

Governança e inovação nas autarquias locais

João Abreu de Faria Bilhim

Introdução

A inovação é indubitavelmente uma premente necessidade da Administração Autárquica. De facto, os novos desafios da cidadania participativa, os novos modelos de gestão pública, as teorias da agência, dos custos de transacção e as redes, entre outras, são testemunho cabal desta preocupação e exigência. A mudança de postura da Administração Autárquica, de uma cultura de regras rígidas e hierarquias para uma cultura de serviço de qualidade e flexibilidade, exige que sejam criadas novas condições de interacção entre a tecnologia e as dimensões sociais, económicas e culturais, ou seja, exige inovação.

A democracia ao nível local é indubitavelmente o espaço onde há capacidade para um grande número de cidadãos se envolverem activamente na política. Com efeito, a democracia ao nível local tem mais condições para se aproximar da comunidade e permitir uma verdadeira prestação de contas. Na presente Sociedade da Informação e do Conhecimento é fundamental compreender a importância de uma nova postura e perceber que as autarquias devem gerir competências e não recursos.

Esta comunicação discute a temática das autarquias, iniciando com uma definição e contextualização das mesmas, abordando a sua governação e a premente necessidade da inovação no seu desempenho. Apresenta-se e reflecte-se acerca do caso das TIC e dos mecanismos de participação, exemplificando-se com a inovação na cidade de Porto Alegre, no Brasil.

I. Autarquias Locais Portuguesas: Definição e Contextualização

A Administração local autárquica corresponde à actividade desenvolvida pelas autarquias locais. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área (parcela de território). Em rigor não há no nosso sistema autarquia local se ela não é administrada por órgãos representativos das populações que a compõem. Nas eleições locais, respectivas populações escolhem os seus órgãos. Através de eleições é que são escolhidos os representantes das populações locais para exercerem a função de órgãos das autarquias locais. As autarquias locais apresentam os órgãos, esquematizados na seguinte tabela:

(Tabela 1)

Actualmente existem três tipos de autarquias locais: «uma autarquia municipal que tradicionalmente se designa por Concelho, mas que a Constituição de 1976 consagrou como Município; uma autarquia supra-municipal, o distrito, que ainda existe actualmente, embora se preveja para breve a sua abolição e substituição por uma autarquia supra-municipal mais ampla, designada por região administrativa; e uma infra-municipal, chamada Freguesia. Na apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, nos termos da Lei n.º 8/93, de 5 de Março, deve a Assembleia da República ter em conta:

- A vontade das populações;
- Razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural;
- A viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas.

O artigo 5.º da Lei n.º 8/93, de 5 de Março, refere um conjunto de critérios técnicos, cuja verificação cumulativa à criação de freguesias fica condicionada, entre os quais se destaca um certo número de eleitores mínimo, e a existência de um número de tipos de serviço e estabelecimentos comerciais. Na criação, extinção e modificação de municípios, a Assembleia da República deverá ter em conta:

- A vontade das populações abrangidas;
- Razões de ordem histórica e cultural;
- Factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
- Interesses de ordem nacional e regional ou local, em causa.

A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo, enquanto a Câmara Municipal e o Presidente de Câmara Municipal são órgãos executivos. As Freguesias são autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial. Como enuncia Tocqueville “No município é onde reside a força dos povos livres (...) Sem instituições municipais uma nação pode ter um governo livre, mas carecerá de espírito de liberdade.”

A região administrativa é nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, uma pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor de coesão social. Os órgãos representativos da região são a assembleia regional e a junta regional. A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado. A actuação da administração regional deve respeitar os seguintes princípios:

- Subsidiariedade;
- Legalidade;
- Independência;
- Descentralização administrativa;
- Poder regulamentar;
- Administração aberta;
- Representante do governo;
- Tutela administrativa.

No âmbito da sua área territorial as regiões administrativas detêm as seguintes atribuições:

- Desenvolvimento económico;
- Ordenamento do território;
- Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos;

- Equipamento social e vias de comunicação;
- Educação e formação profissional;
- Cultura e património cultural;
- Juventude, desporto e tempos livres;
- Turismo;
- Abastecimento público;
- Apoio às actividades produtivas;
- Apoio à acção dos municípios.

Há diversos modelos de relacionamento entre o Governo central e o local. O governo local pode assumir-se com relativa autonomia; como agência; como modelo interactivo. No modelo de relativa autonomia, aceita-se a realidade Estado-Nação, mas dotam-se as autoridades locais de independência no quadro definido de poderes e obrigações em que o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico. Esta autonomia firma-se no facto de as suas fontes de financiamento serem provenientes de impostos municipais, o que se traduz no gozo de uma ampla liberdade para prosseguir as suas políticas mais ou menos em sintonia com o Governo central. No modelo de agência é minimizado o papel político das autoridades locais, que executam num território determinado as políticas do Governo central, sujeitas a um estrito controlo, inclusive legislativo, não parecendo existir, como era característico do modelo anterior, justificação para o lançamento de impostos locais significativos. O modelo interactivo possui um carácter mais indefinido, estando orientado na sua concepção pela ideia de uma complexa teia de relações entre o Governo central e o governo local, em que os responsáveis dos dois níveis de governação prosseguem finalidades comuns. A ênfase aqui é colocada no trabalho em partilha, e a política de impostos não é, como nos outros modelos, um factor claro de diferenciação, Bilhim (2004).

II. A Governação Local

Nos últimos vinte e cinco anos do século XX, as democracias industrializadas viram ocorrer uma mudança nos objectivos e métodos da governação do Estado em geral e das autarquias locais em particular. Ocorreu uma combinação de diversos elementos que levou a uma mudança: défices públicos elevados, estagnação económica, desencanto com os avanços e recuos de promessas do Estado de bem-estar social e com o sentimento generalizado dos cidadãos de que o Estado estava a invadir a sua área reservada das liberdades individuais. Por outro lado, numa postura oposta à que foi adoptada após a Segunda Guerra Mundial, os Estados adoptaram um estilo de governação, nos anos 70, 80, 90 e neste início de milénio, menos hierárquico, mais descentralizado e desconcentrado, e querendo ocupar um papel mais contraccionista na oferta de bens públicos, fomentando a expansão da iniciativa privada. Estas mudanças vieram colocar na ordem do dia a velha questão já levantada por Wilson no final do século XIX da separação entre políticos e burocratas/ administradores/gestores, Bilhim (2004).

No célebre artigo, publicado, em 1887, por Woodrow Wilson, intitulado *The Study of Public Administration*, de forma unanimemente aceite como o início do estudo da Administração Pública nos EUA, o autor estabelece a separação das águas entre políticos e administradores públicos. Os políticos

concebem, desenham e definem as políticas (o que fazer) e os administradores públicos, de forma neutral, implementam-nas (como fazer). Na perspectiva do autor, na implementação e gestão, os administradores públicos devem pautar a sua acção por critérios de economia e eficiência, isto é, minimizar custos e maximizando resultados. Estes três modelos correspondem a modelos «ideais», são construções mentais e teóricas e como tal não se encontram no terreno tal qual. Apresentam no terreno traços muitas vezes dos três modelos, importando sobretudo, neste caso, determinar quais os traços predominantes uma vez que serão esses que irão catalogar o sistema concreto que estamos a analisar. Será de sublinhar que a descentralização, com a excepção da Grã-Bretanha, é o sistema que vem emergindo nos restantes países europeus e perspectiva-se como um sinal de mudança de paradigma organizacional.

Os governos locais podem ser classificados em três tipos:

- Modelo patrocinador (Sul europeu) segundo o qual, os eleitos locais utilizariam as suas «máquinas» para distribuir determinados favores aos apoiantes, tais como, empregos ou outros benefícios e como retribuição recebiam destes apoiantes um voto a seu favor;
- Modelo de crescimento económico (América do Norte), que reivindica como principal tarefa para os governos locais a promoção do crescimento da riqueza dos locais onde se encontram ancorados;
- Modelo Estado-Providência (Europa do Norte) perante o qual, caberia aos governos locais o fornecimento de um vasto leque de bens públicos, incluídos no quadro deste tipo de Estado e ainda o controlo do ordenamento do território.

Em face desta taxonomia, parece-nos que o sistema português possui características dos três modelos. É, em primeiro lugar, um modelo de patrocínio; em segundo lugar um modelo de Estado-Providência e em terceiro lugar não tem características ainda, mas já se vai falando em vir a ser um modelo de crescimento económico. O sistema português é um modelo de patrocínio em virtude da primeira função do político eleito local girar em torno da satisfação dos interesses locais através da prestação de bens públicos. No exercício da sua função o político procura que esses interesses locais estejam reconhecidos, representados e protegidos a alto nível, Bilhim (2004).

Acontece que os canais para esse reconhecimento, representação e protecção são os constituídos pelos contactos pessoais que possuem nos diferentes níveis das administrações centrais, bem como nos diferentes cargos políticos. Ora, nessa medida, o político local tende a constituir-se como mediador de tais interesses locais. A principal preocupação do político local consiste na captação de recursos financeiros que lhe permitam distribuir bens públicos directamente ou através de infra-estruturas públicas e dessa forma ganhar eleições. Isto significa que o nosso modelo é em primeira-mão um modelo de patrocínio específico ao nível das duas esferas do poder público (local/central), onde a personalização da relação se torna crucial. Este modelo de patrocínio representa algum perigo pelo défice de controlo da penetração de interesses privados, os quais podem vir a penetrar até ao interior do edifício camarário por falta de transparência e devido à fraca existência da mesma nas relações ao nível local. Este perigo é acentuado pelo facto de o sistema de controlo não ser eficaz. Há outras formas de encarar o governo local. Foi representado como corpo intermédio entre o Estado e a família de corporações. Aqui o município é autorizado pelo soberano para exercer autoridade sobre os cidadãos de um território: é o grémio de vizinhos (José Hermano Saraiva). Foi visto como subdivisão administrativa (Hobbes, Hume e Kant). Foi romantizado pelo liberalismo como o governo local cuja origem remontaria aos romanos (Alexandre Herculano). Hoje, tende a ser uma «agência» local de serviços públicos.

Em rigor poderemos sempre reduzir os diversos modelos a dois pontos extremos de um eixo: município independente e município dependente. O primeiro é de origem anglo-saxónica e a ideia que lhe subjaz é a de uma sociedade natural, que brota das necessidades locais da vida em comum. Por isso é visto como anterior ao Estado e como a sucursal do Estado ou «agência» local de serviços públicos. O segundo contrapõe-se ao anterior. É o modelo napoleónico francês: racional, voluntarista, obtido por meio de revolução ou reforma, imposto por via legislativa. É o modelo dependente. Os modelos de governos locais vivem a tensão de serem sociedades naturais (com vocação de liberdade e possuírem, dentro dos limites da lei, uma verdadeira independência) ou, pelo contrário, serem circunscrições administrativas elevadas por lei à situação de pessoas colectivas públicas territoriais para maior comodidade de administração, Bilhim (2004).

As novas formas de governação são impulsionadas pelas recentes mudanças nos tipos de interacções entre o sector público e o sector privado que por sua vez podem ser encaradas como causa e efeito da natureza «complexo, dinâmico e diverso» Kooiman (1994) do mundo em que vivemos. Nas novas formas de governação pode detectar-se uma mudança do unilateral (governo ou sociedade separadamente) para uma centração/interacção (governo com a sociedade). A maior parte das teorias analisam a «governação» sistematicamente em termos de interacção entre governo e sociedade. Kooiman propõe o conceito de *governance* que pode constituir um processo de permanente equilíbrio (*balancing*) entre as necessidades e as capacidades de governar (aptidão de dirigir, própria de um sistema político). Esta perspectiva da governação social e política não se confina à interacção entre governo e sociedade. A governação surge como modo alternativo de coordenar actividades colectivas. A sua emergência anda associada à especialização de muitos agentes económicos, sociais, culturais, administrativos. Simultaneamente, essa diversificação e especialização foi seguida pela globalização, pelo derrube de fronteiras tradicionais e pela projecção de grande parte dos actores políticos e sociais a um cenário universal, a que a generalização da Internet e das grandes plataformas de informação deram origem. A «governação» em certo sentido derruba algumas tensões clássicas da economia e da política, nomeadamente entre o Estado e o mercado, entre o público e o privado, entre a soberania e a anarquia.

Nesta formulação normativa assumem-se pressupostos como os seguintes:

- São débeis as diferenças entre o sector público e o sector privado; verifica-se uma estreita interdependência entre a esfera política e as empresas e o terceiro sector.
- O planeamento dá lugar à gestão do ciclo político, dado que é no decurso da interacção permanente entre uma pluralidade de organizações que ajustam os seus fins respectivos, trocam recursos, acomodam pretensões às dos seus interlocutores e estabelecem alianças.
- O poder político já não exerce unilateralmente (*jus imperium*), através de normas ou regras de conduta, o papel de autoridade. Prevalece a ideia de contrato da igualdade das partes e as regras do jogo são estabelecidas na base da confiança mútua e não da soberania. Na sua versão mais extrema, a tese da «governação» tende a coincidir com as fórmulas políticas do «menor Estado», que incluem a privatização do sector público, a desregulação das actividades privadas e a hegemonia da dinâmica do mercado na prestação de serviços públicos. Com a introdução do conceito de *governação* estamos perante a tentativa de mudança de «paradigma» e esta nova perspectiva só é útil se permitir identificar questões importantes, pontos de referência que questionem os pressupostos da Administração Pública tradicional.

A metodologia utilizada por Stocker permite estruturar o conceito em torno das seguintes

características:

- Refere-se a um conjunto de instituições e agentes procedentes do Governo, mas também de fora dele;
- Reconhece a perda de nitidez das responsabilidades quanto à solução dos problemas sociais e económicos;
- Identifica a dependência de poder que existe nas relações entre as instituições que intervêm na acção colectiva;
- Aplica-se a redes autónomas de agentes que se regem a si mesmas, Stocker (1997).

A perspectiva da governação não só reconhece a maior complexidade dos nossos sistemas de Governo, como sublinha que se produziu uma deslocação da responsabilidade e a preocupação por transferir as responsabilidades para os sectores privado e voluntário e, mais genericamente, ao cidadão. A deslocação de responsabilidade encontra a sua expressão institucional no desaparecimento da nitidez dos limites entre o público e o privado, que por sua vez se encarna na multiplicação das entidades voluntárias ou do sector terciário, denominadas grupos voluntários, sem fins lucrativos, organizações não governamentais, empresas comunitárias, cooperativas, mutualistas ou organizações assentes na comunidade. Estas organizações ocupam-se de um vasto leque de questões sociais e económicas e actuam no contexto do que tem sido denominado por «economia social» que surge entre a economia de mercado e o sector público. Ou seja, estas organizações assumiram algumas das tarefas tradicionais do Governo.

A governação erige a cidadania activa como factor crítico, preocupa-se com o capital social e os fundamentos sociais necessários para um desempenho económico e social efectivo, Putman (1993).

III. Inovação nas Autarquias: O exemplo das TIC e dos mecanismos de participação

A definição de inovação está longe de ser consensual entre os diversos especialistas. Com efeito, encontram-se na literatura várias interpretações do conceito. Peter Drucker refere que “O que todos os empreendedores de sucesso revelam, não é uma qualquer personalidade especial, mas um empenhamento pessoal numa prática sistemática de inovação. A inovação é a função específica do empreendedorismo, surja num negócio clássico, numa instituição pública, ou numa nova empresa criada numa garagem ou num quarto, ou na cozinha” Drucker (1986). Para Drucker a inovação é uma mudança que cria uma nova dimensão de desempenho. De facto, a inovação requer mudança, mas é também direccionada pelos resultados que originam essa nova dimensão. Dimensão essa, que pode representar um novo passo no nível de desempenho; uma nova forma de encarar e resolver um problema; uma abordagem diferente e sobretudo uma nova atitude, ao disponibilizar, por exemplo, um serviço inovador ou tornar eficaz um serviço inoperante, *Exploring Innovation* (2007). A inovação corresponde simplesmente a novas ideias e abordagens que realmente funcionam.

Geoff Mulgan e David Albury definem inovação bem sucedida como “*The creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes, efficiency, effectiveness or quality.*” Mulgan & Albury (2003). Com efeito, a inovação é um fenómeno multifacetado. O seu valor no sector público encontra diversas resistências, embora as novas posturas de gestão e administração valorizem a sua importância. A este propósito, Sandford Borins após o estudo da inovação no sector público durante quarenta anos, frisa que não há indubitavelmente uma fórmula definitiva de sucesso, Borins (2001). Inovar é por si só um risco, mas não inovar também acarreta sérios riscos. As necessidades dos cidadãos e clientes estão em constante

mutação e só um serviço progressivamente inovador pode dar resposta a essas necessidades, exigências e expectativas; pode fazer face a uma complexidade crescente e a recursos diminutos. Desta forma, o desafio não é só tecnológico ou implementacional como muitos autores evidenciam, mas reside claramente na cultura de uma organização. Assim, a inovação tem que, cada vez mais, uma premente realidade no sector público. Como factores de sucesso para essa realização, Borins reitera o apoio do topo, o reconhecimento e a atribuição de prémios aos inovadores, a promoção de uma aprendizagem colectiva e o cultivo de uma cultura que permita inovar com êxito, Borins (2001). De facto, uma cultura inovadora é fundamental.

Neste sentido, as novas formas electrónicas de gestão da informação representam uma oportunidade para, de modo inovador, incrementar a participação política e a comunicação horizontal entre os cidadãos. Com efeito, o acesso à informação pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) facilita a difusão e a recuperação de informação e oferece possibilidades de interacção e debate num foro electrónico autónomo, sorteando o controlo dos meios.

Para Castells, em muitas sociedades de todo o mundo, a democracia local parece estar a florescer, pelo menos em termos relativos à democracia política nacional (Declínio do Estado-Nação), Castells (1999). Isso é particularmente evidente quando os governos regionais e locais colaboram mutuamente e estendem o seu alcance à descentralização dos moradores e à participação de cidadania. Existem limites óbvios a este localismo, já que acentua a fragmentação do Estado-Nação. Mas, tanto quanto se pode observar, as tendências mais vigorosas de legitimação da democracia em meados da década estão-se dando, em todo o mundo, no âmbito local e, para isto, muito contribuem as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Em 1999, a BBC lançou um fórum de discussão ligado a <http://www.bbc.co.uk/webwise>. No âmbito do fórum foi divulgado um manifesto destinado a desenvolver as comunidades *on-line*, circunstância que na perspectiva dos seus promotores ajudaria muitas das comunidades locais – municipalidades, aldeias, bairros e cidades. O foco principal foi posto no Reino Unido, mas está a ser transposto para outras áreas da Europa e do mundo: *Centre for Urban Technology*. Há já um plano de acção *action plan* mostrando o que pode ser feito com a ligação às actuais iniciativas. Em suma, afirma-se que «todo o cidadão, independentemente da sua situação económica deve poder partilhar os benefícios da Idade da Informação – incluindo melhor comunidade, maior participação, comércio electrónico, etc.».

Para atingir este objectivo, devem ter acesso a centros tecnológicos comunitários na localidade, fóruns públicos em linha (*on-line*) e serviços para criar uma comunidade em linha. Os centros devem fornecer apoio no terreno e os fóruns deverão ser espaços virtuais para as comunidades em linha ligadas às localidades. Estes centros em linha deverão ter um acesso fácil e estar localizados estrategicamente nos portais nacionais. O apoio público deve ser disponibilizado, especialmente para os cidadãos com baixos rendimentos, aqueles para quem é improvável que o mercado forneça condições numa base sustentável, sem financiamento público. O desenvolvimento de centros em linha deve ser conduzido através de projectos pioneiros com a participação da comunidade. Deve ainda ser criada uma rede de apoio aos promotores locais e aos parceiros encarregados do desenvolvimento destes centros. Deve ainda ser desenvolvido um centro de recursos virtual para aconselhar os promotores locais e parceiros, e um espaço em linha neutral destinado à discussão sobre o desenvolvimento de centros em linha e comunidades em linha. Há actualmente uma enorme quantidade de centros e de comunidades em linha, chamados tele-centros e por vezes centros tecnológicos. Muitas vezes estes centros são geridos por associações sem fins lucrativos que prestam diversos serviços entre os quais destacamos: formação, apoio, acesso, etc. Hoje, o problema já não é tanto «como poderei estar ligado à Internet», mas antes «o que faço com a ligação que já tenho?». Isto é tanto mais importante quanto a Internet se está a

massificar e estamos a caminhar a passos largos para a televisão digital. Estamos no ciberespaço! Quando o ciberespaço está estruturado com vista ao entretenimento, ao comércio e à discussão, transforma-se no ciberespaço... casa para as comunidades em linha. Os condutores principais dos novos desenvolvimentos do ciberespaço são de natureza comercial. O que importa é proceder a um desenvolvimento complementar destinado ao ciberespaço cívico que pode envolver parcerias privadas e comunitárias.

Neste sentido estão lançadas diversas iniciativas que aqui deixamos ao leitor: *What is cyberspace? Why be concerned now? Scenarios for cyberspace. Principles for cyber-realism: A manifestos for online communities: How you can become involved*. A experiência de vida actual está cada vez mais dividida entre o espaço físico do aqui e agora e o algures no espaço virtual, electrónico. Progressivamente a vida política, económica e social desenvolve-se mais exclusivamente dentro do espaço electrónico. Cada vez mais é aqui que grandes empresas localizam os seus mecanismos de coordenação destinados a obter maior economia, eficiência e eficácia. Cada vez mais é aqui que se armazenam e gerem as informações sobre os consumidores, a produção e os fluxos financeiros. Estão aqui contidas as informações sobre as nossas poupanças e contas bancárias. Este mundo virtual tornou-se o espaço onde agora se vive o *Scenarios for Cyberspace*. O ciberespaço existe e permite a existência do mundo real onde vivemos. O grande problema é saber como vamos conceber a arquitectura do ciberespaço cívico, tal como fizemos com o mundo real onde vivemos. A questão está em como criar o ciberespaço cívico que necessitamos e fazê-lo de forma a melhor lidarmos com os problemas do mundo real sem os aumentar. Quem irá desenhar, controlar, pagar, entrar em tal espaço? A questão já não é acerca de quem usa ou não o computador e a Internet, mas onde nos leva esta caminhada? A questão radica em saber como devemos desenhar um ciberespaço onde as questões da cidadania, da democracia, da justiça social são importantes, Bilhim (2004).

a. A Inovação da Cidade de Porto Alegre no Brasil

«Agir local, pensar global» é um *slogan* retirado de um conhecido movimento cívico que combate o que chama ideologia global, que defende a governação como a filosofia política adequada à democracia de mercado. Este movimento é contra o que chama modelo neoliberal de autarquias locais, o qual se inscreve nas preocupações de economia das despesas públicas e do Estado mínimo (segurança dos bens e serviços), assente nos princípios de excelência territorial com os seus objectivos de integração supra-municipal (contra os «egoísmos locais») para uma outra integração, desta vez supra-nacional (contra as soberanias nacionais). O movimento ATTAC (*Association pour la Taxation des Transactions Financieres pour l'aide aux Citoyens*) (www.attac.org) é um dos pioneiros neste campo. A prova no terreno que este movimento apresenta a seu favor é o que vem acontecendo, desde 1989, na cidade brasileira de Porto Alegre, sob a designação de «Orçamento Participativo». Trata-se de um imaginativo exercício de democracia participativa, que vale a pena descrever aqui de forma mais detalhada.

O orçamento, principal instrumento de decisão municipal, é elaborado com os cidadãos, individual e colectivamente, de forma permanente, seguindo uma metodologia que passamos a descrever. A «Primeira Rodada» tem lugar em Março de cada ano com o início das discussões, em que participam os moradores de cada uma das dezasseis regiões em que a cidade está dividida, e os cidadãos em geral organizados tendo por objecto cinco temáticas: circulação e transportes; organização da cidade e desenvolvimento urbano; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer. Nestas reuniões, a administração presta contas do plano de investimentos do ano anterior e apresenta o plano de investimento do ano em curso, além de critérios e métodos para o ano seguinte. Nesta «rodada» são eleitos delegados, que formam o colégio temático que definirá as prioridades em cada região ou temáticas. Após as plenárias em cada região, seguem-se as «reuniões intermédias» nas comunidades para escolher as prioridades temáticas: saneamento, pavimentação, habitação, saúde, etc. Dentro de

cada prioridade temática serão escolhidas e hierarquizadas as obras e os projectos. Nas reuniões intermédias poderão ser eleitos mais delegados, considerando os presentes na reunião de maior *quorum*, usando-se o mesmo critério da eleição de delegados na Primeira Rodada. Completa-se então o Fórum de Delegados em cada uma das regiões temáticas. Com a «Segunda Rodada», e depois de decididas as prioridades, tem lugar o segundo momento do Orçamento Participativo. As regiões e temáticas apresentam o que foi definido e elegem os conselheiros do orçamento participativo. Depois da Segunda Rodada, segue-se a elaboração da proposta orçamental onde é preciso compatibilizar os recursos disponíveis no município com as prioridades de serviços e obras que são escolhidas pelas regiões, temáticas e as que são apontadas pelas Secretarias e Órgãos do Governo da Administração Popular. É o Conselho do Orçamento Participativo que elabora e define o Plano de Investimentos e também discute a Proposta Orçamental para o ano seguinte. Depois são fixados os Critérios para a distribuição de recursos para investimentos na cidade, os quais são divididos por critérios de progressividade: carência do serviço ou infra-estrutura urbana na região; população total da região; e prioridade escolhida pela região. A esses critérios são atribuídas ponderações, o que permite criar uma grelha com todas as regiões e com os investimentos que nela serão feitos.

«A Coordenação de Relações com a Comunidade» (CRC) é o órgão responsável por fazer a coordenação da política de relações com a comunidade da Administração Popular. A CRC é também responsável pelo processo do Orçamento Participativo, em termos de política e relações comunitárias. Em conjunto com a GAPLAN (Gabinete de Planeamento), faz a coordenação geral do processo. Os «Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo» (CROP) acompanham as discussões e definições sobre as propriedades e obras dos investimentos públicos nas regiões da cidade e auxiliam no processo de ampliação do Orçamento Participativo, convidando à participação de várias entidades, comissões de moradores, etc. Os «Conselheiros e Delegados» formam o Conselho do Orçamento Participativo, que aprova a Proposta Orçamental antes que seja enviada à Câmara de vereadores. Em cada região e temática são eleitos dois titulares, totalizando 32 nas regiões e dez nas temáticas. Integram também o Conselho um representante da União das Associações de Moradores e um do Sindicato dos Trabalhadores Municipais. Todos os Conselheiros têm os seus respectivos suplentes. O governo possui dois representantes, sem direito a voto. Os delegados são o elo entre os conselheiros e a população. A sua função é a de acompanhar e fiscalizar os investimentos propostos. O Conselho tem reuniões ordinárias semanais e o Fórum de Delegados reúne, pelo menos, uma vez por mês. Após a aprovação do Orçamento Municipal pelo Conselho, a proposta é enviada pelo Executivo para a Câmara Municipal de Vereadores. E, embora se possam elaborar distintos juízos de valor sobre as relações «tensas e difíceis» entre os vereadores e o executivo e conselheiros, traduzidas em emendas e sugestões de mudanças, objecto de intensa negociação e com profundo respeito pelas características genuinamente participativas do processo, a sede do poder efectivo e último não se deslocou em direcção a um auto-governo.

A experiência do «Orçamento Participativo» de Porto Alegre constitui uma experiência limite de democracia local representativa e pode, porém, servir de inspiração para a introdução de melhorias contínuas nos processos de gestão autárquica. Mostrar como a autarquia local pode constituir um novo fórum para a reconciliação entre o Estado e a sociedade civil, Bilhim (2004).

Bibliografia

BILHIM, João (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação.

CASTELLS, Manuel (1999), *O Poder da Identidade*, 2º Volume, S. Paulo, Paz e Terra.

DRUCKER, Peter (1986), *Inovação e Gestão*, Lisboa, Editorial Presença.

Exploring Innovation (2007), <http://www.exploringinnovation.org.uk/> (10-07-2007).

KOOIMAN, Jan (1994), *Modern Governance*, Londres, Sage.

MULGAN, Geoff e Albury, Savid (2003), *Innovation in the Public Sector*, Londres, Cabinet Office.

PUTMAN, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press. Sítio na Internet sobre participação e parcerias: www.partnerships.org.uk

STOCKER, G. (1997), «Public-Private Partnerships and Urban Governance», in PIERRE, J., *Public-Private Partnerships in Europe and United States*, Londres, Macmillan

VVV (1997), *Estratégia e Planeamento na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP.

VVV (1995), *Regionalização e Desenvolvimento*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP.

Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Public Administration”, *Political Science Quarterly*, volume 2, pp. 1-55.

Nota Biográfica

João Bilhim é licenciado, mestrado e doutorado em Ciências Sociais (Sociologia) pelo ISCSP da Universidade Técnica de Lisboa e possui o Course on *Management of Research and Development* do MIT. Actualmente é Professor Catedrático do ISCSP – UTL de Gestão de Recursos Humanos. Para além da actividade académica, exerceu também as funções de Director do gabinete de Auditoria e Modernização da Justiça; Director de Formação e Desenvolvimento dos CTT; Director do Departamento de Comunicação do INESC e Responsável do Departamento de Recursos Humanos da DRCL/CTT. É coordenador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, unidade de investigação reconhecida, avaliada e financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), onde dirige projectos de investigação em diversas áreas, nomeadamente na governação electrónica e na relação entre pessoas e tecnologia.

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,

Rua Almerindo Lessa,

Pólo Universitário do Alto da Ajuda,

1300-663 Lisboa, Portugal

Tel.: +351 969192664

Fax: +351 213 619 442

pcd@iscsp.utl.pt

bilhim@iscsp.utl.pt

Imagens, Tabelas e Gráficos

Tabela 1

FREGUESIA	MUNICÍPIO	REGIÃO ADMINISTRATIVA
Assembleia de Freguesia	Assembleia Municipal	Assembleia Regional
	Câmara Municipal	Junta Regional
Junta de Freguesia	Conselho Municipal	Conselho Regional

Fonte: João Bilhim, 2005