



Adriano Furtado Afonso

**Descentralização: Implicações na Gestão Municipal –
Uma aplicação na Ilha de Santiago, Cabo Verde**

**Lisboa
2015**



INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO
Departamento de Mestrados

**Descentralização: Implicações na Gestão Municipal –
Uma aplicação na Ilha de Santiago, Cabo Verde**

Adriano Furtado Afonso

Dissertação apresentada no Instituto Superior de Gestão
para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Professor Doutor Álvaro Lopes Dias

Lisboa
2015

RESUMO

A presente dissertação centrou-se na análise do programa de descentralização em Cabo Verde e as suas implicações na gestão municipal, particularmente nos municípios da Ilha de Santiago. Os objectivos foram avaliar a percepção da participação dos cidadãos na elaboração de políticas, nas decisões locais, na fiscalização e controlo da acção dos dirigentes municipais, estudar o conhecimento dos mecanismos de participação, analisar o nível de dependência financeira em relação ao governo central e discutir a relação entre as capacidades técnicas municipais e a qualidade das decisões. Com base em questionários aplicados aos cidadãos e autarcas de três municípios da Ilha e, nos documentos oficiais e estudos já publicados, constatou-se que a participação dos cidadãos na gestão municipal é limitada e, por conseguinte, um fraco controlo, por parte dos cidadãos, sobre a acção dos governantes. Outrossim, a capacidade dos municípios em gerar receitas próprias é limitada, e sua dependência face à administração central é muito elevada, e uma certa carência em termos de pessoal técnico.

Palavras-chave:

Descentralização; Gestão Municipal; Participação Política; Poder Local; Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

This study focused on the analysis of the decentralization program in Cape Verde and its implications for local management, particularly in the municipalities of Santiago Island. The objectives were to evaluate the perceptions of citizen's participation in planning process, local decision making and citizens' scrutiny of municipal actions, to study the knowledge of citizen participation methods, analyzing the level of local government financial dependence on the central government and discussing the relationship between municipal technical skills and the quality of decisions. Data were collected using an interview-base questionnaire, to citizens and mayors of the three municipalities of Santiago Island, and based on official documents and published research studies. It was found the low turnout of citizen's participation in municipal managements and therefore a weak control over government's acts. Furthermore, the limited ability of municipalities to generate own resource, and its dependence on the central government is very high, and a certain lack in terms of technical personnel.

Keywords:

Decentralization; Municipal Management; Political Participation; Local Power; Local development.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o culminar de uma importante etapa da minha vida pessoal e académica, e não poderia deixar de agradecer o apoio, a força e o incentivo recebido ao longo desta caminhada.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por esta conquista, pois, nenhum obstáculo é intransponível quando confiamos nele. O pensamento cria e a fé realiza.

Ao meu Orientador, Professor Doutor Álvaro Lopes Dias, pela colaboração, paciência que teve nos momentos mais difíceis, e incentivo durante esta caminhada.

Gostaria, também, de partilhar esta vitória com todos aqueles que, directa ou indirectamente, me incentivaram e apoiaram nesta caminhada.

LISTA DE SIGLAS

AM – Assembleia Municipal

ANMCV – Associação nacional dos Municípios Cabo-Verdianos

BM – Banco Mundial

CM – Câmara Municipal

CMSC – Câmara Municipal de Santa Catarina

CMSZ - Câmara Municipal de Santa Cruz

CMSSM - Câmara Municipal São Salvador do Mundo

CV – Cabo Verde

CRCV – Constituição da República de Cabo Verde

EM – Estatuto dos Municípios

FFM – Fundo Financiamento Municipal

LFL – Lei das Finanças Locais

LQDA – Lei-quadro da Descentralização Administrativa

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PCCS - Plano de Cargos, Carreiras e Salários

PCMSC – Presidente da Câmara Municipal de Santa Catarina

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

QUIBB – Questionário Unificado de indicadores Básicos de Bem-Estar

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Divisão administrativa da Ilha Santiago

Tabela 2 - Taxa alfabetização no Concelho SC

Tabela 3 - Distribuição dos inquiridos por Município, Sexo e Função na CM

Tabela 4 - A CM quando toma uma decisão, consulta os munícipes?

Tabela 5 - Os cidadãos participam nas grandes decisões do município?

Tabela 6 - Costuma consultar as deliberações da CM e AM?

Tabela 7 - Os diversos projectos municipais são discutidos publicamente?

Tabela 8 - O município desenvolve iniciativas para aumentar a participação?

Tab. 9 - O município possui uma estr. de fomento à partic. dos cidadãos nas decisões?

Tabela 10 - Os cidadãos participam através organizações reivindicativas?

Tab. 11 - Após a decisão tomada, os cidadãos são associados à execução de políticas?

Tabela 12 – Evolução dos indicadores municipais em relação ao PIB

Tabela 13 - Peso de FFM nas receitas Totais cobradas de 2002 a 2012

Tabela 14 – Índice de dependência dos municípios em relação ao governo

Tabela 15 - Pertencer a uma Associação Local *Município

Tabela 16 - Há organizações de munícipes para avaliar as políticas postas em prática?

Tabela 17 - Qual o volume das decisões alteradas em resultado da part. dos cidadãos?

Tabela 18 - Distribuição dos Funcionários na CMSC

Tabela 19 - Caracterização dos RH segundo cargo

Tabela 20 - Distribuição dos Funcionários por Categoria Profissional (SSM)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da taxa de crescimento do PIB e PIB *per capita*, 2003 a 2013

Gráfico 2 – Evolução da população pobre segundo o meio de residência

Gráfico 3 - Contagem dos cidadãos inquiridos por município V sexo V Faixa etária

Gráfico 4 - Distribuição dos Autarcas inquiridos por município V sexo V Função

Gráfico 5 - Formas de participação nas decisões municipais

Gráfico 6 - Organizações que exercem mais participação

Gráfico 7 - Que grupo tem mais influência nas decisões municipais

Gráfico 8 - O que considera ser o maior problema da gestão pública municipal

Gráfico 9 – Considera existe outros mecanismos para contestar as decisões municipais?

Gráf. 10 - O que considera import. para melhorar a qual. de vida das Com. Locais (C)?

Gráf. 11 - O que considera import. para melhorar a qual. de vida das Com. Locais (A)?

Gráfico 12 - O que os cidadãos apontaram como sendo "mecanismos formais"

Gráfico 13 – Distribuição dos funcionários da CMSCZ por categoria

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modelo de análise

Figura 2 - Divisão Administrativa do País

Figura 3 - Municípios da Ilha de Santiago

ÍNDICE

RESUMO	I
ABSTRACT	II
AGRADECIMENTOS	III
LISTA DE SIGLAS	IV
LISTA DE TABELAS	V
LISTA DE GRÁFICOS	VI
LISTA DE FIGURAS	VII
CAPÍTULO I	1
1.1 Introdução	1
1.2. Problemas	2
1.3 Objectivos	3
1.4 Estrutura	4
CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E ESTADO DA ARTE	5
2.1. Principais Conceitos	5
a) Descentralização	5
b) Participação política	7
c) Gestão municipal	9
d) Poder Local	12
e) Desenvolvimento local	13
2.2. Estado da Arte, Hipóteses do Trabalho e Modelo Teórico	15
2.3. A descentralização em Cabo Verde	21

2.3.1. Caracterização do País	21
2.3.2. Perspectiva histórica da descentralização em Cabo verde	24
2.3.3. Caracterização dos Municípios em estudo: Santa Catarina, Santa Cruz e São Salvador do Mundo	26
2.3.3.1. Município de Santa Catarina	27
2.3.3.2. Município de Santa Cruz	29
2.3.3.3. Município de São Salvador do Mundo	31
CAPÍTULO 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
3.1. Modelo conceptual	32
3.2. População e Amostra	33
3.3. Estratégia para a colecta de dados	35
3.4. Técnicas de Análise de Dados	36
CAPÍTULO 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS OBTIDOS	37
4.1. Avaliação das hipóteses	37
4.1.1. H1: A participação dos cidadãos na elaboração de políticas, nas decisões locais e na fiscalização da acção dos municípios é extremamente limitada	37
4.1.2. H2: A autonomia financeira é um factor condicionante da gestão municipal e estimula a submissão ao poder central (governo)	43
4.1.3. H3: O fraco controlo associado ao <i>empowerment</i> dos cidadãos e grupos sociais limita a transparência e o desenvolvimento local em Cabo Verde	46
4.1.4. H4: A deficiente qualificação das burocracias e competências técnicas municipais afecta a qualidade das decisões e a promoção do desenvolvimento local em CV	52
CAPÍTULO 5. CONCLUSÃO	57
5.1. Implicações para a teoria	57
5.2. Implicações para a gestão municipal	58
5.3. Limitações e futuras investigações	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
ANEXOS	64

CAPÍTULO I

1.1 Introdução

Constata-se, actualmente, que a maioria dos países do mundo procura formas de gestão que sejam rápidas nas respostas às demandas dos cidadãos e as mais democráticas e representativas possíveis¹. É nesse contexto que o poder local vem ganhando uma nova importância, como espaço de participação e como poder de proximidade mais adequado para enfrentar e atender os problemas que afetam os cidadãos.

Cabo Verde é um país arquipelágico, constituído por dez ilhas (nove habitadas) e vários ilhéus. O país está dividido em 22 municípios e possui uma população residente que ronda os 500 mil habitantes.

Após a Independência nacional (1975) e, particularmente, com o processo de democratização do país iniciado em 1990², o país começou a se distanciar de uma administração centralizada e iniciou-se os procedimentos para a institucionalização de um verdadeiro poder local em Cabo Verde.

A constituição da República de 1992 confere aos Municípios *status* de ente autónomo no sistema do Governo. Atribui uma expressiva autonomia administrativa e responsabilidades específicas em políticas públicas e a capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias.

A opção descentralizada é já uma realidade institucionalizada em Cabo Verde. Nos últimos anos, vários Municípios foram criados com o objectivo de melhorar a qualidade da gestão pública.

O Programa do Governo de Cabo Verde da VIII Legislatura anuncia que a agenda da descentralização será um elemento chave nas prioridades da governação. Está expressa a ideia de que o Governo procura uma “articulação permanente entre poder central e o poder local na implementação da agenda de transformação e modernização do país” (p.47), evidenciando o

¹**Mota (1994)** realça que as propostas de descentralização tornaram-se comuns nos países em desenvolvimento e nos países mais avançados que procuravam construir uma gestão pública mais democrática, já que a participação e descentralização implicam uma redistribuição dos recursos e poder político. Nos países onde se verificavam atrasos económicos e sociais, combinados com o centralismo e autoritarismo, o normal é que a descentralização político-administrativa aparecesse como a mais perfeita solução.

² O Governo, através da Lei constitucional nº 2/III/90, de 29 de Setembro, decidiu pela supressão do art.º 4º da Constituição da República, que proclamava o PAICV como a força política dirigente da sociedade e do Estado, ditando o fim do regime de partido único, dando início ao processo de abertura política.

papel do poder local na identificação das demandas, formulação das estratégias e dos planos de ação para que este possa ser “parceiro empenhado na sua implementação e, tanto quanto possível, sincronizar as suas agendas locais de desenvolvimento com a estratégia nacional”.

O mesmo documento indica, ainda, que serão prosseguidos “esforços de racionalização das estruturas do Estado com ênfase na devolução de poderes aos cidadãos, às organizações da sociedade civil, às comunidades e ao sector privado e empresas, sempre que possam fazer melhor do que o Estado”

Não obstante existir uma vasta legislação sobre as atribuições e o funcionamento dos Municípios e, constatando a importância conferida à descentralização, no quadro da governação do país, a verdade é que, ainda, há uma carência de estudos que avaliem de forma objetiva e concreta as responsabilidades inerentes a essas esferas de governo e os resultados alcançados pela gestão descentralizada. Ainda é escassa uma literatura que analise a cooperação descentralizada em Cabo Verde e as suas práticas correntes, que examine as condições sob as quais esta pode produzir os resultados esperados, com vista à melhoria do desempenho autárquico à luz das modernas técnicas de gestão.

Portanto, parece de todo pertinente avaliar a dimensão e o impacto deste processo na melhoria da gestão da coisa pública e no estímulo à participação dos cidadãos nas decisões e controlo de implementação das políticas públicas.

Vale ressaltar que o trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema, que por si só é amplo e multifacetado. Pretende-se oferecer subsídios e, sugere-se, inclusive, estudos e pesquisas complementares.

1.2. Problemas

A Constituição da República de Cabo Verde estabelece no art.º 2º que o país reconhece e respeita, na organização do poder político, a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública.

Como se pode constatar, também, no art.º 240º da Constituição da República, a Administração Pública é estruturada de modo a oferecer aos cidadãos um serviço eficiente e de qualidade, com base nos princípios da subsidiariedade, da desconcentração, da descentralização, da racionalização, da avaliação e controlo e da participação dos interessados.

Existe, portanto, um compromisso por parte da administração central (governo) em aprofundar a descentralização, transferindo ou delegando as competências que lhe são próprias, para as autarquias locais, ciente de que tal opção poderá melhorar a gestão da coisa pública. Entretanto, achamos que é momento de discutir se o modelo que temos é o que se quer; analisar e avaliar os efeitos deste processo na gestão pública. Portanto, convém questionar:

Que tipo de actividades o poder local pode estar implementando para melhorar a qualidade da gestão e o desenvolvimento local em CV?

Até que ponto as iniciativas dos municípios, isoladas de uma articulação maior com o governo central, podem favorecer o aperfeiçoamento da descentralização e como é que se processa o financiamento dos municípios cabo-verdianos?

Qual é a relação entre o desempenho da gestão municipal e a autonomia financeira concedida aos municípios na alocação de recursos?

Qual a relação entre o nível das competências técnicas municipais (em termos de recursos humanos) e a qualidade das decisões emanadas?

Quais as competências próprias do governo central e as que podem ser delegadas ou transferidas aos municípios?

Qual é a relação entre a descentralização e a democratização? De que forma estimula a participação popular na tomada das decisões públicas?

1.3 Objectivos

O objectivo geral do presente trabalho é estudar o programa de descentralização em Cabo Verde e explicar as suas implicações na gestão municipal. Para complementar o objectivo geral deste estudo, surgem-se objectivos específicos, particularmente:

- Avaliar a dimensão da descentralização municipal: administrativa, política e fiscal em Cabo Verde;
- Analisar o sistema de partilha de recursos entre os municípios e a sua adequação às responsabilidades atribuídas;
- Analisar a relação entre a autonomia concedida aos municípios e o governo central;

- Estudar os mecanismos de participação dos cidadãos e da sociedade civil no planeamento e na implementação das decisões municipais;
- Discutir a relação entre a qualificação das burocracias locais e a qualidade das decisões na gestão municipal.

1.4 Estrutura

A presente dissertação terá cinco capítulos. No primeiro capítulo, iremos apresentar uma breve introdução à temática em análise, os objetivos gerais e específicos, uma descrição da problemática e, por último, a estrutura da dissertação

No segundo capítulo, vamos dissertar, com base numa minuciosa revisão da literatura, os principais conceitos que nortearão o desenrolar do trabalho: *descentralização, participação política, gestão municipal, poder local e desenvolvimento local*, bem como a definição do modelo teórico. Apresentamos, também, uma descrição do estado da arte e as hipóteses que nortearão a investigação. Ainda neste capítulo, fazemos uma breve abordagem histórica da descentralização em Cabo Verde, bem como a caracterização do país e dos municípios estudados.

No capítulo terceiro passamos a apresentar a metodologia de análise adoptada, descrevendo os procedimentos e desenho da investigação, bem como a amostra, ou seja, os municípios analisados.

O capítulo quarto será dedicado à apresentação e análise dos resultados obtidos, bem como a validação ou não das hipóteses avançadas.

No quinto e último capítulo avançaremos com as conclusões e recomendações: para a teoria, para a gestão municipal e as limitações e futuras investigações.

CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E ESTADO DA ARTE

2.1. Principais Conceitos

a) Descentralização

A descentralização é um tema complexo e muitos estudos técnicos têm-se debruçado sobre ele. Diferentes autores têm utilizado o termo em conjunturas e significados um tanto discordantes. A discussão relativa ao tema é antiga e envolve uma variedade de conceitos.

Falletti (2006) situa a origem do processo de descentralização com a transição de um tipo de Estado “desenvolvimentista” para um Estado do tipo “bem público”.³ Ela define a descentralização como um “processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores” (p. 60).

Segundo Arretche (2003), a discussão relativa à reforma do Estado tem na descentralização um dos seus pontos mais altos. Avança que há um certo consenso em torno do tema, de que formas descentralizadas de prestação dos serviços públicos seriam mais democráticas e mais eficientes e que, portanto, elevariam níveis reais de bem-estar da população.

Segundo Cohen e Peterson (1996) os estudos referentes à descentralização podem ser divididos em três fases distintas: a primeira, na década de 60, apresentava a descentralização como uma abordagem eminentemente administrativa para o nível local do governo no contexto da era pós-colonial; a segunda, na década de 80, o significado do conceito estava ligado às regiões pobres em que o objetivo era ampliar a participação no processo de desenvolvimento; e a terceira, no período atual, em que os estudos privilegiam os aspectos políticos da descentralização, tentando compreender o seu papel na emergência da boa governação.

³ Fred Block vê o Estado contemporâneo a transformar-se num espaço de conflito social, como o resultado contraditório das coalizões de classes que se formam na sociedade civil: os burocratas como portadores da racionalidade administrativa, com a classe trabalhadora e classe capitalista a falarem entre si através dos políticos que os representam. Apostou nos movimentos contra-hegemónicos como possíveis caminhos por meio dos quais a sociedade estaria em busca de sua autoproteção, com a ampliação da base da sociedade civil.

De forma análoga, Cheema e Rondinelli (2007) entendem que os estudos referentes à descentralização podem ser divididos em três fases: a primeira, após a Segunda Guerra Mundial e intensificada entre a década de 60 e 80, focada em desconcentração hierárquica das estruturas de governo e da burocracia; a segunda, que se situa nos meados da década de 60, em que o conceito era relacionado à repartição do poder político, democratização e liberalização do mercado, estendendo o pressuposto decisório para o sector privado; e a terceira fase, durante os anos 90, em que a descentralização passou a ser vista como uma forma da abertura da governação para a participação pública mais ampla, através de organizações de sociedade civil.

Guimarães (1999) defende que o tema contempla uma variedade de entendimentos e significados no âmbito da literatura. Porém, entende que existe um certo consenso em torno de ideias centrais, como a transferência de poder decisório e de recursos financeiros, controlo social sobre a utilização dos recursos e aumento das responsabilidades e competências locais.

Para Lane (1993), explicar o conceito de descentralização importa considerar o sentido de transferência de funções do Estado central para o governo local, transferência de decisões do nível central para o nível local de organizações do sector público e participação do nível local.

Junqueira e Komatsu (1997) entendem que existe uma certa concordância relativamente ao significado do tema: a transferência do poder central para outras instâncias do poder. O conceito de descentralização varia, ainda, conforme a concepção do papel do Estado na gestão do sector social. Para os neoliberais a descentralização significa redução do papel do estado para chegar ao Estado mínimo e, para os progressistas significa a possibilidade de democratização do poder, o deslocamento do poder de decisão e um meio para democratizar a gestão através da participação.

Para Spink, Clemente & Keppke (1999), não obstante os vários acréscimos e significados que o termo adquiriu, os elementos básicos mantiveram-se: acção vinda do centro em direcção ao governo local; o centro que é a fonte do poder e autoridade em contraste com o local, enquanto periferia, subordinado.

Segundo a OCDE (2015), o termo pode ter vários significados. Entretanto, entende-a como um processo para a capacitação dos actores locais, contendo, desta forma, o comportamento competitivo e sedento de rendas das elites, “e para a transferência de poderes e recursos do governo central para os níveis inferiores”.

Do ponto de vista jurídico, as definições privilegiam a vertente legal, ou seja, como fenómeno jurídico que se verifica sempre que, com base legal, se opera uma nova ou mais expressiva distribuição da responsabilidade no que concerne à realização do interesse público (inicialmente a cargo do Estado ou de outras pessoas colectivas), em favor de outras pessoas colectivas. “Um movimento que se traduz na transferência, feita por lei, de atribuições, competências do Estado (...) para as autarquias locais”. Oliveira (2005).

É fácil constatar a diversidade de significado do termo. Entretanto, parece haver uma convergência das perspectivas, ou seja, alguns elementos comuns às definições desenvolvidas: a aproximação do termo ao conceito de governação descentralizada, provocada pelo aumento da interação da economia internacional e das relações entre estados e sociedades (Cheema e Rondinelli, 2007; Cohen e Peterson, 1996); a repartição de autoridade e recursos das políticas públicas dentro da sociedade (Banco Mundial, 2010; Cheema e Rondinelli, 2007); sua aplicação sugere pensar no fortalecimento do “local” e o problema de descentralização é de carácter político, a implementação eficaz e eficiente do mesmo é de carácter administrativo (Tobar, 1991).

No conceito de descentralização que norteará o desenrolar deste trabalho, está intrínseca a ideia de transferência de funções e poder decisório aos municípios, por parte da administração central, e entre os municípios e organizações da sociedade civil. À essa transferência está, ainda, a concepção ligada à participação popular no planeamento e decisões, e a processos de modernização administrativa da gestão pública.

b) Participação política

Ao analisar a literatura especializada sobre o processo de descentralização, percebe-se, presentemente, uma certa convicção de que o espaço social local seja o lugar onde existe melhores possibilidades de diálogo entre o cidadão e o poder público, e que o Município é, efectivamente, o local onde o povo participa directamente sobre os processos decisórios que influenciam directamente sua vida. A percepção é que há uma associação positiva entre os termos descentralização e democracia.

Tocqueville (1977) já reconhecia uma valorização da *self government*, argumentando que a democracia local não é apenas o fortalecimento da própria comunidade local, mas, também, indispensável para a consolidação da democracia ao nível nacional⁴.

Rondinelli (1981) afirmava que a descentralização poderia propiciar a contribuição de diferentes grupos que, de outra forma seriam esquecidos ou desprezados pelo poder central. Aponta que o envolvimento da diversidade de interesse dos segmentos sociais passaria a ser um factor positivo na garantia da estabilidade política, com o exercício pleno das garantias democráticas.

Santos e Avritzer (2003)⁵ apontam o surgimento da democracia participativa na pluralidade das formas de vida nas sociedades contemporâneas, em contraponto à representação política (modelo neoliberal), que permanecia sem resolver a questão da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades. Portanto, o projecto político participativo procura ampliar a noção da política, ao reconhecer a heterogeneidade de actores, práticas e temas.

Na mesma direcção Dowbor (1996) afirma que estamos assistindo a um processo amplo de deslocamento dos espaços de administração pública, em que a sociedade passa a viver numa pirâmide complexa, começando, naturalmente, a se organizar em torno dos espaços locais. Afirma que, tradicionalmente, a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dá através de dois eixos: o eixo político-partidário (eleição de representantes) e, em menor escala, o eixo sindical trabalhista (negociação empresarial e greve). Porém, actualmente, surge um terceiro⁶ eixo que tem como o instrumento a organização comunitária, e como espaço de acção o bairro, o município, o chamado “espaço local”.

A CRCV particularizou os municípios como a categoria básica das autarquias, e reconhece “ (...) a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da

⁴Tocqueville dizia que uma nação pode estabelecer um governo livre, mas sem instituições municipais não pode adquirir o espírito da liberdade.

⁵ Afirmam que os grupos mais vulneráveis socialmente, os sectores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que “os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos sectores maioritários ou economicamente mais prósperos”

⁶ Segundo Dowbor (2008) o impacto político da formação deste terceiro eixo de organização da sociedade em torno dos seus interesses – o eixo comunitário - marca a evolução de uma sociedade governada por "representantes" para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante, abrindo, desta forma, um espaço político profundamente renovador da nossa concepção de democracia: “A participação comunitária constitui hoje claramente o mecanismo mais racional de regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção”

*Administração Pública*⁷”. Está implícito o foco na questão de participação dos cidadãos (actores individuais ou colectivos) na vida pública local, na tomada das decisões.

Além da garantia dada pela CRCV, tanto o Estatuto dos Municípios como a Lei-quadro da Descentralização Administrativa, adiantam os mecanismos institucionalizados que garantem a participação dos administrados na formação das decisões dos órgãos das autarquias locais (municípios), a imparcialidade e a transparência em termos de gestão. Desde logo, a participação nas eleições (em partidos políticos ou em grupos de cidadãos), o direito de iniciativa popular, a acção popular, consultas públicas, orçamento participativo, participação nas sessões das assembleias municipais, a iniciativa dos cidadãos em convocarem as sessões da AM, a realização das sessões descentralizadas das assembleias municipais e a implementação da descentralização e desconcentração dos serviços municipais, constituem-se mecanismos legais institucionalizados com o propósito de garantir o acesso às informações e participação dos cidadãos na gestão pública.

Portanto, no conceito de participação política está intrínseca a ideia do controlo efectivo por parte dos cidadãos sobre a acção dos governantes locais, ou seja, a possibilidade dos cidadãos participarem e influenciarem o planeamento de políticas e decisões locais. Iremos analisar a participação dos cidadãos, com enfoque no processo, ou seja, nos mecanismos à disposição destes em influenciarem as decisões dos órgãos autárquicos (municipais).

c) Gestão municipal

Devido à sua condição de insularidade, país arquipelágico e de descontinuidade territorial, os sucessivos governos de Cabo verde parecem entender, desde a primeira hora, a necessidade de descentralizar e a importância do “local” para responderem às demandas das populações⁸.

A CRCV de 1992 impôs uma diferenciação entre a administração directa do Estado (sujeita à direcção do governo) e a administração indirecta do Estado (sujeita à superintendência do Governo) e o formato pluralista da administração pública. Ao estabelecer que a organização do Estado compreende a existência de autarquias locais e que estas são os municípios, o nível

⁷ CRCV (art.º 2º, nº 2)

⁸ Inúmeras iniciativas legislativas foram instituídas pelo Governo após a independência nacional (1975 a 1990), no que concerne à descentralização e poder local. Porém, o contexto político de então (vigência de partido único e de “democracia revolucionária”) fez com que os municípios funcionassem como extensão ou meras agências locais do poder central. Na prática, assemelhava-se mais a uma desconcentração do poder central do que a descentralização.

municipal de governo passa à condição de protagonista, na formulação e implementação de políticas públicas. Ao determinar as competências de cada nível de governo, a CRCV estabelece que as atribuições, competências e organização das autarquias locais devem ser reguladas por lei. Importa-se referir que, nem a CRCV, nem as legislações subsequentes se referem à descentralização política⁹, portanto, não prevista.

Legislações posteriores¹⁰ à esta garantia constitucional vieram certificar uma série de atribuições, responsabilidades e competências aos municípios.

O Estatuto dos Municípios veio regular regime jurídico das autarquias locais, os princípios gerais, e descreve de forma sumária as atribuições, responsabilidades e competências municipais (art.º 26º a 44º), em matéria de planeamento e execução de políticas. Enuncia e identifica de forma pormenorizada as atribuições dos municípios, nas várias áreas¹¹ de gestão. Define e regula os órgãos¹² do município, descrevendo, ainda, o modo da sua composição, constituição, funcionamento e competências. Estabelece

A Lei-Quadro da Descentralização¹³ veio condensar e adiantar os vários aspectos em que a constituição faz referência, e outras legislações avulsas. Trata-se de uma lei que, além de regular a questão da descentralização administrativa, trata das parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local. Define claramente o município como a categoria básica no processo de descentralização, e decreta um conjunto de princípios gerais relativos a este. O Estado deve promover a descentralização democrática da administração pública e afirma

⁹ Nem a CRCV, o Estatuto dos Municípios ou a Lei-quadro sobre a descentralização fazem qualquer referência à descentralização política, mas sim à descentralização: *administrativa, financeira, patrimonial, normativa e organizativa*.

¹⁰ Referimo-nos, particularmente à **Lei 134/IV/95, de 03 de Julho** (Estatuto dos Municípios), e à **Lei nº 69/VII/2010, de 16 de Agosto** (Lei-quadro da descentralização administrativa e o regime das parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local).

¹¹ O EM institui e garante aos municípios atribuições no domínio de: *administração de bens, planeamento, saneamento básico, desenvolvimento rural, saúde, habitação, transportes rodoviários, educação, promoção social, cultura, desporto, turismo, ambiente, comércio interno, proteção civil, emprego e formação profissional, polícia e investimentos municipais*.

¹² Os órgãos do município são: a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal.

¹³ Esta lei descreve as atribuições que são descentralizáveis, o quadro das atribuições autárquicas, modo por que a descentralização se pode fazer, tendo como finalidade o reforço da coesão nacional, a eficiência e eficácia da gestão pública.

expressamente o dever de descentralizar, tanto da parte da administração central, como das autarquias¹⁴.

Esta lei alinha-se, logicamente, à seguir à CRCV. Aponta um conjunto de “princípios gerais” relativos à descentralização, alguns dos quais não discriminados na CRCV. Estabelece que só são descentralizáveis atribuições ou tarefas de promoção de desenvolvimento social e económico e de satisfação de necessidades coletivas, ou seja, funções administrativas. Regula, de forma pormenorizada, a transferência e delegação de atribuições administrativas, definindo o seu âmbito material e o seu processo, bem como o quadro das atribuições autárquicas e das competências dos seus órgãos.

Adianta que, dentro dos limites da lei “tudo o que respeite aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas” constitui atribuição¹⁵ dos municípios, gozando o poder público municipal de competências para promover a melhoria de qualidade de vida da população, designadamente os de natureza consultiva, de planeamento, de regulamentação, de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento.

No actual contexto da administração pública este cenário se faz presente ao exigir, do gestor público, maior transparência na aplicação dos recursos públicos, surgindo, desta forma, a *accountability* que, no dizer de Campos (1990), só possível quando existir a organização dos cidadãos para exercer o controlo político do governo e a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes. Nesta óptica, a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, como a igualdade, dignidade humana e participação.

Portanto, a gestão municipal caracteriza-se por uma redefinição do papel dos municípios cabo-verdianos no provimento de bens e serviços à população, concedido pelo novo formato institucional, marcado pelo fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e sectores organizados da sociedade civil, ou seja, pela participação popular

¹⁴ Estabelece que é “dever do poder central promover a descentralização, para as autarquias locais, de atribuições e competências que lhe são próprias sempre que se mostrar necessária para melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos”.

¹⁵ Descreve as atribuições específicas dos Municípios, nomeadamente em matéria de Cartografia, cadastro, ordenamento do território e urbanismo; Equipamento social; Ambiente; Água e saneamento básico; Saúde pública e defesa do consumidor; Habitação; Acção Social; Energia, transportes e vias de comunicação; Educação e formação profissional; Cultura, tempos livres e desporto; Protecção civil; Polícia administrativa municipal; Promoção de actividades económicas e do empreendedorismo; Cooperação internacional descentralizada.

como elemento de transparência e prestação de contas e racionalidade. O princípio da autonomia refere-se, também, à capacidade de planeamento das actividades, no âmbito e no exercício das suas atribuições legais, competências próprias e transferíveis

d) Poder Local

O conceito de poder central tem sido abordado por diversos autores e de diferentes pontos de vista: jurídico, político, sociológico, etc. Porém, e pelo exposto até aqui, percebe-se que o processo decisório não se esgota no governo central porque emergem vários actores que também aspiram participar nas decisões públicas.

Segundo Fischer (1992), "a noção de 'local' contém duas ideias complementares em um sentido e antagónicas em outro. Se o 'local' refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião (...) contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar. E, assim, invariavelmente a análise do 'local' remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre actores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas".

Franzese e Abrucio (2009) advogam que o conceito de descentralização poderá ser estudado em duas dimensões: a primeira, numa dimensão competitiva, baseada na "distribuição de competências entre as esferas do governo de forma a preservar a autonomia e a distribuição de responsabilidades na determinada área de política pública"; a segunda, a dimensão cooperativa, em que "a repartição das atribuições entre o poder central e local exige a atuação conjunta" na formulação e implementação das políticas públicas.

Em CV, o município – que é a categoria da autarquia local por excelência, goza da autonomia financeira, patrimonial e administrativa e capacidade de articular um conjunto de políticas públicas com o poder central. Os órgãos representativos do município, definidos por lei, são a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e o presidente da Câmara Municipal. Um aspecto importante a ter em conta no presente trabalho, na aceção do poder local, é a capacidade técnica (burocracia) no planeamento das suas actividades.

e) Desenvolvimento local

Desenvolvimento é um conceito baseado em muitos campos, sobre vários assuntos e várias vertentes. Porém, está implícita a ideia de um processo de evolução, crescimento ou mudança. Pode-se falar em desenvolvimento económico (crescimento económico ou aumento de quantidade de bens e serviços), desenvolvimento sustentável (preocupação da sociedade com a oferta futura de bens e serviços indispensáveis à sobrevivência da humanidade, desenvolvimento humano (um amplo quadro de indicadores de qualidade de vida, desenvolvimento rural (inclusão e mobilização social de uma comunidade rural), etc. (Oliveira, 2002).

Um marco importante no debate da questão de desenvolvimento, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), passa a ser papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD¹⁶). É o principal órgão da ONU para o desenvolvimento e é responsável por trabalhar conjuntamente com os países procurando alcançar soluções para os desafios do desenvolvimento em seus diferentes níveis. Enfatiza o desenvolvimento humano como um processo de ampliação das escolhas das pessoas, para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que ambicionam ser. É uma dimensão que ultrapassa o desenvolvimento económico, pois este vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda, enquanto o desenvolvimento humano agrega três dimensões básicas: a renda, educação e saúde.

No início do século, foi adoptado pela ONU¹⁷ um conjunto de metas quantificadas e com um *timing* definido, e que veio a ser conhecido como “Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio¹⁸”, como paradigma de desenvolvimento humano,

Para Amartya Sen (1993), “o desenvolvimento tem por objetivo último melhorar os tipos de vida que os seres humanos estão vivendo. Tanto em teoria quanto na prática o desenvolvimento deve ser definido em relação àquilo que os seres humanos podem ser e devem fazer”.

¹⁶ O PNUD foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 1965. Coordena as atividades das Nações Unidas relacionadas ao desenvolvimento, e uma das mais importantes fontes de assistência aos países em desenvolvimento.

¹⁷ Durante a Cimeira do Milénio, Nova Iorque, 6-8 de Setembro de 2000

¹⁸ Os ODM propunham: Erradicar a pobreza extrema e a fome; alcançar a educação primária universal; promover a igualdade do género e capacitar as mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental; desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento

Bava (1996) postula que é importante assumir que o desenvolvimento local é endógeno, nasce das forças internas da sociedade; “ele constitui um todo, com dimensões ecológicas, culturais, sociais, econômicas, institucionais e políticas, sendo que a ação a seu serviço deve integrar todas essas dimensões”.

Questões como a qualidade de vida, socialização do poder, distribuição de renda e acesso aos serviços públicos e aos benefícios da tecnologia precisam ser considerados de forma integrada (Araújo, 1995).

Para Rondinelli (1981), a descentralização impeliria o desenvolvimento das capacidades técnicas e políticas dos governos locais e mesmo das instituições privadas, atendendo que se habilitariam a exercer as atribuições. A descentralização permite, portanto, a “simplificação dos procedimentos envolvidos no planejamento, controle e avaliação”, já que a autonomia relativa dos níveis de governo redefiniria as necessidades de informação.

O Banco Mundial (1992) tem estado a priorizar factores políticos, como a “boa governança” e *empowerment* no seu modelo de desenvolvimento. A boa governação diz respeito, particularmente, à questão de transparência (dos processos de formulação de política) e participação (para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre políticas). O *empowerment* da sociedade civil significa capacitar os cidadãos para cobrar e garantir a boa performance dos governos¹⁹. Aponta que a imperfeição dos processos eleitorais, especialmente nos países subdesenvolvidos, não assegura a adequação do governo às preferências dos cidadãos. Conforme a instituição, o mercado e a sociedade civil (representada por ONGs e organizações da populares), seriam respostas ideais para a burocracia hipercentralizada e ineficiente do mundo em desenvolvimento.

O desenvolvimento local é um conceito que, portanto, comporta a ideia de implementar acções em territórios (ou regiões definidas), que permitam a ativa participação dos cidadãos (sociedade civil), e o seu efetivo controle social nas esferas de tomada de decisão, o *empowerment* de grupos sociais. Trata-se de um processo de melhorias²⁰ das condições de vida de uma comunidade local, em que ela própria assume o protagonismo. Máximas como a

¹⁹ BM (1992, p.14). A instituição passou a reconhecer, de forma explícita, que o sucesso do seu modelo de desenvolvimento depende de profundas mudanças na engenharia política e social das sociedades em que actua, enfatizando a melhoria das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil. O *empowerment* é descrito como a habilitação dos cidadãos para demandar e garantir a boa performance.

²⁰ Dowbor (2008) enfatiza que uma administração municipal deve estar comprometida com o bem-estar da população, e com uma visão política do *habitante-cidadão*. Uma administração, portanto, que “*se contente em tapar buracos de rua e ornamentar as praças não necessita de poder local*”, impõe uma visão mais ambiciosa.

inclusão e mobilização social, a inovação na gestão pública (inovações dos serviços, desconcentração e descentralização, facilitando o acesso), parcerias entre o poder público e sociedade (gestão compartilhada), sistema de organização da informação (tanto nas comunidades como na própria máquina administrativa), traduzem o que pensamos ser a essência do desenvolvimento local, pois traduziriam no *empowerment* dos grupos sociais e, conseqüentemente, na capacidade destes participarem, influenciarem, garantir a transparência e exigirem a boa performance dos governos.

2.2. Estado da Arte, Hipóteses do Trabalho e Modelo Teórico

Segundo Rondinelli (1981), as estruturas descentralizadas seriam mais permeáveis á participação dos cidadãos, contribuindo, desta forma para o sucesso do accountability, ou seja, ao criar diferentes centros de poder, com espaço para a participação directa dos interessados, ou mesmo com canais de pressão indirectos, a descentralização poderia vir a ser uma estratégia de rompimento das alianças locais tradicionais, favorecendo uma nova dinâmica política. Essa nova dinâmica de participação que, para Dowbor (2008), constitui a terceira via de participação, permite uma democratização das decisões, na medida em que o próprio cidadão pode intervir, com muito mais clareza e facilidade, em assuntos da sua própria vizinhança, e dos quais tem conhecimento directo²¹.

Também defende Tobar (1991), que a descentralização implica redistribuição do poder, “uma transferência na alocação das decisões”. A expectativa é a de que a proximidade produz necessariamente maior controlo dos cidadãos sobre os seus governos e permite que estes influenciam e participam no planeamento de políticas e decisões locais.

Na mesma senda, entende Borja (1984) que com a descentralização, tanto o ente descentralizado (poder local) quanto os cidadãos, esperam, portanto, “não somente ter competências e funções próprias e decisórias, mas também participar no processo de elaboração, decisão e execução de programas”. De forma análoga, Chema & Rondinelli (1983) apontam algumas funções da descentralização, quais sejam: a diminuição dos efeitos negativos da burocracia, facilitar uma maior representatividade na formulação das decisões e aumentar a legitimidade e estabilidade institucional.

²¹ Dowbor (2008) entende que a descentralização permite aproximar o poder de decisão e de controlo sobre os processos de desenvolvimento das pessoas, que são afectadas directamente pelos benefícios ou prejuízos das mesmas.

Porém, nem todos entendem que há, necessariamente, ligação directa entre a descentralização e a democratização das políticas públicas (participação). Arretche (1996) entende que “o carácter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas”.

Otayek (2007) avança que, apesar da relação entre a descentralização, democratização e participação política impor-se hoje como indiscutível (tanto no discurso das entidades financeiras, como no dos actores estatais e locais), trata-se de uma “retórica democrática para ocultar o autoritarismo de vários regimes²²”. Não obstante a valorização da participação no discurso descentralizador, que vê nela o vector apropriado de mobilização para o desenvolvimento e de construção de uma democracia de proximidade, entretanto, poderá ocorrer o oposto: a instrumentalização ideológica da sociedade civil, reduzido a um simples processo de consulta técnica.

Daí, faz todo sentido estudar a descentralização em Cabo Verde, do ponto de vista de participação dos cidadãos no planeamento e decisões locais. Pressupomos, e como a primeira hipótese do presente trabalho que:

H1: *A participação dos cidadãos na elaboração de políticas, nas decisões locais e na fiscalização da acção dos municípios é extremamente limitada.* E como justificativa desta limitada participação, apontamos:

- a) Fraco conhecimento dos mecanismos de participação e de um sistema de informação efectiva, tanto nas máquinas administrativa, como nas comunidades;
- b) A máquina administrativa (municípios) não promove a descentralização e desconcentração dos serviços;
- c) Os eleitos locais decidem mais em benefício dos partidos, de que dependem a sua eleição, em detrimento dos interesses das comunidades locais.

Da mesma forma como supomos que as relações políticas condicionam a descentralização, pensamos que a dependência financeira dos municípios dificulta a gestão pública descentralizada. Segundo Dowbor (2008), enquanto nos países desenvolvidos (e

²² Ao exemplificar o caso de Burkina Faso, Otayek (2007) afirma que, em muitos países africanos, o poder local reduz-se a uma simples extensão do poder central. Conclui que o autoritarismo pode perfeitamente acomodar-se à existência de poderes locais, na condição, porém, de que estes não se levantem em contrapoderes e que a sua autonomia seja rigorosamente controlada.

particularmente nos países nórdicos), o cidadão resolve os assuntos no próprio município, nos países pobres os responsáveis municipais adotam o “sistema de peregrinação” até ao governo central, para cada autorização financeira. Adverte que existe uma discrepância patente em relação à proporção do orçamento destinada aos poderes locais nos países ricos e nos países em desenvolvimento²³.

Ruivo & Veneza (1988) defendem que o controlo que o poder central exerce sobre o poder local não se realiza de uma forma explícita, mas sim de uma forma indirecta, sendo as “razões pragmáticas de oportunidades financeiras” os verdadeiros motivos para se instituir a descentralização dependente. A autonomia política do poder local sofre a incidência de formas de pressão e de critérios de avaliação externa que, “ora a comprimem ora a libertam”. Portanto, é na sua capacidade de financiamento e na autonomia financeira que se assentam os fundamentos da autonomia política do poder.

Rodden (2005) defende que os esforços para definir e medir a descentralização concentram-se, primordialmente, na “autoridade fiscal”, e em grau menor, na autoridade política e de gestão de políticas.

Para Cheema e Rondinelli (1983), a descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação de recursos. Os governos com mais recursos podem desenvolver novas funções e até mesmo empreender inovações que complementem as acções do governo central.

Arretch (2009) aponta que, não obstante as maiorias de transferências de verbas serem feitas de forma legal, “baseadas em critérios técnicos e impessoais”, a afinidade entre os chefes dos executivos dos diferentes níveis do Governo torna-se num elemento importante a ter em conta na questão do financiamento das políticas públicas municipais. Vai mais longe ao assegurar que, governos locais dotados de autonomia para contrair empréstimos e dependentes de um sistema nacional de transferências fiscais tendem a produzir *deficits* fiscais sistemáticos (Arretche, 2003).

Calmon (2006) também entende que não é aconselhável descuidar a relativa “discrecionalidade” entre os atores políticos no que respeita a alocações orçamentais.

²³ Enquanto nos países desenvolvidos a proporção atinge 66% dos gastos públicos, nos países em desenvolvimento ficam em torno de 10% do orçamento.

Relatório do BM (2015) indica que, na maioria dos países africanos, a descentralização fiscal não foi alcançada na mesma proporção que a descentralização política, limitando, desta forma, as possibilidades de as comunidades locais mobilizarem as suas potencialidades económicas. As receitas e as despesas do governo local estão muito abaixo das médias internacionais²⁴.

Logo, a segunda hipótese levantada é concernente ao princípio da autonomia financeira dos municípios, a sua capacidade de financiamento, que se assentam os fundamentos da autonomia política do poder local:

H2: *A autonomia financeira é um factor condicionante da gestão municipal e estimula a submissão ao poder central (governo)*. Para aferir tal postulado, partimos da ideia de que a fraca capacidade de tributação dos municípios e a provisão de receitas, faça supor que estes fiquem dependentes das transferências do governo central, dificultando, desta forma, a capacidade de financiamento, e em atender demandas e definição das prioridades.

A outra hipótese com que trabalhamos se refere aos efeitos da descentralização no desenvolvimento local. Na concepção do BM (1992), a descentralização é descrita como uma forma de “adequar a oferta de serviços às preferências individuais”. Daí a importância dos mecanismos de participação dos cidadãos nas decisões locais, ou seja, o *empoderamento* da sociedade civil para que esta possa cobrar e garantir a boa performance dos governos²⁵ e, conseqüentemente, a qualidade da democracia.

Conforme Jara (1997), verifica-se actualmente uma mudança no estilo de governo e nas relações de poder: de uma forma centralizada de gestão pública, para uma forma descentralizada de gestão dos recursos, de responsabilidades, de planeamento e definições de actividades, com maior ou menor grau de participação social. Portanto, o que é realmente novo na proposta do desenvolvimento local é a forma localizada de organizar e gerir os processos de desenvolvimento. O grande desafio do desenvolvimento local sustentável consiste em anular as práticas autoritárias e clientelistas. A participação, informação, identidade, inclusão, gestão e articulação são os elementos básicos e estratégicos do processo de construção do poder local popular.

²⁴ Em África, em média, o peso da receita do governo local é 7% do total das receitas dos governos regional e nacional, e o peso da despesa é de 8% do total.

²⁵ No início dos anos 90 o BM começou a priorizar o conceito de “governança” a maneira pela qual o poder é exercido

Segundo Dowbor (2008), ações de desenvolvimento exige cada vez mais que se coloque aos projetos o controle no nível do ponto de impacto, através da comunidade organizada, e não mais apenas no nível das instituições financiadoras centrais²⁶. Entretanto, a participação dos cidadãos (comunidades) nas decisões locais, exige um sistema de informação efectiva por parte do cidadão e instrumentos concretos de sua participação nas decisões. O poder local, portanto, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, envolve alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação, tanto na comunidade, como na própria máquina administrativa.

O PND (2002-2005), ao eleger o aprofundamento do poder local em Cabo Verde, como uma das linhas mestras da acção governativa, assinala como um dos procedimentos “multiplicar e aperfeiçoar os mecanismos e os instrumentos de distribuição dos benefícios do desenvolvimento”, garantindo assim os preceitos de eficácia e eficiência e, de um modo mais global, os da boa governação. A hipótese que colocamos é a seguinte:

H3: O fraco controlo associado ao empowerment dos cidadãos e grupos sociais limita a transparência e o desenvolvimento local em Cabo Verde. Pressupomos, portanto, que o controlo efectivo por parte dos cidadãos sobre a acção dos governos locais, que garantam a transparência e o accountability e promovem a melhoria da qualidade de vida, exige um sistema de formação e informação, inclusão e espaços de diálogo, articulação, gestão compartilhada e domínio sobre os processos de gestão municipal que, na nossa realidade, tem acontecido de forma tímida. A melhoria da qualidade de vida, a criação de novas soluções às demandas locais, exige que as iniciativas dos governos locais estejam associadas à participação da sociedade civil, para que possam enfrentar os problemas de exclusão social e de pobreza.

Uma das questões de fundamental importância no que se refere à descentralização, tem a ver com a questão das competências técnicas municipais, os recursos humanos disponíveis, no planeamento das políticas públicas. O relatório do BM (1997) mostra que o grande problema dos países em vias de desenvolvimento é, exactamente, a precariedade de suas máquinas burocráticas, “com baixo nível de profissionalização, incompetentes e pouco confiáveis, incapazes sequer de realizar tarefas fundamentais requeridas em um Estado que se pretende

²⁶ Afirma Dowbor (2008) que o que tem impacto social tem de ter o controlo social. Quando as soluções se tomam muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades.

moderno²⁷”. Vimos anteriormente que a instituição propõe a capacitação dos cidadãos para que possam cobrar a boa performance dos governos locais.

Rondinelli (1981) aponta que uma das consequências mais evidentes da descentralização seria o desenvolvimento das capacidades técnicas e políticas, tanto dos governos locais como das instituições privadas, tendo em conta a encargo de exercer as funções transferidas

Jara (1997) defende que a descentralização consiste, não apenas na transferência de competências para agentes locais, como também no reconhecimento das suas capacidades para tomar decisões. Ruivo e Veneza (1988) já constatavam que as disparidades quantitativas e qualitativas, referentes aos níveis central e local, no tocante aos recursos humanos, demonstravam “a discrepância entre os discursos descentralizadores e as realidades administrativas”.

Ckagnazaroff e Mota (2003) argumentam que a baixa qualificação dos funcionários das unidades descentralizadas coloca em risco as estratégias de modernização e democratização da gestão municipal, por não possuírem formação adequada nas suas áreas de actuação, dificultando, deste modo, a execução eficaz das suas atribuições.

Dowbor (2008) também avança que a política de recursos humanos, a sua modernização, melhor utilização, melhor formação e nível mais justo de remuneração devem constituir um eixo essencial de preocupação do planeamento local.

O PND (2002 - 2005) aponta a necessidade de “capacitação das estruturas descentralizadas” no domínio de planeamento e da promoção do desenvolvimento, bem como o apoio aos municípios na mobilização dos recursos e na difusão das metodologias de elaboração de planos municipais. Julgamos, portanto, que:

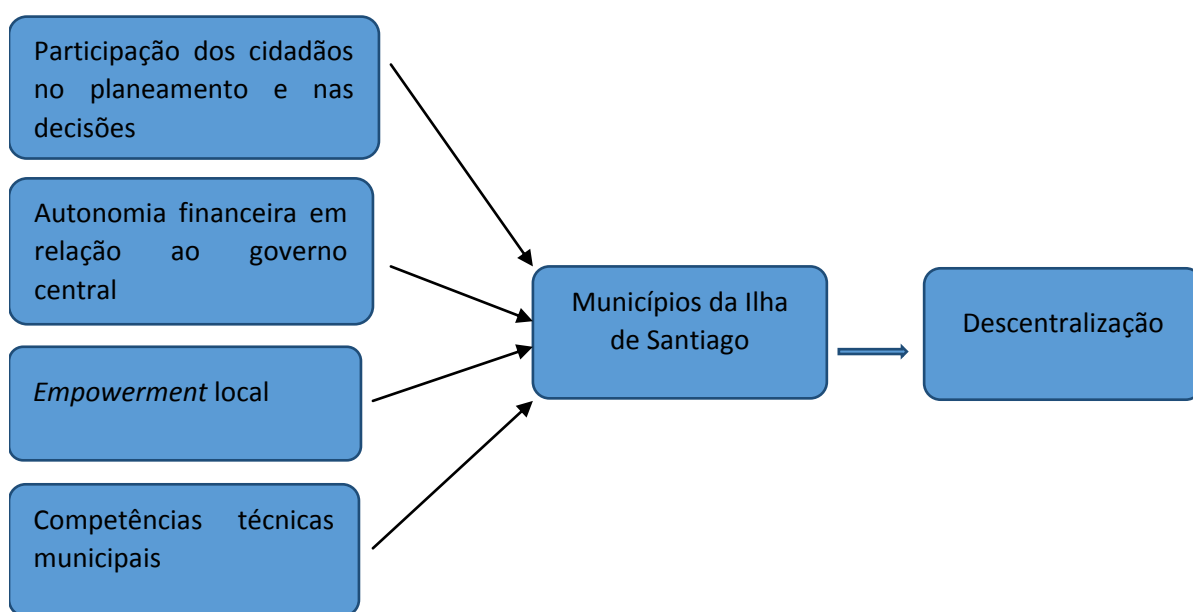
H4: A deficiente qualificação das burocracias e competências técnicas municipais afecta a qualidade das decisões e a promoção do desenvolvimento local em CV. Percebe-se uma certa ligação entre as transferências de funções e atribuições da esfera nacional para os níveis locais, a eficiência administrativa e a capacidade técnicas das burocracias locais em prover adequadamente bens e serviços. Pensamos que a capacidade de planeamento e implementação

²⁷ Apud Costa (1998). Ao analisar o novo enfoque do BM sobre o Estado, avança que a implementação de uma correta descentralização dos serviços públicos exigiria, portanto, o desenvolvimento de mecanismos de articulação e cooperação entre os diversos níveis de governo, assim como a existência de políticas de assistência técnica e administrativa que elevem minimamente a capacidade de organização no nível subnacional.

de políticas públicas é um condicionante muito importante, pois determina a capacidade gestora dos governos locais.

Esquemáticamente, podemos ilustrar o modelo de análise da forma seguinte, onde cada uma das setas (H1, H2, H3 e H4) representa uma hipótese e, do lado esquerdo, as variáveis independentes. A coluna do lado direito indica a variável dependente e, no meio a variável moderadora, como determinante para que ocorra determinado efeito.

Figura 1: Modelo de análise



Fonte: Elaboração própria

2.3. A descentralização em Cabo Verde

2.3.1. Caracterização do País

Cabo Verde é um país insular, arquipelágico, formado por dez ilhas vulcânicas, das quais nove habitadas e vários ilhéus desabitados. Situa-se em pleno Oceano Atlântico, aproximadamente a 500 km da costa ocidental da África. As ilhas cobrem no seu conjunto uma área de 4033 km². Com um clima árido (ou semiárido, localizado na zona subsaheliana), caracteriza-se por

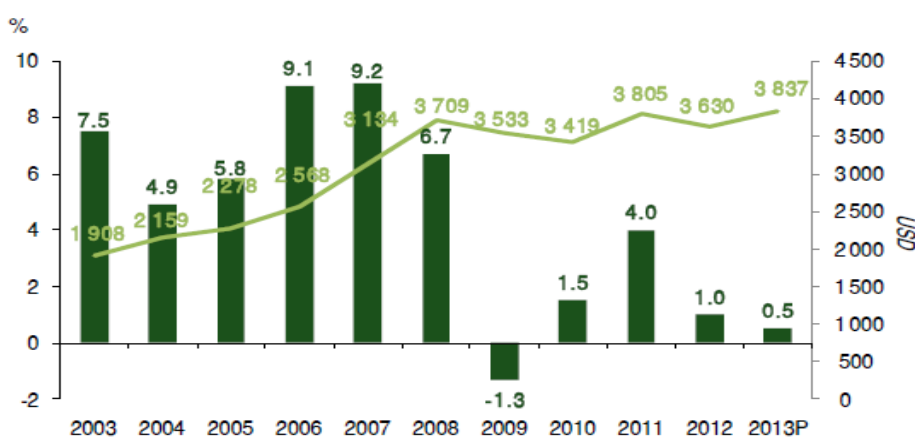
uma longa estação seca e um curta estação pluviosa. Segundo os dados do Censo 2010, a população cabo-verdiana rondava os 500.000 habitantes.

Desde a independência nacional, em 1975, e decorridos 25 anos após as primeiras eleições multipartidárias, que o país vem conhecendo progressos na consolidação da democracia, marcado pela estabilidade política e alternância do poder. É o país lusófono melhor avaliado no índice de democracia, pela revista *The Economist* que examina o estado da democracia em 167 países do mundo, ocupando a 31ª posição, de acordo com os dados de 2014²⁸.

Apenas 10% do território Nacional estão classificados como terra cultivável e o país dispõe de escassos recursos naturais. Apresenta vulnerabilidades estruturais, associadas à reduzida dimensão territorial, insularidade, escassez de recursos naturais, inclusive água, agravada pelas secas prolongadas e pelo solo pobre em várias ilhas, forte pressão demográfica sobre os recursos, exiguidade do mercado de trabalho e pobreza. Apesar de uma percentagem significativa da população viver na zona rural, a agricultura e a pecuária são pouco desenvolvidas e têm pequena participação no PIB.

Entretanto, Apesar do clima árido e do seu terreno montanhoso, tem vindo a desenvolver-se rapidamente e, em Dezembro de 2007, Cabo Verde deixou de figurar na lista dos Países Menos Desenvolvidos das Nações Unidas (BM,2015).

Evolução da taxa de crescimento do PIB e PIB per capita, 2003-2013



Fonte: FMI

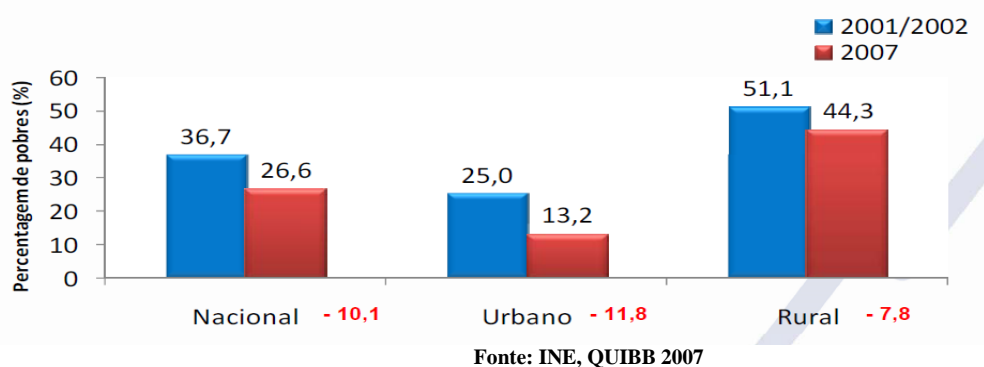
²⁸ Democracy index 2014: Democracy and its discontents - *The Economist Intelligence Unit*. De acordo com o levantamento de 2014, Cabo Verde caiu quatro posições relativamente ao ano anterior (27º).

Em 2014, Cabo Verde situou-se em 122º lugar, entre os 188 países, no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD²⁹, e o país está em vias de cumprir todos (com exceção de um) os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, até o final de 2015 (PNUD,2015)

Porém, alguns desafios se colocam ao desenvolvimento do país. A diversificação da economia, a redução do desemprego, a incidência e a intensidade da pobreza, particularmente no meio rural, são alguns dos aspectos relevantes e restritivas da economia nacional.

Aliás, relativamente à questão da pobreza em Cabo verde, os dados do QUIBB realizado em 2007, demonstram que 26,6% da população cabo-verdiana é pobre, e que a pobreza manifesta-se de forma mais evidente no meio rural, do que no meio urbano. Embora houvesse uma diminuição da pobreza no período compreendido entre 2001 e 2007, o seu combate tem sido um dos grandes desafios que o país vem enfrentando.

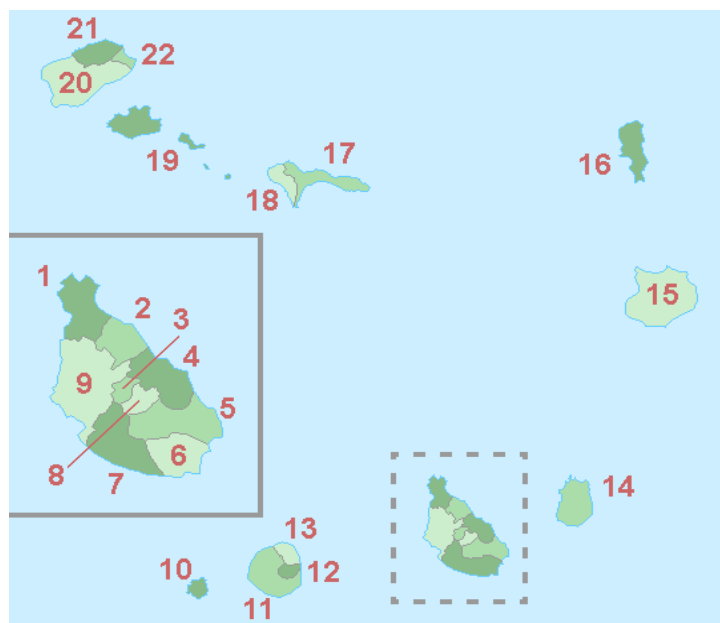
Evolução da população pobre segundo o meio de residência



A divisão administrativa oficial do país, desde 2005, abarca 22 concelhos e 32 freguesias. A nível administrativo, logo abaixo do governo, encontram-se os municípios, que administram os concelhos, e abaixo destes, as delegações municipais que administram as localidades. Os municípios, por sua vez, são constituídos por uma câmara municipal — órgão executivo — e por uma assembleia municipal — órgão deliberativo. Não obstante a CRCV reconhecer a possibilidade da existência de autarquias supra e infra - municipais, Cabo Verde possui apenas os municípios como base autárquica.

²⁹ Democracy index 2014: Democracy and its discontents - The Economist Intelligence Unit. Segundo o Relatório, Cabo Verde apresenta um IDH de 0,646, acima da média da região África Subsaariana.

Figura 2: Divisão Administrativa do País



Fonte: www.wikipedia.org

1. Tarrafal; 2. São Miguel; 3. São Salvador do Mundo; 4. Santa Cruz; 5. São Domingos; 6. Praia 7. Ribeira Grande de Santiago; 8. São Lourenço dos Órgãos; 9. Santa Catarina; 10. Brava; 11. São Filipe; 12. Santa Catarina do Fogo; 13. Mosteiros; 14. Maio; 15. Boavista; 16. Sal; 17. Ribeira Brava; 18. Tarrafal de São Nicolau; 19. São Vicente 20. Porto Novo; 21. Ribeira Grande; 22. Paul

Não obstante a grande maioria da população residir em centros urbanos (61%), em 16 dos 22 Concelhos a população rural é maior do que a urbana³⁰.

2.3.2. Perspectiva histórica da descentralização em Cabo verde

Otayek (2007) aponta o carácter exógeno e forçado das reformas descentralizadoras no continente africano. Entende que tais reformas foram impulsionadas pelos investidores internacionais e impostas a estados subsarianas que dispõem de uma margem de manobra muito pequena, em virtude da dramática degradação da sua situação económica e financeira.

³⁰ Dados do Censo 2010 (INE) mostram que o Concelho com maior população, e praticamente toda a sua população tida como zona urbana (97,1%), é Praia, e que possui quase o dobro da população do segundo Concelho mais populoso que é São Vicente, onde 92,5% da população está na área urbana. Com excepção dos dois Concelhos, quase 62% da população de Cabo Verde ainda reside em zonas rurais.

A partir de 1975, altura em que Cabo Verde ascendeu à independência, registaram-se mudanças significativas em termos de modernização do quadro legislativo, no tocante ao envolvimento da sociedade civil, poder local e descentralização.

A primeira Constituição da República (1980) estabelecia que o Estado promove a criação e apoia a acção das colectividades territoriais descentralizadas, e a possibilidade deste transferir “determinadas actividades que elas aceitam assumir”. Estabelecia, ainda, que “ os órgãos do poder local baseiam-se na participação popular e apoiam-se na iniciativa e capacidade criadora das comunidades locais”³¹.

Durante o referido período, várias acções foram levadas a cabo pelo governo, como a instituição da figura de ‘Delegado do Governo’, criação de órgãos municipais (o Conselho Deliberativo e o Secretariado Administrativo), Comissões de moradores, visando a promoção das massas na “reconstrução nacional”³².

Entretanto, a afirmação efectiva da descentralização e do poder central, acontece a partir de 1991, com a realização das primeiras eleições livres e democráticas dos órgãos municipais e com um quadro jurídico – institucional consistente, que transfere aos municípios um conjunto de atribuições, competências e responsabilidades, bem como a afectação de recursos humanos, materiais e financeiros, a apoio no planeamento e na execução de políticas públicas visando o desenvolvimento local.³³

A percepção é que, em Cabo Verde, a descentralização tem funcionado como o principal promotor do desenvolvimento local, e um factor determinante no desenvolvimento do país. Convém, portanto, analisar os ganhos em termos de participação da sociedade civil e de melhoria nas condições de vida das populações.

Mais recentemente foi publicada a Lei nº 69/VII/2010, de 16 de Agosto, que veio estabelecer o quadro da descentralização administrativa, bem como o regime das parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local. O propósito do diploma é, além de oferecer esclarecimento conceitual a nível de descentralização administrativa, instituir um regime

³¹ Importa-se referir que a propalada “participação das massas” insere-se, como já referimos, no contexto do regime de partido único e da “democracia nacional revolucionária” instituída.

³² Refira-se que os representantes eram nomeados pelo governo e administração caracterizava-se por uma forte centralização de competências. Portanto, parece óbvio que representavam a extensão do poder central (desconcentração), do que poderes autónomos instituídos.

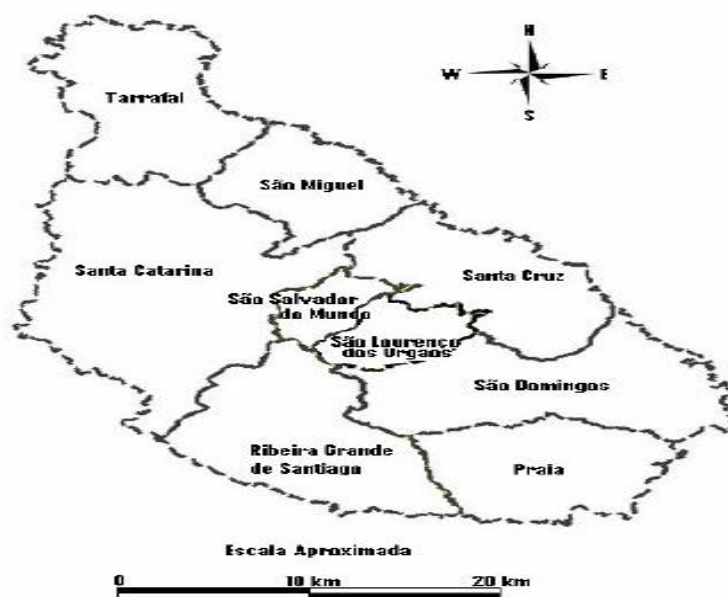
³³ Como referido, vários diplomas legais foram criados neste período visando a consolidação do poder local; além da CRCV, podemos destacar o Decreto-Lei nº 87/92, de 16 de Julho, a Lei 134/IV/95, de 03 de Julho e o Decreto-lei 61/99, de 11 de Outubro.

jurídico, as categorias, bem como os critérios para a criação, alteração e extinção das autarquias locais, e clarificar o processo de transferência de atribuições do Estado para as autarquias locais.

Convém ressaltar que nos vários planos e documentos³⁴ de estratégia de governação elaborados pelo governo, e devidamente enquadrados dentro dos sucessivos programas de governo, é notória a importância conferida à questão da descentralização e do poder local (municipal), na construção de políticas, directrizes e estratégias de desenvolvimento, sendo um factor de coesão social e eficiência na despesa pública.

2.3.3. Caracterização dos Municípios em estudo: Santa Catarina, Santa Cruz e São Salvador do Mundo

Figura 3: Municípios da Ilha de Santiago



Fonte: www.researchgate.net

A ilha de Santiago é a maior do arquipélago de CV, pertencente ao grupo do Sotavento. Estende-se por cerca de 75 km de comprimento, no sentido norte-sul e cerca de 35 km de largura. É a ilha que mais contribui para o Produto Interno Bruto (PIB) de Cabo Verde com um peso de 52,3% em 2002 e de 53,2% em 2012, de acordo com os dados do INE.

³⁴ Ver: Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005 (PND); Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP I 2004-2008; DECRP II 2008-2012 e DECRP III 2012-2016)

Tabela 1: Divisão administrativa da Iha

Ilha	Concelho	Freguesia	Cidade
Santiago	Praia	Nossa Sra. da Graça	Cidade da Praia
	São Domingos	Nossa Senhora da Luz	Sao Domingos
		São Nicolau Tolentino	
	Santa Catarina	Santa Catarina	Assomada
	São Salvador do Mundo	São Salvador do Mundo	Achada Igreja
	Santa Cruz	Santiago Maior	Pedra Badejo
	São Lourenço dos Órgãos	São Lourenço dos Órgãos	João Teves
	Ribeira Grande de Santiago	Santíssimo Nome de Jesus	Cidade Velha
		São João Baptista	
	São Miguel	São Miguel Arcanjo	Calheta
Tarrafal	Santo Amaro Abade	Tarrafal	

Fonte: Elaboração própria (com base nos dados da www.interface.gov.cv)

Santiago alberga a maioria da população de CV – 56%, e a Cidade da Praia é o mais povoado, albergando ligeiramente mais de um quarto da população total do país (27%). De igual modo, acolhe cerca de 48% da população da ilha³⁵.

2.3.3.1. Município de Santa Catarina

O município de Santa Catarina situa-se na parte central e litoral da ilha de Santiago. É o segundo maior município da ilha, abarcando uma superfície de 274 Km².

A sede do município é a Cidade de Assomada, a qual dista cerca de 44 km da cidade da Praia, capital do país. No final do séc. XIX, o concelho de Santa Catarina ocupava a metade Norte da ilha, enquanto a metade sul pertencia ao concelho da Praia.

Conta com uma população de 43.297 habitantes, dos quais 20.263 são homens e 23.034 são mulheres. Considerando a dinâmica populacional dos últimos trinta anos, apresenta uma nítida tendência para um crescimento continuado de sua população, embora de uma forma não muito intensa, tal como consta da projecção estimada pelo INE para a Ilha do Santiago.

Localizado estrategicamente no centro da ilha de Santiago, e sendo um município essencialmente rural, a actividade económica baseia-se principalmente no tradicional sector

³⁵ INE, Censo 2010.

agrícola, com destaque para a agricultura de sequeiro, no comércio, na silvicultura e na pesca³⁶.

Em relação à actividade pecuária, o município sobressai pela excelência nos seus efectivos bovinos e caprinos³⁷. Ultimamente, regista-se uma crescente importância do sector do comércio e serviços no município. Embora o município possua excelentes potencialidades (com paisagens de rara beleza natural e com localidades de particular interesse) para o desenvolvimento do turismo, o sector não constitui um ramo dinamizador da economia local, não tem sido devidamente aproveitado.

Relativamente à agricultura, o município detém o maior potencial agrícola de sequeiro e de regadio a nível de Santiago, com um grande peso a nível nacional. A pesca praticada no município é de carácter artesanal, limitando-se à zona costeira e praticada principalmente em duas regiões: Ribeira da Barca e Rincão. Os pescadores dispõem de poucos recursos em termos de materiais e equipamentos de pesca.

O sector do comércio é de particular importância para o município de Santa Catarina, ocupando o segundo lugar no cômputo geral da ilha de Santiago. O comércio retalhista expande a um ritmo intenso, com efeitos positivos na geração de auto-emprego.

Segundo o Censo 2010, a população activa do município era de 28.302 habitantes, correspondendo a uma Taxa de Actividade de 53%. A população ocupada é de cerca de 13.464 indivíduos, dos quais 51,4% do sexo masculino e 48,6% do sexo feminino. Cerca de 9,9% da população activa está desempregada e a taxa de sub-emprego é de 27,5%. Cerca de 43% da população vive na pobreza, ou seja tem um consumo em valor inferior a 590 dólares por ano.

A taxa de alfabetização no concelho é de 77,1% para a população de 15 anos ou mais e de 96,2% para a população juvenil (15 a 24 anos):

³⁶ Dados do INE (IMC 2014) indicam que a taxa de desemprego no concelho é de 15,1%.

³⁷ Segundo o Recenseamento Pecuário de 1994/95, Santa Catarina é a nível nacional, o detentor do maior efectivo de caprinos e bovinos e o segundo de suínos

Tabela 2: Taxa alfabetização no Concelho SC

Indicador	Nível de ensino	
	Básico	Secundário
Taxa líquida de escolarização	92,2%	72,3%
Taxa de abandono escolar	2,7%	4,2%

Fonte: Delegação MED/dados 2013

No município vivem cerca de 8.586 agregados familiares. Destes, apenas 46,7% vivem em alojamentos com ligação à rede pública de água, mas cerca de 67.8% tem electricidade³⁸. Em Santa Catarina quase todos os agregados familiares vivem em alojamentos clássicos (99,9%), ou seja praticamente ninguém vive em garagens, barracas, contentores, fabricas etc. em síntese, segundo os dados do Censo 2010, cerca de 47 em cada 100 agregados familiares tem nível de conforto médio, alto ou muito alto.

2.3.3.2. Município de Santa Cruz

O Município de Santa Cruz localiza-se na parte leste da ilha de Santiago e é um dos nove concelhos desta, cobrindo uma superfície total de 149,30 Km², correspondente a 15,1% da área total da ilha. A sede do concelho é a cidade de Pedra Badejo.

Foi criado em 1971, quando duas freguesias do antigo Concelho de Santa Catarina foram separadas para formar o Concelho de Santa Cruz. Em 2005, uma freguesia a sul foi separada para constituir o Concelho de São Lourenço dos Órgãos.

Segundo dados do INE (2010), o município possui uma população de 26.609 habitantes, sendo 13.012 do sexo masculino e 13.730 do sexo feminino. A maioria dos habitantes do município vive em áreas rurais. Não obstante o solo ser fértil quanto à abundância da água, as duras condições de vida têm levado grande parte da população de Santa Cruz a migrar principalmente para a cidade da Praia.

³⁸ Dados do MITIE (2008) mostram que o acesso à electricidade, em todo o país, é hoje superior a 90%.

O município de Santa Cruz apresenta uma das maiores taxas de desemprego do país³⁹. As principais actividades económicas do município são a agricultura de regadio e sequeiro (como já referimos, possui uma das maiores áreas em agricultura de regadio do país em que as culturas de hortícolas e bananeiras ocupam um lugar importante), a pecuária e a pesca artesanal, pecuária, pequenas e médias empresas, sobretudo a nível marcenaria e carpintaria, mecânica, serralharia e outros.

A agricultura de regadio é praticada com maior expressão nas principais bacias hidrográficas do município. Possui uma das maiores áreas em agricultura de regadio do país, onde as culturas de banana e hortícola ocupam um lugar muito importante.

No entanto, por causa das últimas secas, a actividade agrícola tem vindo a degradar-se pelo facto dos poços e ribeiras estarem a diminuir o seu caudal de água e, conseqüentemente, a gradual salinização dos solos. Este facto não está somente ligado à seca mas também, devido a sobre exploração da água subterrânea (poços e furos), extracção de inertes nas praias e prática do sistema de rega por alagamento.

A pesca artesanal representa a base de subsistência de muitas famílias. As actividades económicas da pesca e da agricultura têm sido praticadas em paralelo. O turismo, apesar de, pouco explorado ainda, pode ser uma saída para o desenvolvimento socioeconómico do município, por possuir condições geográficas e naturais atraentes para a prática tanto de montanha, como de praias de areias negras. A pecuária é uma das actividades económicas com maior índice dos activos no município de Santa Cruz. Refira-se a existência de actividades comerciais significativas, com destaque para as pequenas casas comerciais, minimercados, venda a retalho, serviços de restauração, etc.

Relativamente à Educação, a taxa líquida de escolarização no ensino básico é de 91,90% e no secundário 44,90%. No município vivem cerca de 5.659,00 agregados familiares dos quais cerca de 56,95% vivem em alojamento com ligação à rede pública de água e cerca de 70,39% da população dispõe de electricidade como fonte de energia. Mais de 96,00% dos agregados familiares em Santa Cruz vivem em alojamentos clássicos.

³⁹ Segundo INE (IMC 2014) a taxa de desemprego é de 14,6 %.

2.3.3.3. Município de São Salvador do Mundo

São Salvador do Mundo (SSM) é um município recentemente criado - em 2005, quando uma freguesia do antigo Concelho de Santa Catarina foi separada para dar lugar ao Concelho. Fica situado no coração da Ilha de Santiago. Possui uma área de 30 Km² de superfície e concentra uma população que ronda os 9.000 habitantes, sendo 4.070 do sexo masculino e 4.607 são mulheres. A sede do município é a cidade de Achada Igreja.

Localizado estrategicamente e sendo um município essencialmente rural e recém-criado, a actividade económica de São Salvador do Mundo baseia-se fundamentalmente no tradicional sector da agricultura, com destaque para a agricultura de sequeiro, na pecuária e no comércio de artesanato. A dinâmica do desenvolvimento do município passa essencialmente pelo investimento e modernização no sector agro-pecuário, não descorando a vertente do turismo rural e/ou ecológico. O comércio está concentrado em estabelecimentos situados na sua maioria na cidade de Achada Igreja, com prevalência para o comércio de produtos alimentares e bebidas em pequenas lojas.

O município tem potencialidades no domínio do turismo rural e de montanha mas não dispõe ainda de infra-estruturas mínimas de alojamento dos turistas. É um município essencialmente agrícola e apresenta fortes potencialidades neste sector. Os vários vales e encostas que constituem a Bacia Hidrográfica dos Picos e um clima propício para a prática de várias culturas, faz de São Salvador do Mundo um dos locais de Santiago com maior potencial agrícola a nível da Ilha e do País, representando um peso significativo a nível nacional.

A agricultura mais praticada é a de sequeiro e, estima-se que perto de 95% dos terrenos agrícolas de SSM são cultivados em regime de sequeiro e apenas 4% o são em regime de regadio em que desses 4%, 3% são em regime permanente contra 1% em regime temporário. A nível da pecuária, continuam as formas de exploração e os sistemas de criação baseados em técnicas mais rudimentares e predominantemente do tipo tradicional, variando conforme a espécie considerada e as condições climáticas da zona.

Segundo Censo de 2010, a população activa do município de São Salvador do Mundo era de 2.628,00 correspondendo a uma taxa de actividade de 65,16%. Apresenta uma taxa de desemprego de 7,60% da população activa e cerca de 34,80 % da população vive na pobreza.

Relativamente ao sector da educação, a taxa líquida de escolarização no ensino básico é de 88,90% e no secundário 51,80%.

No município de SSM vivem cerca de 1.701,00 agregados familiares dos quais cerca de 5,70% vivem em alojamento com ligação à rede pública de água e cerca de 71,51% da população dispõe de electricidade como fonte de energia, e mais de 88,00% dos agregados familiares em São Salvador do Mundo vivem em alojamentos clássicos.

CAPÍTULO 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. Modelo conceptual

A nossa intenção é analisar, de forma comparada, os Municípios cabo-verdianos. Nesta pesquisa utilizou-se a técnica do estudo de caso, visando estudar as competências dos municípios enquanto esfera do poder decisório, os mecanismos de participação dos cidadãos nas decisões municipais, mecanismos de financiamento e a questão da autonomia destes em relação ao governo central, bem como discutir o nível técnico das competências municipais.

Para Yin (2001), um estudo de caso deve ter início pelo referencial teórico e é aplicado com o propósito de se compreender os diferentes fenómenos sociais em que não há uma percepção substancial sobre os limites entre o fenómeno e o contexto. Do mesmo modo, Ventura (2007) caracteriza os estudos de caso como os que têm foco em uma unidade ou múltipla, nos quais vários estudos são conduzidos simultaneamente (ex.: vários indivíduos, várias organizações), com o objectivo de ampliar a compreensão de um fenómeno.

A estratégia que iremos utilizar é a hipotético-dedutiva, com a formulação de hipóteses e, destas, deduzem-se conclusões que deverão ser testadas ou falseadas. Segundo Gerhardt & Silveira (2009), quando se têm algumas ideias conceituais, ou seja, quando os conhecimentos disponíveis sobre um determinado assunto são insuficientes para a compreensão de um fenómeno, surge o problema; e para tentar explicar o problema, são formuladas hipóteses. Portanto, no método hipotético-dedutivo se procuram evidências empíricas para derrubá-la. Quando não se consegue derrubar a hipótese, tem-se sua corroboração, o que, segundo Popper (1975), a hipótese se mostra válida, pois superou todos os testes, porém ela não é definitivamente confirmada, pois a qualquer momento poderá surgir um fato que a invalide.

O estudo de caso, embora possa estimular novas descobertas e enfatizar a multiplicidade de dimensões de um problema, apresenta as suas limitações, pois há uma dificuldade intrínseca em generalizar os resultados, e há que ter o cuidado de não envolver julgamentos implícitos, opiniões e preconceitos pessoais (Ventura, 2007).

3.2. População e Amostra

A nossa unidade de observação é a Gestão Municipal. Mostrar o impacto da descentralização e os seus resultados na melhoria da gestão pública local, tomando por base 03 Municípios da Ilha de Santiago (Santa Catarina de Santiago, Santa Cruz e São Salvador do Mundo). A análise comparada apresenta vantagens, visto que os municípios possuem a mesma estrutura formal de organização jurídica e política, sistema eleitoral e partidário, bem como as competências administrativas. Elegemos esses municípios porque apresentam, também, semelhança em termos de distribuição da população, conforme o “meio” de residência.

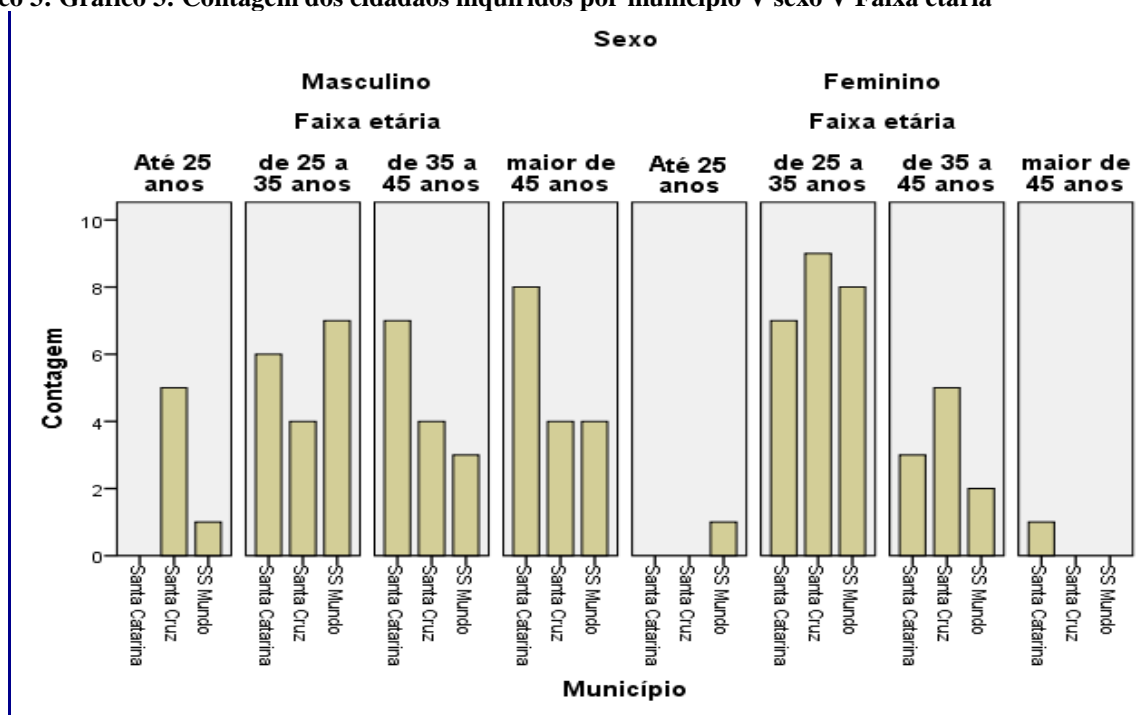
No que concerne ao tamanho da amostra, aplicamos questionários aleatoriamente a 89 cidadãos dos 03 municípios em estudo, sendo 53 do sexo masculino e 36 do sexo feminino. No tocante aos autarcas foram 18, sendo 14 do sexo masculino e 04 do sexo feminino, em efectividade de funções.

Tabela 3: Tabela 3: Distribuição dos inquiridos por Município, Sexo e Função na CM

Cidadãos inqu.	Frequência	Porcentual	Autarcas inqu.	Frequência	Porcentual
Santa Catarina	32	36,0	Presidente CM	3	16,7
Santa Cruz	31	34,8	Vereador(a)	15	83,3
SS Mundo	26	29,2	Total	18	100,0
Total	89	100,0			

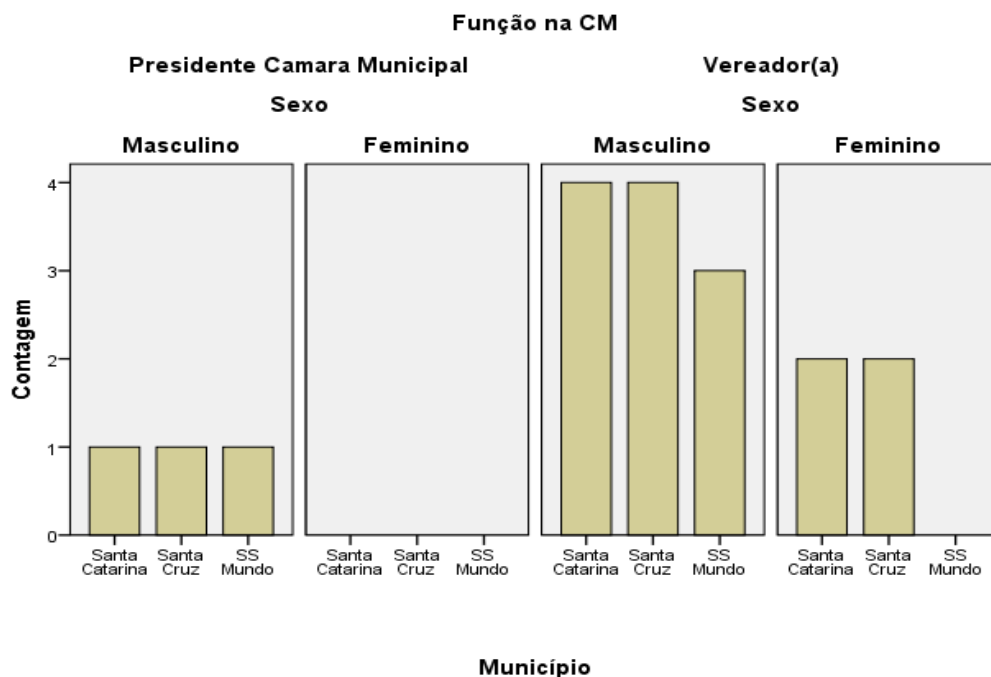
Fonte: Elaboração própria 1

Gráfico 3: Gráfico 3: Contagem dos cidadãos inquiridos por município V sexo V Faixa etária



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4: Gráfico 4: Distribuição dos Autarcas inquiridos por município V sexo V Função



Fonte: Elaboração própria

3.3. Estratégia para a colecta de dados

Com o propósito de avaliar a participação local nas decisões municipais, elaboramos dois questionários, com respostas semi-estruturadas: (I) aplicado aleatoriamente aos cidadãos dos três municípios em análise, com o objectivo de analisar a sua percepção relativa à participação destes na gestão municipal, e um outro (II) voltado para o executivo camarário – presidentes das CM e vereadores, visando avaliar a sua apreciação alusiva ao assunto, atendendo que são os principais actores políticos locais e desempenham um papel fundamental na promoção da descentralização nos respectivos municípios. O foco é estabelecer a relação entre o conhecimento dos mecanismos de participação e a efectiva prática participativa dos cidadãos em influenciar as decisões locais.

O questionário aplicado aos cidadãos abarca diferentes secções, como a apreciação concernente à importância e o grau de associativismo local, o conhecimento dos mecanismos e as formas de participação, bem como a influência da práxis participativa nas decisões municipais. O outro, orientado para o executivo camarário, abarca questões que nos permitem comparar, a opinião dos autarcas respeitante à situação da participação e influência dos cidadãos nas decisões municipais, e como estes são associados à execução de políticas. Achámos pertinente entrevistar, também, o Presidente da CMSC⁴⁰, tendo em conta que o mesmo já desempenhou as funções de Presidente da Associação Nacional dos Municípios Cabo-Verdianos (ANMCV).

Segundo Marconi e Lakatos (2003) um questionário é “um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. Porém, é um procedimento em que se pode apontar vantagens e limitações no seu uso. No caso em concreto, podemos avançar que o uso do questionário permitiu levantar a opinião política da população, atingindo grande número de pessoas simultaneamente em uma extensa área geográfica, garantindo o anonimato das pessoas. Acautelámo-nos, também, em testar antecipadamente as questões para assegurar que estivessem bem elaboradas, sobretudo a clareza e precisão de termos e a forma de questões.

Resumidamente, recolhemos os dados a partir de:

⁴⁰ Eng.º. Francisco Tavares

- Pesquisas empíricas voltadas para a avaliação da percepção da participação e das consequências da descentralização nas esferas locais, com entrevista directa ao autarca e ex-presidente da ANMCV, e questionário aos munícipes (e autarcas), construídas a partir de questões semiestruturadas, como instrumento de coleta de dados primários.
- Pesquisa bibliográfica, a partir de levantamento do acervo sobre o tema, visando recolher conhecimentos ou informações prévias sobre o assunto, em livros e artigos científicos;
- Pesquisa documental, na legislação relacionada ao assunto e em relatórios disponibilizados através estatística oficial dos municípios, instrumentos de gestão (orçamento, plano de actividades, balancetes), quadro de pessoal, relatórios, etc., e a partir de estudos já realizados.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planeamento, da coleta e da análise de dados. Aponta a coleta de evidências do estudo de caso em seis fontes: documentação, registos em arquivos, entrevistas, observações directas, observações participantes e artefactos físicos, e três princípios de coletas de dados: uso de variadas fontes de evidências, criação de uma base de dados do estudo de caso e a manutenção e o encadeamento de evidências. Portanto, a colecta de dados é geralmente feita com vários procedimentos qualitativos e quantitativos que podem ser incorporados ao produto final da pesquisa. Stake (2000) defende que o estudo de caso caracteriza-se pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação que pode abranger.

3.4. Técnicas de Análise de Dados

Para a análise descritiva dos dados levantados, utilizamos a aplicação Statistical Package for Social Sciences (SPSS). A partir das respostas dos questionários, vamos avaliar o conhecimento dos mecanismos de participação legais regulamentados, a percepção efectiva da participação, a frequência da sua utilização, a articulação e diálogo, os espaços de participação, a promoção (ou não) da descentralização e desconcentração municipal e o nível de associativismo local.

Relativamente à análise exploratória dos dados secundários, apoiamos nos documentos oficiais e análises já publicados, como o orçamento e contas de gerência dos municípios, o estudo diagnóstico sobre o processo da descentralização em CV (mandado efectuar pelo

governo) e outros estudos relevantes que nos permitissem analisar o peso das receitas municipais em relação ao PIB nacional, e o alcance das transferências da administração central nas receitas totais dos municípios, bem como os dados referentes à qualificação das suas competências técnicas (recursos humanos), ou seja, analisar as habilidades técnicas municipais porquanto garantia da qualidade no planeamento e execução de políticas públicas.

Andrade (2002) defende que a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os factos, registá-los, analisá-los e interpretá-los. Os resultados obtidos podem contribuir no sentido de identificar relações existentes entre os variáveis estudados de determinada população. Portanto, o pesquisador informa sobre situações, factos, opiniões ou comportamentos que têm lugar na população analisada.

Segundo Ventura (2007), no estudo de caso a coleta de dados geralmente é feita com vários procedimentos quantitativos e qualitativos: observação, análise de documentos, entrevista formal ou informal, história de vida, aplicação de questionário com perguntas fechadas, levantamentos de dados, análise de conteúdo etc. Há uma pluralidade de procedimentos que podem ser incorporados. Da mesma forma defende Yin (2001) que o estudo de caso não deve ser considerado exclusivamente qualitativo, pois, este pode envolver características quantitativas; a incorporação de outras técnicas pode beneficiar a pesquisa. Portanto, é adequado considerar todas as evidências, visando um boa análise dos dados colectados.

CAPÍTULO 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS OBTIDOS

4.1. Avaliação das hipóteses

O presente capítulo destina-se à apresentação e discussão dos dados colectados no processo da pesquisa, com o propósito de averiguar se os resultados condizem com os objectivos e as hipóteses formuladas.

4.1.1. H1: A participação dos cidadãos na elaboração de políticas, nas decisões locais e na fiscalização da acção dos municípios é extremamente limitada

Como vimos anteriormente, existe uma certa convicção de que o município seja o espaço onde existe maior possibilidade de os cidadãos (actores individuais ou colectivos), participarem directamente no planeamento de políticas e nas decisões locais. Esta participação traduzir-se-ia no efectivo controlo sobre a acção dos governantes locais e na transparência em termos de gestão.

A maioria dos inquiridos (cerca de 90%) consideram importante ou muito importante o papel das associações para o desenvolvimento local, e reconhecem a relevância da participação dos cidadãos na gestão municipal.

Porém, quando indagado sobre o seu entendimento a respeito da participação dos cidadãos nas grandes decisões do município ou, se a CM costuma consultar os munícipes na tomada de decisões, o entendimento da maioria é que nunca ou raras vezes, as suas opiniões fazem parte das escolhas municipais.

O EM estabelece que as actas das reuniões da AM são públicas, podendo ser consultadas por qualquer cidadão no local em que funcionar a assembleia, enquanto as actas das reuniões da CM não são públicas, mas podem ser passados certidões a quem demonstrar ter interesse na sua obtenção.

Tab. 4: A CM quando toma uma decisão, consulta os munícipes?

	Frequência	Percentual
sempre	5	5,6
às vezes	17	19,1
raramente	26	29,2
nunca	41	46,1
Total	89	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tab. 5: Os cidadãos participam nas grandes decisões do município?

	Frequência	Percentual
sempre	5	5,6
às vezes	23	25,8
raramente	30	33,7
nunca	31	34,8
Total	89	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tab. 6: Costuma consultar as deliberações da CM e AM?

	Frequência	Percentual
sempre	5	5,6
às vezes	21	23,6
raras vezes	17	19,1
nunca	46	51,7
Total	89	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tab. 7: Os diversos projectos municipais são discutidos publicamente?

	Frequência	Percentual
Sempre	5	5,6
Às vezes	30	33,7
Raramente	28	31,5
Nunca	26	29,2
Total	89	100,0

Fonte: Elaboração própria

Tab. 8: O município desenvolve iniciativas para aumentar a participação?

	Frequência	Percentual
muito	7	7,9
pouco	49	55,1
nada	33	37,1
Total	89	100,0

Fonte: Elaboração própria

Em relação aos autarcas, quando indagados se os cidadãos participam nas decisões municipais através de organizações reivindicativas, a maioria aponta como resposta “às vezes” ou “raras vezes”. E quando questionado se, após a decisão tomada, os cidadãos são associados à execução de políticas, a maioria (55,6%) responde às vezes.

Tab. 9: O município possui uma estr. de fomento à partic. dos cidadãos nas decisões municipais?

	Frequência	Percentual
sim	6	33,3
não	12	66,7
Total	18	100,0

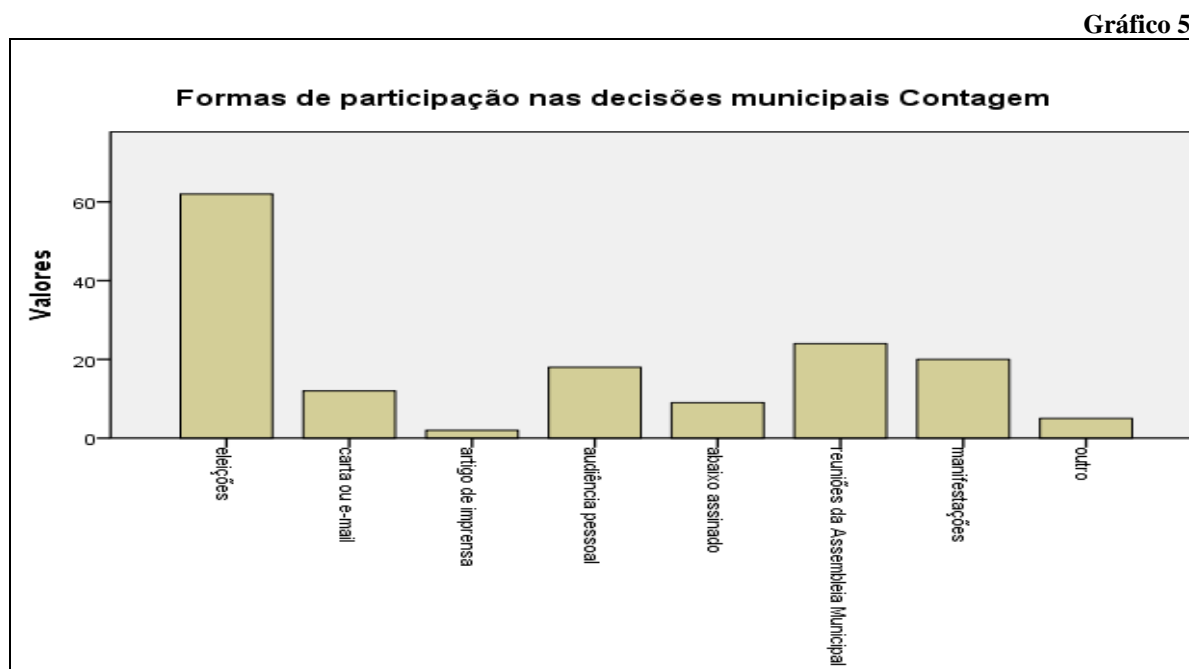
Fonte: Elaboração própria

Tab. 10: Os cidadãos participam através organ. reivindicativas?			Tab. 11: Após a decisão tomada, os cidadãos são associados à execução de políticas?		
	Frequência	Percentual		Frequência	Percentual
sempre	2	11,1	sempre	5	27,8
às vezes	8	44,4	às vezes	10	55,6
raras vezes	6	33,3	raras vezes	1	5,6
nunca	2	11,1	nunca	2	11,1
Total	18	100,0	Total	18	100,0

Fonte: Elaboração própria

Percebe-se um certo distanciamento, tanto por parte dos cidadãos em informar e influenciar o exercício do poder, como da parte dos autarcas, os verdadeiros decisores, em envolver os cidadãos no processo de definição de prioridades e execução de políticas.

Questionado sobre a(s) forma(s) de participação dos cidadãos nas decisões municipais, a maioria dos cidadãos inquiridos assinala as “eleições” como a mais recorrente. E quando incitados a apontarem as organizações que exercem mais influência nas decisões municipais, os “partidos políticos” aparecem como a que mais predomina nas deliberações.

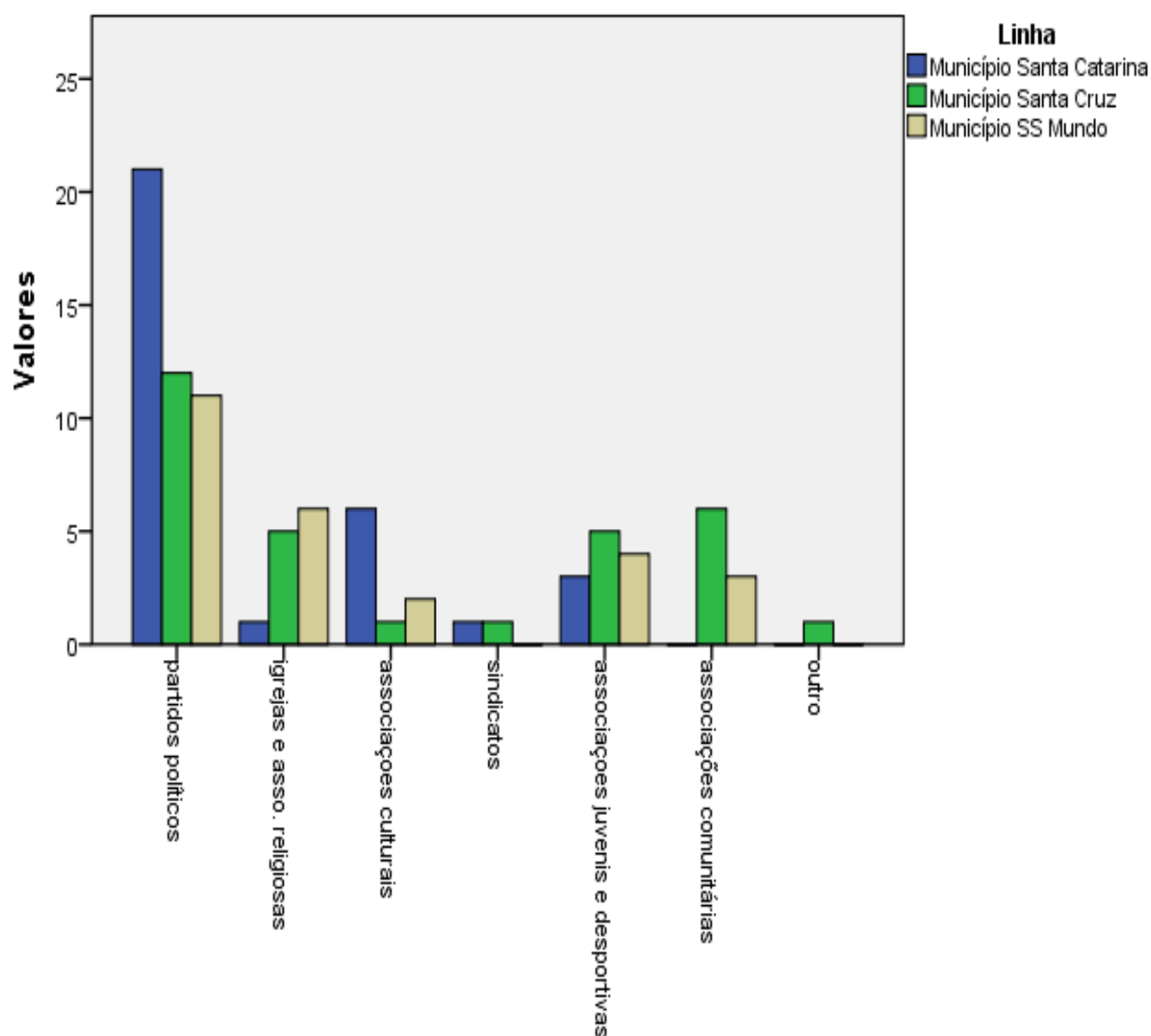


Esta constatação merece algum comentário. As eleições autárquicas em CV acontecem de 04 em 04 anos, em que os cidadãos escolhem os seus representantes municipais. A conclusão

deste estudo deve ser que o controlo dos cidadãos sobre a acção dos políticos locais é, no melhor dos casos, altamente imperfeito. As eleições não asseguram, por si só, que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos. E pode-se problematizar essa ligação: se cada representante defender opiniões e promover os interesses pessoais e do seu reduto eleitoral, será promovido o interesse comum? E se, uma vez eleitos, perceberem que os eleitores não têm interesses próprios?

Há, portanto, necessidade de combinar as eleições com outros mecanismos alternativos para que os cidadãos possam influenciar as decisões políticas. A participação indirecta através das eleições cria uma distância entre aquele que elege e os eleitos. Os cidadãos pouco interferem nas acções dos representantes.

Gráfico 6:
Que organizações exercem mais participação?



Fonte: Elaboração própria

Observa-se que no município de SC não houve nenhuma referência às associações comunitárias que, contudo, constituem a segunda opção no município de SCZ. Nota-se, também, uma forte influência das associações religiosas no município de SSM.

Comparativamente aos autarcas, quando questionado sobre organizações que exercem mais participação, estes adiantaram, da mesma forma, que a classe política é a que mais influencia as decisões da CM.

Gráfico 7



Fonte: Elaboração própria

É relevante salientar que nenhum dos autarcas inquiridos fez qualquer referência aos dirigentes associativos. É a classe política que, claramente, tanto no entender dos cidadãos, como no dos autarcas, imprime o teor às decisões municipais.

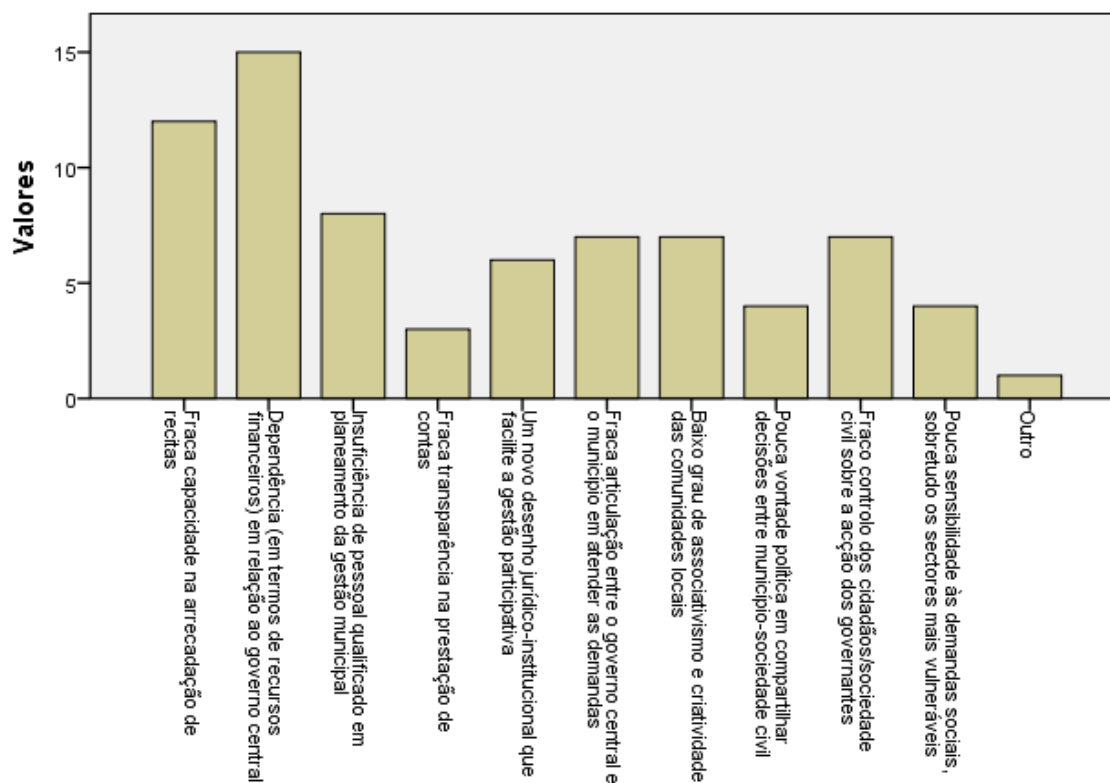
4.1.2. H2: A autonomia financeira é um factor condicionante da gestão municipal e estimula a submissão ao poder central (governo)

O regime financeiro dos municípios cabo-verdianos é regulado pela Lei nº 79/VI/2005, de 5 de Setembro (Lei de Finanças Locais), com o intento de garantir a autonomia financeira dos municípios e atenuando gradualmente a dependência do governo central.

Esta lei elenca as receitas municipais, especificando, dentre outras, os impostos e as taxas municipais (definindo quem pode criar novos impostos municipais), a participação no fundo de financiamento dos municípios (receitas provenientes dos impostos directos e indirectos do Estado), as comparticipações em receitas do Estado (produto da venda de terrenos estaduais incluídos zonas de desenvolvimento industrial, zonas turísticas especiais ou de parques industriais), donativos públicos e lucros de empresas municipais. Regula, também, a cooperação técnica e financeira, a contratar entre o governo e os municípios, na realização das atribuições destes e designadamente, em matéria de modernização administrativa e de execução de projetos municipais relevantes para o desenvolvimento regional e local.

Uma das questões colocadas aos autarcas dos municípios em análise foi “O que considera ser o maior problema da gestão pública municipal?”. A dependência (em termos de recursos financeiros) em relação ao governo central foi citada em 83% das respostas, seguida da “fraca capacidade de arrecadação das receitas” relatada em 67%.

O que considera ser o maior problema da gestão municipal?



Fonte: Elaboração própria

Um diagnóstico sobre o processo de descentralização em CV, mandado elaborar pelo Governo e apresentado em 2014⁴¹, mostra que o peso relativo dos indicadores municipais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) é nitidamente modesto, o total dos impostos municipais arrecadados pela administração municipal, não chega a 1% do PIB (dados de 2002-2012).

⁴¹ Estudo diagnóstico sobre o processo da descentralização em CV, Afrosndagem Lda.,2014

Tabela 12

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO P.I.B.												
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média
1. Impostos Municipais/PIB	0,70%	0,63%	0,66%	0,73%	0,90%	0,98%	0,97%	1,30%	1,50%	1,04%	0,90%	0,94%
2. Orçamentos Municipais/PIB	3,60%	4,16%	3,42%	3,78%	4,41%	5,62%	7,50%	8,61%	9,06%	10%	8,61%	6,27%
3. Despesas Correntes Municipais/PIB	2,08%	2,32%	2,40%	2,62%	2,59%	2,83%	3,12%	3,26%	3,37%	5,85%	2,43%	3,03%
4. Despesas Capital/PIB	1,39%	1,67%	0,88%	1,06%	1,63%	2,68%	4,21%	5,10%	5,15%	1,98%	1,52%	2,54%
5. Receitas Correntes/PIB	2,73%	2,40%	2,37%	2,87%	3,08%	4,11%	3,70%	4,19%	4,20%	3,78%	3,21%	3,41%
6. Receitas Capital/PIB	0,99%	1,47%	1,16%	1,37%	2,00%	2,08%	3,80%	4,42%	4,10%	1,65%	1,14%	2,12%
7. Evolução F.F. Municipios/PIB	1,20%	1,12%	1,19%	1,31%	1,55%	1,61%	1,64%	1,78%	1,83%	1,91%	1,77%	1,55%
8. Investimentos Municipais/PIB	1,32%	1,30%	0,81%	0,98%	1,56%	2,60%	3,93%	4,94%	4,80%	1,70%	1,14%	2,31%

Fonte: Afrosondagem Lda., 2014

Tabela 13: Peso de FFM nas receitas totais cobradas de 2002 a 2012

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media
SC	60%	64%	58%	58%	73%	73%	77%	81%	77%	96%	83%	45%	70%
SCZ	79%	74%	67%	87%	83%	83%	84%	90%	80%	84%	92%	39%	78%
SSM	0%	0%	0%	0%	90%	48%	82%	93%	90%	91%	95%	69%	55%

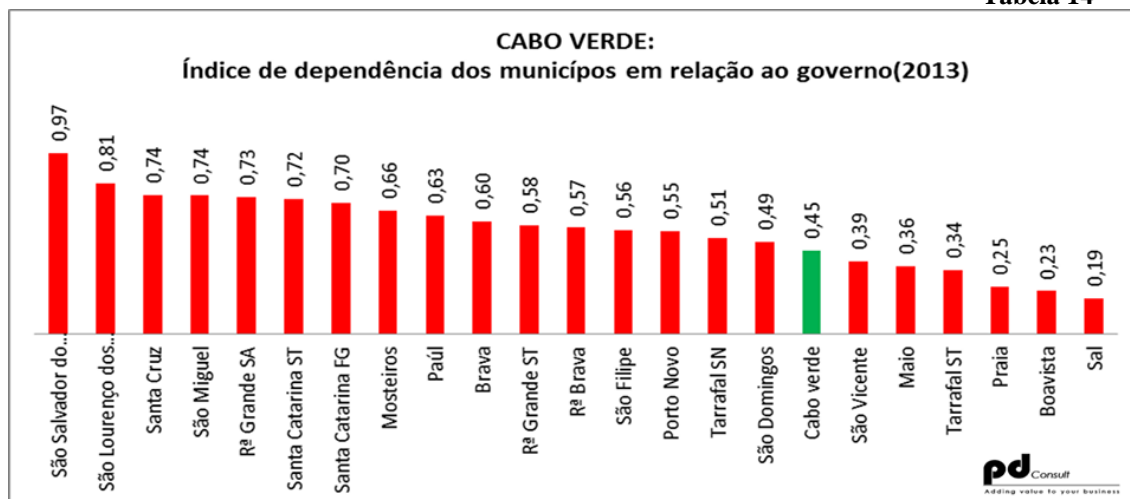
Fonte: Adaptação a partir do estudo da Afrosondagem Lda, 2014

O referido estudo exalta que a maior parte dos Municípios tem capacidade limitada para assumir a liquidação e cobrança dos impostos municipalizados, e que o reforço da autonomia financeira dos municípios, exige medidas de política no sentido de continuar a aumentar as transferências aos municípios, quer no âmbito do fundo de financiamento dos municípios (FFM), quer no do financiamento de programas de investimentos municipais, que devem ser suportados pelo Orçamento do Estado. Conclui que, com excepção dos municípios da Praia, S. Vicente e Sal, os impostos municipalizados não representam mais do que 10% dos orçamentos municipais.

Um outro estudo publicado recentemente (Abril 2015) pela PD Consult, sobre as Receitas Municipais (os dados reportam ao ano de 2013), conclui que, em Cabo Verde, apenas dois municípios são sustentáveis (Boa vista e Tarrafal/ST). Para calcular a sustentabilidade, a capacidade que os municípios têm de gerar receitas suficientes para cobrir as despesas, foram usados vários parâmetros: o indicador de sustentabilidade restrita (se as receitas próprias são suficientes para cobrir as despesas operacionais) e o indicador de sustentabilidade alargada (que leva em conta as transferências do governo central que o município recebe). O estudo

analisou, também, o empenho (capacidade e instrumentos próprios para arrecadar receitas) e a dependência (indicador de dependência de recursos externos, até que ponto o município depende das transferências de governos e organizações externas).

Tabela 14



O gráfico retrata a dependência dos municípios em relação às transferências do governo. Quanto mais se aproximam de 1, maior a dependência.

A fraca capacidade de arrecadação de receitas próprias, a elevada dependência financeira em relação a Administração Central e a não transferência regular de recursos, cuja participação está fixada por lei, foram algumas das fragilidades apontadas pelo estudo.

O presidentista da CMSC afirma que é urgente a “adoção de um Plano de Investimento Municipal (PIM) e aumento do FFM”, para que estas possam dar respostas às demandas crescentes nos municípios. Verifica-se um *desnível* entre atribuições e recursos, onde as demandas extravasam a capacidade de respostas.

4.1.3. H3: O fraco controlo associado ao *empowerment* dos cidadãos e grupos sociais limita a transparência e o desenvolvimento local em Cabo Verde

Neste particular, o intento é aferir se os cidadãos e os grupos sociais conhecem as formas e os mecanismos de participação, informação e gestão compartilhada, para que possam exercer o controlo efectivo sobre a acção dos governos locais, que garantam a transparência e o accountability.

Dos cidadãos inquiridos nos três municípios, 30,3% declararam ter uma filiação associativa, enquanto 69,7% responderam que não. Outrossim, quisemos avaliar se, além das formas de participação anteriormente referidas, os cidadãos conhecem outros mecanismos que permitem contestar as decisões municipais.

Tabela 15: Pertencer a uma Associação Local *Município

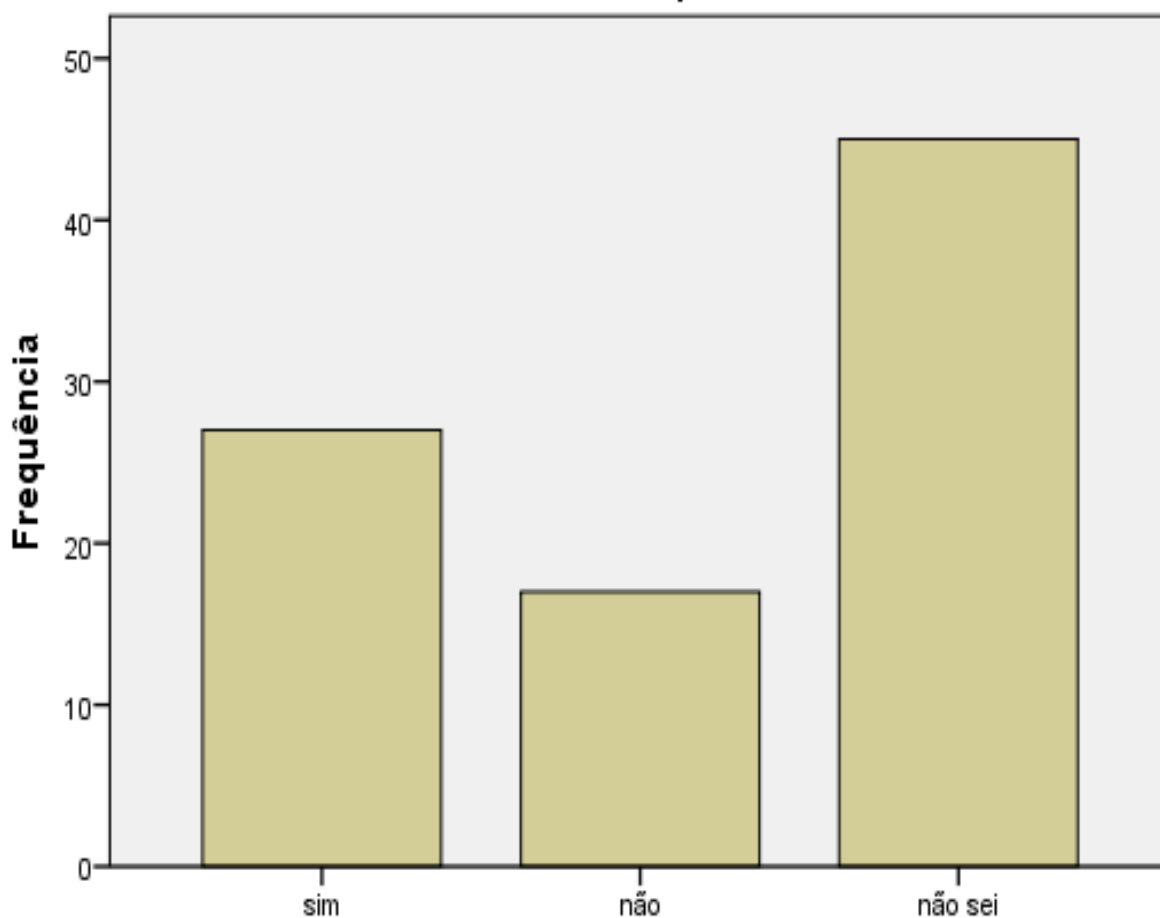
	Pertencer a uma Associação Local		Total
	Sim	Não	
Município Santa Catarina	8	24	32
Município Santa Cruz	10	21	31
Município SS Mundo	9	17	26
Total	27	62	89

Fonte: Elaboração própria

Segundo o Presidente da CMSC, o movimento associativo nos municípios de interior de Santiago é “relativamente denso e apresenta um potencial de crescimento grande. Falta alguma maturação e muita autonomia”. Aponta o carácter *exógeno* da criação dessas associações, ou seja, foram criadas pelos indivíduos que estão fora da comunidade, que têm informações sobre oportunidades e não *consequência* do impulso local. Entende que as associações devem “espelhar a imagem da própria comunidade e, em princípio, deveriam relacionar com o poder local”.

Segundo este dirigente, “falta uma etapa importante de descentralização em CV: entre as CM e as associações comunitárias, imposta pela LQDA”. Defende que só com as CM fortes e associações fortes, haverá o efectivo *empowerment* das comunidades locais. Portanto, comunidades locais organizadas “facilitam a implementação e apropriação de políticas públicas pelas comunidades, melhorando a eficiência da gestão pública”.

Considera que existem outros mecanismos p/ contestar as decisões municipais?



Fonte: Elaboração própria

Os cidadãos precisam de informações e instituições que forneçam informações, que aumentem a transparência da gestão e responsabilidade, e facilitem recompensar ou punir os responsáveis.

Qualquer governo local toma inúmeras decisões que afectam o bem-estar dos cidadãos, e estes têm apenas um instrumento para controlar tais decisões: o voto. Torna-se impossível controlar tais metas com um instrumento. Há necessidade destes conhecerem outras formas legais de participação.

A LQDA (Lei n.º 69/VII/2010 de 16 de Agosto) determina que as Autarquias Locais (no caso, municípios) devem ter, obrigatoriamente, um regulamento orgânico que, além de “estabelecer uma estrutura, organização e funções dos respectivos serviços, entre outros, regula os mecanismos pelos quais ela estabelece relações estreitas com a sociedade e assegura a

efectiva participação das populações respectivas na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas de âmbito municipal, regional ou local que lhes incumbam”.

O nosso propósito seria conferir se os cidadãos conhecem os mecanismos formais de participação, particularmente os que permitam contestar as decisões municipais, quais sejam o direito da iniciativa popular⁴² e acção popular⁴³.

Quanto aos autarcas, questionados se há, nos municípios, organizações de munícipes para avaliar as políticas postas em prática, ...

Ta. 16: Há organizações de munícipes para avaliar as políticas postas em prática?			Tab. 17: Qual o volume das decisões alteradas em resultado da participação dos cidadãos?		
	Frequência	Percentual		Frequência	Percentual
Sim	8	44,4	Alto	3	16,7
Não	10	55,6	Médio	9	50,0
Total	18	100,0	Baixo	3	16,7
			Nenhum	3	16,7
			Total	18	100,0

Fonte: Elaboração própria

Depreende-se, da resposta às questões colocadas aos autarcas, uma certa *inacção* por parte dos cidadãos em avaliar a execução de políticas; é perceptível, portanto, a pouca participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas.

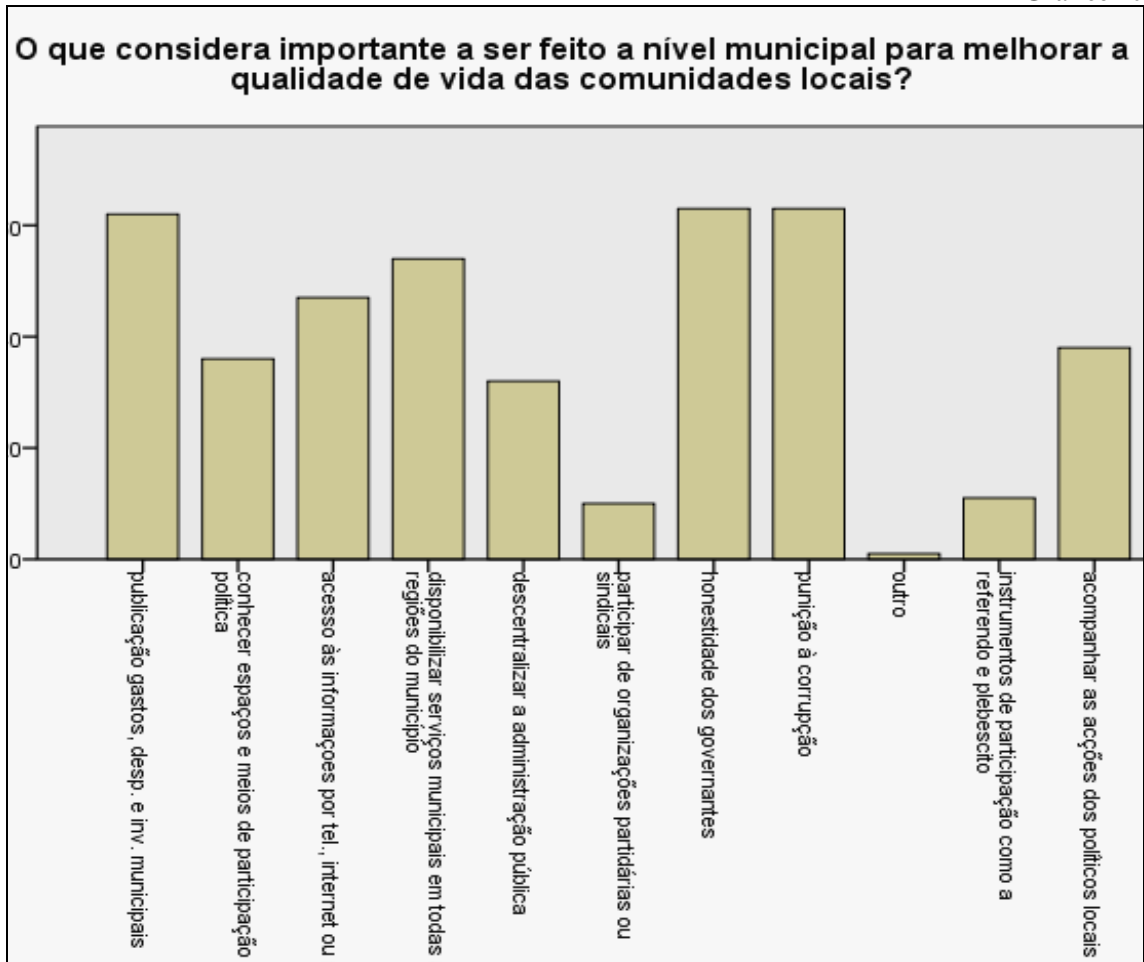
Um dos principais elementos da boa “governância” (OCDE, 2001) é a transparência e a prestação de contas, segundo o qual a acção e a tomada de decisões estão sujeitas à consideração da sociedade civil (dos sectores de administração, do parlamento, e autoridades externas), e gestão compartilhada das necessidades e objectivos locais.

⁴² O direito de iniciativa popular consiste em requerer ao órgão deliberativo da respectiva Autarquia Local que delibere sobre assunto de interesse local incluído no âmbito das suas atribuições.

⁴³ Os cidadãos, associação comunitária ou organização não-governamental podem: Intentar acção judicial contra a autarquia para manter, reivindicar e reaver bens ou direitos desta; b) Impugnar actos que tenha por ilegais e lesivos do interesse colectivo; c) Obter a condenação dos órgãos da Autarquia Local ou de entidades a quem ela tenha delegado atribuições ou tarefas administrativas

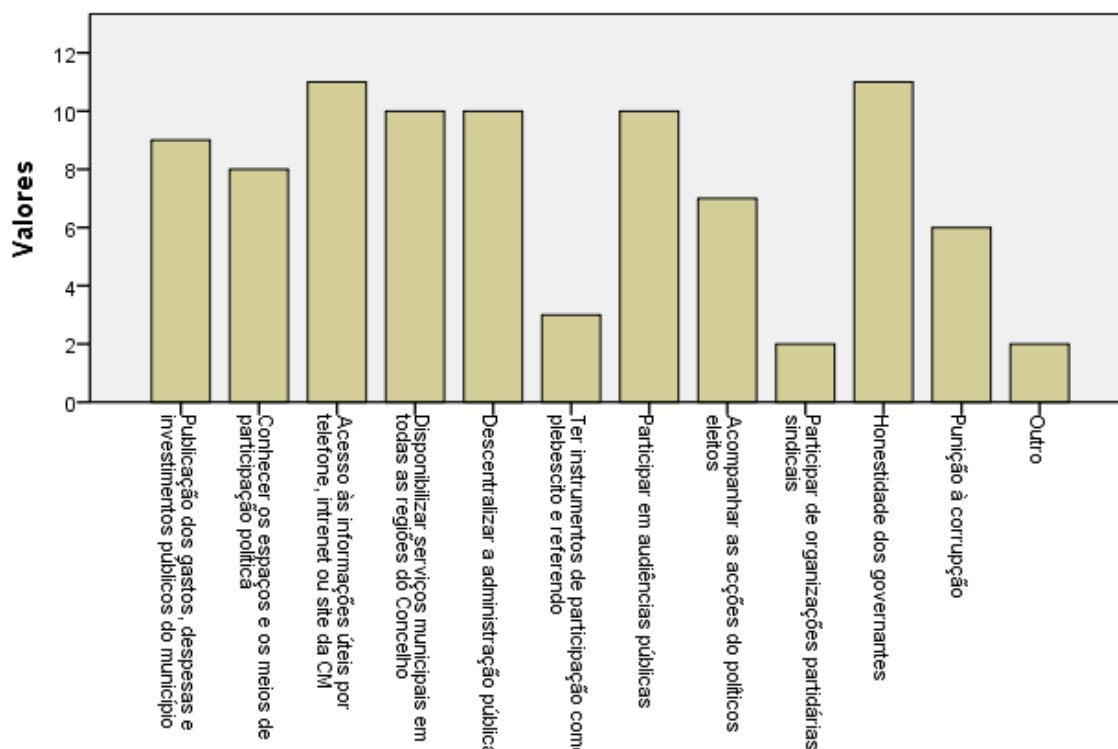
Perguntamos, tanto aos munícipes quanto aos autarcas, o que consideram importante a ser feito a nível municipal, para melhorar a qualidade de vida das comunidades locais. As respostas se encontram sintetizadas nos gráficos que se seguem:

Gráfico 10



Fonte: Elaboração própria

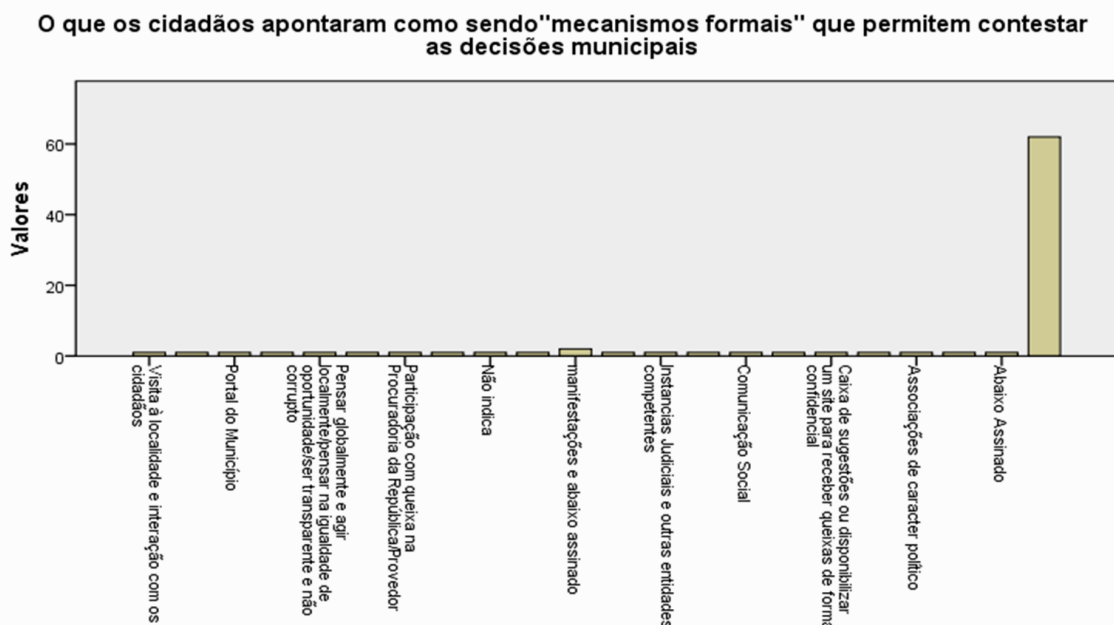
O que considera ser importante a ser feito a nível municipal para melhorar a qualidade de vida das comunidades?



Fonte: Elaboração própria

Como pode-se constatar no gráfico acima, quando questionado sobre “o que considera importante ser feito a nível municipal, para melhorar a qualidade de vida das comunidades locais”, as 03 sugestões mais citadas foram: (I) Honestidade dos governantes, (II) Punição à corrupção e (III) Publicação dos gastos, despesas e investimentos públicos do município. Considerando que a gestão pública é para todos, deduz-se que o comportamento dos governantes carece de alguma moralidade administrativa, uma certa necessidade de punir os corruptos, e que os cidadãos desconhecem as despesas e prioridades municipais, e que precisam conhecer as actividades do município e fiscalizarem o uso do dinheiro público. Vale ressaltar que a transparência nas actuações não é um bónus que a administração pode oferecer, mas uma obrigação.

Gráfico 12



Fonte: Elaboração própria

4.1.4. H4: A deficiente qualificação das burocracias e competências técnicas municipais afecta a qualidade das decisões e a promoção do desenvolvimento local em CV

Quisemos, com este levantamento, considerar os recursos humanos disponíveis a nível municipal, no planeamento e execução das decisões. O nosso objectivo é examinar a dimensão do quadro de pessoal técnico nos recursos humanos dos municípios, conforme a nomenclatura dos cargos no novo Plano de Cargos, Carreira e Salários para a Administração Pública

É quase unanimemente aceite pelos autores que a deficiência das habilidades técnicas e profissionais dos funcionários das organizações públicas, determinam a sua capacidade de execução de políticas.

Robbins (2008) refere que, “a qualidade da força de trabalho de uma organização resulta, em ampla medida, dos profissionais que são contratados para trabalhar nela. Se a organização contratar pessoas cujas habilidades são inadequadas, o desempenho não será bom,

independentemente dos esforços da administração em proporcionar motivação e liderança, criar grupos eficazes ou projectar actividades desafiadoras”.

Os dados recolhidos nesses municípios demonstram que a maioria dos funcionários está enquadrada no sector de saneamento que, geralmente é carenciada de habilidades técnicas no desempenho das suas tarefas específicas, de acordo com o novo PCCS⁴⁴. Portanto é fácil constatar que os municípios enfrentam dificuldades em termos de pessoal qualificado, o que pensamos ser um obstáculo no seu desempenho e, naturalmente, a fraca qualidade na provisão de serviços às comunidades.

No município de SC, de acordo com o Balanço Social 2015 facultado pela CMSC, o total de efectivos atinge a 662 funcionários. O quadro de pessoal técnico do município é diminuto, representando cerca de 4% do total dos efectivos.

Tabela 18: Distribuição dos Funcionários na CMSC

CENTROS DE CUSTOS	FEM.	MASC.	TOTAL	%
Assembleia Municipal	0	2	2	0,3%
Direcção da Educação e Formação	1	0	1	0,2%
Direcção da Juventude, Cultura e Desporto	8	12	20	3,0%
Direcção de Ambiente, Saneamento e Protecção Civil	205	127	332	50,2%
Direcção da Habitação e Promoção Social	84	4	88	13,3%
Direcção da Promoção da Economia Local	0	1	1	0,2%
Gabinete de Estudos, Planeamento e Projecto	2	1	3	0,5%
Gabinete Técnico Municipal	25	42	67	10,1%
Presidência da Câmara	3	14	17	2,6%
Secretária Geral	73	58	131	19,8%
TOTAL	401	261	662	100%

Fonte: Balanço Social CMSC

⁴⁴ O Decreto-Lei nº9/2013, de 26 de fevereiro, aprovou o novo PCCS. Este diploma veio estruturar o corpo dos funcionários públicos em duas grandes categorias: (I) os com elevado nível de qualificação técnica e que conformam a carreira do pessoal técnico, e (II) os cujo desempenho não exige especiais qualificações académicas e técnicas ou que exercem funções de carácter transitório.

Tabela 19: Caracterização dos RH segundo cargo

CARGOS	Total
Dirigentes e Chefias Operacional	25
Apoio Operacional	599
Assessores	2
Condutor do P. da Câmara	1
Presidente de A. Municipal	1
Presidente da C. Municipal	1
Secretário do Presidente C. Municipal	1
Secretário da Mesa A. Municipal	1
Técnicos	27
Vereadores a tempo inteiro	4
TOTAL	662

Fonte: Balanço Social CMSC

O município de São Salvador do Mundo (SSM) ostenta um quadro de pessoal de 168 funcionários. Deste, o quadro da carreira técnica é constituído por 05 técnicos, o que caracteriza 3%. Ressalvando o pessoal do quadro especial - autarcas e pessoal dirigente, mais de 80% do total é constituído pelo grupo de “apoio operacional”.

Tabela 20: Distribuição dos Funcionários por Categoria Profissional (SSM)

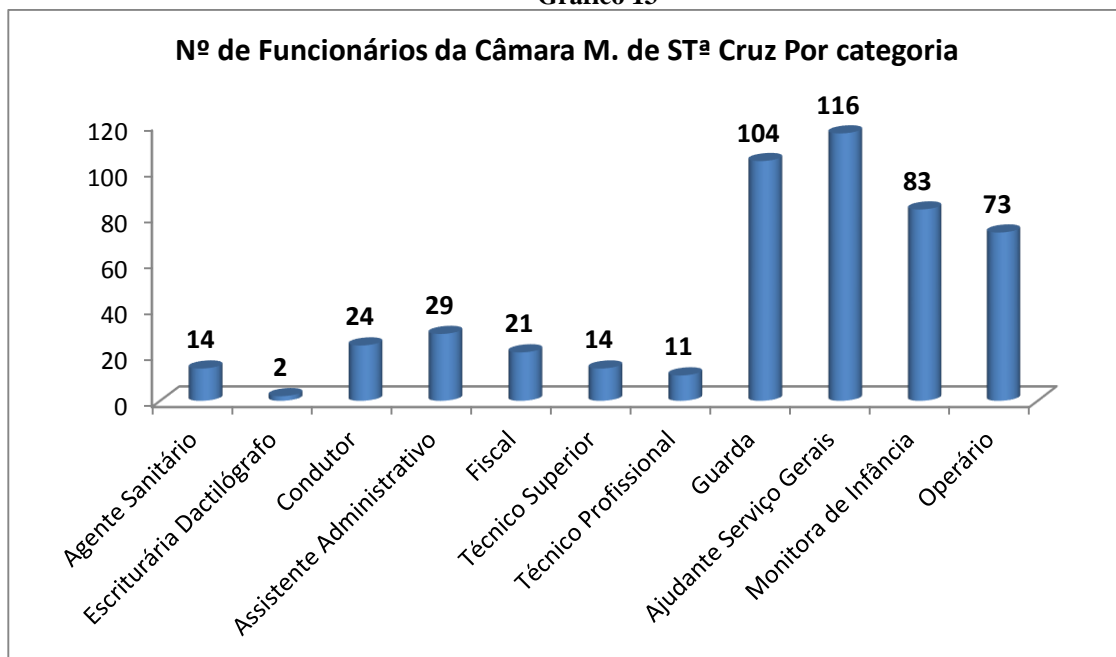
Categoria Profissional	Nível	Total
Presidente CM		1
Presidente AM		1
Secrerário AM		1
Vereadores Tempo inteiro		2

Assessor Jurídico	IV	1
Director Gabinete Presidente	IV	1
Conductor de Presidente		1
Secretária do Presidente		1
Directores de Serviço	III	5
Chefe Divisão	II	1
Chefe Secção	I	6
Técnico	I	5
Apoio Operacional	V	2
Apoio Operacional	IV	1
Apoio Operacional	III	8
Apoio Operacional	II	13
Apoio Operacional	I	104
Guardas		10
Servente/FAIMO		4
TOTAL GERAL		168

Fonte: Direcção RH, CMSSM

O Município de Santa Cruz (SCZ) apresenta um total de 491 funcionários. Destes, apenas 3% correspondem ao quadro do pessoal técnico do município. Exceptuando a designação “Técnico Superior”, todas as demais categorias estão incluídas no grupo “Apoio Operacional”, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Gráfico 13



Fonte:

Direcção RH CMSCZ

O presidente da CMSC defende que os municípios “têm funcionários a mais e mal qualificados, a capacidade técnica municipal é relativamente fraca, com limites impostos pela LFL”. Urge portanto um quadro de desenvolvimento de competências e uma profunda reforma na gestão local, que passa pela redução do pessoal e qualificação de pessoas em planeamento e avaliação. Avança que o sector com mais funcionários é o saneamento e sugere a “*empresarialização*” do sector

O estudo da Afrosondagem (2014) avançou que, um dos pontos fracos que caracterizam os municípios cabo-verdianos, é a “insuficiência em recursos humanos qualificados”, que permitam melhorar o desempenho dos municípios, tanto na mobilização de recursos, como na execução de suas políticas. Outra observação é que, nenhuma das CM cumprem o estipulado no EM, segundo o qual estas devem elaborar programas anuais de formação do seu pessoal, cativando para o efeito 2%, ao menos, das dotações orçamentais de pessoal.

CAPÍTULO 5. CONCLUSÃO

5.1. Implicações para a teoria

A participação dos cidadãos nas decisões municipais exige um sistema de organização da informação, tanto nas comunidades como na própria administração, para que os cidadãos possam ter a possibilidade de influenciar o planeamento e decisões municipais. Aliás, existe um imperativo legal que obriga as autarquias locais a ter um regulamento orgânico que estabeleça os mecanismos e assegure a real participação dos cidadãos na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas de âmbito municipal.

É fundamental que cada cidadão, de forma individualizada ou colectiva, saiba que, além da participação nas eleições, existem outros mecanismos institucionalizados, como o direito de iniciativa popular, a acção popular, consultas públicas, orçamento participativo, participação nas sessões das assembleias municipais, a iniciativa dos cidadãos em convocarem as sessões da AM, a realização das sessões descentralizadas das assembleias municipais e a implementação da descentralização e desconcentração dos serviços municipais, que possam servir como canais de pressão. A prestação de contas (accountability) só é possível quando existir a organização dos cidadãos para exercer o controlo político dos governos, o que exige acesso à informação e capacitar os cidadãos para o efectivo exercício desses direitos, o empowement de sociedade civil.

Constatamos que a maioria dos inquiridos considera muito importante a participação local nas decisões municipais. Porém, não a avalia como efectiva, a ponto de influenciar as decisões. Relaciona a eleição como o mecanismo de participação mais importante. Porém, como mencionado pelo BM (1992), os processos eleitorais são muito imperfeitos e não asseguram a adequação do governo às preferências dos cidadãos, particularmente nos países subdesenvolvidos. Há, portanto, necessidade de combinar as eleições com outros mecanismos alternativos para que os cidadãos possam influenciar as decisões políticas. A participação indirecta através das eleições cria uma distância entre aquele que elege e os eleitos (representantes), dificultando a participação directa dos cidadãos - o terceiro eixo de participação de Dowbor (1996), que é o eixo comunitário.

A CRCV garante a autonomia financeira e administrativa dos municípios cabo-verdianos. Contudo, estudos evidenciam que a sua capacidade de gerar receitas próprias é limitada, e que a sua dependência face às transferências da administração central é muito elevada.

Relativamente às capacidades técnicas municipais, pudemos verificar que o quadro de pessoal é formado, em sua vasta maioria, por funcionários cujo desempenho não exige especiais qualificações académicas ou técnicas, ou que exercem funções de carácter transitório. Quando assim é, consideramos que reflecte na sua capacidade de planeamento e qualidade das decisões.

5.2. Implicações para a gestão municipal

Pela análise das respostas apresentadas nos questionários, poder-se-á concluir que, de uma forma geral, a participação dos cidadãos nas decisões locais é extremamente limitada.

CV é um País de poucos recursos. Temas como a reforma do estado, a descentralização, a desconcentração, a regionalização, a eficiência e a racionalização no uso dos recursos públicos, à semelhança do que acontece na maioria dos países do mundo, fazem parte da agenda da reforma do Estado. O País tem apostado, ultimamente, na descentralização da gestão pública, criando vários municípios. Entretanto, falta saber se esta nova forma de gerir o que é público favorece a transparência, a modernização, a participação e o desenvolvimento humano.

Depreende-se, por um lado, um certo desinteresse por parte dos cidadãos inquiridos em acompanhar as acções dos eleitos e, por outro, uma certa inacção por parte destes em envolver os cidadãos na efectivação de políticas públicas. Sendo assim, a capacidade destes em exercer a influência, exigir transparência da gestão e controlar os actos dos eleitos é, manifestamente, limitada.

Actualmente, experiências e metodologias exitosas relativas à gestão participativa abundam em todo mundo. O orçamento participativo – que em CV está numa fase experimental e com pouca maturidade, é uma proposta que visa democratizar o Estado em nível local (a cidade de Porto Alegre/BR é o exemplo mais notório). No Brasil encontramos, ainda, metodologias como a GESPAR, DLIS, Territórios de Cidadania, etc., que podem ser adaptadas à nossa realidade.

Como poder de proximidade e que lida diariamente com os problemas sociais da população, os municípios cabo-verdianos devem empenhar-se em desenvolver relações de parceria, articulação e colaboração, quer com as organizações da sociedade civil, quer com o governo

central, na questão de delimitação de responsabilidades e de recursos financeiros. Diligenciar, também, no sentido de melhorar e ampliar a sua base tributária, identificando as potencialidades económicas de cada região e apostar na dinamização da economia local como forma de debelar a fraca capacidade tributária.

Outrossim, é de fundamental importância ter em conta que a capacidade de planeamento, a celeridade e a qualidade dos serviços exige recursos humanos mais qualificados, que permitam melhorar o desempenho dos municípios, tanto da mobilização de recursos, como na execução de suas políticas.

É neste sentido que o trabalho pretende, portanto, proporcionar informações relevantes sobre a importância da participação popular nas decisões locais e despertar a comunidade local para as formas de participação, especialmente em se tratando de políticas públicas que são fundamentais para atender as demandas sociais locais.

5.3. Limitações e futuras investigações

A análise dos dados recolhidos no questionário limita-se ao tratamento possível, tendo em conta aos objectivos traçados e à verificação das hipóteses colocadas. Ao contrário do que se adiantou na apresentação da proposta de estudo, não foi possível recolher as opiniões em todos os nove municípios da Ilha de Santiago, por razões temporais e materiais.

Outrossim, pensamos que um trabalho conclusivo sobre a participação local nas decisões municipais, deveria auscultar as opiniões de todos os cidadãos ou líderes associativos nos municípios em questão.

Alguns temas relevantes precisam ser pormenorizadamente estudados: a repartição de responsabilidades e competências entre o governo central e os municípios; o regime de cooperação técnica e financeira entre os dois níveis de governo, a fiscalidade e o desenvolvimento da economia local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARTYA, S. O desenvolvimento como expansão de capacidades. Lua Nova. São Paulo, Cedec, 1993

ALTERIIS, Martin de. Local Governments as implementors of public policy. *Policy studies review*, v. 9, n-4, p.765-773.

ANDRADE, Maria Margarida de. Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 2, n. 8, pag. 331-345, 2003.

_____. Federalism and place-equality policies: a case study of policy design and outputs. *EUI Working Papers*, SPS 2, 2009.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Rev. Bras. Ciências Sociais*, 11 (31), 1996: 44-66.

BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social?. São Paulo perspect, 10.3: 53-59. 1996.

BLOCK, Fred. The Roles of the State in the Economy. In: Handbook of Economic Sociology, edited by SMELSER, N. and SWEDBERG, R. Princeton: Princeton University Press, 691-710.1994.

BORJA, Jordi.- "Descentralizacion, una cuestion de metodo". *Revista Mexicana de Sociologia* XLVI 4: 5-34, México, outubro/dezembro 1984.

CALMON, P. Orçamento público no Brasil democrático. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma política no Brasil. Belo Horizonte*: Ed. UFMG, p. 207-211, 2006.

CAMPBELL, Colin. Modelos e Valores da moderna gestão pública. In *Moderna gestão pública*, p. 35-41, Ed. INA, 2000.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando devemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p.15-19, fev./abr. 1990.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, n.45, v.6, p. 1781-1804.

CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, Dennis (Ed.). Decentralization and development: policy implementation in developing countries. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.

CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, Dennis. Decentralizing governance: emerging concepts and practices. Brookings Institution Press, 2007.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. *Economia e Gestão*, BH, v. 3, n. 6, p. 23-41, Dez. 2003.

COHEN, J.; PETERSON, S. Methodological issues in the analysis of decentralization. *Development Discussion Paper*, Cambridge, n. 555, 1996.

COSTA, V. "O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado". *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 44, (1998).

DROR, Yehezkel. Os grandes desafios da gestão pública: trajetórias a seguir. *Moderna gestão pública*. P. 43-53, Ed. INA, 2000.

DOWBOR, L. Governabilidade e Descentralização. *Perspectiva*, SEADE, São Paulo, vol. 10, n.3, jul/set 1996.

_____. *O Que é Poder Local?* São Paulo, Editora Brasiliense, 2008.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.4, 1992, p. 105-113

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: Os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M.C.G. da (Org.). *Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, 2009.

GUIMARÃES, M. do C. As controvérsias conceituais e o debate sobre a descentralização na literatura. In: *Encontro Anual da Associação Nacional de Programas Pós-Graduação em Administração*. Foz do Iguaçu, ANPOCS, 1999.

JARA, C. J. Construindo o poder local. *Caderno CRH*, salvador, n.26/27, p.211-233, jan./dez. 1997.

JUNQUEIRA, L.; INOJOSA, R.; KOMATSU, S. Descentralização e Intersectorialidade na Gestão Pública municipal no Brasil: A Experiencia de Fortaleza. *XI Concurso de Ensayos del CLAD. Caracas, 1997.*

LANE, Jan-Erik. *The public sector: Concepts, models and approaches.* London: Sage, 1993.

LEVCOVITZ, E. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência e Saúde Coletiva* n.6, v.2, p.269-291, 2001.

MELO, Marcus André. Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização. In: MELO, Norma L.; LEAL, Suely M.R. (Org.). *Relação público-privado: do local ao global.* Recife: UDUFPE, 1996.

MILANI, C. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia. Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS).* 2005

MOTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: Lições de experiencias brasileiras. *Rev. Administração Pública*, 28(3): 174-194, jul. –set. 1994.

OLIVEIRA, A.C. *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra, 2005.

PETERSON, Paul. *The price of federalism: The Twentieth Century Fund.* Nova York: Peterson, 1995.

POPPER, K. *A lógica da pesquisa científica.* 2.ed. São Paulo, Cultrix, 1975.

ROBBINS, S. P. *Fundamentos do Comportamento Organizacional*, 8ª edição. Pearson Prentice Hall. São Paulo, 2008.

RONDINELLI, D. "Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 42, Nº2, pp. 133-145, 1981.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

RUIVO, F. e VENEZA, A. Seis questões pelo poder local. *Revista crítica de ciências sociais*, UC, n.25/26, dez. 1988-

SMOKE, Paul; OLOWU, Dele. Determinants of success in African local governments: an overview. *Public Administration and Development*, v. 12, n. 1, p. 1-17, 1992.

SPINK, P. k.; CLEMENTE, R. & KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração*, SP, v-34, n.1, p. 61-69, Janeiro/Março 1999.

STAKE RE. Case studies, In: Denzin NK, Lincoln YS (eds). *Handbook of qualitative research*. London: Sage; 2000:436

STRUMPF, KOLEMAN S. Does government decentralization increase policy innovation? *Journal of Public Economic Theory*, n. 4, v.2, p. 207–241, 2002.

TOBAR, Federico. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 5: 31-51, junho de 1991.

TOCQUEVILLE, A. A democracia na América. São Paulo, Editora Itatiaia-Edusp,1977.

VENTURA, M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. *Rev. SOCERJ*. n. 20 (5):383-386, 2007.

YIN R. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

ANEXOS

1 - Quadro jurídico-legal em matéria de descentralização (diplomas mais importantes)

- Constituição da República CV
- DL n.º 15/2011, de 21 de Fevereiro – Estatuto das Cidades
- Lei n.º 77/VII/2010, de 23 de Agosto – Regime jurídico das categorias das povoações
- Lei n.º 69/VII/2010, de 16 de Agosto – Lei-quadro da descentralização administrativa
- Decreto-Legislativo n.º 6/2010, de 21 de Junho – Alteração das bases do ordenamento do território e urbanismo
- Lei n.º 57/VII/2010, de 19 de Abril – Regime jurídico da cooperação internacional descentralizada
- Lei n.º 56/VII/2010, de 9 de Março – Alteração e republicação do Código Eleitoral (aprovado pela Lei n.º 92/V/99, de 8 de Fevereiro, e, por sua vez, alterado pelas Leis n.ºs 118/V/99, de 24 de Abril, e 12/VII/2007, de 22 de Junho)
- Decreto-Legislativo 02/2007, de 19 de Julho – Lei dos Solos
- Lei n.º 79/VI/2005, de 5 de Setembro – Regime financeiro das autarquias locais (conhecida como Lei das Finanças Locais)
- Lei n.º 82/V/98, de 21 de Dezembro – Regime jurídico da criação do cargo de Governador Civil
- Decreto-Regulamentar n.º 7/98, de 7 de Dezembro – Regime jurídico do dever de informação das autarquias locais
- Lei n.º 134/IV/95, de 3 de Julho – Estatuto dos municípios (posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 147/IV/95, de 7 de Novembro, 82/V/98, de 21 de Dezembro, e 57/VII/2010, de 9 de Março, e pelo Decreto-legislativo n.º 6/2010, de 21 de Junho
- Lei n.º 14/IV/91, de 30 de Dezembro – Estatuto dos eleitos municipais
- DL n.º 106/90, de 08 de Dezembro & a Lei n.º 50/VI/2004, de 13 de Setembro - Sobre Associações de Municípios

2 – Questionário aplicado aos munícipes

O presente questionário faz parte de uma pesquisa para a Tese de Mestrado em Gestão Pública, do Instituto Superior de Gestão. Os resultados da pesquisa serão tratados global e anonimamente.

Não há respostas certas ou erradas, bastando colocar uma cruz (X) na que corresponde à sua opinião:

Residente no Município de _____

1 - **Sexo:** Masculino Feminino

2 - **Faixa etária:** Até 25 anos De 25 a 35 anos De 35 a 45 anos maior de 45 anos

3 – **Nível de escolaridade:** Básico Secundária Médio Superior Pós-graduação

4 – Pertence a algum grupo ou associação na sua localidade? Sim não

Se sim, qual? _____

Se sim, qual o maior benefício de se fazer parte deste grupo:

a) Melhora renda b) prazer ou diversão c) beneficia comunidade d) outro _____

5 - Qual é o grau de importância que atribui às organizações ou associações comunitárias no desenvolvimento das comunidades locais?

a) muito importante b) importante c) pouco importante d) nada importante

6 - Considera importante a participação dos cidadãos a nível da administração municipal?

a) muito importante b) importante c) pouco importante d) nada importante

7 – Considera que a Camara Municipal quando toma uma decisão, consulta os munícipes?

a) Sempre b) às vezes c) raramente d) nunca

8 – Considera que os cidadãos participam nas grandes decisões do Município?

a) Sempre b) às vezes c) raramente d) nunca

9 – Esta participação dos cidadãos é feita sobretudo de:

a) Forma individual b) Forma colectiva c) Não sei

10 – A participação dos cidadãos é feita principalmente através de:

a) Eleições b) Carta c) e-mail d) Artigos de imprensa e) Audiência pessoal f) Reuniões da Assembleia Municipal g) Abaixo-assinado h) Manifestações g) Outro: _____

11 - Na sua opinião, quem é que o cidadão procura contactar mais?

a) Presidente da Câmara b) Presidente da Assembleia Municipal
c) Vereadores d) Funcionários e) Outro Quem ? _____

12 - Costuma consultar as deliberações da Câmara ou Assembleia Municipal?

a) Sempre b) Às vezes c) raras vezes d) nunca

13 - As intervenções dos munícipes nas reuniões da Assembleia Municipal são:

a) Frequentes b) Escassas c) Inexistentes d) não sei

14 - Estas intervenções dizem respeito a problemas de ordem:

a) Pessoal b) Colectiva c) Não sei

15 - Que organizações exercem mais a participação:

a) Partidos políticos ; b) Associações culturais ; c) Igrejas e Assoc. Religiosas ; d) Sindicatos ; e) Associações juvenis e desportivas ; f) Associações comunitárias ; g) outro . Qual: _____

16 – Considera que existem outros mecanismos formais que permitam aos cidadãos influenciar ou contestar as decisões municipais?

a) Sim b) Não c) não sei

Se sim, qual (s)?

17 - Na sua opinião, qual é a influência desta participação nas decisões municipais?

a) Elevada b) Média c) baixa d) Nenhum

18 - Os diversos projectos e estratégias colectivos municipais são discutidos publicamente?

a) sempre b) às vezes c) raramente d) nunca

19 – Considera que as informações recolhidas durante a campanha eleitoral integram a agenda política do Município?

a) muito b) nada c) Só em parte

20 - Na sua opinião, acha que o município desenvolve iniciativas para aumentar a participação dos cidadãos na gestão municipal?

a) muito b) pouco c) nada

Qual (s)? _____

21 - Na sua opinião, o que considera importante a ser feito a nível municipal, para melhorar a qualidade de vida das comunidades locais? (pode assinalar até 5 (cinco) opções):

- Publicação dos gastos, despesas e investimentos públicos do município
- Conhecer os espaços e os meios de participação política
- Acesso às informações úteis por telefone, internet ou no site da CM
- Disponibilizar serviços municipais em todas as regiões do concelho
- Descentralizar a administração pública
- Ter instrumentos de participação como plebiscitos e referendos
- Participar das audiências públicas
- Acompanhar as acções dos políticos eleitos
- Participar de organizações partidárias ou sindicais
- Honestidade dos governantes
- Punição à corrupção
- Outro. Qual? _____

3 – Questionário aplicado aos autarcas

O presente questionário faz parte de uma pesquisa para a Tese de Mestrado em Gestão Pública, do Instituto Superior de Gestão. Os resultados da pesquisa serão tratados global e anonimamente.

Não há respostas certas ou erradas, bastando colocar uma cruz (X) na que corresponde à sua opinião:

Município de _____ a) Presidente da Câmara b) Vereador

1 - Sexo: Masculino Feminino

2 - Faixa etária: Até 25 anos De 25 a 35 anos De 35 a 45 anos maior de 45 anos

3 – Nível de escolaridade: Básico Secundário Médio Superior Pós-graduação

4 - Na discussão dos projectos municipais, quem é que a CM consulta mais?

- a) Vereadores
- b) Cidadãos
- c) Funcionários
- d) Organizações/Associações
- e) Outro Quem? _____

5 - A informação recolhida durante a campanha eleitoral integra a agenda política do Município? a) Sempre b) às vezes c) raras vezes d) nunca

6 - Quando os cidadãos contactam os funcionários municipais para influenciar as decisões da CM, considera que o conseguem ?

a) Sempre b) Às vezes c) raras vezes d) Nunca

7 - Os cidadãos participam através de organizações reivindicativas?

a) Sempre b) Às vezes c) raras vezes d) Nunca

8 - Que tipo de iniciativas são desenvolvidas para aumentar a participação dos cidadãos nas decisões da CM?

a) Através de órgãos consultivos próprios (se necessário usar folha solta)

Nome(s) desse(s) órgão(s): _____

b) Através de outras iniciativas

Quais ? _____

9 - Para estabelecer contactos com os cidadãos sobre as políticas do município:

(atribua o número 5 ao item mais importante, 4 ao item de importância seguinte, etc.)

a) Organiza reuniões públicas

b) Utiliza um órgão de informação próprio Periodicidade: _____

c) Utiliza a internet

d) Utiliza a comunicação social

1- Imprensa Periodicidade: _____

2- Rádio Periodicidade: _____

3- Televisão Periodicidade: _____

e) Utiliza outro meio Qual? _____

10 - Qual é o volume de decisões alteradas em resultado da participação dos cidadãos?

a) Alto b) Médio c) Baixo d) Nenhum

11 - Como é que as decisões políticas importantes são tomadas?

a) Com todo o executivo municipal

b) Pelo Presidente CM

c) Em grupo restrito de pessoas do executivo municipal

d) Em grupo de pessoas externas ao executivo municipal

12 - Que grupo destas pessoas tem mais influência nas decisões?

a) Políticos b) Técnicos municipais c) Dirigentes associativos d)

Cidadãos indiferenciados e) Outros Quais ? _____

13 - Com que frequência as decisões são participadas pelos grupos atrás referidos?

- a) Alta b) Média c) Baixa d) Nenhum

14 - De que classe social são as pessoas mais influentes?

- a) Classe baixa b) Classe média c) Classe alta

15 - Nas decisões, outras sugestões são tidas em conta?

- a) Sempre b) Às vezes c) raras vezes d) Nunca

De quem: _____

16 - Após a decisão tomada, os cidadãos são associados à execução das políticas?

- a) Sempre b) Às vezes c) raras vezes d) nunca

17 - Há organizações de munícipes para avaliar as políticas postas em prática?

- a) Sim b) Não

Se sim, quais? _____

18 - Há uma estrutura municipal interna que avalia a implementação das decisões?

- a) Sim b) Não

Se sim, qual? _____

19 - As actas da câmara municipal são afixadas ao público?

- a) Sim, em parte b) Sim, na totalidade c) Não

20 - As decisões da câmara municipal são impressas ou divulgadas aos cidadãos?

- a) Sempre b) Às vezes c) raras vezes d) nunca

21 - Existe um órgão de informação municipal?

- a) Sim b) Não

Se sim, qual e com que periodicidade? _____

22 - O município possui uma estrutura de fomento à participação dos cidadãos nas decisões da CM?

- a) Sim b) Não

Se sim, como funciona? _____

23 - Qual é o grau de importância que atribui às organizações ou associações comunitárias no desenvolvimento das comunidades locais?

- a) Muito import. b) Importante c) Pouco import. d) Nada import.

24 - Na sua opinião, o que considera importante a ser feito a nível municipal, para melhorar a qualidade de vida das comunidades locais? **(pode assinalar até 5 (cinco) opções):**

- a) Publicação dos gastos, despesas e investimentos públicos do município
- b) Conhecer os espaços e os meios de participação política
- c) Acesso às informações úteis por telefone, internet ou no site da CM
- d) Disponibilizar serviços municipais em todas as regiões do concelho
- e) Descentralizar a administração pública
- f) Ter instrumentos de participação como plebiscitos e referendos
- g) Participar das audiências públicas
- h) Acompanhar as ações dos políticos eleitos
- i) Participar de organizações partidárias ou sindicais
- j) Honestidade dos governantes
- k) Punição à corrupção
- l) Outro. Qual? _____

25 - Na sua opinião, o que considera ser o maior problema da gestão pública municipal? (**pode assinalar até 5 (cinco) opções**):

- a) Fraca capacidade de arrecadação de receitas e
- b) Dependência (em termos de recursos financeiros) em relação ao governo central;
- c) Insuficiência de pessoal qualificado em planeamento da gestão municipal;
- d) Fraca transparência na prestação de contas;
- e) Um novo desenho jurídico-institucional que facilite a gestão participativa;
- f) Fraca articulação entre o Gov. Central e o município em atender as demandas;
- g) Baixo grau de associativismo e criatividade das comunidades locais;
- h) Pouca vontade política em compartilhar decisões entre município-sociedade civil;
- i) Fraco controlo dos cidadãos/sociedade civil, sobre a acção dos governantes
- j) Pouca sensibilidade às demandas sociais, sobretudo os sectores mais vulneráveis;

Outro: _____