

PARTE I

DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO SOBRE OLE e OAL

A. AO NÍVEL DOS ÓRGÃOS LOCAIS DO ESTADO (OLE) - DISTRITO E PROVÍNCIA

Vamos descrever os mecanismos legais do sistema de cidadania e participação, previsto para a interacção entre a Sociedade Civil e os Governos Distrital e Provincial.

1. Mecanismos de interacção entre a Sociedade Civil e o Governo Distrital

1. 1. As Fontes legais

O artigo 3/3 da Lei 8/2003, sobre os princípios de organização e funcionamento da Administração Pública (AP), prescreve que “no seu funcionamento, ... a AP, observam os princípios da Boa Administração, ...e garantem a participação activa dos cidadãos, incentivam a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades...” é, fundamental associar o princípio da participação aos outros princípios ligados a organização e funcionamento da AP como o princípio da desconcentração e da desburocratização administrativas, etc., sem os quais a participação é insustentável. Na verdade, a cidadania e participação integram-se nesta cadeia de princípios complementarem que se impõe à AP hoje.

A apresentação dos princípios sobre a Cidadania e Participação (CP) pela lei desacompanhados de

apresentação do seu teor ou conteúdo, pode tornar aqueles princípios estéreis e inúteis. Por isso, o RELOLE vai cuidar da concretização dos princípios da CP.

Na construção do sistema de cidadania e participação o legislador prevê três níveis ou momentos de articulação entre os cidadãos, comunidades locais e os OLE.

A filosofia subjacente no RELOLE com a inserção de um capítulo sobre comunidades e outro sobre a articulação OLE e comunidades locais leva-nos a fazer duas observações. Primeiro, nos dois capítulos sobressai a ideia da consulta, por isso interroga-nos porque esta separação. Segundo, a diferença é ligeira, e sugere-nos apenas a ideia de que no capítulo sobre as comunidades, estes sujeitos são encarados de uma forma passiva. São consultados. Não tem uma vida própria. Enquanto no capítulo sobre a articulação, as comunidades são vistos de forma activa, os seus líderes, as autoridades comunitárias "administram" as suas áreas respectivas a bem das populações, colaborando com os OLE. Enfim, articulam com estes últimos.

Assim, o Decreto, RELOLE, fala de:

1.2. Consulta aberta à Sociedade Civil

A consulta aberta à Sociedade Civil e os cidadãos¹⁹ realiza-se tendo como base certos princípios (1.2.1.), vendo a forma e o âmbito da consulta aberta (1.2.2.), focalizados sobre a elaboração de determinados documentos (1.2.4.) e reconhecendo a necessidade de partilha de certos bens do domínio publico (1.2.3.).

¹⁹ Artigos 100 a 103 do RELOLE

1.2.1. Princípios relativos à consulta a Sociedade Civil

"Os OLE devem assegurar a participação dos cidadãos, comunidades locais, *associações e outras formas de organização social,...*na formação das decisões que lhes disserem respeito" artigo 100/1 do RELOLE. Segundo este artigo Órgãos Locais do Estado serão os Governos Distritais, Chefe do Posto Administrativo e Chefe de Localidade.

Os termos associações e outras formas de organização social são uma referência clara da necessidade de assegurar a participação da Sociedade Civil. Assim, assegurar a participação da Sociedade Civil, dos cidadãos... é uma obrigação para os OLE.

A Sociedade Civil apenas participa na formação da decisão, sendo o dever de tomar a decisão da responsabilidade da Administração Pública. As matérias sobre as quais se pode exercer a consulta é muito ampla, na verdade, o artigo que estamos a citar apenas refere que os *cidadãos participam...na formação das decisões que lhes disserem respeito*.

Em síntese podemos falar de dois princípios:

- O princípio da participação (já foi descrito);
- E, o princípio da colaboração.

O artigo 102 trata do princípio da colaboração dos OLE com os particulares e as comunidades. O conceito de Sociedade Civil enquadra-se muito bem no termo "*particulares*". O conteúdo do princípio da colaboração destaca a seguinte finalidade: assegurar a participação adequada da Sociedade Civil no desenvolvimento local. Para que isto seja possível a norma impõe:

- O dever dos OLE em prestar informações e esclarecimentos que a Sociedade Civil e outros

- actores precisem para orientar a sua participação;
- O dever de apoiar e estimular as iniciativas da Sociedade Civil e, receber e considerar as suas sugestões e informações.

O artigo 102 estabelece ainda o princípio da responsabilidade aos OLE pelas informações prestadas por escrito a Sociedade Civil.

1.2.2. Forma e âmbito da consulta aberta

A ideia central da consulta aberta é de criar um campo muito amplo de matérias sobre as quais os Governos locais as autoridades locais podem solicitar a consulta, desde que se trate de questões essenciais, de interesse comum. Contudo, existe o perigo de a Sociedade Civil e os Governos locais divergirem quanto ao entendimento sobre o que seja questão essencial para a comunidade. A consulta realiza-se através de reuniões e da criação de comités comunitários.

Em síntese podemos citar o artigo 100/2 do REOLE "A consulta aos cidadãos realiza-se através da reunião de criação de comités comunitários sobre qualquer assunto de interesse local".

1.2.3. A necessidade de partilha de certos bens privativos do domínio Público para efeitos cívicos

Num contexto de falta de instalações como é nosso país, o REOLE estabeleceu a necessidade de partilha ou utilização comum de certas instalações entre os OLE e a Sociedade Civil para efeitos cívicos. Sendo, o pedido de utilização dirigido aos dirigentes do respectivo órgão local.

Em síntese, nota-se os precisos termos do artigo 101:

Nº1 "As instalações dos órgãos locais do Estado

podem ser utilizadas para fins cívicos por associações e sindicatos". Significa por exemplo que o Estado pode dar ordens caso se verifique uma recusa de acesso as instalações aqui referidas.

Nº2 "Os pedidos de utilização são feitos por requerimento dirigido aos dirigentes do respectivo órgão local".

1.2.4. A consulta à Sociedade Civil na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Distrital (PDD)

A elaboração de planos de desenvolvimento local deve ser feita numa perspectiva participativa. Por isso, o artigo 103 na sua epígrafe fala em Desenvolvimento local participativo.

Este artigo no seu nº1 estabelece que "Os PDDs são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos consultivos locais e visam a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito".

O nº2 impõe o critério da necessidade na elaboração dos planos de desenvolvimento local "os programas de desenvolvimento local participativo respondem às necessidades específicas do distrito e complementam as previstas no Plano do Governo".

E, por fim nos termos do nº3 do mesmo artigo, os programas de desenvolvimento local participativo devem:

- Estar em harmonia com o Programa Quinquenal do Governo, o PES e o Plano Estratégico Provincial...;
- Assegurar os meios para a sua execução através de recursos humanos, materiais e financeiros;

- Apresentar indicadores que permitam avaliar a conformidade e cumprimento das políticas públicas e o nível da sua execução.

Duas observações: a primeira, parece que de 5 em 5 anos os PDDs deverão ser ajustados ao programa quinquenal do Governo. É um exercício necessário, porém dispendioso. Segundo, os processos e metodologias de elaboração dos PDDs dos três distritos indicados tiveram que ser revistos para se ajustarem ao artigo 103, em particular porque constatou-se, na fase anterior a 2005, que os projectos de PDDs em referência não tinham beneficiado da participação popular ou da Sociedade Civil e precisavam de ser harmonizados ao programa quinquenal do governo, constituído após às eleições de 2004. Estes factores são os que explicam a aprovação, só este ano dos PDDs daqueles Distritos.

O país assistiu a um processo de elaboração de PDD onde se procurou mobilizar a participação da população. Podemos afirmar com segurança que a primeira e mais ampla possibilidade de participação comunitária no contexto da implementação do RELOLE se manifestou neste empolgante processo de elaboração de PDDs e implementação dos PPFs no país. Contudo, é difícil medir ou falar da eficácia e eficiência participativa deste processo. X

1.3. Algumas experiências Distritais de implementação da governação participativa

Nesta medida, de seguida procuraremos analisar algumas experiências de governação participativa, onde a Sociedade Civil tomou parte. O método da recolha de dados assentou na realização de entrevistas semi-estruturadas dirigidas a membros da Sociedade Civil e