

VOLUME VI

CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

PARTE A

CARACTERIZAÇÃO

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO À PROBLEMÁTICA DAS “DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA”..... | 3 |
| 2. ENQUADRAMENTO SÍNTESE..... | 4 |
| 2.1. Envolvimento individual | 6 |
| 2.2. Envolvimento colectivo | 8 |
| 2.3. Enquadramento jurídico das dinâmicas colectivas | 15 |
| 2.4. Enquadramento organizativo | 20 |
| 3. EM SUMA..... | 24 |

1. INTRODUÇÃO À PROBLEMÁTICA DAS “DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA”

O apelo ao crescimento da participação cívica como forma privilegiada de exercício dos direitos de cidadania tem vindo a assumir um papel cada vez mais preponderante nos discursos de intenções, políticas e não só, e na determinação dos objectivos de desenvolvimento sustentado de zonas com área geográfica mais ou menos abrangentes.

A terminologia “*dinâmicas de participação cívica*” abrange uma realidade multifacetada e em constante evolução.

No entanto, quando caracterizamos o objecto de análise do presente relatório estamos a pensar numa perspectiva sociológica, civil, de fenómeno de participação na vida comunitária.

Na perspectiva estritamente jurídica, deparamo-nos com uma situação estática e insípida, sem expressividade normativa profunda e autonomizada na vida jurídica nacional.

Efectivamente, não existe um quadro legislativo uniformizado que regule a intervenção particular, singular ou colectiva, no âmbito das chamadas dinâmicas de participação civil.

Estas, apesar da multiplicidade de formas em que se manifestam, acabam por se ver reduzidas a enquadramentos legislativos tradicionais na sua abordagem (cooperativas, associações, fundações, etc.), limitadores e / ou limitados, ou mesmo a uma regulamentação específica de questões pontuais que com esta realidade abrangente apresentam pontos de contacto.

À realidade factual efectivamente *dinâmica* opõe-se uma legislação estática e pouco criativa, que pouco ou nada tem vindo a inovar em resposta aos apelos entusiastas à participação nos mais diversos processos e âmbitos, desde a solidariedade voluntária, a dinâmica cultural local, a participação nos mecanismos de decisão e auto regulamentação, etc.

Assim, para além de algumas associações civis com assento legislativo no Código Civil Português, é no quadro da regulamentação das Instituições Particulares de Solidariedade Social (I.P.S.S.), aprovado pelo Decreto-lei n.º 119/83 de 25 de Fevereiro, que a maioria destas dinâmicas tem vindo a encontrar expressão e enquadramento jurídico.

Cumpre igualmente relembrar que o próprio enquadramento legislativo da participação popular na elaboração dos instrumentos de planeamento e ordenamento do território proporciona uma concretização para as dinâmicas cívicas.

2. ENQUADRAMENTO SÍNTESE

A participação cívica engloba um conjunto de actuações nas mais variadas áreas da vida social, política e administrativa, sendo o reflexo directo das preocupações dos organismos e entidades de cariz administrativo-político, mas, acima de tudo, consubstanciando a expressão directa das populações quanto aos problemas com que se debatem.

As formas dinâmicas que assume têm merecido a atenção da Administração e das forças políticas que, no seu discurso governativo, inserem cada vez mais os apelos à capacidade de mobilização das massas (e dos cidadãos) no sentido de avocarem posição de quase auxiliares governativos, de carácter local, regional, e mesmo, nalgumas circunstâncias, nacional.

Assim, qualquer dinâmica de participação cívica tem a sua tónica na iniciativa privada, no impulso do cidadão, organizado ou individualmente.

No entanto, o impulso do cidadão requer uma orientação, um enquadramento sistemático (para além do legal), sem o qual se vê perdido, sem rumo, acabando, na maioria dos casos, por esmorecer e perder a dinâmica participativa que o caracterizava.

Essa orientação, esse enquadramento sistemático e organizado pode e deve (preferencialmente) ser fornecido pelas autarquias locais, na sua qualidade de entidades públicas privilegiadas no contacto directo com os administrados.

Por outro lado, esse contacto privilegiado com os administrados sai fortalecido e revitalizado através da relação bilateral, do constante intercâmbio de iniciativas e ideias promovido pelo exercício da participação cívica do cidadão.

Se as autarquias disponibilizam os meios técnicos de apoio, de esclarecimento e de auxílio, quer ao nível das formalidades de constituição e organização dos movimentos espontâneos, quer ao nível da criação de oportunidades e parcerias público – privadas, quer ao nível da cooperação na criação de infra-estruturas e equipamentos, quer mesmo ao nível do financiamento, já os movimentos associativos e as iniciativas privadas de participação cívica surgem como canais de transmissão às entidades das reais necessidades das populações, mecanismos impulsionadores de dinâmicas culturais e sociais, de meios de resposta direccionados para os problemas concretos com os quais a comunidade se debate no seu dia-a-dia.

Os movimentos de participação tornam-se, assim, elos privilegiados entre a Administração e os administrados no processo de reestruturação e reequilíbrio da sociedade.

Em muitos casos, estes movimentos cívicos têm mesmo o papel fundamental de integrar de forma activa e produtiva elementos da comunidade que, de outra forma, acabariam

marginalizados ou, pelo menos, desenquadrados do meio onde residem. Tal é o caso dos jovens, verdadeira força motora da vivência social e cultural na nossa sociedade.

Ora, a concretização das dinâmicas de participação cívica pressupõe quer o envolvimento colectivo da comunidade enquanto tal e de grupos específicos dentro desta, quer o envolvimento individual de cada um dos sujeitos que nela se inserem.

2.1. Envolvimento individual

O envolvimento individual das populações comporta uma consciencialização da importância do papel de cada cidadão na construção da sociedade ideal, que se pretende a consagração na vivência diária do Estado de Direito.

Esta consciencialização estará mais ou menos presente dependendo de diversos factores, como sejam, o nível sócio-económico, a educação, a história local, a tradição, a ideologia política, e mesmo a actuação do Estado, através dos seus órgãos centrais, regionais e locais, no sentido de promover a participação activa de cada indivíduo nas decisões político-administrativas e / ou regulamentares que afectam a comunidade em que se encontra inserido.

Conscientes da relevância da sua participação, os cidadãos dispõem de uma variedade de formas de actuação com vista à projecção das suas opiniões e contributos para o processo decisório.

Uma das mais evidentes é a consagração do direito de participação procedimental e acção popular, regulado pela Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto.

Nos termos do artigo 2º da Lei n.º 83/95 “*são titulares do direito procedimental de participação popular (...) quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos...*”

O direito de participação popular assim consagrado manifesta-se sob várias vertentes:

- Dever de prévia audiência na preparação de planos ou na localização e realização de obras e investimentos públicos com impacte relevante, nos termos definidos no artigo 4º do diploma citado;
- Anúncio público do início do procedimento para elaboração dos planos ou decisões de realizar obras ou investimentos;
- Consulta dos documentos e demais actos do procedimento;
- Pedido de audiência ou de apresentação de observações escritas;
- Audiência pública de interessados;
- Dever de ponderação da autoridade e de resposta à participação dos cidadãos.

Este direito de participação dos cidadãos, tal como é definido na Lei n.º 83/95, mereceu consagração no Decreto-lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, que desenvolveu as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, nomeadamente definindo o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

Neste diploma, salienta-se em especial o estatuído no artigo 77º que, sob a epígrafe “*participação*”, regulamenta as formas e momentos da participação popular no procedimento de elaboração de planos municipais de ordenamento do território, aplicável nomeadamente aos procedimentos de elaboração ou revisão dos planos directores municipais.

Este artigo prevê uma intervenção popular bastante activa e com um papel relevante no acompanhamento e participação efectiva no procedimento de elaboração e revisão dos planos, com vista a mitigar a atribuição tradicional da função

ordenadora à Administração, direccionando a participação cívica cada vez mais no sentido da colaboração entre as instituições e a comunidade.

Mas no que respeita às dinâmicas de participação cívica numa perspectiva do indivíduo, pode-se ainda salientar a recente e inovadora consagração legislativa nesta matéria: os julgados de paz.

A criação dos julgados de paz através da Lei n.º 7/2001 de 13 de Julho veio dar expressão legislativa (uma das poucas) à participação cívica directa (e individual) dos interessados na composição dos litígios que os afligem.

Preocupação que é especificamente expressa no artigo 2º do diploma referido.

Por outro lado, a criação dos julgados de paz, não só representa um grande passo no sentido de se principiar a legislar sobre formas concretas e definidas de participação cívica, como chama as autarquias locais a um envolvimento directo no processo da justiça, com um papel preponderante na criação e composição dos julgados, quer através da cedência das respectivas instalações, quer mesmo do destacamento de funcionários municipais para integrar os recursos humanos dos julgados de paz.

A melhoria da qualidade da justiça, através do envolvimento directo e relevante dos interessados e da colaboração privilegiada com o poder local, reflectirá certamente um incremento na qualidade de vida, como parte integrante num processo de desenvolvimento mais alargado das populações.

2.2. Envolvimento colectivo

Mas é no envolvimento colectivo, através de estruturas associativas próprias, que melhor pode a Administração Local intervir de forma positiva e orientadora.

No caso concreto da Câmara Municipal de Beja tal intervenção tem vindo a ser conduzida pelo Gabinete de Apoio ao Movimento Associativo – adiante designado por GAMA –, criado em 1995 e inserido na Divisão de Associativismo e Juventude.

A actividade desenvolvida pelo GAMA junto dos diversos movimentos associativos do Município de Beja tem servido de motor propulsor das dinâmicas de participação cívica. Este Gabinete promove uma série de iniciativas junto das entidades associativas que passam pela realização de sessões de esclarecimento, incentivo e apoio na revisão dos estatutos sociais mais desactualizados, apoio na constituição de novas associações, dinamização de projectos, nomeadamente através da colocação de grupos de estágio a trabalhar junto das associações, etc.

O GAMA tem igualmente vindo a estabelecer Protocolos com diversas entidades, com o intuito de promover e facilitar a colaboração destas com os movimentos associativos existentes no Município.

No âmbito desta estratégia de intervenção, o GAMA celebrou um Protocolo com o Instituto de Serviço Social, ao abrigo do qual são promovidos estágios inseridos no Plano Curricular do curso de Serviço Social, com a colocação de grupos de estágio junto de associações para o desenvolvimento de projectos. Estes grupos de estágio são um recurso especializado que acaba por se tornar uma mais valia para a associação em que se integram.

O GAMA celebrou ainda outro Protocolo que se tem revelado francamente positivo enquanto pólo de colaboração activa: Protocolo de Colaboração com a Confederação Portuguesa das Colectividades, Cultura, Recreio e Desporto. Nos termos deste Protocolo a referida Confederação presta formação gratuita a dirigentes associativos e aos seus associados.

O trabalho desenvolvido pelo GAMA tem permitido igualmente um acompanhamento e monitorização permanentes da actividade associativa do Município.

Este Gabinete foi mesmo mais longe ao promover os “*Encontros de Estruturas Associativas Concelhias*”, iniciativa bienal desde o ano de 1995.

Numa primeira fase destes *Encontros* (entre 1995 e 1999), a tónica colocou-se na discussão da problemática do associativismo, tendo as associações manifestado uma forte participação no sentido de trazerem os seus próprios problemas a debate. Já nos *Encontros* de 2001 a iniciativa voltou-se mais para a comunidade, tendo decorrido durante uma semana, na qual cada movimento associativo teve a oportunidade de expor os seus materiais e produtos ao público em geral, divulgando junto da população a sua actividade. Finalmente, nos *Encontros* de 2004 (que duraram 3 dias) todo o espaço da iniciativa foi dinamizado com recurso às actividades dos movimentos associativos, enquadrados por iniciativas do GAMA. A participação de associados e dinamizadores foi totalmente voluntária, tendo revelado um grau de envolvimento particular bastante grande.

Esta iniciativa tem promovido não só a aproximação entre a autarquia e as dinâmicas de participação cívica do Município, mas, acima de tudo, tem mostrado aos munícipes o trabalho desenvolvido por estas entidades, servindo de incentivo ao desenvolvimento destas formas de participação na vivência social e nas tarefas que tradicionalmente se viam quase exclusivamente reservadas à figura do Estado protector.

Através do trabalho promovido pelo GAMA é possível constatar que os movimentos associativos que se encontram activos no Município reflectem um genuíno incentivo à participação dos seus membros, associados e colaboradores na concretização dos respectivos objectivos.

Com base nos levantamentos efectuados por aquele Gabinete pode-se apresentar o seguinte quadro-síntese da actividade associativa no Município de Beja:

Quadro 1 – Associações

| Âmbito das Actividades Desenvolvidas | URBANO | RURAL |
|--------------------------------------|---------------|-------|
| Cultural | 27 | 26 |
| Desporto | 38 | 25 |
| Educação / Estudantes | 11 | |
| Educação / PaísFederação | 11 + 1.....12 | |
| Recreativas | 4 | 4 |
| Actividades Diversas | 29 | |

Sub total: 175

Quadro 2 – Cooperativas

| Antiguidade | N.º de Cooperativas Existentes | Âmbito das Actividades Desenvolvidas |
|------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Criadas no ano de 2004 | 2 | Cultural (jornal) Serviços |
| Anteriores a 2004 | 8 | Consumo |

Sub-total...10

SINDICATOS: 7

TOTAL DE ASSOCIAÇÕES: 192

De entre estes 192 movimentos associativos, apenas uma pequena percentagem se encontra inactiva, conforme se pode verificar pelo seguinte quadro:

Quadro 3 – N.º de Movimentos Inactivos

| Forma de Associativismo | Âmbito das actividades Desenvolvidas | N.º de Movimentos Inactivos |
|-------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| Cooperativas | Manufactura de calçado Vestuário | 3 |

| | Agrícola e leiteira | | |
|--------------------|---------------------|---|----|
| Associações | Culturais | 6 | 15 |
| | Estudantis | 4 | |
| | Profissionais | 2 | |
| | Desportivas | 1 | |
| | Moradores | 1 | |
| | Desenvolvimento | 1 | |

TOTAL DE ASSOCIAÇÕES INATIVOS: 18

Outra conclusão que se pode extrair do trabalho levado a cabo pelo GAMA é a de que as Associações Juvenis têm crescido nos últimos anos, reflectindo assim uma maior integração dos jovens no trabalho desenvolvido em prol das comunidades e um rejuvenescimento das dinâmicas de participação cívica no Município.

Por outro lado, as Associações criadas nos últimos 10 anos, segundo dados fornecidos pelo GAMA, situam-se maioritariamente nas freguesias rurais, dedicando-se sobretudo a actividades culturais e desportivas e revelam uma maior participação efectiva da população na vida comunitária.

Pelo contrário, o movimento associativo que mais enfraqueceu no Município nos últimos 3 anos foi, indubitavelmente, o das Associações de Estudantes.

Em 1997 o movimento estudantil manifestava ainda uma dinâmica muito forte, nomeadamente através da participação de representantes da cada Associação de Estudantes no Conselho Consultivo da Juventude, criado em 1995 pela Câmara Municipal de Beja para debater todo o tipo de problemas, quer ao nível local, quer ao nível nacional. No entanto, com a decadência da dinâmica destas Associações a partir dos anos de 1998 / 1999, o Conselho Consultivo deixou de ter expressão, acabando por desaparecer.

A constatação deste fenómeno no que respeita ao movimento associativo estudantil tem levado o GAMA a interrogar-se quanto às causas do mesmo, mas sem que tenha sido possível extrair quaisquer conclusões, até ao momento.

Realidade factual de expressão distinta é a das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Município de Beja.

Em número bastante mais reduzido do que as associações, a sua componente marcadamente social leva a que o acompanhamento da respectiva actividade associativa fique sob a alçada de outro gabinete da autarquia: o Gabinete de Assuntos Sociais.

No entanto, o GAMA tem disponibilizado algum apoio a estas formas associativas, nomeadamente ao nível da respectiva constituição.

Aliás, muitas das I.P.S.S. de Beja foram já constituídas após a criação do GAMA e com recurso aos serviços prestados por este Gabinete.

A maioria das I.P.S.S. existentes no Município de Beja é de carácter municipal ou local, com intervenção ao nível de toda a área do Município ou apenas determinadas freguesias.

Das 35 I.P.S.S. existentes, cerca de 14 prosseguem os respectivos fins em toda a área do Município de Beja, enquanto 6 se concentram numa ou mais freguesias, mas com um carácter manifestamente local, sobretudo quando o principal fim prosseguido é o do apoio domiciliário.

Verifica-se igualmente a existência de cerca de 11 I.P.S.S. de valência distrital, e algumas de âmbito nacional.

Enquanto projecto de intervenção social, estas I.P.S.S. concentram a sua actividade sobretudo nas áreas do apoio domiciliário, assistência a idosos e deficientes, centro

de dia para idosos, creche, ATL, pré-escola, formação profissional e apoio à integração de emigrantes, o que cobre uma vasta área de necessidades sociais sentidas na comunidade.

Assim, é a própria comunidade quem promove os mecanismos de resposta aos seus problemas, direccionando-os no sentido que melhor serve os seus interesses.

Dentro do movimento associativo podem-se destacar ainda, pelas suas características específicas, as *Associações Sócio Profissionais*.

Estes movimentos associativos, se bem que continuem a reflectir uma certa dinâmica participativa na vivência da comunidade, são orientados principalmente por uma perspectiva corporativista de defesa de determinados interesse profissionais.

Ainda que na sua constituição, enquadramento legal e organização pouco ou nada diferem das demais associações, é por este corporativismo que se vêm definidas e que orientam a sua prestação cívica. Apesar da sua posição privilegiado junto de determinados segmentos (profissionais) da população e dos meios técnicos que têm ao seu dispor, a sua intervenção na área da formação técnico-profissional tem sido muito restrita e sem projecção e os níveis de participação na vida colectiva e no planeamento e desenvolvimento locais muito baixos.

Ainda assim, têm vindo a ser desenvolvidos alguns projectos conjuntos com o Município, vocacionados para a promoção do desenvolvimento e qualificação profissionais.

Por outro lado, as áreas de interesse representadas têm sido pouco diversificadas, como se pode ver pelo quadro abaixo.

No Município de Beja existem 20 Associações Sócio Profissionais, distribuídas da seguinte forma:

Quadro 4 – Associações Sócio-Profissionais

| | N.º de Associações Sócio-Profissionais | Âmbito Profissional |
|---------------------|--|----------------------------------|
| Associações | 2 | Agrícola |
| | 2 | Comercial |
| | 1 | Industrial |
| | 3 | Profissional (<i>residual</i>) |
| Cooperativas | 1 | Agrícola |
| | 2 | Habitação e Construção |
| | 2 | Alimentação |
| | 2 | Produção operária |

No entanto, dentro do quadro destes movimentos, surge um agrupamento específico, com uma actividade que, ainda que de carácter corporativista, se encontra vocacionado mais para o âmbito cultural e desportivo: os Centros Culturais e Desportivos de determinadas empresas ou organizações profissionais.

Em Beja existem 5 C.C.D.s activos, abrangendo profissionais de áreas tão distintas como os CTT ou a Segurança Social.

2.3. Enquadramento jurídico das dinâmicas colectivas

“O direito à livre associação constitui uma garantia básica de realização pessoal dos indivíduos na vida em sociedade.”

Assim começa o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 594/74, que garante o direito de livre associação a todos os cidadãos maiores de 18 anos.

Os movimentos associativos, com maior ou menor expressão, debatem-se sempre com a necessidade de enquadramento jurídico da sua própria existência e funcionamento, vendo-se remetidos, muitas vezes, para a constituição de uma I.P.S.S. (Instituição Particular de Solidariedade Social), em qualquer das suas formas, elencadas no n.º 1 do artigo 2º do citado Decreto-lei n.º 119/83 (na redacção actualmente em vigor):

- ✓ Associações de solidariedade social
- ✓ Associações de voluntários de acção social
- ✓ Associações de socorros mútuos (com regime próprio distinto do diploma citado)
- ✓ Fundações de solidariedade social
- ✓ Irmandades da misericórdia

No entanto, a realidade do Município de Beja revela-se bem diferente: a predominância vai para as associações e não para as I.P.S.S., embora as I.P.S.S. existentes nos Município tenham uma forte expressão, quer pela sua vocação estritamente social, quer pelo facto da sua constituição, na maioria dos casos, ser recente.

O regime jurídico aplicável à constituição e funcionamento das associações encontra-se consagrado nos artigos 157º a 184º do Código Civil Português.

Isto sem prejuízo dos regimes jurídicos específicos consagrados para determinado tipo de associações, como é o caso das associações juvenis, especialmente reguladas pela Lei n.º 6/2002 de 23 de Janeiro.

Verifica-se igualmente a existência, no Município de Beja, de algumas cooperativas.

No caso concreto desta dinâmica associativa há que atender às disposições do Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 51/96 de 7 de Setembro.

Este Código, para além de definir os ramos do sector cooperativo (sem prejuízo de outros consagrados em legislação avulsa), regula, entre outros aspectos, a constituição e funcionamento das cooperativas e respectivos órgãos.

À semelhança das associações, também certos tipos de cooperativas têm regime jurídico próprio, como é o caso das cooperativas de habitação e construção (Decreto-Lei n.º 502/99 de 19 de Novembro), as cooperativas de consumo (Decreto-Lei n.º 522/99 de 10 de Dezembro) ou as cooperativas agrícolas (Decreto-Lei n.º 335/99 de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 23/2001 de 30 de Janeiro).

Outro exemplo desta realidade associativa de carácter cívico (quijá uma das que, ainda hoje, possui maior representatividade nas zonas rurais do país, de norte a sul), fora do elenco fornecido pelo Decreto-lei n.º 119/83 e do Código Civil, é a denominada Casa do Povo.

Determinante para a classificação das Casa do Povo como tal é a equiparação a I.P.S.S., para efeitos de aplicação de estatuto de direitos, deveres e benefícios (designadamente fiscais), daquelas que prossigam os objectivos previstos no artigo 1º do Decreto-lei n.º 119/83 e que sejam reconhecidas nessa qualidade pela Direcção Geral de Acção Social – *vide* Decreto-lei n.º 171/98 de 25 de Junho.

No caso concreto do Município de Beja conhece-se um único caso de uma Casa do Povo que optou pelo funcionamento como associação, sem equiparação a I.P.S.S.: Casa do Povo de Quintos.

Denominador comum a qualquer uma das dinâmicas de participação cívica é o facto de terem sido constituídas, sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, “... com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos...” – cfr. artigo 1º do diploma supra referenciado – ou melhor dizendo, num contexto actualista, com o intuito de, com expressão jurídica própria e adequada, promover uma série de iniciativas privadas no sentido

do alcance de objectivos tendencialmente encarados como pertencentes ao domínio do interesse público, prosseguido pelo Estado e demais pessoas colectivas públicas.

É o próprio artigo 1º do Estatuto das I.P.S.S. – aprovado pelo Decreto-lei n.º 119/83 – que aponta nessa mesma direcção, ao exigir que tais instituições prossigam, entre outros objectivos, os seguintes:

- Apoio a crianças e jovens
- Apoio à família
- Apoio à integração social e comunitária
- Protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho
- Promoção e protecção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação
- Educação e formação profissional dos cidadãos
- Resolução dos problemas habitacionais das populações

E é no âmbito da prossecução destes e doutros objectivos que as dinâmicas de participação cívica poderão intervir em matéria de ordenamento do território.

Desde logo de forma directa no processo regulamentar, através do direito de participação consagrado não só ao indivíduo singularmente considerado, mas também a associações representativas de interesses – cfr. Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto. Cfr. ainda o artigo 6º do Decreto-lei n.º 380/99 de 22 de Setembro na redacção actualmente em vigor.

Aliás, a própria Lei de Bases – Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto – consagra, no seu artigo 5º, como um dos princípios gerais orientadores da política de ordenamento do território e de urbanismo a *“participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através de acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.”*

Princípio esse que se vê concretizado no direito à informação e participação imposto pelo Decreto-lei n.º 380/99 a qualquer procedimento de criação, revisão ou alteração dos instrumentos de gestão territorial.

Mas acima de tudo na concretização dos objectivos específicos de participação cívica, nomeadamente na medida em estes pressupõem intervenção na paisagem rural, a realização de actividades promotoras do desenvolvimento económico e social das zonas onde estão inseridas, a construção de equipamentos ou qualquer outra intervenção no tecido económico, social e urbano, etc.

Neste quadro de intervenção especificamente considerado e sem prejuízo da variedade de formas aparentemente sem relação com as designações e nomenclaturas tradicionais, qualquer movimento associativo necessitará de ter personalidade jurídica, seja ao abrigo de que regime for (uma associação regulada pelo Direito Civil, uma I.P.S.S., uma Casa do Povo, uma cooperativa etc.), para que possa ser aceite como parceiro de pleno direito na concretização de qualquer projecto, principalmente se considerarmos que a sua intervenção na área do urbanismo e ordenamento do território nunca poderá ser absolutamente independente da colaboração com a Administração – seja pela necessidade de licenciamento ou autorização de uma operação urbanística, seja pela aprovação de uma qualquer iniciativa de carácter cultural ou educativo, seja mesmo pela necessidade de obtenção de incentivos financeiros auxiliares dos seus próprios recursos.

Até porque, o reverso da medalha é a frequente inter penetração dos objectivos prosseguidos pelos movimentos associativos de carácter cívico e social e o interesse público visado pela actuação da Administração.

Reflexo disso são, a título meramente exemplificativo, as competências das Câmaras Municipais, consagradas nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64º da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

2.4. Enquadramento organizativo

A organização das I.P.S.S. vem expressamente regulada no Decreto-Lei n.º 119/83, nomeadamente no que concerne a orgânica interna dos seus corpos gerentes.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 12º do diploma referenciado em cada I.P.S.S. haverá, pelo menos, um órgão colegial de administração e outro com funções de fiscalização, ambos constituídos por um número ímpar de titulares, dos quais um será o presidente do órgão.

Determina ainda o n.º 2 do mesmo artigo que as instituições com forma associativa devem ainda ter uma assembleia-geral de associados.

Ao órgão de administração cabe gerir a instituição e representá-la. Esta incumbência genérica pode ser concretizada estatutariamente, desdobrando-se em diversos poderes e obrigações deste órgão, à semelhança do elenco exemplificativo constante do n.º 1 do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 119/83:

- Garantir a efectivação dos direitos dos beneficiários;
- Elaborar anualmente e submeter ao parecer do órgão de fiscalização o relatório e contas de gerência, bem como o orçamento e programa de acção para o ano seguinte;
- Assegurar a organização e o funcionamento dos serviços, bem como a escrituração dos livros, nos termos da lei;
- Organizar o quadro do pessoal e contratar e gerir o pessoal da instituição;
- Representar a instituição em juízo ou fora dele;
- Zelar pelo cumprimento da lei, dos estatutos e das deliberações dos órgãos da instituição.

Qualquer alargamento deste elenco efectuado por via dos estatutos da instituição terá sempre que respeitar os limites impostos pela definição genérica da competência contida no citado artigo 13º.

Por seu turno, ao órgão de fiscalização compete vigiar pelo cumprimento da lei e dos estatutos, sendo, uma vez mais, meramente exemplificativo o elenco constante do artigo 14º do diploma citado:

- Exercer a fiscalização sobre a escrituração e documentos da instituição, sempre que o julgue conveniente;
- Assistir ou fazer-se representar por um dos seus membros às reuniões do órgão executivo, sempre que o julgue conveniente;
- Dar parecer sobre o relatório, contas e orçamento e sobre todos os assuntos que o órgão executivo submeta à sua apreciação.

Finalmente, à assembleia-geral, quando se trate de instituições com forma associativa, competirá, nos termos do disposto no artigo 58º do mesmo Decreto-Lei, deliberar sobre as matérias não compreendidas nas atribuições legais ou estatutárias dos outros órgãos, nomeadamente:

- Definir as linhas fundamentais de actuação da associação;
- Eleger e destituir, por votação secreta, os membros da respectiva mesa e a totalidade ou a maioria dos membros dos órgãos executivos e de fiscalização;
- Apreciar e votar anualmente o orçamento e o programa de acção para o exercício seguinte, bem como o relatório e contas de gerência;
- Deliberar sobre a aquisição onerosa e a alienação, a qualquer título, de bens imóveis e de outros bens patrimoniais de rendimento ou de valor histórico ou artístico;
- Deliberar sobre a alteração dos estatutos e sobre a extinção, cisão ou fusão da associação;
- Autorizar a associação a demandar os membros dos corpos gerentes por factos praticados no exercício das suas funções;

- Aprovar a adesão a uniões, federações ou confederações;
- Fixar a remuneração dos corpos gerentes.

No quadro associativo do Município de Beja podemos distinguir dois períodos, no que concerne aos estatutos e organização interna dos movimentos associativos: associações / instituições constituídas antes e depois de 1997 / 1998. Os movimentos associativos constituídos após esta data beneficiaram já do auxílio do GAMA, tendo adoptado o modelo de estatutos fornecido por este Gabinete, elaborado dentro dos ditames da legislação aplicável.

No caso concreto das I.P.S.S. do Município de Beja, estas foram constituídas com o apoio do GAMA, reflectindo os respectivos estatutos a organização tripartida que já vimos, nos termos legais, integrando os seguintes corpos gerentes: Assembleia-geral, Direcção (órgão de administração) e Conselho Fiscal (órgão de fiscalização). Os mandatos dos corpos gerentes têm a duração de 3 anos, ocorrendo eleições no mês de Dezembro do último ano de cada triénio. Os membros dos corpos gerentes só podem ser eleitos para qualquer órgão por dois mandatos consecutivos, não podendo desempenhar mais do que um cargo em simultâneo.

Por outro lado e como supra se referiu, a organização das associações e as competências dos respectivos órgãos encontra-se consagrada no Código Civil Português.

Nos termos do disposto no artigo 162º do Código Civil *“os estatutos da pessoa colectiva designarão os respectivos órgãos, entre os quais haverá um órgão colegial de administração e um conselho fiscal, ambos eles constituídos por um número ímpar de titulares, dos quais um será o presidente”*

A organização tripartida das associações tem um carácter muito semelhante ao das I.P.S.S., embora o Código Civil não defina as competências de cada órgão com o mesmo grau de precisão.

Aliás, apenas as competências da assembleia-geral se encontram concretamente consagradas no artigo 172º, bem como o respectivo funcionamento – artigos 173º e seguintes.

Assim, no que respeito aos estatutos das associações de Beja, o modelo adoptado acaba por ser em tudo semelhante ao das I.P.S.S., seguindo um modelo organizativo constituído pelos mesmos corpos gerentes, eleitos por mandatos de 3 anos, no mês imediato ao do término do triénio.

Dentro de uma certa liberdade organizativa e nos limites das imposições legais, alguns dos movimentos associativos do Município de Beja têm vindo a optar pela aprovação de Regulamentos Internos complementares dos Estatutos, vocacionados para a resolução de questões específicas da vida associativa, que extravasam o âmbito das matérias tradicionalmente com assento estatutário.

Mas apesar da evolução organizativa dos movimentos associativos do Município de Beja, que vem denotando cada vez maior rigor e aproximação, quer às exigências legais, quer às necessidades concretas de funcionamento do movimento, continuam a verificar-se situações de desvio à regra das competências tripartidas, se não no campo formal, pelo menos no da realidade efectiva.

De facto, algumas associações, de constituição mais antiga, continuam a denotar vícios de organização e, sobretudo, de funcionamento, profundamente enraizados na vivência associativa. Estes vícios caracterizam-se, na maioria das situações, por uma centralização de competências na figura do Presidente do órgão de administração da associação, que concentra na sua pessoa os mecanismos decisórios, organizativos e mesmo executivos da dinâmica da colectividade.

Estas situações devem-se, por vezes, a um verdadeiro desconhecimento, por parte de tais dirigentes associativos, dos mecanismos de organização e funcionamento interno das associações.

A prestação de esclarecimentos junto destas associações com vícios organizativos enraizados acaba por ser uma das grandes preocupações do GAMA no trabalho que presta junto dos movimentos associativos, procurando assim promover a aproximação destes a um modelo de associativismo que se pretende juridicamente enquadrado e uniformemente adoptado, mas ainda assim adequado às necessidades de cada caso concreto.

3. EM SUMA

A Câmara Municipal de Beja tem desenvolvido um trabalho de fundo junto das populações, na área do planeamento e ordenamento do território que, supridas (na sua generalidade) as necessidades básicas relacionadas com a implementação de infra-estruturas e equipamentos colectivos e obedecendo já qualquer intervenção a um planeamento cuidado, se prende agora com a intervenção directa nos processos de dinamização do desenvolvimento do Município. Este fim é prosseguido através de parcerias activas com as mais diversas entidades, como sejam associações e empresas municipais, entre outras.

Cumprirá prosseguir seguidamente uma maior intervenção no incentivo das expressões de cidadania e no envolvimento individual dos munícipes nos processos de participação cívicos, pois estes, através da sua actuação, concretizam de forma natural e de génese popular (por oposição à actuação de génese administrativa) alguns dos objectivos cuja prossecução a Administração chamou a si.

Nesse sentido, o movimento associativo de carácter cívico pode demonstrar impacto na concretização de alguns dos objectivos delineados para a revisão do PDM de Beja, nomeadamente a promoção do ordenamento e qualificação dos espaços urbanos – ajudando a criar melhores condições de suporte ao processo de desenvolvimento – e a promoção do ordenamento sustentável do espaço rural – com acções no âmbito da valorização do património e da reconversão de actividades ligadas à base económica tradicional.

O movimento associativo e de participação cívica conta já com uma expressão significativa no Município de Beja, encontrando-se activo sobretudo na sua componente colectiva.

Os objectivos prosseguidos pelas entidades reconhecidas são exemplificativos dessa realidade, que se não limitam a actividades relacionadas com o lazer e o desporto (embora estas tenham ainda uma forte expressão), mas contribuem já para a resolução de alguns problemas de carácter social sentidos nas comunidades onde se encontram inseridos. Indicativo disso é o trabalho desenvolvido pelas I.P.S.S. vocacionadas para a intervenção ao nível das freguesias.

No entanto, sem prejuízo do grau de associativismo e participação cívica no Município de Beja, a expressão legislativa das dinâmicas que, cada vez mais, se pretende incentivar, continua deficiente e inadequada à realidade existente, nomeadamente quanto à criação de incentivos à participação cívica em novas áreas, nomeadamente no campo do efectivo e concreto ordenamento do território e não apenas participação ao nível do procedimento dos instrumentos de gestão territorial e de actividades de solidariedade social.

A título meramente exemplificativo destacamos as alterações introduzidas no Decreto-Lei n.º 380/99 pelo Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro: o procedimento de participação previsto no artigo 77º supra citado manteve-se, mas viu os seus prazos mínimos para a participação dos interessados visivelmente encurtados. Sacrifica-se a participação à desburocratização.