isto é uma visão redutora da democracia. É uma visão contrária à democracia. É o centralismo democrático. É preciso acabar com este estado de coisas.

MM – Depreendo das suas palavras que concorda com a limitação de mandatos dos presidentes de câmara?

JV – Acho muito bem. Agora não concordo com a limitação de três mandatos. Considero que os presidentes de câmara, à semelhança do Presidente da República, deveriam exercer um mandato de cinco anos, renovável por mais um mandato. E porquê? Porque um presidente que chega pela primeira vez a uma câmara precisa de tempo. Assim como os cidadãos também precisam de tempo para o apreciar e avaliar correctamente um presidente que pela primeira vez exerce essas funções. Quatro anos, mesmo para um presidente que já tinha sido vereador, são poucos anos. O cargo é distinto. Ele vai precisar de tempo para perceber, pensar e agir como um presidente de câmara. No passado, como agora, defendi e escrevi a defender esta posição.

MM – Considera que os autarcas têm caminhado para a funcionalização?

JV – Considero. Acho que os autarcas deixaram de ser políticos. No caso concreto do Algarve, verificamos que os presidentes de câmara são cada vez mais mediadores. Uma espécie de meio-funcionários. É difícil encontrar um presidente de câmara a tomar uma posição pública contra a Administração Central, contra a Administração Regional, na defesa dos interesses do seu município. Hoje, há uma negociação permanente que abafa a reivindicação política do político. Tudo se resume à negociação.

Esta atitude, voltando atrás, tem que ver com a cidadania. E os autarcas, muitos deles, não interiorizam que o facto de serem políticos obriga-os a determinadas práticas cidadãs, nomeadamente a defesa e a promoção do seu território, de forma não subserviente, para que as populações percebam a função daquele que foi eleito por eles como presidente de câmara.

O presidente de câmara é um cargo político e não administrativo. Um presidente de câmara não tem horas para entrar, nem para sair. Um presidente de câmara não pode ficar a quase totalidade do seu tempo no conforto do seu gabinete. Porquê? Porque é um político. Tem que tomar contacto com as realidades locais, regionais e nacionais. A realidade transcende as paredes do seu gabinete, apesar de hoje podermos aceder a muita informação sem sairmos do lugar. Nada substitui o contacto directo com a realidade.

O relacionamento directo do presidente de câmara com a Administração Central. A pressão directa e indirecta que este exerce sobre a administração para a realização de determinadas obras que são necessárias e de que as populações precisam. Tudo isto é indispensável para a afirmação do papel institucional do presidente de câmara.

A postura de funcionalização de certos presidentes de câmara chegou ao ponto de já haver quem tenha atribuído uma medalha de mérito municipal a um ministro, pelo facto de o mesmo se ter preocupado com o seu concelho. O cumprimento do dever de colaboração de um ministro para com um concelho, não pode ser pago com uma medalha. É este espírito de subserviência que tem transformado presidentes de câmara em meros funcionários.

MM – Julga ser importante se incentivar a participação dos cidadãos e dos agentes locais nos processos de decisão ou, atendendo à sua experiência, considera que tal acarretaria uma maior morosidade na tomada de decisão e, como tal, ainda maiores atrasos na concretização dos projectos com inevitáveis prejuízos para as populações?

JV – A decisão pura e dura deve ser do executivo municipal. Agora o processo para se chegar à decisão, deve ter um aprofundamento e a participação dos cidadãos. E essa participação deve ser incentivada, acarinhada e promovida. Porque só incentivar, fazer a democracia naquele fim-de-semana, naquele dia, hoje é o dia em que vamos fazer democracia..., a democracia tem que ser uma prática normal. Uma prática interiorizada pelos eleitos locais. Não podemos mais continuar a tomar as grandes decisões, sem se ouvir antes os cidadãos.

MM – Que opinião possui das parcerias público-privadas e, nesse âmbito, da criação de empresas municipais?

JV – As empresas municipais devem surgir na sequência da identificação de uma necessidade. De requalificação ou manutenção de determinados níveis de qualidade.

Quando fui presidente da câmara, avançamos para a criação de três empresas municipais. Todas elas com o propósito de garantir a prestação de serviços com elevados padrões de qualidade. A razão que me levou à criação dessas empresas, foi o facto de a câmara, com os seus instrumentos habituais, não tinha capacidade para cumprir esses objectivos.

Os instrumentos, equipamentos e recursos humanos de alguns sectores de câmaras municipais, como a de Loulé, permitem assegurar serviços de qualidade aceitável para a cidade de Loulé, as sedes de freguesias e os demais lugares do concelho, mas não é suficiente para as

áreas territoriais onde a procura é de tal forma exigente, que não é compatível com os serviços normais e os equipamentos normais.

Vilamoura, Vale do Lobo e Quinta do Lago são territórios que competem à escala global. Os próprios residentes desses espaços, ou que lá possuem somente casa de férias, pagam, e bem, para possuírem a prestação de serviços com padrões de qualidade internacional. Isso levou-nos a ter que equacionar a criação dessas empresas, porque a lei obrigava a câmara a ter que receber as infraestruturas construídas pelos promotores imobiliários. E a partir do momento em que recebêssemos as infraestruturas, a câmara passava a ser a única e exclusiva responsável pelos espaços verdes, abastecimento de água, tratamento de esgotos, caminhos, estradas, recolha de lixo, A criação das empresas municipais mistas era a forma de garantir a ligação dos empreendedores, o seu saber adquirido, com a câmara municipal para que juntos conseguíssemos garantir a manutenção de elevados padrões de qualidade.

MM – Repudia então a ideia das empresas municipais servirem para colocar militantes dos partidos, familiares, amigos ...

JV – Completamente. As empresas municipais só devem ser constituídas se houver um motivo forte para as constituir. Não podem servir para resolver outro tipo de problemas. Neste momento, não sei o que está a acontecer em relação às empresas que a câmara municipal de Loulé está a construir. Mas receio que a boa intenção se vá transformar numa má prática.

MM – Crê que é possível a construção de um modelo de desenvolvimento harmoniosos do Algarve, de nascente a poente, e do litoral até à serra, através da AMAL ou entende que esse desiderato só é atingível com a concretização da regionalização administrativa do Algarve? Ou considera existir uma outra via?

JV – Como sabe, a União Europeia tem na sua estrutura vários níveis de administração. Há países que seguiram vários caminhos. Experimentaram diversos modelos de descentralização. Mas voltando à nossa realidade. À realidade portuguesa. Importa perceber que nós temos uma história. Uma experiência. Uma vivência. E a nossa vivência é a do municipalismo. Queiramos ou não, estamos num país onde o municipalismo tem muito força. Muita força. Porque o município é o que existe, é o que está próximo das populações, é o que está consolidado, é o que tem uma história. Uma câmara municipal tem poder, tem autonomia, tem autonomia administrativa, tem autonomia orçamental, financeira e política.

Mas considero que podemos, e devemos, caminhar para a criação da região administrativa do Algarve. Região que deve ser construída não de cima para baixo, mas de cima para baixo e de baixo para cima. Porque não se pense que é possível um processo de regionalização ter sucesso se for imposto. Temo, no entanto, que venha a ser feito assim.

A questão da regionalização, por mais que já se tenha discutido. Por muito maduro que esteja o processo. Por muitos inquéritos que se façam, e que os mesmos digam que as pessoas são regionalistas convictos, considero que é necessário reformular esta discussão. A criação das regiões administrativas só tem possibilidade de sucesso, desde que as autarquias e a Administração Central se entendam quanto às competências, atribuições, questões financeiras e a autonomia. Temos que definir primeiro o que queremos e só depois podemos avançar para a regionalização. Não podemos regionalizar e depois logo se vê.

Creio também que já tivemos tempo suficiente para termos os pés no chão. Pelo que se ainda há quem pense que vamos por ai fora, vamos exigir a regionalização, a região do Algarve, e vamos fazer eleições e problema está resolvido, isso é um enorme equívoco. Pelo contrário, criamos um novo problema.

Não podemos criar expectativas nas populações que depois não se cumprem. O desafio passa por conseguirmos criar uma autarquia regional com o poder semelhante ao de uma câmara municipal. Não falo de uma autarquia com poder legislativo, mas com poder de estabelecer posturas regionais. Regionalização sim, da qual sou um fervoroso adepto, mas é necessário que as autarquias tenham um papel muito activo na definição das competências e das atribuições das futuras regiões administrativas. A futura região não pode entrar em guerras com os municípios.

Entendo ainda que a assembleia regional do Algarve deverá ser eleita directamente pelos cidadãos e que os presidentes de câmara não devem ter lá assento, porque, no limite, os interesses da região podem ser conflituantes com os interesses individuais de cada município.

MM – Que opinião possui sobre a carga fiscal dos municípios algarvios?

JV – Os municípios algarvios deveriam procurar ter uma harmonia neste domínio. Aliás, voltando a atrás na questão, está é uma daquelas matérias que caberão a uma futura região, a harmonização das taxas e tarifas municipais.

Verifica-se essa tendência, mas ainda falta percorrer um longo caminho. A questão é saber se deve ou não o cidadão de Alcoutim pagar o mesmo que o cidadão de Quarteira? Porque se o cidadão de Alcoutim pertence a um concelho pobre, não é menos verdade que o cidadão de Quarteira recebe *per capita* menos apoios públicos que o cidadão de Alcoutim.

Creio que dever-se-á avançar no sentido de que as diferentes taxas fiquem enquadradas dentro de intervalos, como sucede com o IVA ao nível europeu, para que não exista a disparidade de valores de taxas que se verifica presentemente no Algarve.

Globalmente, acho que os algarvios pagam muitos impostos. A carga fiscal começa a ser insuportável. Uma vez que volte à câmara, uma das minhas preocupações será aliviar a carga fiscal municipal. Para isso será necessário uma maior disciplina orçamental e um grande combate ao despesismo e ao desperdício. Não praticar actos de má gestão.

Por exemplo, considero que, regra geral, não podemos continuar a promover espectáculos onde ninguém paga. Isso precisa de acabar. E se se explicar aos cidadãos que essa medida permite diminuir a carga fiscal dos munícipes, julgo que os cidadãos estarão mais de acordo com isso do que propriamente continuar-se a promover espectáculos sem receitas de bilheteira ou patrocínios.

MM – Que balanço faz destes 35 anos de poder local?

JV – O poder local foi uma conquista gratificante. Um poder local que se conseguiu emancipar e estar ao serviço das populações. Um poder local que permitiu a criação de serviços e de equipamentos indispensáveis à qualidade de vida de que hoje beneficiamos. Foi positivo para Portugal o poder local democrático.

Agora, no que respeita à prática democrática, é preciso admitir que há muitas coisas para corrigir. Muitos dos problemas criados, dos quais já falamos nesta entrevista, têm que ver com a forma como está implantado o sistema autárquico municipal.

A assembleia municipal, que é o órgão fiscalizador, praticamente não funciona. Nestes últimos 35 anos, avançamos imenso no que respeita a infraestruturas, construções, áreas de valência, cultura, desporto, ambiente, ... o município resolve hoje muitas questões ao cidadão no plano social. Subsídios, habitação social, e outras ... O problemas tem sido a forma como essas conquistas foram sendo instrumentalizadas, e que acabam por dificultar e contribuir para desertificação da democracia.

É cada vez mais necessário se avançar para a democracia participativa. Em que o cidadão, não sendo decisor, consegue pela sua força política, porque é dono do seu voto, levar o que decisor reflecta antes de decidir.

Não será fácil se implementar o orçamento participativo. Mas é necessário que os orçamentos deixem de ser feitos, quase exclusivamente, numa perspectiva eleitoralista. A democracia local se encontra hoje, de alguma forma, aprisionada ao presidente de câmara. Existem distorções no poder local que criam obstáculos ao desenvolvimento da cidadania. O poder local deveria promover a formação do cidadão e da sua participação na vida pública. Hoje, quase tudo se resume a um jogo de aparência democrática, com o objectivo único da perpetuação no poder. É preciso romper com esta lógica anti-democrática e anti-cidadã. Este é o desafio que falta cumprir ao poder local.

(Entrevista concedida no dia 20 de Maio de 2009 no âmbito da dissertação de mestrado)

Nome: Sebastião Francisco **SERUCA EMÍDIO**

Idade: 54 anos

Profissão: Médico

Cargos exercidos:

- Presidente da Câmara Municipal de Loulé (2002- ...);
- Vereador da Câmara Municipal de Loulé (1994-1997);
- Deputado Municipal (1998-2001);
- Vice-Presidente da AMAL - Associação de Municípios do Algarve
- Director do Centro de Saúde de Loulé (1986);
- Vice-Presidente do Louletano Desportos Clube (1990-1991).

Miguel Madeira – Em que circunstâncias se tornou, pela primeira vez, candidato à presidência da câmara municipal de Loulé?

Seruca Emídio – A primeira tentativa como candidato à câmara, na qual fui derrotado, teve lugar em 1993.

Em 1997, por vontade própria, não quis recandidatar-me ao cargo. Após o resultado de 1993, tinha decidido dedicar-me exclusivamente à minha actividade profissional, como médico, e à minha vida privada.

Em 2001, na sequência de sucessivos apelos das pessoas que sempre acreditaram em mim, na minha candidatura, e por pensar que era o momento exacto para o fazer, para poder alterar o desenvolvimento, alterar a situação em que o concelho de encontrava, tendo eu paradigmas diferentes daqueles que na altura estavam à frente dos destinos do concelho, aceitei voltar a candidatar-me.

Candidatei-me contra um presidente de câmara, Dr. Vítor Aleixo, que não tinha sido directamente eleito, que ocupava o cargo por substituição de Joaquim Vairinhos, que tinha saído para o Parlamento Europeu, o qual apesar de estar à frente dos destinos do município há dois anos, não tinha conseguido se afirmar como presidente. Era pois, efectivamente, um *timing* muito apropriado para o virar de página deste concelho.

MM – Como decorreram os diversos processos de elaboração das listas em que esteve envolvido? Respectivamente em 1993, quando se candidatou pela primeira vez, e mais tarde em 2001, na sua segunda tentativa de se eleger presidente da câmara, e depois em 2005, já presidente de câmara e candidato à sua reeleição?

SE – Os processos foram diferentes. Bastante diferentes. Em 1993, o processo de constituição das listas para a câmara é muito condicionado pela posição do partido, ao nível local. A minha experiência política era pouca e, nesse sentido, a lista foi praticamente constituída com o apoio dos dirigentes locais, muito internamente, integrando os elementos mais activos e mais ligados ao PSD.

Em 2001, já não foi assim. Apesar da maior parte deles serem militantes, uns militantes e outros simpatizantes, tratou-se de pessoas que, de certa forma, pertenciam a uma nova geração. Gente que não tinha aparecido nas listas anteriores, com pouco protagonismo em termos partidários e políticos locais, e com as quais me identificava bastante. Tanto pela forma de ser, como pela forma como encaravam o desempenho das funções autárquicas, entendida mais como uma missão e não como uma obrigação partidária ou profissional.

Constituiu-se uma lista de gente nova, na idade e fundamentalmente no desempenho de funções autárquicas. Pessoas com uma grande abrangência concelhia, com novas ideias, novos paradigmas, sem os hábitos anteriores, o que creio ter contribuído para a vitória.

Em 2005, a situação foi diferente de todas as anteriores. Foi uma continuidade, com a correcção em algumas insuficiências, procurando fazer as melhorias e os ajustamentos

necessários, fruto da experiência adquirida, com a continuação de muitos dos elementos que vinham de 2001.

MM – Enquanto tem exercido o cargo de presidente de câmara, considera que tem podido sempre se rodear das pessoas que quis?

SE – Não posso dizer isso. Nem penso que ninguém poderá dizê-lo. Nós temos sempre um ideal, um ideal que funciona como referência, e nós vamos seguindo esse caminho. Uma vez aproximando-nos mais, outras vezes ficando mais afastados, mas de qualquer forma esse ideal serve para que possamos definir o perfil das pessoas e aquilo que pretendemos delas. Não tenho necessariamente conseguido sempre o que queria, mas tenho andado muito próximo. Tenho procurado nos meus colaboradores aquilo que considero um autarca mais necessitar em termos profissionais e de conhecimento, sem esquecer outras qualidades que tenho como essenciais para este tipo de funções, como seja o humanismo, a sensibilidade para as questões sociais, e a capacidade de resistência.

MM – Promove regularmente reuniões com todos os dirigentes municipais?

SE – Penso que deverá haver poucos executivos municipais que funcionem de forma tão próxima como este. Funcionamos muito articulados. Realizo aqui nesta mesma sala, de modo quase diário, logo pela manhã, reuniões com todos os vereadores. Depois nas reuniões subsequentes que são identificadas como importantes por cada um deles, e que apelam à minha participação, estou presente. Esta é a forma de funcionamento que nos caracteriza, mesmo a nível regional.

Há uma ideia, que corresponde à realidade, que nós funcionamos em equipa, e isso se transmite não só lá para fora, mas também cá para dentro. Aliás, penso mesmo que as pessoas desta casa nunca conviveram com uma vereação que funcionasse de forma tão unida. Não quero com isto dizer que tudo seja perfeito. Mas há efectivamente uma identidade muito grande, uma referência e uma coesão muito forte, que permite que as decisões sejam tomadas, em regra, após uma conversa, após uma reflexão conjunta sobre os assuntos. Há entre nós uma efectiva partilha de responsabilidades.

MM – Considera então que o executivo municipal que lidera trabalha em rede com a estrutura funcional da câmara ou o papel dos serviços municipais está sobretudo circunscrito à execução das prioridades previamente estabelecidas?

SE – Repare, como disse à pouco, a minha intervenção é numa esfera mais acima. Participo em reuniões mais operativas, e outras iniciativas semelhantes, somente quando na sequência das solicitações que me são colocadas pelos vereadores ou pelos directores de departamento, considero necessária a minha participação. Como é evidente, com as atribuições que possuo, não posso reunir com os serviços com a frequência que os mesmos desejariam. Isso exigiria uma grande disponibilidade de participação, que não tenho. A minha participação a este nível é feita quando para além da necessidade de decisão superior, importa dar um sinal de que o presidente da câmara está presente.

As pessoas que trabalham mais directamente, conscientes disso, tentam poupar-me de participar nas reuniões em que consideram não ser imprescindível a minha presença. Mas isso não invalida que dedique uma parte significativa do meu tempo ao contacto com os funcionários e munícipes. Recebo pessoas no meu gabinete quase diariamente. E é comum quando vejo as pessoas se dirigirem ao meu gabinete para marcar a reunião ou as encontro quando saio daqui, tentar resolver o problema que as aflige. Se se trata de um assunto que necessita de informação de que não disponho, agendo reunião. Se assim não for, resolvo logo.

Considero que é importante dar atenção, ter-se disponibilidade, e preocupamo-nos com os assuntos das pessoas. Desde os mais pequenos aos maiores. E desde funcionários aos munícipes, não são poucas as vezes que os encontro no corredor e que querendo falar comigo, não os mando entrar no meu gabinete.

MM – É recorrente ouvirmos as pessoas afirmarem que o processo de licenciamento de obras nas câmaras municipais é algo de extremamente moroso e que a única solução é construir-se, ainda que ilegalmente, e depois logo se vê. O que tem a dizer a este propósito?

SE – O que posso desde já referir-lhe é que o licenciamento de obras particulares tem vindo a tornar-se mais difícil. Não só por questões técnicas, mas sobretudo por aspectos territoriais.

Por outro lado, as pessoas continuam a viver, de certa forma, com alguma impunidade. E se bem que no passado as pessoas se queixassem, com razão, que os processos demoravam muito tempo a ser apreciados, penso que agora essa situação não corresponde exactamente à realidade. Não quero com isso dizer que não haja um caso ou outro em que as coisas resvalam. Mas em termos gerais, um processo nesta câmara é aprovado entre dois a três meses. A situação já não é como era aqui há uns anos.

Hoje, com a informatização dos serviços, já é possível a qualquer munícipe, desde que tenha senha, saber onde se encontra o seu processo. Estamos a criar um mecanismo de transparência de todo o processo de urbanismo, precisamente para que não haja mais suspeitas relativamente aos licenciamentos.

Posso também afirmar que muitas das vezes a responsabilidade da demora é mais da parte de quem instrui o processo do que da própria câmara. Seja porque não apresentam os documentos todos, ou porque não respondem imediatamente. Há depois também aqui um pouco o jogo do empurra por parte dos técnicos que fazem os projectos, que se habituaram a responsabilizar os serviços da câmara perante o proprietário para justificarem os seus atrasos. É muito frequente ser abordado pelos proprietários, acusando a câmara de que estamos a demorar muito tempo na análise dos projectos, e quando os chamo aqui e mando vir o técnico municipal responsável pela análise, concluímos que afinal ainda falta entregar dois ou três elementos para que o processo possa avançar.

Hoje em dia, volto a frisar, não querendo dizer que não haja um caso ou outro de atraso, a esmagadora maioria dos processos não estão atrasados. Agora é também verdade que se viveu, e se continua a viver, com a ideia de que depois de feito tudo é legalizável. Que nada se deita abaixo e que se paga a coima e que depois tudo se há-de resolver. Quero chamar a atenção para que a situação se está a modificar de uma forma muito rápida. Hoje, a situação já não é assim. Temos uma série de processos a decorrer no IGAL. Processos em que a câmara tem que justificar o que fez. E nós justificamos.

O que quero realçar é que a própria autarquia, e naturalmente o presidente da câmara como principal responsável, não pode se demitir da tomada de decisão. A câmara tem que dar seguimento ao processo. Tem que decidir se a obra é para demolir, para embargar ou para que o cidadão entregue processo para tentativa de legalização. E depois, caso o proprietário da construção não de cumprimento ao solicitado, é comunicado ao tribunal o incumprimento da ordem dada. É comunicado ao tribunal a desobediência. Pode demorar anos, mas o processo não pára, e vai sempre acabar numa situação delicada.

Estou plenamente convicto que quando os tribunais começarem a determinar a obrigatoriedade de demolição, passará a haver moralização. Vivemos tempos de mudança e nada voltará a ser como dantes. Porque não sendo desejo de nenhum presidente de câmara, de nenhuma autarquia, prejudicar ninguém, nem dificultar a vida às pessoas, não há alternativa ao que lei determina. Não se pode mais fazer de conta que não se vê, porque aí a responsabilidade passa para a câmara.

MM – Relativamente às áreas limítrofes do município, o planeamento é efectuado em articulação com os concelhos vizinhos? Porque razão tal é ou não feito?

SE – Apesar do concelho de Loulé confinar com muitos municípios, nesse âmbito só temos problemas praticamente com um concelho, que é com Faro. Há uma zona territorial de conflito, que apesar de para nós se encontrar perfeitamente definida, Faro diz que há uma parte do seu território dentro do concelho de Loulé.

Esta situação de conflitualidade se agravou com a aprovação do nosso PDM, em 1995, e o de Faro, mais ou menos na mesma altura, pois cabendo à CCDR/Algarve a verificação da conformidade dos planos, a mesma demitiu-se dessa sua capacidade decisória e remeteu para ratificação pelo Conselho de Ministros os dois PDM's com uma área sobreposta numa determinada zona. No entanto, apesar desta divergência, o nosso relacionamento com Faro mantém-se bom noutros domínios.

Creio que sendo a Assembleia da República quem possui competência para alterar os limites dos concelhos, esta questão acabará por, inevitavelmente, ter que ser lá resolvida.

MM – Quanto ao desenho dos planos de actividade e orçamentos municipais, promove o envolvimento dos actores locais (cidadãos, agentes económicos e associações)? De que forma é feito?

SE – Fomos nós quem, desde o primeiro ano de mandato, começamos a fazer reuniões com as juntas de freguesia, ouvindo os seus presidentes, e os partidos representados na assembleia municipal. Estes são os parceiros que ouvimos para a elaboração dos planos de actividades e dos orçamentos municipais.

Não promovemos a participação de todas as associações, porque consideramos que isso seria impraticável. Possuímos mais de 200 associações no concelho. No entanto, reafirmo que as principais instituições, organismos partidários e institucionais são envolvidos na elaboração dos planos de actividades e dos orçamentos municipais.

MM – Face à sua vasta experiência autárquica, não só como presidente de câmara, mas também como vereador da oposição e membro da assembleia municipal, qual a sua opinião quanto à constituição dos executivos municipais. Concorde com o actual modelo?

SE – Se está-se a referir à possibilidade de os executivos municipais terem um modelo semelhante ao governativo, serem de uma só cor política, quero que saiba que não concordo. O actual modelo permite um maior acompanhamento da acção do executivo por parte das oposições. Recordo-me, por exemplo, quando fui vereador da oposição.

O actual modelo, com reuniões semanais de câmara e a obrigatoriedade de se disponibilizar toda a documentação a discutir na reunião de câmara à vereação, obriga a que haja um maior cuidado e uma maior preparação das matérias. São mecanismos de transparência. E mesmo assim, é difícil para a oposição acompanhar todas as matérias, nomeadamente quando se tratando se câmaras com a dimensão de Loulé, que produzem semanalmente dezenas de documentos para decisão camarária. Porque, não esqueçamos, a assembleia municipal tem muitas dificuldades para cumprir a tarefa de fiscalização, pelo que acabam por serem os vereadores da oposição a cumprirem esse papel.

MM – Depreendo das suas palavras que a assembleia municipal não cumpre adequadamente o seu papel de fiscalizador da acção dos executivos municipais?

SE – Tem muita dificuldade em fazê-lo. É que a grande maioria dos seus elementos, apesar de serem cidadãos voluntariosos, das mais diversas profissões, alguns dos quais com conhecimentos significativos da prática política autárquica e da política em geral, não possuem tempo suficiente para serem conhecedores das matérias autárquicas.

Os deputados municipais têm a sua actividade profissional, que não a política, e encontram-se uma vez de dois em dois meses ou de três em três meses. É um acto pontual. Pelo que por muito que se dediquem e estudem os assuntos que vão à assembleia municipal, têm sempre dificuldades, porque há matérias relativamente às quais é preciso um acompanhamento quase diário para se puder ter uma ideia completa de como é que as coisas são feitas. E se não fosse os vereadores, da oposição e do executivo, a transmitirem aos deputados municipais dos respectivos partidos os esclarecimentos necessários à compreensão da documentação, em reuniões preparatórias para esse efeito, ainda mais difícil seria aos mesmos cumprirem o seu papel.

Exceptuando os grandes temas do município, nomeadamente os orçamentos e os planos de actividades, considero que os deputados sentem muitas dificuldades para cumprir a missão de fiscalização da acção dos executivos.

MM – O que julga da eventual criação da figura do Provedor Municipal? Poderia esta pessoa ajudar a cumprir o papel de fiscalizador da acção dos executivos?

SE – Poderia ter um papel positivo. Um papel complementar a outras instituições. Ainda que, do meu ponto de vista, quando se fala de provedor municipal estamos numa área mais humana, mais social, mais cidadania, e não técnico-política.

Como sabemos, o objectivo mais importante de qualquer autarca é a resolução dos problemas das pessoas. E não contrariamente aquilo que se ouve, que tudo se resume à construção ou a parte física das obras, nomeadamente caminhos, estradas, piscinas e outras coisas.

Essa ideia é o resultado do nosso atraso que tínhamos. Mas agora que a grande maioria das necessidades infraestruturais está resolvida, considero que o papel mais importante, cada vez mais, é precisamente a parte humana e social.

MM – A ser criado, considera que o provedor municipal deverá ser eleito directamente pelas populações ou ser escolhido pela assembleia municipal por maioria qualificada?

SE – O ideal certamente seria que o mesmo fosse eleito pelas populações. As pessoas sabem muito bem o que querem. E nessas circunstâncias, o candidato deveria ser alguém que fosse reconhecido pela maioria da população como uma pessoa de referência, no plano humano, ético e moral. É isso que se pretende.

A escolha pela assembleia municipal levaria a que se entrasse no jogo político-partidário. E o resultado seria sempre os mesmos a escolher. Agora é inquestionável que através da assembleia municipal, o processo de escolha é mais exequível, mais prático, e mais simples.

MM – Como sabe, a escolha dos candidatos aos diferentes órgãos autárquicos, apesar das alterações à lei, encontra-se ainda muito confinada aos partidos e, neste caso, às estruturas locais. Qual a sua opinião quanto à eventual escolha do candidato à presidência da câmara, nomeadamente a apresentar pelo seu partido, fosse antecedido de um referendo aos militantes ou até mesmo aberto à participação de todos os cidadãos interessados?

SE – Esta é uma questão difícil de responder. Se bem que, no meu caso, considere que a minha candidatura tenha resultado um pouco dessa forma, ou seja, que foi mais na sequência de um movimento das bases e de cidadãos, os quais pressionando as estruturas locais do partido, conduziram a que a minha candidatura se concretizasse. E quando as coisas acontecem assim, tudo têm muito mais legitimidade, tudo é mais fácil.

Compreendo, no entanto, o alcance da sua pergunta, porque tenho conhecimento de situações, a nível regional e nacional, em que os candidatos são impostos pelo partido. Em que foram meia-dúzia de pessoas que estando localmente à frente do partido, impuseram o candidato. Dai também os resultados que se vê.

Considero que a escolha ideal é a que resulta a partir da vontade das bases, da população, em geral, que de entre duas ou três pessoas de referência da comunidade, que sobressaíssem, fosse feita a escolha. O partido deve ser o dinamizador do processo de mobilização das pessoas para a escolha do seu candidato, e não impor às populações um candidato que nada diga a estas.

MM – Julga importante se incentivar a participação dos cidadãos e dos agentes locais nos processos de decisão ou, atendendo à sua experiência, considera que tal

acarretaria uma maior morosidade na tomada de decisão e, como tal, ainda maiores atrasos na concretização dos projectos com inevitáveis prejuízos para as populações?

SE – Devemos sempre incentivar a participação das pessoas. Mesmo que isso signifique maiores atrasos e alterações, esses terão sempre custos menores do que os custos de fazer algo que não vai ao encontro daquilo que as pessoas pensam que deva ser feito. Mesmo quando nós, dirigentes ou alguém que tenha a responsabilidade de decidir, pensemos que o correcto seja uma dada decisão, se percebermos que a mesma não é aceite pela maioria das pessoas, devemos-nos interrogar novamente. Porque se essa decisão não vai ao encontro daquilo que as comunidades querem, certamente que a mesma não vai resolver os seus problemas. As decisões que tomamos têm que ser mais importantes para as pessoas do que para nós.

Sou um defensor acérrimo da participação das populações e considero que só com a participação destas, com o envolvimento da maioria das pessoas da comunidade, é que conseguimos decidir bem. Não vale a pena colocarmo-nos em posições de superioridade, que as coisas têm que ser assim e que os outros estão a ver mal, porque de certeza absoluta não é assim.

O papel dos dirigentes, de todas as áreas, é saberem interpretar o sentimento das populações. É estarem atentos e ter sensibilidade suficiente para saber o que se está a passar na comunidade, para depois executarem as medidas. O processo de participação das pessoas nos processos de decisão é irreversível.

MM – Considera que os autarcas têm caminhado para a funcionalização?

SE – Não. Acho que não. Apesar de com a funcionalização dos autarcas se poder ganhar alguma eficiência, pois o nível de preparação poderia ser melhor, julgo que se perderia o essencial, que o sentimento de se prestar um serviço à comunidade. A motivação na participação, a vontade de participar na vida da comunidade, é o que de mais gratificante há na vida de um autarca. Haverá naturalmente espaço para os funcionários-autarcas. Tudo bem. Mas para os autarcas mesmo, não defendo isso. Defendo muito mais, como diz o povo: “Faz mais faz quem quer do que quem pode”.

MM – Concorda com a actual limitação de mandatos dos presidentes de câmara?

SE – Perfeitamente. Mais mandato, menos mandato, tem que haver um limite, para não se cair numa situação de hegemonia, de quem está no poder há muitos anos, que de uma forma ou de outra consegue controlar a rede local de influência e através disso asfixiar completamente a sociedade.

Se assim não fosse, isso conduziria, como vemos em alguns casos, à falta de participação e mesmo à resignação das pessoas. Conduz à falta de imaginação e de inovação. Porque, no fundo, a vida da nossa comunidade, e a nossa vida em geral, centra-se muito nos objectivos, na esperança, no sonho. E quando as coisas são sempre iguais, quando não há expectativas de mudança, quando não há expectativas de surgirem coisas novas, quando não há paradigmas diferentes para poder confrontar, a imaginação pára e a motivação da vida também. Para combater isto é fundamental que haja a limitação de mandatos.

MM – Que opinião possui das parcerias público-privadas e nesse âmbito, da criação de empresas municipais?

SE – Têm vantagens e desvantagens. Como tudo na vida. Mas penso que trazem mais vantagens que desvantagens. O que é importante é que as parcerias público-privadas não sejam constituídas exclusivamente na base do interessante dos privados. Ou seja, não se façam parcerias público-privadas para resolver os problemas dos privados.

As parcerias público-privadas para serem boas, têm que o ser para as duas partes. Têm que funcionar como complemento e potenciar as especificidades de cada uma das partes. As parcerias municipais que possuímos mostram bem o que estou a afirmar. As empresas

municipais constituídas para gestão das infraestruturas nos aldeamentos turísticos de Quinta do Lago, Vale do Lobo e Vilamoura, juntaram a parte específica e a obrigatoriedade que a autarquia tem na recolha de lixo, na manutenção de espaços verdes, no abastecimento de água e tratamento de esgotos, com o interesse dos privados, nomeadamente garantirem prestação desses serviços com elevados níveis de qualidade. Agora se for só para salvaguardar os interesses dos privados, as parcerias público-privadas não se justificam.

MM – Crê que é possível a construção de um modelo de desenvolvimento harmonioso do Algarve, de nascente a poente, e do litoral até a serra, através da AMAL ou entende que esse desiderato só é atingível com a concretização da regionalização administrativa do Algarve? Ou considera existir uma outra via?

SE – A AMAL já teve mais protagonismo do que tem hoje. Tem havido uma centralização do poder e dos serviços, em detrimento da descentralização. Sobretudo quando comparado com anos passados. O que tem de certa forma comprometido, ou pelo menos limitado, a acção da AMAL.

Sou apologista da regionalização. Assim como da descentralização dos serviços centrais para a região. O Algarve é, no país, a região com melhores condições para evoluir nesse sentido. E a postura centralizadora do actual Governo tem acentuado o sentimento regionalista. Penso que o PSD deveria assumir uma posição regionalista, nomeadamente para obrigar o actual governo a avançar na prometida descentralização.

Na qualidade de vice-presidente da AMAL, asseguro-lhe que estamos a viver um momento particularmente difícil. Houve um esvaziamento muito grande das suas competências. O que é mau para o Algarve, como para os municípios da região.

MM – Que opinião possui sobre a carga fiscal dos municípios algarvios?

SE – Como sabe, o município de Loulé tem efectuado um grande esforço, no sentido da baixa da carga fiscal. Somos dos poucos e dos que mais têm aliviado a carga fiscal. O IRS, como o IMI, sofreram uma baixa significativa, e fizemo-lo com o propósito de aliviar a carga fiscal dos municípios neste período difícil que vivemos.

Contudo, prevejo para os próximos anos a necessidade de se efectuar o aumento da carga por parte dos municípios. As necessidades das populações, nomeadamente em termos de qualidade, são cada vez maiores o que obriga a maiores receitas.

Por outro lado, a filosofia dos governos é da aplicação do princípio do utilizador-pagador. Os serviços passarão a ser cobrados em função do seu custo real e não, como tem sido feito até aqui, numa perspectiva social. E um dos bens onde tal mais se irá reflectir será no abastecimento de água. No fundo, o que vai acontecer é as autarquias terem que aumentar os valores que cobram, pois senão deixaram de poder continuar a prestar os serviços.

MM – Que balanço faz destes 35 anos de poder local democrático?

SE – Faço um balanço muito positivo. Tivemos a oportunidade de viver uma época de grandes transformações, como poucos antes de nós tiveram. E mesmo que em todas as épocas haja transformações, a velocidade de transformação nestes 35 anos foi uma tremenda. Há 35 anos poucos eram aqueles que tinham água canalizada, mesmo na própria sede deste concelho. Muitas casas de banho eram um buraco no chão, pois não havia esgotos. Estes 35 anos alteraram tudo completamente. Apesar dos erros cometidos, o país deu um salto muito grande. Estávamos num nível muito baixo. A evolução foi enorme

A parte mais difícil de percorrer é a que agora falta. A distância que falta percorrer é a mais exigente. Falta a parte qualitativa. Aproximamo-nos muito dos países europeus, mas falta atingir o nível destes. O que exige mais empenho, dedicação e melhor qualificação. Mas acredito que seremos capazes de fazê-lo.

(Entrevista concedida no dia 18 de Maio de 2009, no âmbito da dissertação de mestrado)