

O reforço do associativismo local e da identidade do “lugar”. Um contributo para a participação cidadã. Caso de Estudo: Portimão.

Lucinda Caetano^a

Resumo

Em um contexto de crise econômica e ambiental a nível global, na agenda atual, a sustentabilidade urbana parte da premissa do «direito à cidade» (no conceito de Lefebvre, 1968). Contudo, a baixa participação pública nos contextos formais em Portugal, em especial nos Fóruns democráticos, revelam a importância de reforçar as metodologias de promoção da cidadania. Este artigo tem como objetivo analisar processos e atores sociais locais em contextos urbanos de baixa densidade, na ótica da promoção do empoderamento da sociedade civil. Para caso de estudo selecionou-se o Município de Portimão por apresentar uma conjuntura específica, em princípio propiciadora de mobilização da sociedade civil. A metodologia utilizada neste estudo baseou-se na reflexão sobre a estratégia municipal de desenvolvimento expressa nos planos urbanísticos, nos planos de atividades e orçamento para três ciclos governativos (2005-2017), bem como na análise quantitativa e qualitativa da participação pública tanto nos instrumentos de gestão territorial (2005-2017), quanto nas reuniões da Assembleia Municipal (2009-2017). A análise foi complementada com entrevistas semiestruturadas a atores sociais selecionados como relevantes e questionários exploratórios (2017/2018). Os resultados da investigação em Portimão, especialmente na situação de rutura financeira (ano de 2013 e seguintes), demonstraram que as associações da sociedade civil assumiram a competência do Município na promoção cultural, provocando inicialmente um aumento da participação cívica nos fóruns democráticos. No entanto, *a posteriori* as Associações mais vigorosas acabaram por ser cooptadas pela Autarquia ou extintas. A reflexão sobre o caso de estudo revelou que apesar das organizações civis poderem num primeiro momento desempenhar um papel de liderança como ativadores de cidadania, se os laços identitários não forem suficientemente fortes para gerar movimentos cívicos acabarão por perder esse papel mobilizador, como comprova o caso de João de Arens.

Keywords

Associativismo, Identidade, Cidadania, Portimão

Abstract

In a context of global economic and environmental crisis, in the current agenda, urban sustainability starts from the premise of the "right to the city" (in the Lefebvre concept, 1968). However, the low public participation in the formal contexts in Portugal, especially in democratic Forums, reveals the importance of strengthening the methodologies for promoting citizenship. This article aims to analyze processes and local social actors in low density urban contexts, with a view to promoting the empowerment of civil society. For the case study the Municipality of Portimão was selected because it presented a specific conjuncture, in principle propitiating the mobilization of civil society. The methodology used in this study was based on the reflection on the municipal strategy of development expressed in the urban plans, the plans of activities and budget for three government cycles (2005-2017), as well as in the quantitative and qualitative analysis of the public participation in the instruments (2005-2017), as well as at the meetings of the Municipal Assembly (2009-2017). The analysis was complemented with semi-structured interviews with social actors selected as relevant and exploratory questionnaires (2017/2018). The results of the research in Portimão, especially in the situation of financial disruption (years 2013 and following), showed that the civil society associations assumed the competence of the Municipality in the cultural promotion, initially provoking an increase of civic participation in the democratic forums. However, afterwards the most vigorous Associations ended up being co-opted by the Municipality or extinct. The reflection on the study case revealed that although civic organizations could at first play a leadership role as activists of citizenship, if the ties of identity are not strong enough to generate civic movements, they will lose that mobilizing role, as the case shows of João de Arens.

Keywords

Civil associations, the identity, the citizenship, Portimão

Introdução

“A qualidade da vida nas cidades virou uma mercadoria (...) É um mundo onde a ética neoliberal do individualismo possessivo, acompanhada pela recusa de formas coletivas de ação política, torna-se o modelo para a socialização humana.” (T.A.) (Harvey, 2008, pp. 31-32)

Este trabalho integra a investigação de doutoramento em curso cujo enquadramento teórico pauta-se no conceito de «direito à cidade» (Lefebvre, 2008; Harvey, 2008), em linha com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujos objetivos e ações foram discutidos em 2016, na Conferência das Nações Unidas - HABITAT III¹, em Quito - Equador.

Observe-se que a segregação social e cultural decorrente da cidade industrializada que determinaram as premissas do manifesto do direito à habitação e do direito ao usufruto da cidade, por Lefebvre (1968) mantêm-se e agravam-se na cidade neoliberal contemporânea à escala global. Como refere Harvey (2008, p.17): “Há (...) [uma] certa continuidade entre a polémica situacional de Lefebvre e a obra daqueles que, dentre nós, procuram abordar o direito à cidade a partir de uma perspectiva revolucionária, e não apenas reformista. No mínimo, a lógica por trás da posição de Lefebvre tem-se intensificado em nossa época.” e continua a ser a aspiração de futuro conforme expresso na Agenda Mundial 2030, agora denominado Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que de acordo com o disposto nos objetivos 11, 16 e 17 poderiam ser sintetizados como desenvolvimento baseado na inclusão social, nas parcerias a nível global e em instituições justas e eficazes, tendo esses anseios sido vertidos para as políticas públicas portuguesas através do documento “Estratégia Cidades Sustentáveis 2020” para Portugal².

Atualmente assistimos ao crescimento de novas metodologias de planeamento urbano à escala local, como o “urbanismo tático”, que segundo Lydon e Garcia (Apud Nogueira e Portinari, 2016, p. 180) constitui-se como uma

“abordagem voluntária e gradual para instigar a mudança; um processo de criação de ideias para os desafios do planeamento em escala local; um compromisso de curto prazo e expectativas realistas; uma atividade de baixo risco, possibilitando gerar recompensas elevadas; o desenvolvimento de capital social entre

cidadãos e a construção de competências organizacionais entre a esfera pública e privada”.

Como referem Nogueira e Portinari (p. 181) (apesar de especificidades nacionais, regionais ou locais), na generalidade as ações de urbanismo tático envolvem “a apropriação de espaços públicos subutilizados ou terrenos baldios, ativados pela força do trabalho conjunto em torno de alguma melhoria física local ou proposição de novos usos”, que através dos processos colaborativos de decisão, para além de reforçar os vínculos entre os atores urbanos locais, tendem a empoderar as populações.

No entanto, estas metodologias estão vinculadas a contextos urbanos com alguma dimensão e não têm sido muito usuais em Portugal, salvo casos isolados como por exemplo o Projeto Vivó Bairro (parceria entre a Associação A corda AVEIRO e a Universidade de Aveiro).

Nesse sentido importa encontrar os ativadores de cidadania nos contextos urbanos portugueses de baixa ou média dimensão para a construção coletiva da cidade, que de acordo com a investigação em curso no doutoramento estariam vinculados ao associativismo e à identidade urbana.

Na definição de “identidade urbana” julga-se pertinente começar com Kevin Lynch (2011, p. 51) que ao debruçar-se sobre a «imagem da cidade» afirma que:

“Parece haver uma imagem pública de qualquer cidade que é a sobreposição de imagens de muitos indivíduos. Ou talvez haja uma série de imagens públicas, criadas por um número significativo de cidadãos. Tais imagens de grupo são necessárias, quando se pretende que um indivíduo opere de um modo bem-sucedido dentro do seu meio ambiente e coopere com os seus companheiros. Cada indivíduo tem uma imagem própria e única que, de certa forma, raramente ou mesmo nunca é divulgada, mas que, contudo, se aproxima da imagem pública e que, em meios ambientes diferentes, se torna mais ou menos determinante, mais ou menos aceite”.

Do referido por Kevin Lynch depreende-se que a «Imagem da cidade» é a resultante da memória coletiva/ da cidade, acrescida da identidade específica da cidade e da própria identificação/ apropriação por parte dos indivíduos que compõem a comunidade.

Nessa ótica parece importante determo-nos

³ Arquiteta, Mestre em História da Arte e Doutora em Urbanismo, CIAUD, Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa . Email: lucinda.caetano63@gmail.com.

¹ HABITAT III - <http://habitatiii.dgterritorio.pt/?q=content/confer%C3%Aancia-habitat-iii> consultado em 30 maio 2017

² Aprovada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho.

na definição das duas categorias referenciadas - memória coletiva e memória urbana -, onde memória coletiva recorrendo ao sociólogo francês Maurice Halbwachs (Apud Ribeiro e Melo, 2012, p. 6) é “um conjunto de lembranças construídas socialmente e referenciadas a um conjunto que está para além do indivíduo (...) e simultaneamente uma corrente de pensamento permanente, que se transforma e redefine continuamente, porque apenas retém do passado aquilo que ainda está vivo ou é capaz de viver na consciência do grupo e que lhe interessa” e a memória de uma cidade e a própria “vivência do espaço urbano, implica uma condensação simultânea do tempo passado, presente e futuro” (Silva, 2017, p. 32).

“A percepção da identidade faculta o reconhecimento do carácter de um lugar não tanto como sendo constante, mas sim como sendo coerente consigo próprio. Individualmente, a identidade é percebida pelo sentimento de pertença, através de uma coerência entre narrativas e experiência pessoal (individual ou social) do lugar.” (Brandão, 2011, p.63), sendo importante perceber os mecanismos de apropriação do espaço realizados pelos indivíduos no seu quotidiano.

No paralelismo proposto a Identidade da cidade seria composta pelo suporte físico (morfogénese), acrescida da comunidade, mais a memória da cidade/ coletiva (narrativas), integrada no seu percurso evolucionar (história). Nesses termos a Identificação constitui-se como a vinculação das identidades pessoais à identidade coletiva/ urbana, gerando um sentimento de pertença e propriedade entre todos os seus habitantes.

Encontrar o *link* que potencie essa identificação poderá significar cumprir o ideário proposto pela Nova Agenda Urbana da Conferência das Nações Unidas (HABITAT III, 2017), onde a “promoção da cidadania ativa é um elemento chave do reforço de coesão e da consolidação da democracia”³.

Nesse aspeto refira-se que face à atual “alienação política” por parte da população urge envolver os atores sociais em processos de cidadania ativa, participação e envolvimento democrático. Nesse âmbito:

“A formação de associações pode assumir-se como uma possibilidade efectiva de os grupos lutarem e afirmarem a sua identidade. As organizações de tipo associativo são o eixo nuclear de qualquer política de desenvolvimento, na medida em que constituem um pilar decisivo na construção de so-

lidariedades, são a expressão de uma forma de vida em comunidade, que favorece o exercício da democracia e da cidadania” (Coelho, 2008, p. 4).

Ou, como refere Carina Guerreiro (2011, p. 43), a participação dos atores locais em associações contribui para o “sentimento de pertença, e de identificação coletiva”.

Contexto

Da questão importa verificar que papel têm desempenhando os cidadãos na construção da cidade, que se pretende coletiva, nos termos dos mecanismos de participação formais existentes nas políticas urbanas, com especial ênfase nos Municípios médios do Algarve (cerca de 50 mil habitantes).

O território continental português com 88.600 Km² e cerca de 10 milhões de habitantes, tem uma densidade média de 115 habitantes/ Km², e está organizado administrativamente em 278 Municípios, dos quais apenas 20% possuem mais do que 50 mil habitantes.

Em termos de participação cívica verifica-se que quase metade da população não participou na votação nas últimas eleições autárquicas (2017), tendo havido alternância de partidos políticos em apenas 17% dos Municípios.

Ainda nessa ótica importa referir a investigação coordenada por António Tavares e Luís de Sousa (2018) sobre a Qualidade da governação local em Portugal, com base em cinco (5) dimensões e vinte e dois (22) critérios delineados por um painel de peritos, sendo a primeira dimensão a participação dos cidadãos e prestação de contas por parte dos seus representantes e consequentes critérios: A participação ativa dos cidadãos nas reuniões das assembleias municipais; A influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos locais (por exemplo, através da formulação, seleção e deliberação de investimentos locais mediante processos de orçamento participativo); A capacidade dos munícipes e da oposição de escrutinar a atividade e os interesses dos membros do executivo, através da consulta de vários documentos de acesso público, tais como as declarações patrimoniais e de interesses, as declarações sobre incompatibilidades e impedimentos, os relatórios sobre o grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição, etc.; O grau de transparência das contas municipais, quer no que respeita à existência de regras e procedimentos contabilísticos rigorosos, quer em relação à

³ DECISÃO DO CONSELHO de 27 de novembro de 2009, relativa ao Ano Europeu das Atividades de Voluntariado que Promovam uma Cidadania Ativa (2011) (2010/37/CE).

disponibilização *online* de informação sobre as contas consolidadas; e O nível de transparência financeira, medido a partir da divulgação online de informações sobre a gestão financeira do município.

Apesar de considerar-se algumas lacunas, como por exemplo, a não verificação da participação dos cidadãos no âmbito da discussão pública dos planos urbanísticos e o facto da maioria dos critérios reportarem-se à "existência" de documentação dos Municípios disponibilizada nos respetivos *websites*, num país onde o "analfabetismo digital" é maior do que o analfabetismo "comum" no tempo da ditadura (Caetano et al, 2020) verifica-se que as conclusões poderão estar "enviesadas", em especial nas situações medianas tipo "Bons" e "Capazes", porque os Municípios em questão podem ter os documentos *online* ou até processos de orçamento participativo, mas isso não significar verdadeira participação. Somente o olhar "*in loco*", analisando os atores e os processos serão capazes de dar respostas mais próximas do real. Contudo, o estudo tem o mérito de fazer uma análise de âmbito nacional com critérios claros e metodologia científica. Relativamente às conclusões sobre a participação dos cidadãos nas Assembleias Municipais, o estudo afirma que o "grau de envolvimento e participação cívica ainda se encontra aquém do esperado, sendo que apenas em 10% dos municípios se pode falar de uma sociedade civil vibrante" (Tavares e Sousa, 2018, 146). Nesta Dimensão o Estudo avaliou Portimão com Desempenho Bom, ainda que na análise global das cinco (5) Dimensões, ou seja, na Qualidade da Governação o apresente com desempenho Fraco.

De facto, em termos de presença digital o Município de Portimão apresenta os documentos exigíveis por lei, o que não implica necessariamente que sejam vistos e analisados pela população local, ou sequer que exista literacia digital local para tal.

Dos resultados obtidos num estudo (Caetano et al, 2020) que objetivava analisar o estado da governança digital em Portugal em três níveis hierárquicos distintos – nacional, distrital e municipal – procurando relacionar eventuais fatores e critérios de avaliação que fornecessem pistas sobre o índice de transparência e participação pública promovidos pela administração pública e sobre a cidadania ativa por parte da população local, usando como recursos os meios eletrónicos, nomeadamente os *sites* e as plataformas digitais de instituições nacionais, regionais e municipais, verificaram-se que as políticas públicas portuguesas espelham o empenho do Governo Português

em equipar a Administração Pública com ferramentas baseadas nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), objetivando a melhoria dos serviços públicos e o aumento de transparência e da prestação de contas na gestão pública.

Nesse sentido, conforme demonstrado (Caetano et al, 2019) em termos nacionais e locais em agosto de 2018 os dispositivos digitais na Administração Pública estavam em funcionamento ou em processo de funcionamento em praticamente todo o território continental. No entanto, em termos de cidadania ativa verificava-se que ainda estávamos longe do desejável.

De acordo com entrevistas e inquéritos exploratórios realizados (2017 e 2018) essa não participação justifica-se sobretudo pela falta de tradição participativa, desinteresse ou desconfiança relativamente à política e à falta de competências digitais de uma grande maioria da população. A iliteracia torna-se mais grave no âmbito local quando verificamos que em 2018, dos 278 Municípios do continente português apenas dois (2) possuíam Mediadores de Atendimento Digital.

Em complementaridade com os resultados desse estudo, em particular no âmbito da participação pública recorreu-se, também, aos resultados de uma sub-investigação, realizada em Janeiro de 2017 (Caetano, 2017), para avaliar o índice e o conteúdo de participação pública formal (exigida na legislação territorial portuguesa), usando como casos de estudo a participação pública nos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT's) que se articulam com as zonas antigas de Portimão, Loulé e Faro. A metodologia baseou-se na análise quantitativa e qualitativa das participações, no âmbito da discussão pública em curso, inerente aos seguintes Instrumentos de Gestão Territorial (IGT's): revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) e da audiência pública relativa à definição de Operações de Reabilitação Urbana (ORU's), no âmbito da delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's). Numa primeira fase foi feito um levantamento numérico aos três estudos de caso (recolhidos através dos *sites* institucionais e do contato pessoal com os responsáveis técnicos) e posteriormente procedeu-se à análise documental e sistematização do conteúdo das participações entradas no Município de Portimão (através da posse física de cópia dos documentos em causa), entrecruzando com o montante populacional em presença.

Os resultados reportam-se ao início de 2017 (Tabela 1), tendo sido demonstrado a baixa ou quase inexistente participação em termos quantitativos, onde o valor mais elevado reportava-se a Loulé, na audiência pública do PDM, com uma percentagem de cerca de 1,4 % da população do Município e a

taxa mais baixa surge em Faro, no âmbito da Operação de Reabilitação Urbana da zona intramurallas, onde não houve qualquer participação.

Relativamente às participações nas ORU's, por serem tão reduzidas, não nos parecem dignas de nota. No entanto, aquelas que se referem ao PDM, apesar de serem reduzidas em termos de montante percentual, variando de 0,005% a 1,4%, tem um número suficiente para elaborar-se um estudo em termos estatísticos.

Aquando das entrevistas para obtenção destes dados, foi-nos referido pelos técnicos que a esmagadora maioria das participações dizia respeito a interesses próprios dos indivíduos, pois reportavam-se ao pedido de esclarecimento ou à sugestão para que o seu terreno que face ao Plano Diretor Municipal atual se encontrava em espaço rural, fosse requalificado para espaço urbanizável.

Apesar de não questionarmos a veracidade das informações prestadas pelos entrevistados foi-nos permitido aceder aos documentos entregues pela população. Por economia de tempo (e sem prejuízo de ainda vir a ser feito nos outros municípios, caso se justifique) detivemo-nos no estudo das participações do Município de Portimão.

Relativamente ao conteúdo de duzentas e quarenta e cinco (245) participações promoveu-se uma análise crítica e a sua sistematização, com base em dois (2) critérios:

- qualidade do participante – cidadão (em nome individual ou em conjunto com outros), promotor, associação da sociedade civil ou instituição pública;
- conteúdo da participação - reclassificação de solo, projeto específico, solicitação de informações ou contributo para o bem público.

Conforme se verifica (Tabela 2) apenas duas (2) participações, das duzentas e quarenta e cinco (245), são verdadeiramente contributos para a construção coletiva da estratégia territorial, ou seja, 0,8% das participações realizadas nos termos da lei.

A análise desses resultados levou à necessidade de procurar-se compreender as razões que os justificassem. Para tal procedeu-se a entrevistas semiestruturadas a dirigentes políticos e técnicos, a técnicos da Administração Pública e a atores da sociedade civil com maior apetência para a participação cívica, residentes nos Municípios em estudo.

O conteúdo das entrevistas variou consoante o grupo social a que pertenciam, mas em linhas gerais

Município	População Município (Censos 2011)	PDM (Participantes)		População Freguesia (Censos 2011)		ORU/ ARU (Participantes)	
		N.º	%			N.º	%
PORTIMÃO	55.614 hab.	245	0,4	Portimão	45.431 hab.	3	0,007
LOULÉ	70.622 hab.	1.002	1,42	S. Sebastião	17.358 hab.	2	0,012
FARO	64.500 hab.	3	0,005	Sé	29.542 hab.	0	0

Tabela 1 - Participação Pública, no âmbito da audiência prévia dos IGT's

Fonte: Dados cedidos pelos serviços técnicos (Loulé e Portimão) e retirado do site do Município de Faro

	Requalificação para solo urbano	Projeto específico	Esclarecimentos	Contribuições
Fase 1	209	166	37	5
Fase 2	36	24	11	0
		190	48	5
	245	245		2
	Cidadãos	Promotores	Associações da sociedade civil	Instituição Pública
	178	64	2	1
	245			

Tabela 2 - Conteúdo da Participação Pública no PDM Portimão – 2008 e 2017

Fonte: Retirado de Caetano (2017, p. 63)

os dirigentes políticos e técnicos justificaram a pouca participação devido à falta de tradição e ao individualismo preponderante na sociedade portuguesa atual, enquanto as camadas mais “comuns” do espectro social – técnicos da Administração Pública e integrantes da sociedade civil – consideram que as razões devem-se à sensação de que a opinião do cidadão não é tida em conta, ao medo de retaliação por parte dos dirigentes políticos e técnicos (saliente-se que os nossos casos de estudo são cidades médias na escala portuguesa, ou seja, as Câmaras são o maior empregador do Município o que acaba por interferir com a cidadania ativa), à linguagem técnica hermética para os não-técnicos ou até para técnicos que não trabalhem diretamente com planeamento urbanístico e também à desconfiança relativamente aos representantes políticos, que determina um afastamento cada vez maior dos cidadãos.

Na caracterização das associações usou-se a tipificação por funções (Viegas, 2009) que as divide em três tipos com subcategorias, nomeadamente:

1. organizações que promovem a integração social
 - a. associações de solidariedade social e religiosas
 - b. associações desportivas, culturais e recreativas
 - c. associações de pais e moradores

2. organizações que representam a defesa de interesses de grupo
 - a. sindicatos
 - b. ordens e associações profissionais e de pensionistas
 - c. associações empresariais ou financeiras
3. organizações que contribuem para o debate na esfera pública (geradoras dos novos movimentos sociais)
 - a. associações de defesa dos direitos de cidadania
 - b. associações de defesa dos consumidores
 - c. associações ecologistas e ambientais
 - d. associações de defesa dos animais

Para a temática em estudo interessa observar as associações do tipo 1b (em especial as culturais e recreativas) e as do tipo 3a e 3c.

Em 2019, no site do município de Portimão nestas tipologias estão registadas quarenta e seis (46) associações, das quais uma (1) de defesa dos direitos de cidadania - 3a -, uma (1) ambiental -3c- e quarenta e quatro (44) inseridas na tipologia associações desportivas, culturais e recreativas -1b-, subdividas em três (3) com objetivos específicos (filatelia, radiocomunicação e escotismo), duas (2) denominadas ranchos folclóricos; cinco (5) promotoras de etnias minoritárias; nove (9) de desenvolvimento local (que historicamente vieram substituir as funções das antigas casas do povo); quatro (4) referentes às antigas sociedades carnavalescas; e vinte e duas (21) de índole cultural (música, teatro, dança, escultura, artesanato, gastronomia, dedicada aos mais jovens ou aos mais velhos).

Da consulta ao *site* Raciús constatou-se que do montante global (46) apenas dezanoves (19) estão registadas (incluindo algumas que já se encontram extintas ou com paradeiro desconhecido) e dessas, dez (10) têm o último registo no ano da sua fundação. Saliente-se que das que estão incontactáveis e estão registadas na base de dados Raciús todas, sem exceção, estão nessa situação.

Objetivos e Metodologia

Este artigo tem como objetivo encontrar recursos em contextos urbanos portugueses de média dimensão que possam ser usados como ativadores cívicos na promoção do empoderamento da sociedade civil.

Para tal parte-se da hipótese de investigação de que o reforço de metodologias participativas

e do incentivo ao associativismo local aumentará a participação cívica e os laços identitários entre os atores locais, fatores essenciais na apropriação da cidade.

Nessa ótica importa analisar os processos e os atores locais, nas suas interações sociais e cívicas. A metodologia de trabalho utilizou como recurso a reflexão sobre o escopo e a estratégia municipal de desenvolvimento expressa nos planos urbanísticos, nos Planos de Atividades e Orçamento e nos Relatórios de Gestão, bem como, a análise quantitativa e qualitativa da participação pública tanto nos instrumentos de gestão territorial (2005–2017), quanto nas reuniões da Assembleia Municipal (2009–2017), cujas actas encontram-se acessíveis no *website* da Câmara Municipal. Posteriormente procedeu-se ao confronto da análise qualitativa com entrevistas semiestruturadas a atores sociais - associações, representantes políticos e cidadãos - e complementada com a observação direta/ vivência cidadã e consulta à Comunicação Social e redes sociais. Na análise dos atores sociais o associativismo (em especial nas vertentes culturais e cívicas) e a sua relação com o poder local teve um papel preponderante.

A metodologia utilizada para a caracterização das associações partiu da base de dados constante no Município, tendo-se contactado todas por telefone e remetido um questionário breve por email, solicitando algumas informações adicionais tais como: data de início da atividade, objetivos/ missão, se tem sede (própria ou cedida pelo município), se trabalham com parceiros/ patrocinadores, se têm comparticipação financeira do Município, quantos associados possuem e qual é a quota anual, se tem funcionários ou trabalha com voluntários, quais as atividades regulares e qual é o montante de verba anual. Simultaneamente remeteu-se email para a vereadora da cultura solicitando que informasse “acerca dos subsídios que a Câmara Municipal de Portimão atribui por ano ao associativismo e a quais associações usufruem dessa contrapartida”, mas não obtivemos qualquer resposta do Município.

Dos contactos telefónicos e das visitas às moradas mencionadas na base de dados da Autarquia verificaram-se que doze (12) estão incontactáveis (incomunicáveis, extintas, ou em vias de extinção) e das outras trinta e quatro (34) contactadas, apesar de terem se comprometido a responder ao inquérito, apenas quinze (15) o fizeram (por email, por telefone ou presencialmente).

Para além disso verificou-se se as associações estavam devidamente registadas, através de con-

sulta ao site Raciús, aferindo o registo, o NIF, a data de constituição e da última atualização.

Como caso de estudo selecionou-se o município algarvio Portimão devido à sua trajetória recente, nomeadamente o colapso financeiro (2013), que ao fragilizar o Poder Local, criou lacunas na vida cidadina que por princípio permitiriam um posicionamento e atuação mais ativa por parte da sociedade civil. Face à conjuntura específica importava verificar como se posicionaram os atores locais e como evoluíram na linha temporal (2005-2017) as ações e as interações entre eles.

Caracterização Física e Territorial

O município de Portimão com 182,06 km² de superfície e 55.614 habitantes, encontra-se subdividido em 3 freguesias – Portimão, Alvor e Mexilhoeira Grande, situando-se no barlavento algarvio, limitado a Norte por Monchique, a Leste por Silves e Lagoa, a Oeste por Lagos e a Sul pelo oceano Atlântico. Devido à sua localização geográfica, este território banhado pelo oceano e esventrado por rios anteriormente navegáveis – Rio Arade que ligava Portimão a Silves - e Ria de Alvor que ligava Alvor à Mexilhoeira Grande – em termos económicos esteve sempre, desde os primórdios até ao presente, associado a atividades vinculadas ao mar – pesca, porto, fábricas conserveiras, turismo náutico e turismo de sol e mar.

A zona urbana antiga de Portimão situa-se junto ao Rio Arade (Imagem 1), estando neste momento esvaziada e degradada, fruto da mudança de atratividade para a zona costeira (Praia da Rocha e Alvor) e reforçada pela ausência de políticas urbanas municipais que invertessem essa tendência.

Caracterização da estratégia municipal plasmada nos instrumentos de gestão financeira e urbanística e na caracterização e análise dos atores sociais

Modelo territorial para o Algarve -1991 a 2007

O primeiro Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (PROT-Algarve) foi aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de março, que definia as classes de espaço do território algarvio, associado ao modelo territorial daquela época, que se baseava na constru-



Imagem 1 - Caracterização física e localização geográfica de Portimão

Fonte: Criado pelo autor com base em documentos patentes no site do Município, Google Maps e Fotos aéreas retirada de páginas locais do Facebook

ção restrita aos aglomerados urbanos, reservando as zonas rurais para as atividades agrícola e florestal. A construção em solo rural era à partida proibida, excetuando exceções fundamentadas em razões ponderosas.

Os Planos Diretores Municipais portugueses de primeira geração são praticamente todos de 1995 (no âmbito do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março), sendo os do Algarve a materialização do modelo territorial definido no PROT Algarve de 1991.

Novo modelo territorial para o Algarve – a partir de 2007

Os malefícios do anterior modelo territorial foram identificados no diagnóstico que antecedeu a revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (PROT-Algarve)⁴ com recurso à metodologia SWOT, em especial nos pontos fracos, onde são referidos a “Inten-

⁴ Aprovado e publicado no Diário da República n.º 149/2007, Série I de 2007-08-03.

sa urbanização e construção, insuficientemente estruturada, com fragmentação da Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental, em significativas extensões do litoral e Dinâmica insuficiente das zonas de interior para gerar atividades económicas, fixar populações e garantir a sustentabilidade ambiental” e nas Ameaças que reportam a “Oferta excessiva de alojamento associada a loteamentos em execução; Vulnerabilidade à desertificação do solo e às alterações climáticas; Vulnerabilidade de aquíferos à contaminação e à sobre-exploração e Sensibilidade da linha de costa a dinâmicas de carácter erosivo”.

A primeira das sete opções estratégicas do PROT Algarve refere-se à Sustentabilidade Ambiental “que traduz preocupações de proteção e valorização de recursos naturais e da biodiversidade. (...) As orientações estratégicas relativamente ao ambiente visam a consolidação de um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável, que considere a conservação da natureza e da biodiversidade como fator de oportunidade no desenvolvimento das atividades socioeconómicas. (...) Através do sistema do litoral pretende-se salvaguardar as áreas costeiras mais sensíveis, prevenir situações de risco e conter a urbanização massiva da faixa costeira sul.”

Relativamente ao Interesse Público refere o PROT-Algarve que:

“Segundo o paradigma do desenvolvimento sustentável, a graduação do interesse público é uma questão fundamental. O confronto do interesse público e da promoção do desenvolvimento económico que consome recursos não renováveis com a proteção destes mesmos recursos gera, inevitavelmente, conflitos e dificulta a decisão.

Segundo as opções estratégicas do PROT Algarve, no âmbito do planeamento e do licenciamento municipal, as decisões de localização de novas ocupações devem ponderar o valor estratégico das transformações do território, determinando o interesse dos valores ecológicos, económicos e sociais em presença e optando pela maior contribuição para a qualidade de vida da população diretamente afetada.”

Ordenamento do território municipal

O Plano Diretor Municipal de Portimão, como a generalidade dos PDM’s portugueses de primeira geração, foi publicado em 1995⁵, que em termos de ordenamento territorial seguia o modelo então vigente de planeamento “em cascata”, ou seja, passando do zonamento global do PDM à definição territorial macro do Plano de Urbanização para a escala de bairro do Plano de Pormenor. Nesse âmbito, o PDM de Portimão delimitou Unidades Operativas de Planeamento e Gestão em áreas ainda não urbanizadas, vinculadas ao uso do solo, com finalidades e parâmetros urbanísticos específicos, cujo ordenamento deveria seguir a elaboração de Planos mais detalhados - Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

De acordo com o Artigo 57.º do Regulamento do PDMP estavam previstas sete (7) unidades operativas de planeamento e gestão (UP’s) e uma Área de Aptidão Turística (AAT), distribuídas nas zonas não consolidadas, com objetivos de ocupação baseados na aptidão do solo, salvaguardando os valores em presença.

Saliente-se que excetuando algumas alterações parciais (incluindo as determinadas pela revisão do PROT Algarve) e apesar do prazo de vigência ser de 10 anos o PDM de Portimão ainda não foi revisto, apesar de já terem passado vinte e quatro anos desde a sua conceção.

Ciclo governativo 2005-2009

*Estratégia municipal*⁶

A análise deste período irá cingir-se aos anos de 2007, 2008 e 2009, porque as fontes documentais utilizadas foram os documentos financeiros patentes no site do Município, nomeadamente os Planos de Atividades e Orçamentos e os Relatórios de Gestão, e deste ciclo governativo apenas estão acessíveis os que se reportam a estes anos.

As metas estratégicas assumidas nesse ciclo governativo eram “Afirmar Portimão como um Município dinâmico e competitivo, no contexto da sociedade da informação e do conhecimento;

⁵ Aprovado na Assembleia Municipal em 7 de abril de 1994 e ratificado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 53/95, de 7 de junho.

⁶ “Tradicionalmente, a estratégia era entendida como o padrão intencional e previamente definido das ações que determinam, a longo prazo, a forma e a posição das organizações em relação aos seus clientes, fornecedores, concorrentes e reguladores. De facto, perante processos de gestão fechados e de curto prazo, podemos socorrer-nos de métodos tradicionais, embora estes não se apliquem à dimensão estratégica e aos processos de final aberto. (...) Os sistemas de planeamento convencional são uma forma de garantir a gestão do dia-a-dia e manter a integridade da organização. No entanto, o processo formal e analítico inerente à gestão estratégica tradicional, que define uma visão e um planeamento minucioso, parte de premissas de estabilidade de adaptação harmoniosa ao contexto e dificulta a criatividade.” (Pereira, 2013, p. 98).

modernizar a governação autárquica e a qualidade do serviço público municipal”, para os quais foram definidos sete objetivos - Dinamizar a economia, criar emprego, desenvolver um tecido social saudável e dinâmico; Promover a qualidade de vida, assegurar o desenvolvimento sustentável; Dinamizar o turismo, a cultura e o desporto; Promover a educação, o conhecimento; Promover uma cidadania participativa e solidária; Reforçar a legitimidade e eficácia da governação autárquica, promover a cooperação intermunicipal, valorizar o papel das Freguesias e Promover a eficácia do serviço público autárquico para reforçar a competitividade do Município.

Para materializar esses objetivos foram previstos ações e projetos. Nesse sentido, em 2007 para um orçamento de 77 milhões e 480 mil euros estavam previstos cento e trinta e quatro (134) projetos/ ações. Em 2008, para um orçamento de 182 milhões e 237 mil euros estavam previstos sessenta e dois (62) projetos/ ações. E para 2009 o orçamento de 40 milhões e 116 mil euros, contemplava vinte e oito (28) projetos/ ações.

A sistematização da informação determinou a organização dos projetos e ações pela sua natureza dominante - estratégia, operacional, gestão corrente e dependente de outras Entidades, conforme Gráfico 1.

Como se verifica no Gráfico 1, o ano de 2007 é o que apresenta maior equilíbrio na distribuição entre projetos/ ações estratégicos e operacionais, apesar do índice de realização ser baixo, conforme Gráfico 2, sendo 2008 o ano mais equilibrado em termos de execução – cerca de 50% dos projetos/ ações projetadas.

Projetos/ações realizadas no âmbito dos objetivos

Como se pode observar no Gráfico 2, em 2007 foram executados sete (7) projetos/ ações estratégicas para dar cumprimento a três (3) objetivos, dos quais seis (6) dizem respeito à potenciação da marca Portimão, através da materialização de grandes eventos e da aposta no “consumo turístico”, em parceria com privados. Para a população a única ação realizada pelo poder local foi o aumento de itinerários no transporte público.

Por sua vez em 2008 foram executados três (3) projetos/ ações estratégicas para dar cumprimento a dois (2) objetivos, sendo um relativo à potenciação da marca Portimão, através da consolidação do Pavilhão Portimão Arena como um centro internacional de congressos, feiras e

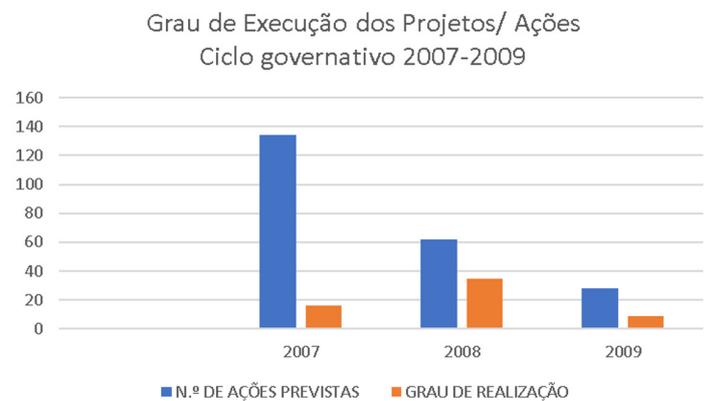
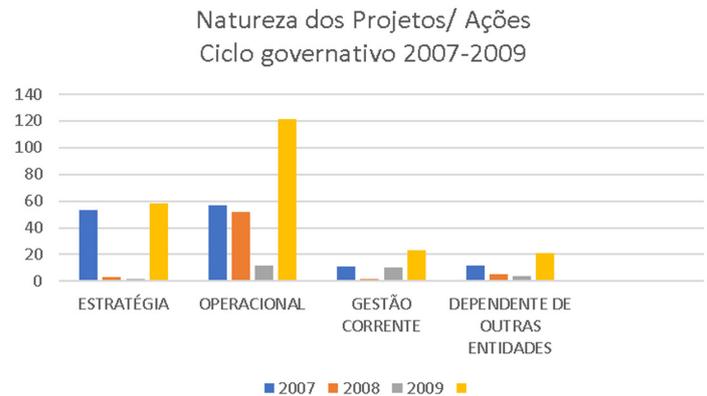


Gráfico 1 - Natureza dos Projetos/ Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município
Gráfico 2 - Grau de Execução dos Projetos/ Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município

outros certames de referência nacional e internacional e outro mais voltado para a cidade antiga, referia-se se à criação de uma Associação de Comércio Tradicional (UAC), formada através de parcerias desenvolvidas pela autarquia com as duas principais associações de comerciantes do município de comércio tradicional para dinamizar o comércio tradicional.

A construção do megapavilhão ocorreu em seis (6) meses, tendo sido inaugurado em 2007. Aliás, saliente-se que a estratégia de aliar grandes eventos para fomentar a marca «Portimão», já vinha do ciclo governativo anterior (2001-2005) tendo determinado a promoção anual de vários ações concertadas, tais como: Volta a Portugal em Bicicleta, Grande Prémio de Portugal F1 de Motonáutica, Festival Internacional de Ginástica Rítmica, passagem, de ano, Rali Lisboa-Dakar

Distribuição orçamental por função

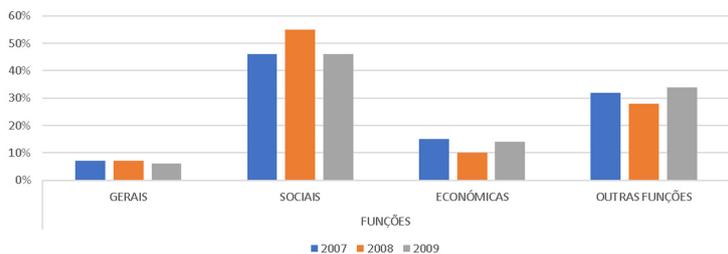


Gráfico 3 - Distribuição da verba por Funções de 2007 a 2009

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

e o Mundialito de Futebol de Praia, entre outros, cuja gestão estava a cargo de empresa municipal criada para o efeito em 2001. No entanto, quanto à potenciação do comércio tradicional, apesar da criação da UAC, que, entretanto, em 2013 já se tinha dissolvido, em 2019 continua-se sem ver resultados eficazes.

Por último a terceira ação estratégica reporta-se ao apoio ao movimento associativo nas áreas da saúde, cultura, educação, ação social, desporto, recreio e lazer, que de acordo como Relatório de gestão terão usufruído de cerca de 10 milhões euros.

Em 2009 foi realizada apenas uma ação estratégica, nomeadamente, a elaboração do estudo preliminar para a criação do Centro de Mar de Portimão, que não chegou a materializar-se, tendo ficado pela análise estratégica do projeto.

Face ao acima exposto percebe-se nitidamente que a aposta estratégica tanto dos projetos e ações foi a promoção da marca «Portimão», através de grandes eventos e do foco no turismo, em parceria com privados.

No que se refere aos projetos/ ações operativos, verificam-se que na maioria reportam-se à construção/ reabilitação de equipamentos culturais, recreativos e desportivos, sendo que dos cinquenta e nove (59) previstos, apenas vinte e oito foram realizados (no período entre 2007 a 2009), em sua maioria referente a equipamentos voltados para grandes eventos e culturais, tais como, Teatro e Museu Municipais, Pavilhão Arena e Pavilhão Arade (Lagoa), Centro Cultural Manuel Teixeira Gomes, Biblioteca Municipal e Mercado Municipal de Portimão.

As áreas sociais e ambientais, como a requalificação de bairro social, a erradicação de barracas, a construção de parque urbanos, o novo cemitério municipal e a requalificação de espaços

públicos não foram executados.

Outro dado que parece relevante é verificar como era distribuído o dinheiro pelas quatro funções básicas, no âmbito das competências das Autarquias, nomeadamente:

- **Gerais** (Serviços Gerais de Administração; e Segurança e Ordem Pública)
- **Sociais** (Educação; Segurança e Ação Social; Habitação e Serviços Coletivos; e Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos);
- **Económicos** (Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça e Pescas; Indústria e Energia; Transportes e Comunicação; e Comércio e Turismo);
- **Outras Funções** (Operações de dívida autárquica; Transferência entre Administrações; e Diversos não especificados).

Como se verifica no Gráfico 3, o maior percentual da verba (de 45% a 55%) foi utilizado nas Funções Sociais - essência do serviço prestado pela Administração Pública Local - imediatamente seguido por Outras Funções (de 29% a 35%) onde se insere a Transferência entre Administrações, ou seja, a transferência de fundos para as empresas municipais ou mistas, através de mecanismos jurídico-financeiros, tais como contratos programas.

O que importa reter é que relativamente à materialização de políticas urbanas (através de projetos e ações ou Planos Municipais de Ordenamento do Território) verifica-se que nesse ciclo governativo, a estratégia estava na criação da marca Portimão, vinculada a grandes eventos e ao turismo materializada, por norma, em parceria com privados.

Modelo de governação

Afirmam Neis e Pereira (2014, p. 6) que “existe uma relação constante e recíproca entre estratégia e estrutura organizacional. Em determinados casos, a estrutura modela a estratégia, em outros a estratégia determina a estrutura da organização”, pelo que importa analisar como se apresenta a estrutura organizacional e o modelo de governação do Município.

O Município de Portimão de 2001 a 2013 apostou na criação de empresas municipais ou mistas para partilhar as competências, ainda que no que concerne às empresas públicas tenham tido sempre o controlo do poder político (cuos membros integravam os Conselhos de Adminis-

tração das empresas), dando-se início a um novo modelo de governação baseado na proliferação de empresas municipais e mistas, com as mais variadas funções como pode ser observado na Imagem 2.

Nesse modelo “empresarial” com parceiros privados, tinha-se a seguinte composição organizacional:

- EMARP – EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS DE PORTIMÃO, E.M. (detida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO), com a missão da gestão dos sistemas públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público; dos sistemas de saneamento de águas residuais urbanas; dos sistemas de recolha, tratamento e deposição de resíduos urbanos; e da limpeza e a higiene pública (ainda em funcionamento em 2019);
- PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M. (detida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO - anterior EXPO ARADE - ANIMAÇÃO E GESTÃO PARQUE DE FEIRAS EXPOSIÇÕES PORTIMÃO), criada em 2008, com a missão: Eventos | Organização Eventos | Congressos | Organização De Feiras | Organização Congressos | Feiras (fundida a outras empresas em 2010, passando a denominar-se PORTIMÃO URBIS SGRU, E.M., S.A);
- MMP – MERCADO MUNICIPAL DE PORTIMÃO, S.A. (detida a 100% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, responsável pela construção, gestão, manutenção e exploração do Mercado Municipal de Portimão. Em complemento, poderá a sociedade exercer diretamente ou em colaboração com terceiras atividades acessórias ou subsidiárias do objeto principal, bem como outros ramos de atividades conexas, incluindo a prestação de serviços, que não prejudiquem a prossecução do objeto e que tenham em vista a melhor utilização dos seus recursos disponíveis (fundida a outras empresas em 2010, passando a denominar-se PORTIMÃO URBIS SGRU, E.M., S.A);
- TURIS, E.M. (detida a 51% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para promover o desenvolvimento da atividade turística no Município de Portimão, contribuindo para o reforço da sua competitividade e para o cresci-



Imagem 2 - Organograma das Administrações Públicas e Mistas no Município de Portimão em 2009

Fonte: Retirado do Relatório de Gestão de 2009, patente no site do Município

mento económico local e regional e o reforço da coesão económica e social e regional (extinta em 2010);

- PORTIMÃO RENOVADA SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M. (detida a 51% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para promover a reabilitação urbana do centro histórico do município de Portimão, delimitada como Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística pelo Decreto-Lei n.º 10/2008, de 26 de maio (fundida a outras empresas em 2010, passando a denominar-se PORTIMÃO URBIS SGRU, E.M., S.A);
- EVENTOS DO ARADE, S.A. (detida a 40% por Parceiros Privados e a 60% pela empresa municipal PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para a gestão, a exploração e rentabilização do Pavilhão do Arade, podendo ser alargado a outras infraestruturas, bem como à produção, organização e realização de feiras, festas, exposições, workshops, congressos, seminários, convenções, conferências, eventos, acontecimentos desportivos e culturais; o exercício de atividade e decoração, design, catering e animação de espaços comerciais (ainda em funcionamento em 2019);
- EXPO ARADE ESTRUTURA, S.A. (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M. - anterior empresa municipal EXPO ARADE - ANIMAÇÃO E GESTÃO PARQUE DE FEIRAS EXPOSIÇÕES PORTIMÃO, E.M), criada em 2006, para a construção, gestão e conservação de equipa-

RESULTADO FINANCEIRO - prejuízo



Gráfico 4 - Resultado financeiro da gestão municipal nos exercícios de 2007 a 2009

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

planetário e para a requalificação urbana da frente ribeirinha do Concelho de Portimão, bem como outros ramos de atividade conexas (com cessação de funções em 2015).

Resultado financeiro dos exercícios

Relativamente ao resultado financeiro verifica-se um aumento exponencial do prejuízo num acréscimo de 208% em 2008 e 458% em 2009, relativamente ao prejuízo de 8 milhões e 755 mil de 2007, demonstrando que o modelo de governação adotado não era sustentável economicamente.

Modelo de gestão territorial

Alguns dos Planos urbanísticos previstos no PDM (publicado em 1995) para as Unidades de Planeamento foram aprovados, volvidos quase 10 anos, em especial nas zonas mais apetecíveis para os agentes económicos.

Excetuando o Plano da Área de Aptidão Turística (Plano de Urbanização do NDT Morgado do Reguengo) que foi aprovado em 2003 (e sofreu alterações em 2008, para aumentar o número de camas, tendo esgotado o montante de previsto em PDM - 5 mil), os Planos de parte da UP 1 e das UP 2, UP3, UP 5 e UP6 foram aprovados no ciclo governativo de 2005 a 2009.

Para a área menos apetecível (UP 4) ou mais condicionada em termos ambientais (na ótica da “construção”) (UP 7) não chegaram a ser concluídos quaisquer instrumentos nesse período.

Foi também publicitada em 2007 a intenção de proceder-se à revisão do PDM de Portimão.

Elaboração de Planos e Participação Pública

Se a análise do conteúdo e da localização dos planos revela-nos a estratégia de desenvolvimento e o modelo de ocupação territorial das políticas urbanas locais, a verificação do *modus operandi* demonstra a estrutura governativa e a qualidade e quantidade da participação pública nos processos territoriais.

No Quadro 1 identifica-se o processo de planeamento adotado. Como se verifica dos seis planos aprovados, todos foram elaborados por equipas técnicas externas ao Município, tendo quatro deles sido fruto de parcerias com privados, seja através de Protocolo de cooperação, seja de Concurso público internacional para

PRIMEIRA FASE DE PLANEAMENTO DE EXECUÇÃO DO PDM DE PORTIMÃO

DESIGNAÇÃO	EQUIPA PROJETISTA	ÁREA DE INTERVENÇÃO PMOT	DATA DE INÍCIO	PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	DATA DE PUBL. EM DR.	PARCERIA PÚBLICA PRIVADA
Plano de Urbanização da Unidade Operativa n.º 5 (UP 5)	Externa	1.170.000 m ²	-	0	2006	-
Plano de pormenor para o sítio do Escampadinho (UP 6)	Externa	4.025.000 m ²	2003	0	2007	Protocolo de cooperação
Plano de Urbanização da UP2 — Alto do Poço e Alvor	Externa	429.702 m ²	-	5	2007	Protocolo de cooperação
Plano de Urbanização da UP3 de Hotelaria Tradicional – Alvor (UP 3)	Externa	469.200 m ²	-	1	2008	-
Plano de Urbanização do NDT do Morgado do Reguengo (AAT) (com as alterações introduzidas em 2008)	Externa	36.680.000 m ² (área urbanizável 1.006.000 m ²)	2003	1	2008	Protocolo de cooperação
Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo (parte da UP 1)	Externa	395.240 m ²	2007	3	2008	Concurso público internacional para um modelo de desenvolvimento urbanístico

Quadro 1 - Processo de planeamento e participação pública

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos patentes no *site* do Município

mentos desportivos e recreativos, bem como na construção, gestão e conservação de infraestruturas turísticas, urbanísticas e culturais, bem como outros ramos de atividade conexas (ainda em funcionamento em 2019);

- RIO ADENTRO, S.A. (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para a implementação, desenvolvimento, construção, instalação, gestão e manutenção de aquário, de

um modelo de desenvolvimento urbanístico, e o tempo de elaboração levou em média de 4 a 5 anos, excetuando o Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo (parte da UP 1) que foi feito em um ano, provavelmente porque dele dependia a execução do Plano de Pormenor da Horta do Palácio (2011).

No que concerne à participação pública, no âmbito da discussão pública prevista no regime jurídico de instrumentos de gestão territorial, verifica-se que dos seis planos, apenas houve participação pública em quatro deles, perfazendo um montante de dez participações, variando de uma a cinco. Importa referir que das dez participações, apenas duas foram aceites na ponderação. Ressalte-se que no Plano de Urbanização da UP 2, foi deliberado pela Câmara Municipal dar seguimento ao Plano para aprovação, sem ter em conta as cinco participações apresentadas.

Refira-se, também, que em 2008, foi aprovada a delimitação de uma Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU), publicada pelo Decreto-Lei 10/2008, de 26 de maio, sendo a área de gestão da empresa municipal de reabilitação urbana (criada em 2008) sem participação pública, porque a legislação não exigia tal procedimento.

Associativismo e movimentos cívicos

Analisado o panorama associativo em 2009 verifica-se a “aparente” presença de trinta e oito (38) associações, das quais dezoito (18) foram fundadas antes de 2000, nove (9) têm a data de criação desconhecida, por estarem incontactáveis ou não terem respondido ao inquérito (mas acredita-se serem anteriores a 2009), sete (7) foram criadas no período entre 2000 e 2005, e quatro (4) novas associações foram fundadas durante o ciclo governativo (2007 e 2009), das quais três (3) para atuar na área da cultura e uma (1) de vertente étnica.

As funções das associações estão distribuídas da seguinte maneira: uma (1) ambiental -3c- e trinta e sete (37) inseridas na tipologia associações desportivas, culturais e recreativas -1b-, subdividas em três (3) com objetivos específicos (filatelia, radiocomunicação e escotismo), duas (2) denominadas ranchos folclóricos; três (3) promotoras de etnias minoritárias; nove (9) de desenvolvimento local (que historicamente vieram substituir as funções das antigas casas do povo); quatro (4) referentes às antigas sociedades carnavalescas; e dezasseis (16) de índole cultural (música, teatro, dança, escultura, artesanato, gastronomia, dedicada aos mais jovens ou aos mais velhos).

CARACTERÍSTICAS	SUB-CARACTERÍSTICA	N.º DE OCORRÊNCIAS
ASSOCIAÇÕES	MONTANTE EM 2009	38
	INQUÉRITOS RESPONDIDOS	16
REGISTADAS (RACIUS)	SIM	10
	NÃO	28
SEDE	PRÓPRIA	4
	CEDIDA CMP	10
	CEDIDA POR PARCEIRO	2
PARCEIROS/ PATROCINADORES	SIM	10
	NÃO	6
COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO	SIM	15
	NÃO	1 (A Rocha – Internacional)
SÓCIOS	SIM	12
	NÃO	4
QUOTA	SIM	12 (varia de 5 a 50 euros/ ano)
	NÃO	4
POSSUI FUNCIONÁRIOS	SIM	1 (A Rocha – Internacional)
	NÃO	15
VOLUNTARIADO	SIM	15
	NÃO	1 (escoteiros)
MONTANTE FINANCEIRO ANUAL	RESpondeu	7 (varia de 2 mil a 26 mil)
	NÃO RESpondeu	9

Quadro 2 - Caracterização Síntese das Associações Cívicas em Portimão entre 2005 e 2009

Fonte: Criado pelo autor com base no site Raciús e nas respostas do inquérito remetido às Associações

Saliente-se que do montante global (excluindo as que não se conseguiu contactar), apenas quinze (15) responderam ao inquérito, tendo a autora preenchido algumas questões de uma (1) associação que foi parceira nas ações no território, perfazendo um total de dezasseis (16) associações, cuja sistematização dos resultados constam do Quadro 2.

Nesse ciclo governativo, apesar da programação cultural do Município não estar vinculada às Associações da sociedade civil, excetuando o desfile de marchas populares por ocasião dos santos populares, as associações eram apoiadas com subsídios e/ ou contratos-programa para exercer as suas atividades.

Do Quadro 2 depreende-se que apenas uma associação contribuiu para o debate na esfera pública (defesa ambiental), apresenta autonomia (sem necessidade de apoio municipal) e tem uma estrutura organizacional com alguma complexidade, mais especificamente a Associação Cristã de Estudos e Defesa do Ambiente “A Rocha”, que integra a Associação A Rocha Internacional. De salientar a importância fundamental desta associação para a preservação do estuário de Alvor (uma das mais importantes zonas húmidas costeiras no sul de Portugal, que inclui dunas, lodaçais, sapais e Salinas, apoiando uma diversificada e especializada flora e fauna) que desde 2007 tem conduzido uma

longa campanha legal para proteger a área de desenvolvimentos inadequados e ilegais, propostos por uma empresa privada, proprietária da Quinta da Rocha, tendo a mesma sido condenada, em 2015, pelo Tribunal Criminal de Portimão.

As restantes associações apresentam limitações para “sobreviver”, excetuando casos muito específicos, como as de desenvolvimento local (que normalmente estão associadas a atividades ou grupos desportivos, festas e estabelecimentos de restauração) e uma antiga sociedade carnavalesca “Boa Esperança Atlético Clube Portimonense” que centrou a sua atividade na apresentação de peças de teatro revista.

Síntese do ciclo governativo 2005-2009

Em síntese verifica-se que a ambição do poder político de criar a marca Portimão encontrou eco na sociedade civil, cuja participação no âmbito de planos e projetos territoriais era bastante reduzida. De salientar que a Quinta da Rocha enquanto a área mais importante do ponto de vista ambiental só sobreviveu devido à atuação de uma Associação de cariz internacional e com capacidade financeira para acionar os dispositivos legais. As restantes associações, na generalidade, estavam dependentes do apoio da Câmara Municipal, para levar a efeito as suas atividades, tendo influência reduzida nos destinos culturais e desportivos. Todavia, relativamente a parcerias público-privadas Portimão esteve no seu grande momento, a partir de 2006, em especial, na realização dos grandes eventos desportivos.

Esta análise é corroborada por Flores quando refere que 2006 foi o ano de mudança em Portimão, porque atraiu um elevado número de eventos internacionais e gerou cerca de 1200 notícias em torno do seu nome (Flores, 2009).

Por sua vez Elsa Pereira debruçou-se sobre a “Potencialização dos Eventos Desportivos no Município de Portimão, durante os anos 2008 e 2009” (2013, p. 263) tendo concluído que:

“No contexto do estudo, os dados permitem-nos a supor que a questão social possa não ter sido um objetivo prioritário, pois além das ações que visaram alavancar o evento numa perspetiva social terem sido em número reduzido (comparado com a perspetiva económica), a maioria delas, foi exclusivamente para convidados.”

Refere, ainda, Elsa Pereira (2013, p. 269) que o poder local foi uma variável associada a uma in-

teração comunicativa, porque, apesar da capacidade discricionária relativamente aos eventos, “a opinião pública e os atores de diferentes setores da comunidade foram também atores que exerceram poder, mais ou menos explícito, no decurso do processo”.

Ciclo governativo 2009 - 2013

Neste período, apesar da crise financeira internacional, desencadeada em 2008, nos Estados Unidos, ter tido repercussões desastrosas para a economia da zona do euro, incluindo Portugal, o Orçamento da Receita e da Despesa para o Ano Financeiro de 2009 e Grandes Opções do Plano 2009/2012 da Câmara Municipal de Portimão (aprovado por maioria na Assembleia Municipal de 19, 22 e 23 de Dezembro de 2008) revela desajustes, tanto relativamente à situação financeira do país, quanto do próprio Município, conforme abaixo demonstrado.

Nesse ciclo governativo mantêm-se as linhas estratégicas e os sete (7) objetivos do ciclo governativo anterior (até porque o Executivo é o mesmo), portanto, “Afirmar Portimão como um Município dinâmico e competitivo, no contexto da sociedade da informação e do conhecimento; e modernizar a governação autárquica e a qualidade do serviço público municipal”, continuam a ser a visão.

Os Orçamentos e os Relatórios de Gestão são mensuráveis nos anos de 2010 e 2011. A alteração formal nos documentos financeiros de 2012 e 2013 inviabiliza uma análise rigorosa.

Por essa razão iremos pormenorizar os anos de 2010 e 2011, cujos documentos indicam que as ações e projetos para materializar os objetivos foram previstos são os seguintes: em 2010 para um orçamento de 165 milhões e 950 mil euros estavam previstos cento e trinta e três (133) projetos/ ações. Em 2011, para um orçamento de 191 milhões e 856 mil euros estavam previstos noventa e seis (96) projetos/ ações.

Do mesmo modo que no ciclo governativo anterior, para os anos de 2010 e 2011, a sistematização da informação determinou a organização dos projetos e ações pela sua natureza dominante - estratégia, operacional, gestão corrente e dependente de outras Entidades, conforme Gráfico 5.

Como se verifica no Gráfico 5, o ano de 2010 apresenta maior equilíbrio na distribuição entre projetos/ações estratégicos e operacionais, enquanto em 2011 apostou-se mais na estratégia e na gestão corrente. Relativamente ao índice de reali-

zação verifica-se estar num patamar bastante baixo, conforme Gráfico 6, estando 2010 na liderança com o mais baixo índice de execução.

No que concerne ao exercício económico de 2013, ficou o mesmo caracterizado por dois acontecimentos importantes com reflexos nos documentos de Prestação de Contas do ano de 2013. O primeiro acontecimento foi a implementação das medidas previstas no Plano de Ajustamento Financeiro aprovado para o Município de Portimão, quer do lado da receita quer pelo lado da despesa. O segundo acontecimento marcante durante o ano económico de 2013, diz respeito à realização das eleições autárquicas, em setembro de 2013, que resultou na constituição de um novo executivo municipal.

Projetos/ações realizadas no âmbito dos objetivos

Analisando as ações previstas para materializar os objetivos verificamos trataram-se de obras “desajustadas” da escala territorial (tendo ficado grande parte delas por executar) como a proposta da «cidade do cinema», a construção do Autódromo Internacional do Algarve, a proposta para a criação de novos equipamentos âncora no passeio ribeirinho como o Aquário, Insectarium e o Centro de Informação Turística, o aumento de trajetos no Sistema de Transportes Públicos Urbanos, a promoção de Grandes Eventos de forte impacto mediático, tais como, a Volta a Portugal em Bicicleta, o Grande Prémio de Portugal F1 de Motonáutica, o Festival Internacional de Ginástica Rítmica, o Mundialito de Futebol de Praia (conforme Imagem 3), entre outros, para além da participação em feiras, exposições e outros certames nacionais e internacionais, como por exemplo, a Bolsa de Turismo de Lisboa e a *Seatrade Cruise Shipping Convention*.

Relativamente ao referido objetivo de promoção da cidadania participativa e solidária as ações previstas para materializá-lo reportavam-se a ações de cunho social, em especial para a terceira idade, tais como, “Atendimento e Apoio Social de Proximidade”, “Viver Sénior”, “Centro de Convívio Sénior de Portimão”, Parques VITAVÓ e alargamento do âmbito de serviços do “Portimão Solidário”, apesar de nesse ciclo governativo parte desses projetos terem sido abandonados por falta de liquidez financeira, como foi o caso do projeto “Portimão Solidário”.

No que se refere à distribuição orçamental pelas quatro funções básicas: gerais, sociais, económicas e outras funções, no âmbito das competências das

Natureza dos Projetos/ Ações
Ciclo governativo 2009-2013



Análise de realização de projetos/ ações

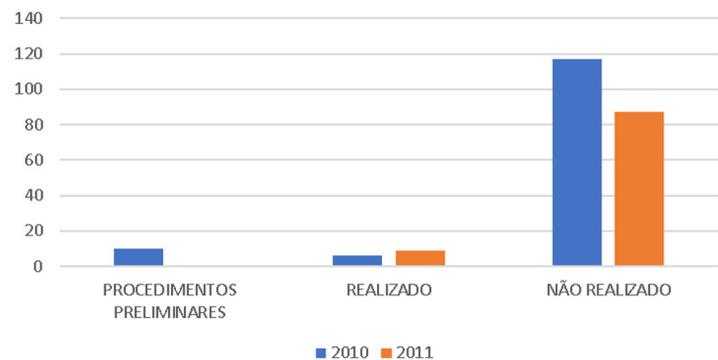


Gráfico 5 - Natureza dos Projetos/Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município

Gráfico 6 - Análise dos Projetos/Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município



Imagem 3 - Imagens de eventos ocorridos entre 2009 a 2013

Fonte: Retirado de notícias na comunicação social

Autarquias, neste ciclo tiveram-se os resultados apresentados no Gráfico 7, que demonstram claramente os “desajustes” funcionais e financeiros na gestão autárquicas.

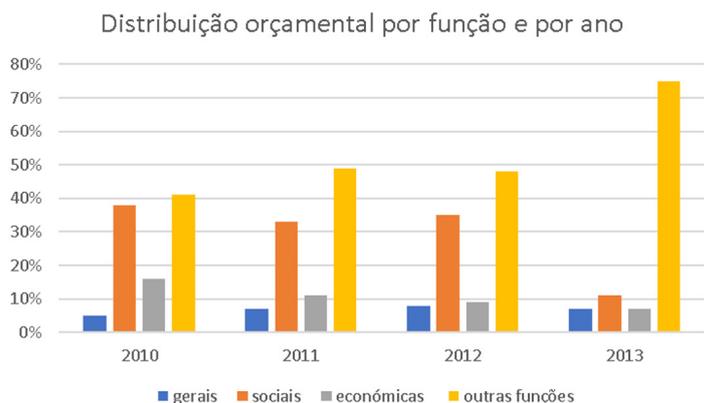


Gráfico 7 - Distribuição das verbas por Funções de 2009 a 2013

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

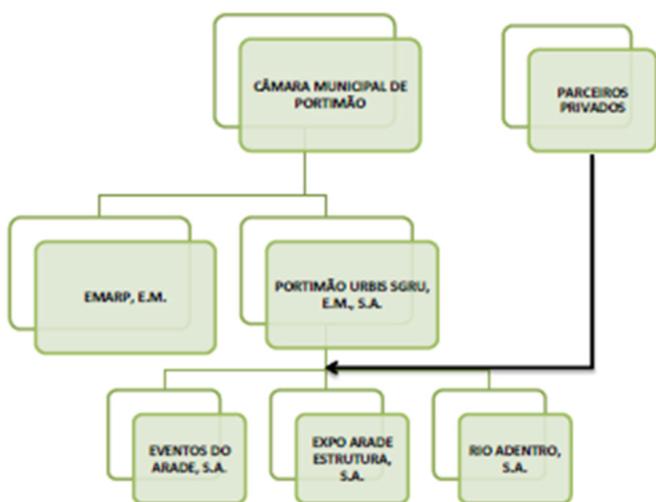


Imagem 4 - Organograma das Administrações Públicas e Mistas no Município de Portimão em 2010

Fonte: Retirado do Relatório de Gestão de 2010, patente no *site* do Município

Se os compararmos com o ciclo anterior verifica-se que o maior percentual da verba (de 45% a 55%) era utilizado nas Funções Sociais, no entanto, no ciclo de 2009 a 2013, tem-se um acréscimo crescente e considerável em Outras Funções (onde se insere a transferência de fundos para as empresas municipais ou mistas), variando de 40% a 70%, cujo ápice é atingido em 2013, numa desproporção exacerbada, situação absolutamente inoportável, como se veio a confirmar posteriormente com a falência do Município.

De salientar que aquando da aprovação, na Assembleia Municipal de 2008, do Plano Plurianual de investimentos 2009-2012, alguns partidos da oposição, já haviam referido esse desajuste, salientando a aposta em equipamentos «faraônicos e desajustados», ao invés da adoção de ações prioritárias para o Município tais como, medidas para a reabilitação urbana e promoção do comércio tradicional, defesa ambiental e ecológica (proteção da Ria de Alvor) e reabilitação arquitetónica dos imóveis com valor cultural (Convento de S. Francisco e Fortaleza de Santa Catarina). Para além disso, consideravam estar em falta medidas para acabar com as «barracas» existentes e que promovessem a reabilitação dos bairros sociais, bem como, a criação de equipamentos para a terceira idade, um cemitério municipal novo (porque o existente encontrava-se esgotado) e um terminal rodoviário. Chamavam também à atenção para os aspetos financeiros demonstrando preocupação com a dívida a fornecedores que já rondava os 27 milhões de euros, a subida de juros e encargos com empréstimos que ascendem a mais de 155% e a transferência de milhões para as empresas municipais.

Dos projetos previstos apenas foram executados o Autódromo Internacional e os grandes eventos, tudo o mais ficou em projeto ou ideia.

Modelo de governação

O Município de Portimão em 2010 reformula o quadro das empresas municipais fundindo-as numa só, denominada Portimão Urbis SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, EM SA, alterando-se a posição contratual com as empresas mistas, e a participação no capital social da empresa mista Eventos do Arade SA.

Em 2010 no novo modelo “empresarial” com parceiros privados, tinha-se a seguinte composição organizacional:

- EMARP – EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS DE PORTIMÃO, E.M. (detida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO), criada em 2001, com a missão da gestão dos sistemas públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público; dos sistemas de saneamento de águas residuais urbanas; dos sistemas de recolha, tratamento e deposição de resíduos urbanos; e da limpeza e a higiene pública (ainda em funcionamento em 2019);
- PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA - de-

tida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO – anteriores PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., MMP – MERCADO MUNICIPAL DE PORTIMÃO, S.A., TURIS, E.M. e PORTIMÃO RENOVADA SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M. - (Em Liquidação em 2019);

- **EVENTOS DO ARADE, S.A.** (detida a 64% por Parceiros Privados e a 36% pela empresa municipal PORTIMÃO URBIS SGRU - Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA.), criada em 2008, para a gestão, a exploração e rentabilização do Pavilhão do Arade, podendo ser alargado a outras infraestruturas, bem como à produção, organização e realização de feiras, festas, exposições, workshops, congressos, seminários, convenções, conferências, eventos, acontecimentos desportivos e culturais; o exercício de atividade e decoração, design, catering e animação de espaços comerciais (ainda em funcionamento em 2019);

- **EXPO ARADE ESTRUTURA, S.A.** (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA.), criada em 2006, para a construção, gestão e conservação de equipamentos desportivos e recreativos, bem como na construção, gestão e conservação de infraestruturas turísticas, urbanísticas e culturais, bem como outros ramos de atividade conexos (ainda em funcionamento em 2019);

- **RIO ADENTRO, S.A.** (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA), criada em 2008, para a implementação, desenvolvimento, construção, instalação, gestão e manutenção de aquário, de planetário e para a requalificação urbana da frente ribeirinha do Concelho de Portimão, bem como outros ramos de atividade conexos (com cessação de funções em 2015).

O controlo das empresas públicas continuou a ser do poder político (cujos membros integravam os Conselhos de Administração das empresas), excetuando a Portimão Urbis SGRU, a partir de 2012 até à sua liquidação, cujo Conselho de Administração passou a ser constituído por técnicos do Município e externos.



Gráfico 8 - Resultado financeiro da gestão municipal nos exercícios de 2009 a 2013

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

Gráfico 9 - Resultado financeiro municipal nos exercícios de 2005 a 2009 e 2009 a 2013

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

Resultado financeiro dos exercícios

Relativamente ao resultado financeiro verifica-se que apesar do aumento da dívida, verifica-se uma redução do prejuízo de cerca de 36 milhões 350 mil euros em 2010 para 8 milhões 986 mil euros em 2013.

Importa verificar o comportamento financeiro nos dois ciclos governativos de 2005 a 2013, onde se verifica o pico do prejuízo nos anos 2009 e 2010 (logo após a abertura das empresas até à fusão) e a sua redução posterior, conforme Gráfico 9.

PRIMEIRA FASE DE PLANEAMENTO DE EXECUÇÃO DO PDM DE PORTIMÃO						
DESIGNAÇÃO	EQUIPA PROJETISTA	ÁREA DE INTERVENÇÃO PMOT	DATA DE INÍCIO	PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	DATA DE PUBL. EM DR	PARCERIA PÚBLICA PRIVADA
Plano de Pormenor do Sítio das Taipas	Externa	300.483 m2	2006	2 (aceite)	2009	Protocolo de cooperação
Plano de Pormenor de Estruturação Urbanística da Área da Horta do Palácio	Externa	109.450,16 m2	2008	1 (não aceite)	2011	Protocolo de cooperação
Planos de Pormenor da Quinta da Praia em Alvor (UOPG 1 do PU da UP2)	Externa	232.000 m2 (12% do PU da UP2)	2008	1 (não aceite)	2011	Protocolo de cooperação

Quadro 3 - Processo de planeamento e participação pública

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

Modelo de gestão territorial

Dos Planos urbanísticos previstos no PDM (publicado em 1995) para as Unidades de Planeamento e que ainda não estavam realizados foram abertos procedimentos para o PU da UP 4 (onde iria situar-se o novo cemitério municipal) com abertura em 2008 e alteração em 2010, mas nunca foi publicado apesar de ter sido aprovado na Conferência de serviços na CCDR Algarve e respetivo Plano de Pormenor da sub -UP1 do PU da UP4, com abertura em 2010, ambos abandonados pelo novo executivo que entrou em 2013.

Relativamente à UP 6 - Ria de Alvor – que de acordo com o PDM estava sujeito à elaboração de plano de ordenamento que salvaguardasse os valores ambientais em presença, ao invés da elaboração de PMOT foi aberto em 2013 um concurso com vista a um contrato para a concretização de um Núcleo de Desenvolvimento Turístico através de Programas de Ação Territorial, na Unidade Territorial do Litoral Sul e Barrocal, que incidiu sobre a Quinta da Rocha. A única proposta em análise, para a Quinta da Rocha, foi indeferida em 2016, com exclusão do concorrente (na sequência de uma providência cautelar colocada pela associação ambiental A Rocha).

Aprovados foram apenas três: o Plano de Pormenor do Sítio das Taipas em 2009 e em 2011 os Planos de Pormenor de Estruturação Urbanística da Área da Horta do Palácio e da Quinta da Praia em Alvor – Portimão (UOPG 1 do PU da UP2) mas que ainda não foram executados.

Abriram-se procedimentos para outros PMOT's, tais como, o Plano de Pormenor norte da Cidade de Portimão em 2010; o Plano de Pormenor de Reestruturação Urbanística da Área

do Bom Retiro em 2011 e os Planos de Pormenor UP5 sul e de Urbanização da Mexilhoeira Grande em 2012, mas foram posteriormente abandonados pelo novo executivo que entrou em 2013.

Elaboração de Planos e Participação Pública

Relativamente à qualidade e quantidade da participação pública nos processos territoriais e respetiva aceitação dos contributos pelo poder político, apresenta-se abaixo o Quadro 3.

No Quadro 3 verifica-se que todos os planos aprovados foram elaborados por equipas técnicas externas ao Município e foram fruto de parcerias com privados, através de Protocolo de cooperação, e o tempo de elaboração foi de cerca de 3 anos.

No que concerne à participação pública, no âmbito da discussão pública prevista no regime jurídico de instrumentos de gestão territorial, verifica-se que houve participação pública em todos, ainda que com índice baixo, perfazendo um montante de quatro (4) participações, variando de uma a duas por plano. Importa referir que das quatro participações, apenas foram aceites na ponderação as do Plano de Pormenor do Sítio das Taipas.

Associativismo e movimentos cívicos

Analisado o panorama associativo em 2013 verifica-se que às trinta e oito (38) associações existentes foram acrescentadas sete (7) novas associações.

Dessas associações novas, em 2010 foi fundada uma (1) associação étnica (que no momento se encontra desativada segundo entrevista à anterior dirigente), surgiram três (3) em 2011, sendo uma (1) étnica (incontactável), uma (1) cívica (atualmente com pouca atividade) e uma (1) mista (cultural e cívica). Posteriormente em 2012 foram fundadas mais três (3) associações, duas (2) culturais e uma (1) mista – social e cultural.

Face ao exposto verifica-se que surgem duas novas associações de índole cívica, uma que vincula atividade cívica a projetos culturais – Teia D'Impulsos - e outra com atividade muito centrada nas redes sociais – Facebook – denominada Portimão Sempre.

A relação do Município com o Associativismo local seguia o modelo anterior de subsidiar financeiramente as atividades das Associações. Contudo, a crise financeira que já se fazia pre-

sente, determinou o não cumprimento dos contratos-programa celebrados, pelo que as Associações para “sobreviverem” tiveram de lançar mão a novas formas de se auto-sustentarem.

É nesse contexto que surgem as “novas” organizações da sociedade civil – autossustentáveis e promotoras do debate na esfera pública -, tais como a Associação Teia D’Impulsos⁷ e a Associação Cívica Portimão Sempre⁸.

Neste período a presença de técnicos no Conselho de Administração da empresa municipal Portimão Urbis e o surgimento de associações cívicas trouxeram novas abordagens participativas funcionando como verdadeiros “ativadores” de cidadania, tanto em formato *bottom-up*, quanto *top-down*.

No formato *bottom-up* salienta-se o trabalho no âmbito da cidadania realizado por duas Associações (Imagem 5). A Associação Cívica Portimão Sempre que para além da divulgação de ideias em blog e redes sociais promoveu tertúlias e um Curso de Cidadania Participativa onde estiveram presentes oradores reconhecidos a nível nacional nessa área. A Associação Teia d’Impulsos realizava regularmente tertúlias – Teia de Ideias - onde prevalecia o dissenso através da participação de atores sociais com opiniões e/ou opiniões divergentes, culminando com a Rota Talk 2013 (durante a Rota dos Petiscos), numa parceria com o Programa POR TI da Portimão Urbis onde o “saber oficial/ académico” sentava-se à mesa com o “saber popular”, durante cinco (5) sessões “informais” onde foram discutidos elementos identitários do território, nomeadamente: Pesca, Indústria Conserveira, Café «Casa Inglesa» como espaço de inclusão social, Convento São Francisco e Casa Manuel Teixeira Gomes.

No formato *top-down* importa referir o Programa POR TI criado pela empresa municipal responsável pela gestão e reabilitação urbana (vigente de 2012 a 2013), para materializar no território os objetivos estratégicos delineados pelo Município, através dos Contratos-programa de Gestão e Reabilitação Urbana.

O programa estratégico de Regeneração Urbana, idealizado numa perspetiva sistémica, foi formulado com recurso ao diagnóstico integrado ao território (espaço urbano e comunidades) em parceria com parceiros da sociedade civil e com a população local (visitas ao local, vídeos e entrevistas à comunidade).

A visão para a Regeneração Urbana em conformidade com a estratégia europeia de crescimento 2020 objetivava ser: Inteligente, Sustentável e Inclusiva. Para tal propunha-se a trabalhar em rede com outras instituições, for-



Imagem 5 - Ações de cidadania *bottom-up* em Portimão: 2009 - 2013

Fonte: Retirado de notícias na comunicação social

mar parceiros, atrair patrocinadores e contar com a participação da comunidade.

A estratégia previa a atuação em três dimensões – ideário, vivencial e física – onde o ideário (idealização da cidade) reportava-se a ações que potenciassessem o reforço da Identidade da zona antiga de Portimão e o aumento da “autoestima” da cidade, o vivencial (apropriação da cidade) fundado na criação de parcerias e no envolvimento da comunidade e o físico (utilização da cidade) que propunha incentivar a reabilitação, gerir a cidade, dar suporte à dinamização económica/ cultural e atrair novos públicos/ utilizadores.

Para criar um suporte vinculativo dos vários atores sociais foi criada a MARCA da regeneração urbana – Imagem mental de ação/ identidade partilhada - e um Plano de COMUNICAÇÃO/ DIÁLOGO, através de *Site* próprio, da Loja de reabilitação urbana e da Equipa de rua, definido os três níveis de ação – equipa técnica, administração pública e comunidade.

No âmbito do Programa POR TI foram criados Projetos de incentivo à reabilitação urbana. Dois deles relacionados com a participação ativa e o reforço identitário. O Projeto Mãos-à-Obra objetivava otimizar a gestão urbana, constituindo-se como uma ação de “fiscalização popular” para alerta de “incidentes no espaço urbano”, onde os cidadãos eram sensibilizados para participar, denunciando por telefone ou email anomalias detetadas no espaço público. Os objetivos específicos eram “cuidar” da cidade, promover a participação da população e construir o trabalho em parceria entre todas as entidades municipais com competências na gestão urbana: Câmara Municipal de Portimão, Empresa Municipal de Água e Resíduos de Portimão (EMARP) e Em-

⁷ <http://teiadimpulsos.pt/> consultado em 29 junho 2017

⁸ <http://portimaosempre.blogspot.pt/> consultado em 29 junho 2017

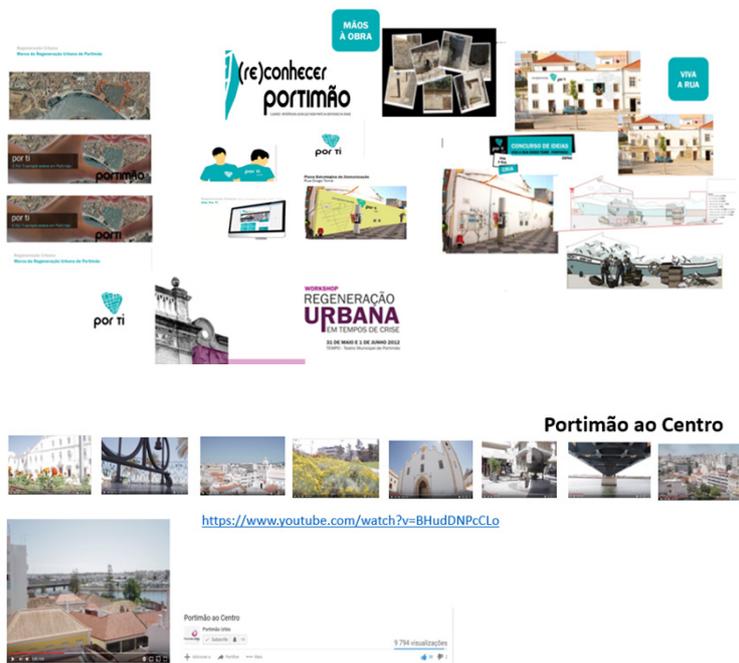


Imagem 6 - Programa de regeneração urbana POR TI: 2012-2013

Fonte: Retirado do Relatório de Gestão de 2013 da Empresa Municipal Portimão Urbis SGRU

Imagem 7 - Vídeo Portimão ao Centro - Programa POR TI

Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=BHudDNPcClo> consultado em 31 maio 2017

presa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana PORTIMÃO URBIS. O Projeto Viva a Rua objetivava “requalificar o espaço público” através de atuações típicas do urbanismo tático como *street art*, através de concursos de ideias cujos resultados tinha uma componente de votação popular objetivando a reconciliação identitária da comunidade com a cidade. (Imagem 7)

Para fomentar o reforço identitário e de autoestima da comunidade foi elaborado um vídeo sobre o núcleo histórico da cidade, denominado “Portimão ao Centro”, que no âmbito da promoção da Regeneração Urbana, pretendia mostrar Portimão sem os clichés habituais. “Focando e desfocando a vivência de uma cidade cujo potencial vai mais além do que nos é vendido nos postais turísticos ilustrados de todas as campanhas publicitárias”. (Imagem 7)

Síntese do ciclo governativo 2009-2013

Em síntese verifica-se que a manutenção da ambição do poder político de promover a marca Portimão em articulação com um modelo de governação baseado na proliferação de empresas municipais e mistas determinou a não adoção de ações mais prioritárias para a população local e o colapso financeiro do Município.

No entanto são assinaláveis novas abordagens e movimentos cívicos no âmbito de novos modelos de gestão da Administração Pública (através da empresa municipal de reabilitação urbana) e do fomento do debate e da cidadania através de tertúlias, seminários e redes sociais promovidos por associações de defesa dos direitos de cidadania.

Afinal o movimento social relaciona-se com o sistema de cidadania e a participação de atores sociais em associações contribui para o sentimento de pertença e de identificação coletiva (Ruivo, 2000).

Ciclo governativo 2013 - 2017

Estratégia municipal

Quando o novo Executivo (do mesmo partido político do anterior) toma posse (com 30% dos votos), portanto sem maioria encontra uma situação financeira tão fragilizada que em junho de 2014 (conforme referido na comunicação social)⁹ a Câmara de Portimão assume a falência, aguardando que o Fundo de Apoio Municipal (FAM) seja aprovado na Assembleia da República.

Devido a essa situação o Orçamento da Receita e da Despesa para o Ano Financeiro de 2014 e as Grandes Opções do Plano 2014/2017 baseiam-se na manutenção das funções mínimas, conforme referido no respetivo documento financeiro¹⁰:

“Para a concretização e sucesso do Plano de Ajustamento Financeiro, o Município de Portimão assumiu como principais objetivos de atuação os seguintes: Equilibrar as contas municipais; Dinamizar a economia local; Garantir a operacionalidade dos equipamentos municipais e Garantir as funções básicas municipais.”

⁹ <http://www.algarveprimeiro.com/d/camara-de-portimao-abre-falencia-/4364-4> consultado em 29 junho 2017

¹⁰ <https://www.cm-portimao.pt/documentos-uteis/docs-financas/autarquia/camara-municipal/documentos-financeros/orcamentos-e-grandes-opcoes-do-plano/orcamentos-e-grandes-opcoes-do-plano-2014-pdf/detail> consultado em 26 junho 2017

As dificuldades financeiras a que o Município se encontrava sujeito refletiu-se na taxa máxima aplicada ao Imposto Municipal de Imóveis (IMI), em novas taxas criadas, como a taxa de proteção civil, e na própria gestão urbana, onde é evidente a falta de manutenção dos espaços públicos. Os únicos espaços aprazíveis são o ambiente natural como as praias, ou as rotundas que foram concessionadas a privados. (conforme Imagem 8).

O “sucesso” da gestão privada das rotundas encontra-se garantido, conforme referido pela presidente da Câmara de Portimão em entrevista a 22 de maio de 2017: “Neste momento temos 10 rotundas concessionadas e há 17 que estão em processo de concessão, sendo o interesse de tal ordem que vários privados manifestaram intenção de tomarem conta de rotundas que não fazem parte do processo”¹¹.

Modelo de governação

Durante 2015 são internalizadas as atividades relacionadas com o Mercado Municipal, Feiras e gestão de eventos no âmbito do Pavilhão Arena no Município de Portimão e a ser externalizadas as atividades de Publicidade e Ocupação da Via Pública e Estacionamento na EMARP, E.M., conforme deliberação da Assembleia Municipal de Portimão de internalizar e externalizar as atividades da Portimão Urbis, E.M., entrando a Empresa Municipal Portimão Urbis em processo de liquidação.

Em 2016 o Município de Portimão apresenta um quadro das empresas reformulado, passando a contar apenas com uma empresa municipal-EMARP – e assumindo o Município a posição contratual nas três (3) empresas mistas - EVENTOS DO ARADE, S.A., EXPO ARADE ESTRUTURA, S.A. e RIO ADENTRO, S.A. – com 49% de participação, conforme Imagem 9.

Resultado financeiro dos exercícios

Relativamente ao resultado financeiro verifica-se que durante este período houve uma inversão, que começou com uma redução do prejuízo passando para resultados financeiros positivos crescentes, conforme Gráfico 10.

Em 2014 no O Relatório de Gestão de 2014 refere “que foi o melhor resultado líquido do exercício do último quinquénio”, pois apesar de negativo na ordem dos 5,8 milhões de euros, comparativamente aos 40,1 milhões de euros registados em 2009 houve uma melhoria significativa.

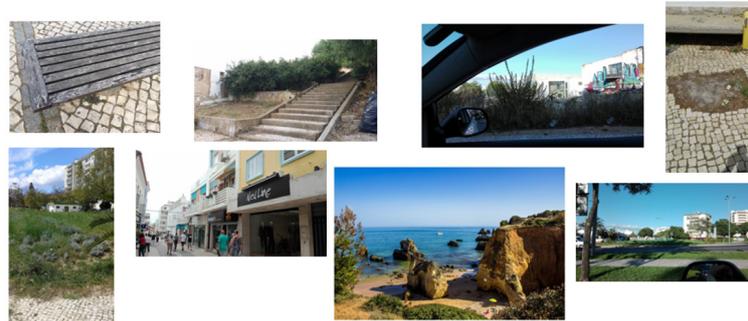


Imagem 8 - Situação dos espaços públicos em Portimão – maio 2017

Fonte: Fotografias da autora e retiradas das redes sociais em maio de 2017

Imagem 9 - Organograma das Administrações Públicas e Mistas no Município de Portimão em 2016

Fonte: Fotografias da autora e retiradas das redes sociais em maio de 2017



Gráfico 10 - Resultado financeiro municipal nos exercícios de 2014 a 2017

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município

¹¹ <http://www.dn.pt/lusa/interior/portimao-quer-aumentar-concessao-de-rotundas-a-privados-na-zona-urbana-da-cidade-8494527.html> consultado em 26 junho 2017

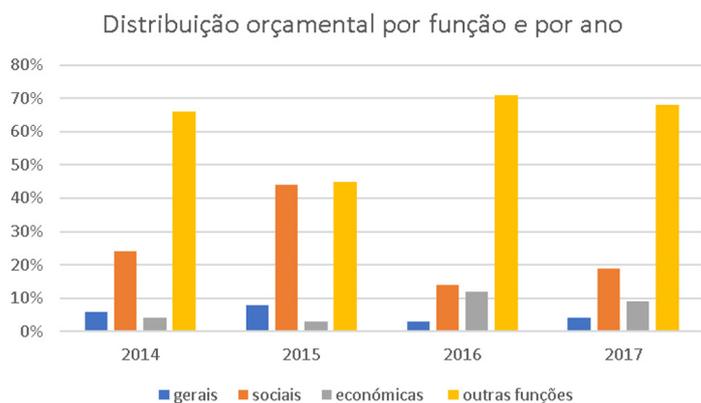


Gráfico 11 - Distribuição das verbas pelas funções nos exercícios de 2014 a 2017

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

A partir de 2015, quando se inicia o processo de internalização de serviços e funcionários da Portimão Urbis na Câmara ou a externalização na EMARP os resultados passam a ser positivos, tendo sido referido no Relatório de Gestão de 2017 que pela primeira vez observa-se que existe um alinhamento na execução das Grandes Opções do Plano relativamente entre o montante de valor cabimento e valor pago (executado).

Como fatores relevantes para esses resultados são apresentados os seguintes:

- Em março de 2015 o Município de Portimão apresentou a candidatura ao FAM – Fundo de Apoio Municipal, que permitiu o seu reequilíbrio financeiro;
- A publicação do Orçamento do Estado para 2016, que dispunha de várias alterações com impacto na execução orçamental do Município de Portimão para o ano de 2016 e anos seguintes, bem como, ao Programa de Ajustamento Municipal no âmbito do FAM.
- Em abril de 2016, o Município foi informado que a proposta de Programa de Ajustamento Municipal havia sido aprovada pela Comissão de Acompanhamento do FAM.
- Em janeiro de 2017, deu entrada no Município de Portimão, receitas extraordinárias da Autoridade Tributária e Aduaneira, referente a juros de mora de processos que foram regularizados em sede de execução fiscal relativos aos Impostos de IMI e IMT de anos anterior-

res a 2013, e que não tinham sido transferidos para os cofres do Município;

- Em março de 2017, foi o Município notificado pela Autoridade Tributária e Aduaneira da libertação da hipoteca voluntária de imóveis, em consequência da aplicação da decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé referente a processo em julgamento;
- Em fevereiro de 2018 o Município amortizou capital em dívida do empréstimo de assistência financeira, com recurso ao excedente transferido pelo FAM no 5º e último desembolso ocorrido em dezembro de 2017.

Se observarmos o Gráfico 11 percebe-se nitidamente que os resultados positivos são fruto do aumento de taxas e impostos e das transferências no âmbito do FAM, porque em termos de gestão autárquicas verifica-se que todas as funções estão reduzidas ao mínimo. O maior percentual das verbas continua a ser consumido nas outras funções, seja em 2014 a repassar a verba para as empresas municipais, seja por o Município ter assumido a posição contratual da Portimão Urbis. Com base nos valores apresentados no gráfico verifica-se que o ano mais equilibrado, onde os gastos com as funções sociais se equiparam às outras funções foi em 2015, quando se iniciou a liquidação da empresa municipal Portimão Urbis.

Modelo de gestão territorial

Neste ciclo governativo não foi aprovado qualquer Plano Urbanístico tendo, no entanto, sido abertos cinco (5) procedimentos, na generalidade suportados por contratos de planeamento ou protocolo, mais especificamente:

- Revisão do Plano de Urbanização da UOPG 3, com início em 2013, e reabertura do procedimento em 2017;
- Alteração ao Plano de Pormenor do Escampadinho Mexilhoeira Grande, através de protocolo, com início do procedimento em 2015;
- Reabertura do processo de Revisão do Plano Diretor Municipal em 2016;
- Plano de Pormenor da Quinta do Malheiro (inserido em parte da UP 4), através de Contrato de Planeamento, com início em 2016 e

reabertura do procedimento em 2017 (com implantação prevista para o novo cemitério);

- Plano de Pormenor da Bemposta, através de Contrato de Planeamento, com início em 2016 e reabertura do procedimento em 2017;
- Plano de Pormenor da Praia de Alvor - Três Irmãos, através de Contrato de Planeamento, com início em 2016 e prorrogação do prazo para elaboração conferido em 2017.

Atividades culturais, associativismo e movimentos cívicos

O panorama financeiro debilitado do Município e as imposições daí decorrentes inviabilizaram a manutenção da promoção de grandes “eventos culturais”.

No entanto a cidade manteve uma atividade cultural intensa a todos os níveis - música, canto, poesia, teatro, festivais identitários, congressos, tertúlias, marchas populares –, cujos eventos foram organizados e “suportados financeiramente” pelas Associações Culturais locais (conforme Imagem 10), isoladamente ou em parceria entre elas e/ou com outras instituições.

Como referido pela então vereadora da cultura em entrevista semiestruturada realizada em 31 de maio de 2017 “como o Município não podia fazer despesas pediu ajuda às Associações para realizarem atividades culturais, tendo apenas cedido para o efeito os equipamentos municipais. E elas responderam afirmativamente mesmo sem receberem quaisquer subsídios. De salientar que pois apenas naquele momento [2017] a Câmara teve condições para ajudar a financiar os projetos das Associações Locais”.

Nesse ciclo governativo, apesar da conjuntura financeira inviabilizar gastos públicos com a gestão cidade e com a cultura, observou-se por um lado a capacidade e a vontade do associativismo de assumir essa competência municipal e por outro uma motivação acrescida, uma vez que pela primeira vez na história recente da cidade permitiu-se aos artistas locais mostrarem o seu trabalho com o protagonismo desejado.

Do mesmo as associações de cariz social, diante da incapacidade municipal para estender os apoios sociais, têm uma atividade redobrada.

Relativamente ao surgimento de novas associações, neste período, apenas é criada uma em 2016, a associação «Estrelas do Barlavento - Grupo de Cantares de Música Tradicional Portuguesa».

As associações de promoção da cidadania continuam a promover o debate social, especial-



Imagem 10 - Exemplos de atividades culturais promovidas por associações – Portimão 2013-2017

Fonte: Retirado de notícias na comunicação social

mente através das redes sociais.

No entanto, o que se pretende averiguar com esta sub-investigação são as consequências diretas para o incremento da participação pública nos fóruns democráticos, tanto do surgimento de iniciativas e associações promotoras do debate na esfera pública, quanto da consolidação do trabalho das associações culturais na cidade.

Para tal selecionaram-se as sessões da Assembleia Municipal de Portimão como fórum privilegiado para essa observação.

Verificação da participação pública nas assembleias municipais

Ciclos governativos 2009-2013 e 2013-2017

Assembleias Municipais como órgão fiscalizador

De acordo com Helena Roseta (2017):

“O regime presidencialista nos municípios tende a concentrar todas as atenções na figura do presidente, desvalorizando o papel dos órgãos deliberativos e criando duas instâncias de escrutínio: uma quotidiana, na câmara, com os vereadores da oposição; outra mais esporádica, na assembleia municipal”, sendo sua convicção /.../ que a grande maioria das assembleias municipais está longe de poder desempenhar o papel fiscalizador que a Constituição lhe atribui, por inúmeras razões, desde logo a mais elementar” por não possuírem autonomia administrativa nem financeira¹².

¹² Helena Roseta, artigo de opinião “Quem fiscaliza as Câmaras Municipais”, Jornal Público de 4 de junho de 2017.

Como se verifica do referido nas palavras de Helena Roseta a Assembleia Municipal enquanto órgão fiscalizador apresenta limitações, tanto pela ausência de autonomia financeira e de conhecimento aprofundado por parte da grande maioria dos elementos da Assembleia (tanto do partido em funções, quanto da oposição) da legislação, dos procedimentos e dos processos inerentes às competências do Município, quanto falta de tempo para analisar em profundidade os processos em discussão.

Assembleias Municipais como fórum de discussão com a comunidade

Este fórum enquanto propiciador da discussão e prestação de contas à sociedade apresenta também sérias limitações, para o qual concorrem vários fatores, desde o formato, passando pela desconfiança de que a participação irá promover alguma mudança, até à iliteracia do cidadão comum relativamente aos procedimentos e o desconhecimento dos processos em discussão.

Relativamente à utilização deste fórum Tavares e Sousa (2018) referem que os municípios não utilizam com frequência os canais institucionais existentes para apresentar as suas demandas pessoais e/ou problemas relacionados com a comunidade local. Cerca de dois terços dos municípios, para os quais foi possível analisar as atas das Assembleias Municipais (273), apresentam níveis de participação esporádica durante as sessões plenárias deste órgão deliberativo. Isto pode ser indicativo de um desajustamento daquele mecanismo às necessidades dos cidadãos. As intervenções nas Assembleias Municipais, antes ou depois da ordem do dia conforme o regimento em vigor, são por regra o último recurso para contestar a não resolução dos seus problemas pela autarquia. A exposição e interpelação pública do Executivo, por intermédio da Mesa da Assembleia, pode ser inconsequente, visto que nem o edil nem a sua vereação ficam (formalmente) vinculados a responder ou a dar seguimento a qualquer ação no sentido de resolver o problema do cidadão, o que gera neste último um sentimento de descrédito.

Saliente-se que os autores consideraram que para aferir a qualidade da governação do poder local, um dos tópicos fundamentais de análise era a participação ativa dos cidadãos nas reuniões da assembleia municipal, uma vez que são o canal institucional por excelência para a participação dos municípios nestes processos políticos.

Nesse estudo a construção desta variável baseou-se em dois indicadores, nomeadamente, o número de sessões com registo de intervenções do público de caráter individual; e o número de sessões com registo de intervenções de organizações da sociedade civil de caráter local.

Os níveis de participação foram codificados de acordo com os seguintes critérios:

- Nível 1: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos cinco sessões da assembleia municipal, e intervenção de organizações da sociedade civil em pelo menos três sessões;
- Nível 2: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos cinco sessões da assembleia municipal;
- Nível 3: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos três sessões da assembleia municipal;
- Nível 4: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos uma sessão da assembleia municipal;
- Nível 5: Nenhuma intervenção de cidadãos em nome individual registada nas sessões da assembleia municipal.

No total foram recolhidas as atas da Assembleia de 273 municípios. Desta amostra, 28 municípios (cerca de 10% da amostra recolhida) revelam uma forte presença dos cidadãos nas reuniões do órgão legislativo municipal. Quase dois terços dos municípios analisados apresentam níveis de participação esporádica.

Estes números sugerem que os municípios não utilizam os canais institucionais de forma frequente para articular as suas queixas. Isto produz consequências negativas para a governação local: a falta de acesso a informação e a fraca pressão exercida geram menos incentivos para que as autarquias resolvam problemas locais fora de períodos eleitorais.” (Tavares e Sousa, 2018, pp. 46-47).

Participação pública nas assembleias municipais de Portimão

Analisando as participações do público nas reuniões da Assembleia Municipal de Portimão nos ciclos governativos 2009-2013 e 2013-2017

verifica-se que a média de participação anual situa-se entre 0,8 e 3 participações por reunião (Tabelas 3 e Gráfico 12), o que fica bastante aquém do que se poderia almejar para o Fórum democrático máximo do poder local, se usarmos como referência a investigação realizada por Tavares e Sousa (2018) para todo o território nacional.

No entanto, apesar da desmotivação no meio do mandato verificam-se os valores mais altos no início e no fim de cada mandato. Possivelmente no início porque a cada novo ciclo realimentam-se as esperanças nos novos representantes e no fim para aproveitar a proximidade das eleições afim de solucionarem os seus assuntos pendentes. Saliente-se que não aparecem dados para 2017 porque quando foi realizada a investigação, as actas desse período ainda não estavam no *site* do Município. (Tabela 3)

Das participações realizadas e verificadas através do *site* do Município, ou do envio por parte da Assembleia Municipal, de acordo com a temática dividiram-se em quatro tipologias: em assuntos de interesse pessoal, assuntos de interesse geral para a Comunidade, assuntos relacionados com interesses de grupo específico e normalmente organizados e participação pública ou cidadania ativa. De acordo com o Gráfico 13, denota-se que a cidadania foi mais acentuada no Mandato de 2009-2013 do que no de 2013-2017, contudo as diversas variáveis precisam ser cruzadas para que as análises pontuais não induzam em erro.

Nesse caso importa verificar quem é o público participante e por essa razão o Gráfico 13 deve ser confrontado com os Gráficos 14, onde se irá verificar que no Mandato 2009 – 2013 a esmagadora maioria das participações relacionadas com a participação pública e cidadania eram assumidas pelos representantes políticos da oposição em funções no momento ou que viriam a entrar em funções no Mandato seguinte. Nessa ótica, numa análise mais acurada percebe-se que em termos de cidadania ativa por parte da população é maior no Mandato de 2013-2017, apesar de parecer menor em termos quantitativos.

Um outro fator comprovativo de participação cidadã reporta-se à intensidade com que o cidadão participa nas reuniões da Assembleia Municipal, ou seja, quem vai apenas uma vez provavelmente vai para tratar de um assunto que lhe diga respeito, logo uma vez tomada uma decisão sobre o mesmo (seja favorável ou desfavorável) a pessoa tende a deixar de participar das reuniões. Quem participa ativamente como cidadão irá para se informar e formar opinião relativamente às questões relacionadas com a vida pública e o território.

Da análise feita, conforme Gráfico 15, percebeu-se que no Mandato 2009-2013 os repre-

Participação nas reuniões da Assembleia Municipal de Portimão					
MANDATO	ANO	N.º DE REUNIÕES	N.º DE PARTICIPAÇÕES	N.º DE REUNIÕES SEM PARTICIPAÇÃO	MÉDIA ANUAL POR REUNIÃO
2009-2013	2009 (1)	2	2	1	1
	2010 (2)	10	29	0	3
	2011 (3)	2	5	0	2,5
	2012	13	22	2	1,7
	2013	6	12	1	2
2013-2017	2013	6	10	2	1,6
	2014 (4)	9	14	2	1,6
	2015	9	7	5	0,8
	2016 (5)	8	24	1	3
	2017				

(1) A PRIMEIRA REUNIÃO DE FUNCIONAMENTO NÃO CONTA PORQUE NÃO HÁ INTERVENÇÃO DO PÚBLICO
 (2) NO SITE ESTÁ EM FALTA A ATA N.º 2/ 2010, POR ISSO NÃO FOI CONTABILIZADA
 (3) NO SITE SOMENTE CONSTAM 2 ATAS, POR ISSO É SOBRE ESSAS QUE O CÁLCULO FOI FEITO
 (4) UMA REUNIÃO FOI CANCELADA, POR ISSO NÃO FOI CONTABILIZADA
 (5) NO SITE ESTÃO EM FALTA DUAS ATAS, POR ISSO NÃO FORAM CONTABILIZADAS

Tabela 3 - Valores Finais da Participação Pública

Fonte: Realizado pelo autor com base nos dados levantados

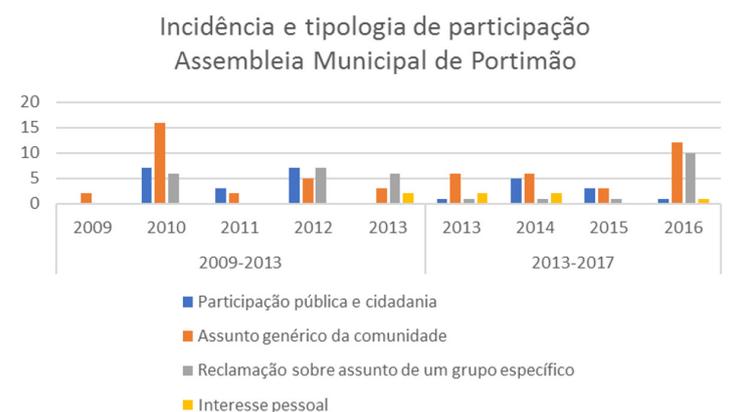
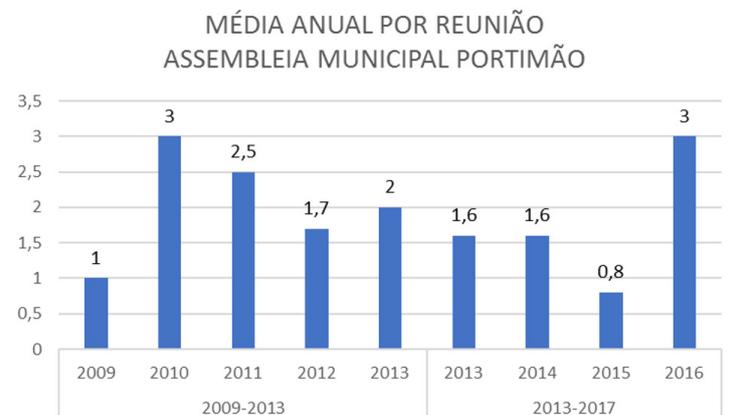


Gráfico 12 - Distribuição por ano da média de participações em Assembleias Municipais exercícios de 2009 a 2017

Fonte: Criado pelo autor com base nas Actas das Assembleias Municipais presentes no *site* do Município

Gráfico 13 - Distribuição das participações por tipologia

Fonte: Criado pelo autor com base nas Actas das Assembleias Municipais presentes no *site* do Município

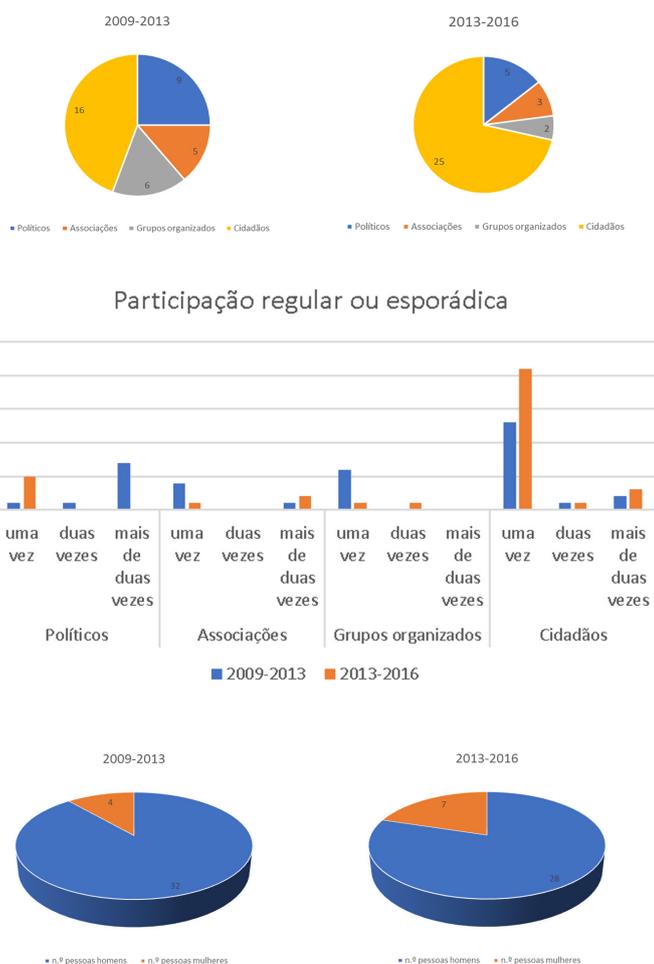


Gráfico 14 - Tipologia do participante

Fonte: Criado pelo autor com base nas

Actas das Assembleias Municipais patentes no site do Município

Gráfico 15 - Regularidade no âmbito

da tipologia do participante

Fonte: Criado pelo autor com base nas

Actas das Assembleias Municipais patentes no site do Município

Gráfico 16 - Participação por género e por mandato

Fonte: Criado pelo autor com base nas

Actas das Assembleias Municipais patentes no site do Município

sentantes políticos da oposição participavam frequentemente, estando no mandato seguinte mais diluída a sua participação.

Apesar de verificar-se um aumento de participação no ciclo governativo de 2013-2017 em relação ao de 2009-2013, em comparação com os níveis definidos por Tavares e Sousa (2018) demonstram que estamos face a um Município do nível 3, com cidadãos a ir a três sessões, ainda que a grande maioria fique por uma única sessão.

Relativamente ao género, como se pode observar no Gráfico 16 não se verificam grandes diferenças entre os dois Mandatos, sendo certo que as mulheres apesar de menos propensas a participar nas Assembleias Municipais são as que mais se mobilizam, quando se tratam de assuntos de grupos específicos como quais se relacionam.

Evidentemente, será importante reforçar a presença dos cidadãos em reuniões municipais abertas, quer das assembleias municipais, quer dos próprios executivos. Como afirmam Allegretti e Dias (2015, p. 191) a participação deve centrar-se em “princípios de emancipação social e diluição das fronteiras entre Estado e sociedade e de abertura ao diálogo conjugado com partilha do poder decisório sobre políticas e recursos”, mas para tal há um percurso a percorrer, nomeadamente, a “tradução” da linguagem técnica e processual para a esfera do cidadão comum, o debate na esfera social e o reforço do sentimento de pertença e de identificação territorial.

Conclusões

O afastamento dos cidadãos em relação à política tem sido amplamente documentado na maioria das democracias liberais. Boa parte da população sente-se negligenciada pelo poder político, organizado num sistema complexo de governação, com vários níveis, que dificulta o diálogo entre os eleitores e os seus representantes.

A análise dos resultados revela que a população de Portimão apesar de ter tido um aumento de debate na esfera social, devido ao surgimento de associações e movimentos cívicos, em 2017 ainda não havia assumido o papel de cidadania ativa nos fóruns democráticos ou nas fases “regulamentares” de discussão pública dos instrumentos de gestão territorial, como referido anteriormente.

Contudo denota-se uma característica mais proativa e reivindicatória quando se trata de assuntos de interesse da comunidade. Exemplos dessa atividade cívica no Mandato de 2013-2017 podem ser ilustrados com as manifestações contra a degradação dos cuidados de saúde no Hospital do Barlavento Algarvio desde 2013 até 2017 (Imagem 11), contra a taxa de proteção civil em 2014 (Imagem 12) tendo inclusive sido recolhidas quatro mil e sessenta e três (4.063) assinaturas e entregues na Assembleia da República, bem como, a manifestação dos vendedores ambulantes e dos artistas de rua contra as novas regras municipais, aprovadas em junho de 2017 (Imagem 13).

Evidentemente que em 2017 ainda havia um longo caminho a trilhar e a assistência da autora em várias sessões Assembleia Municipal de Portimão revelou isso. Para além de não ter havido qualquer participação do público, a assistência de pouco mais de uma dezena de pessoas era composta por representantes políticos da oposição, dirigentes e técnicos superiores da Câmara Municipal e das empresas municipais.

Face ao divórcio e desconfiança cada vez mais acentuada entre os representantes políticos e as comunidades julga-se que a solução passará pelo empoderamento da sociedade civil, onde as universidades poderão e deverão ter um papel preponderante, ajudando no reforço do associativismo local, usando o seu conhecimento científico a serviço da sociedade, nomeadamente com recurso à construção de plataformas interativas em 3D; formação de atores-chaves de cidadania e formação de parcerias, segundo técnicas de responsabilização social e inovação (incluindo laboratórios colaborativos).

É neste sentido que estão a ser conduzidas as ações no território no âmbito da investigação-ação de doutoramento referente ao desenvolvimento de modelos de gestão participados para a regeneração urbana dos centros antigos, cujos resultados a par com estas ações aqui retratadas têm demonstrado ser o caminho adequado para contextos urbanos de média dimensão.

Desde petições públicas apresentadas pela primeira vez na Assembleia Municipal, a movimentos de cidadãos que pela primeira vez apresentaram projetos no Orçamento Participativo de Portugal, ao culminar com o movimento de cidadania ambiental «A Última Janela para o Mar» que relativamente a uma operação de loteamento para a construção de três hotéis sobre a falésia de João de Arens, conseguiu mobilizar cerca de duas mil pessoas para a participação pública no âmbito da avaliação de impacte ambiental, com várias notícias na comunicação social, tendo culminado com a Declaração de Impacte Ambiental desfavorável em 8 de maio de 2019¹⁶, cujo parecer desfavorável referia entre outros argumentos a importância da preservação do lugar dada a «qualidade cênica e identitária da paisagem».

Agradecimentos

Aos Professores Doutor João Vassalo Cabral e José Luís Crespo, cuja sabedoria e paciência não têm limites.



Imagem 11 - Manifestação contra a degradação dos serviços do Hospital de Portimão

Fonte: retirado da comunicação social¹³

Imagem 12 - Manifestação contra a taxa de proteção civil

Fonte: Blog Fenix Vermelha¹⁴

Imagem 13 - Manifestação dos vendedores ambulantes e dos artistas de rua

Fonte: Comunicação social¹⁵

¹³ <http://www.algarvemarafado.com/tag/hospital-do-barlavento/> consultado em 30 de junho de 2017

¹⁴ <http://fenixvermelha.blogspot.pt/2014/10/> consultado em 30 de junho de 2017

¹⁵ <http://barlavento.pt/destaque/vendedores-ambulantes-acampam-a-porta-da-camara-de-portimao> consultado em 30 de junho de 2017

¹⁶ <https://www.sulinformacao.pt/2019/05/declaracao-de-impacte-ambiental-chumba-urbanizacao-turistica-em-joao-darens/> consultado em 23 de maio de 2019

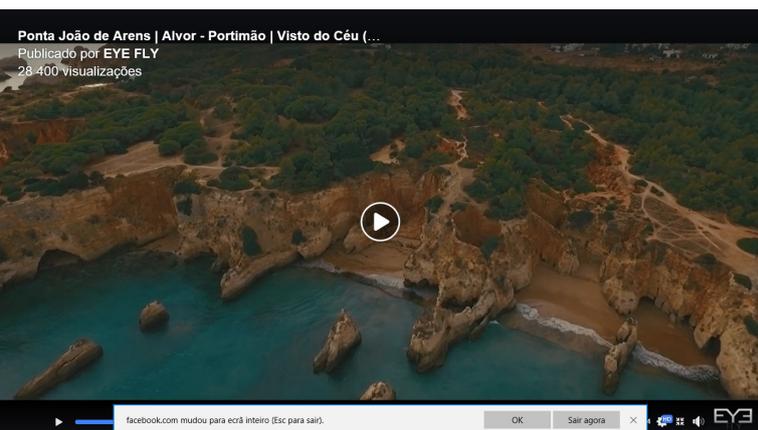


Imagem 14 - Ponta João de Arens

Fonte: https://www.facebook.com/groups/635624093560849/?epa=SEARCH_BOX¹⁷

À Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, ao Doutoramento em Urbanismo e ao CIAUD, por darem todo o suporte académico e científico para a investigação.

À Fundação de Ciência e Tecnologia de Portugal por financiar a investigação de doutoramento.

Bibliografia

- Allegretti, G. e Dias, N. (2015), Participação e cidadania, in Sousa, L. de; Tavares, A. Cruz, N. da e Jorge, S. (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: ICS, pp. 185-191.
- Almeida, J. de (Coord.) (1995), *Introdução à Sociologia*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Brandão, P. (2011), *O Sentido da Cidade, Ensaios sobre o mito da imagem como arquitectura*, Lisboa: Livros Horizonte.
- Caetano, L. (2017), Public Participation in Territorial Management. A Construction of Citizenship, in *Actas da Conferência Incubators “Urban Living Labs for Public Space. A New Generation of Planning?”*, de 10 e 11 de abril de 2017, em KU Leuven, Faculty of Architecture, Bruxelas.
- Caetano, L.; Crespo, J. e Paraizo, R. (2020), “Digital Governance and Digital Literacy: examining the Portuguese case”, in More, B. e Firoz, M. (Eds.), *Emergent technologies, New media and the Cities: Shifting Paradigms in Urban Communication*, Capítulo 9, University of Illinois Research Park: Common Group Research Networks, pp. 135-152.
- Caetano, L.; Crespo, J. e Queirós, A. (2019), “Que «SMART CITIES» em Portugal? Caso de

Estudo: Municípios algarvios”, in Aliseda, J.; Velarde, J.; Castanho, R. (Dir.), *Planeamiento sectorial: recursos hídricos, espacio rural y fronteras*, Capítulo 4, Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.U./Thomson Reuters, pp. 69-82.

- Coelho, S. (2008), “Participação social e associativismo em Portugal: breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo”. *Comunicação na conferência: O Movimento Associativo em Portugal e na Galiza, no âmbito do “Fórum Associativismo”*, maio de 2008, Santa Maria da Feira.

- Guerreiro, C. (2011), *O Univero associativo no concelho de Loulé. Formas de interacção entre a Câmara Municipal e as suas Associações: estudo de caso*. Dissertação para a Obtenção do Grau de Mestre em Administração e Desenvolvimento Regional, Faculdade de Economia, Universidade do Algarve.

- Flores, A. (2009), A gestão dos destinos turísticos: o caso do Algarve. Tese de Doutoramento, Faculdade de Economia, Universidade do Algarve.

- HABITAT III (2017), *Nueva Agenda Urbana – Español*, Secretaría de Habitat III de las Naciones Unidas.

- Harvey, D. (2008), The Right to the City, *New Left Review*, 53, pp. 23-40.

- Lefebvre, H. (2008), *O Direito à Cidade*, Tradução Rubens Eduardo Frias, São Paulo: Centauro Editora.

- Lynch, K. (2011), *A Imagem da Cidade*, Lisboa: Edições 70.

- Lydon, M. e Garcia, A. (2011), *Tactical Urbanism vol. 1: Short-term Action for Long-term Change*. Washington: Island Press.

- Neis, D. e Pereira, M. (2014), O Processo de Planeamento Estratégico e a Estrutura Organizacional: impactos, confluências e similaridades. *XXXVIII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.

- Nogueira, P. e Portinari, D. (2016), Urbanismo tático e a cidade neoliberal. *Arcos Design*, v. 9, N. 2, pp. 177-188.

- Pereira, E. (2013), *Potencialização dos Eventos Desportivos no Município de Portimão*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Motricidade Humana, Universidade de Lisboa.

- Ribeiro, M. do C. e Melo, A. (2012), A materialização dos poderes no espaço como expressão da memória e identidade urbana medieval. *Revista Medievalista online*. Número 12 | julho - dezembro 2012, [Consultado 15.03.2018]. Disponível em «http://www2.fcsh.unl.pt/iem/medievalista/MEDIEVALISTA12/melo_ribeiro1207.html».

- Ruivo, F. (2000), *Poder local e exclusão social: dois casos de organização local da luta*

¹⁷ Consultado em 23 de maio de 2019

contra a pobreza, Coimbra: Quarteto Editora.

- Silva, J. (2017), *A invenção do património urbano. Processos de produção dos lugares patrimoniais em Portugal*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa.
- Tavares, A. e Sousa, L. de (Coord.) (2018), *Qualidade da governação local em Portugal*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Viegas, J. (2009), *Cidadania, Associações e esfera Pública, Colóquio Associativismo e Sindicalismo Judiciários*, Lisboa: Culturgest.