



INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA Escola Superior de Comunicação,
Administração e Turismo

Direito de Oposição nos Municípios Portugueses: Realidade ou Utopia?

Umaro Joco

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Professora Doutora Cláudia S. Costa

Professor Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa

Mirandela, julho de 2022.



INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA Escola Superior de Comunicação,
Administração e Turismo

Direito de Oposição nos Municípios Portugueses: Realidade ou Utopia?

Umaro Joco

Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Professora Doutora Cláudia S. Costa

Professor Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa

Mirandela, julho de 2022.

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha família.

Resumo

Este trabalho de investigação tem como propósito questionar se a boa relação, exigida por lei, entre executivos e oposições autárquicas correspondem a uma realidade ou a uma utopia. Trata-se de uma temática onde têm ocorrido progressos significativos em termos legislativos, nomeadamente com a publicação do importante instrumento do Estatuto do Direito de Oposição. Não obstante, não constitui surpresa, por tantos e variados casos, que uma legislação adequada e progressista acabe por ter como resultado indesejável uma falta de adesão à realidade, porquanto, não-raro, a prática é minada de resistências e de procedimentos rotineiros, acabando a oposição por ver os seus efeitos mitigados. Essa potencial divergência é um dos assuntos a que se não deixará de penhorar cuidada atenção, justamente com o objetivo de, ao longo deste estudo, verificar para que lado da balança pende o maior peso de dois vetores utilizados no título desta dissertação: utopia ou realidade, no que concerne ao respeito ou ao desrespeito pela oposição no quadro das instituições municipais e, sobremaneira, colocando o enfoque sobre os eleitos das Assembleias Municipais, as quais são, afinal, o palco por excelência do exercício da oposição relativamente ao executivo concentrado no órgão da Câmara Municipal. Esta, no caso de ser eleita com maioria absoluta, faz perigar as oposições de maneira mais veemente e os direitos que assistem à oposição são mitigados com maior frequência. Os resultados obtidos nesta dissertação apontam mais para uma utopia do que para uma realidade, porquanto muito há ainda a fazer para que as oposições beneficiem do respeito dos executivos de que são, juridicamente, credoras em nome de valores fulcrais como: transparência, democraticidade, imparcialidade.

Palavras-chave: Democracia; Oposição; Estatuto do Direito da Oposição; Assembleia Municipal; Direito das Minorias.

Abstract

The purpose of this research paper is to question whether the good relationship, required by law, between municipal executives and oppositions is a reality or a utopia. This is a theme in which significant progress has been made in legislative terms, particularly with the publication of the important instrument of the Statute on the Right of Opposition. Nevertheless, it comes as no surprise, given the many and varied cases in which adequate and progressive legislation ends up having, as an undesirable result, a lack of adherence to reality, because, not infrequently, practice is plagued by resistance and routine procedures, and the opposition ends up seeing its effects mitigated. This potential divergence is one of the subjects to which we will pay careful attention, precisely with the purpose of, throughout this study, verifying on which side of the scale hangs the greater weight of the two vectors used in the title of this dissertation: utopia or reality, regarding the respect or disrespect for the opposition in the framework of municipal institutions and, above all, focusing on the elected members of the Municipal Assemblies, which are, after all, the stage par excellence for the exercise of the opposition to the executive concentrated in the body of the Municipal Council. The latter, when elected with an absolute majority, endangers the opposition more vehemently and the rights of the opposition are more often mitigated. The results obtained in this dissertation point more to a utopia than to a reality, since much remains to be done for the oppositions to benefit from the respect of the executives to which they are legally credited in the name of core values such as transparency, democracy, and impartiality.

Keywords: Democracy; Opposition; Statute of the Right of Opposition; Municipal Assembly; Minority Rights.

Agradecimentos

Cumpre-me, em primeiro lugar, expressar o meu profundo reconhecimento à Professora Doutora Cláudia S. Costa e ao Professor Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa que me concederam o privilégio de orientar de forma douta e entusiasta a presente dissertação.

Ao Professor Doutor Filipe Grilo da FEP/UPorto pelo apoio na organização da base de dados e à Associação Nacional das Assembleias Municipais (ANAM) pela colaboração na aplicação do inquérito por questionário.

Agradeço também ao Professor Luís Pereira, não só o ânimo que sempre enfunou ao longo deste estudo, bem como as referências bibliográficas que, generosamente, me foi propondo.

Ao meu tio Mário Jocu pelo apoio cedido durante o período em que estive em sua casa.

Ao meu tio Dr. Júlio Vicente Djoco e ao tio Dr. Idrisça Sanuó pela intervenção no processo da minha vinda para Portugal.

Ao irmão Henrique Jocu, pelo apoio a mim concedido em todos os momentos de necessidade, meu mais profundo agradecimento.

Aos amigos que conviveram diretamente comigo: Iano António Quissif, Mustafa Malam Kode e Sérgio Júnior. Meu mais profundo agradecimento. A todos os meus amigos que sempre torceram e acreditaram verdadeiramente em mim: Mestre Maquilo Balde, Dr. Queba Dafé, irmãos Suleimane Djocu (Maiquel) e Marco Aurélio.

À Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança por ter aceitado minha inscrição, concedendo-me aprovação para este mestrado.

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

AM – Assembleia municipal

art. – artigo

CDU – Coligação Democrática Unitária/PCP e Verdes

Cf. – conferir

CPA – Código do Processo Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DUD – Declaração Universal sobre Democracia

ed. – Editora

GNR – Guarda Nacional Republicana

n.º – número

Op. Cit. – obra citada

PAMs – Presidentes das Assembleias Municipais

p./pp. – página, páginas

PSD – Partido Social Democrata

PS – Partido Socialista

RJAL – Regime jurídico das Autarquias locais

sgs. – seguintes

TIC – Tecnologias da informação e da comunicação

Índice

RESUMO	III
ABSTRACT	IV
AGRADECIMENTOS	V
LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS	VI
ÍNDICE	VII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	IX
ÍNDICE DE TABELAS	X
1. INTRODUÇÃO	1
2. OPOSIÇÃO POLÍTICA NAS DEMOCRACIAS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	5
2.1. ORIGEM E NOÇÃO DE OPOSIÇÃO POLÍTICA	5
2.2. OS DIREITOS DE OPOSIÇÃO POLÍTICA NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS	11
2.3. CONTEXTO HISTÓRICO E JURÍDICO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES	13
2.3.1. O DIREITO À INFORMAÇÃO	17
2.3.2. O DIREITO DE CONSULTA PRÉVIA	20
2.3.3. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO	21
2.3.4. O DIREITO DE DEPOR	21
2.4. ESTUDOS TEÓRICOS SOBRE DIREITO DE OPOSIÇÃO POLÍTICA	22
3. HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO E OPÇÕES METODOLÓGICAS	25
3.1. NOÇÃO E FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO	25
3.2. ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO	26
3.3. RECOLHA DE DADOS	27
3.4. TRATAMENTO DE DADOS	29
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	30
4.1. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	30
4.2. ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS	38
4.2.1. NATUREZA DA RELAÇÃO EXECUTIVO-OPOSIÇÃO	38
4.2.2. PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE OPOSIÇÃO (NA LEI E NA PRÁTICA)	40
4.2.3. MEDIDAS DE REFORMA DO ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO	42

5. CONCLUSÃO	52
LISTA DE REFERÊNCIAS	57
ANEXO I – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO, 2018	64
ANEXO II – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO, 2021	78

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1. SEXO DOS INQUIRIDOS	30
GRÁFICO 2. ESCALÃO ETÁRIO (2018)	32
GRÁFICO 3. ESCALÃO ETÁRIO (2021)	33
GRÁFICO 4. SITUAÇÃO PROFISSIONAL DOS INQUIRIDOS.....	33
GRÁFICO 5. NÍVEL DE ESCOLARIDADE (2018).....	35
GRÁFICO 6. NÍVEL DE ESCOLARIDADE (2021).....	35
GRÁFICO 7. FORÇAS POLÍTICAS INQUIRIDAS (2018).....	36
GRÁFICO 8. IDEOLOGIA POLÍTICA (2021).....	36
GRÁFICO 9. TEMPO DO EXERCÍCIO DO CARGO DE MEMBRO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL (EM ANOS CONSECUTIVOS) – 2018	38
GRÁFICO 10. TEMPO QUE EXERCE O CARGO QUE OCUPA (EM ANOS CONSECUTIVOS) – 2021	38
GRÁFICO 11. RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E OPOSIÇÃO	39
GRÁFICO 12. PROTEÇÃO DO DIREITO DAS MINORIAS POLÍTICAS PELA LEI	41
GRÁFICO 13. O RESPEITO DO DIREITO DAS MINORIAS POLÍTICAS PELO EXECUTIVO.....	41
GRÁFICO 14. AUDIÇÃO DOS TITULARES DOS DIREITOS DE OPOSIÇÃO NA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO	42
GRÁFICO 15. ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO POR UM ÓRGÃO INDEPENDENTE RESPONSÁVEL PERANTE A ASSEMBLEIA MUNICIPAL	44
GRÁFICO 16. OBRIGATORIEDADE DA DISTRIBUIÇÃO DO RELATÓRIO PELOS TITULARES DO DIREITO DE OPOSIÇÃO E A SUA DISCUSSÃO NA ASSEMBLEIA MUNICIPAL	46
GRÁFICO 17. OBRIGATORIEDADE DA PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO NO WEBSITE DO MUNICÍPIO ANTES DA SUA DISCUSSÃO NA ASSEMBLEIA MUNICIPAL.....	47
GRÁFICO 18. OBRIGATORIEDADE DA VERSÃO FINAL DO RELATÓRIO INCLUIR UM RELATÓRIO MINORITÁRIO	48
GRÁFICO 19. OBRIGATORIEDADE DA PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO NO WEBSITE DO MUNICÍPIO INDEPENDENTEMENTE DE OUTROS MEIOS DE DIFUSÃO.....	50
GRÁFICO 20. OBRIGATORIEDADE DO ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO PERMITIR APLICAR SANÇÕES.....	51

Índice de Tabelas

TABELA 1. RELAÇÃO ENTRE OBJETIVO, PERGUNTA E HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO.....	26
--	----

1. Introdução

Em Portugal, o direito de oposição encontra-se institucionalizado na Lei n.º 24/98, de 26 de maio, definindo regras concretas que promovem a capacidade de intervenção política da oposição, a qual desempenha um papel fundamental ao nível da ingente concretização de um debate político que se revele de qualidade entre uma pluralidade de opções políticas, suscetível de influenciar o processo de tomada de decisão. Ademais, há que ter em conta que a Assembleia Municipal é eleita separadamente da Câmara Municipal, o que implica que a oposição, ao contrário do que sucede atualmente em múltiplos casos, deve gozar de uma legitimidade democrática própria, pelo que o direito de oposição não pode ser encarado como um direito menor no quadro do poder local. Este deve, outrossim, ser dotado de meios próprios e capacitação – e estamos longe ainda desse desígnio – de modo que a Oposição possa, de facto e de direito, executar plenamente o seu papel fundamental, a saber: o de fiscalização do Executivo.

Um dos exemplos mais veementes da mitigação do direito de oposição diz respeito às situações de maiorias absolutas, em que os titulares do direito de oposição (partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores) não devem – conforme a Lei n.º 24/98, de 26 de maio – estar tão-somente representados nos órgãos deliberativos das autarquias. Além dessa representação, devem integrar o órgão executivo sem a assunção de qualquer pelouro. Ora, a este propósito, verifica-se que, nos executivos com maioria absoluta, as oposições sem pelouros se tornam meras figuras decorativas, e, não-raro, são-lhes vedados os mais elementares mecanismos de ação e de controlo face à força política maioritária no executivo. Por outro lado, assiste-se ainda à ausência de um prazo concreto no plano da prestação de informações, constante do direito de informação, enquanto conectado com o próprio direito de oposição. Outro exemplo desta tensão concerne à restrição inaceitável do direito de consulta prévia a determinados assuntos essenciais, como é o caso, a título de exemplo, da revisão dos mecanismos de gestão territorial.

Embora a violação dos direitos da oposição por executivos camarários não seja um tema que faça manchetes na imprensa, pontualmente, vão sendo trazidos à luz do dia alguns episódios desta natureza. Veja-se, a título de exemplo, um episódio recentemente veiculado pelos media (ano de 2018) sobre a Câmara Municipal do Montijo, onde um vereador do Partido Social Democrata viu chegar-lhe uma carta aberta – atinente a um ofício da GNR, uma vez que o Presidente da Câmara dera ordens para abrir e registar a correspondência que entrava e saía da Câmara. Com efeito, este episódio mostra como uma maioria absoluta deu lugar a um poder absoluto sem o mínimo respeito pela oposição, já que os vereadores não são vereadores com competência delegada da maioria, mas, outrossim, vereadores da oposição.

Concretamente, o art. 1.º da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, preceitua que: “É assegurado às minorias o direito de constituir e exercer uma oposição democrática aos órgãos executivos das

autarquias locais de natureza representativa, nos termos da Constituição e da Lei”. Por sua vez, o n.º 1, art. 2.º da mesma Lei esclarece o que deve entender-se, em sentido estrito, por oposição. Esta constitui a atividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas dos órgãos executivos e requer abertura à negociação e à fiscalização, cabendo assim à oposição uma ação idealmente construtiva, baseada em propostas, uma postura crítica, acrescento de ideias e contributos para a resolução de problemas. Como considera Costa (2020) uma oposição que abdique deste papel, abdica de poder no futuro almejar a exercer o poder executivo.

Ademais – essa é uma vertente essencial na abordagem deste trabalho – considera-se que as minorias são tão legítimas como a maioria. Aliás, a conflituosidade a que se assiste, nomeadamente ao nível do poder local, decorre, em larga medida, da entorse e do desrespeito - anticonstitucional e ilegal – deste pilar da democracia, ou seja: mesmo no contexto de um regime democrático como o português há ataques e violações ao Direito da Oposição.

De facto, aquando das eleições não só é escolhido o executivo, a Câmara Municipal, mas também a Assembleia Municipal onde é mais veemente o papel da oposição e a diversidade de partidos. Di-lo, de forma lapidar, o atual Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa (2022) “Em democracia é tão importante o governo como a oposição. É isso que caracteriza a democracia pluralista”, acrescentando que: “A diferença entre haver pluralismo e não haver pluralismo é que havendo pluralismo há vários pontos de vista diversos, por isso há vários partidos e por isso têm propostas diferentes, têm projetos diferentes e têm maneiras diversas de ver a realidade”.

Há que clarificar, ainda que sucintamente, o conceito de oposição. De maneira gradual, a oposição tornou-se num agente crucial no controlo e fiscalização das ações governativas, até porque o seu enquadramento no plano constitucional conduziu a uma cada vez maior institucionalização enquanto mecanismo integrado no sistema de freios e contrapesos, ou seja, o controlo do poder pelo próprio poder, no âmbito do princípio nuclear da separação de poderes, um legado da formação do Estado liberal e de autores como John Locke e Montesquieu (na sua obra *O espírito das Leis*), que recusavam o paradigma de regimes absolutistas em que, justamente, inexistia a ideia de o poder limitar o poder. Assim, é possível vislumbrar o papel desempenhado pela oposição como um corolário desse princípio norteador dos regimes democráticos que valorizam a competição política. Do mesmo modo, a garantia das minorias políticas e do estatuto da oposição é “[...] também uma garantia da própria Constituição” (Canotilho, 2002, p. 330).

Nesta tentativa de conceptualização do termo oposição, há que mencionar o que se pode designar como oposição extraparlamentar - em que se inscreve, mais especialmente, o objeto deste tema – tal como vertida no art. 3.º da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, onde está afirmado, de modo expresse, o direito de oposição dos partidos sem representação parlamentar. Estipula

esse preceito: “São titulares do direito de oposição os partidos representados na Assembleia da República e que não façam parte do Governo, bem como os partidos políticos representados nas assembleias legislativas regionais e nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não estejam representados no correspondente órgão executivo.”

Também o n.º 3 deste art. 3.º refere que: “A titularidade do direito de oposição é ainda reconhecida aos grupos de cidadãos eleitores que como tal estejam representados em qualquer órgão autárquico [...]”. Mais ainda: “A ideia de oposição extraparlamentar conexasse, de resto, com outros direitos fundamentais como, por ex., os direitos de reunião e manifestação (art. 45.º CRP) e com o próprio princípio democrático (segundo a Lei n.º 24/98, de 26 de maio, n.º 4, art. 3.º) (Canotilho, 2002, p. 326).

É preciso realçar, a este respeito, o seguinte entendimento: “O Estado de Direito Democrático Português é manifestamente único e inovador, ao regular o direito de oposição das autarquias locais” (Almeida, 2019, p.1). Face ao exposto, considera-se de forte relevância dar continuidade à investigação que sobre este tema tem concitado a atenção de vários autores, de maneira a dar um contributo para o aprofundamento da análise da relação entre Executivo e Oposição, bem como dos focos de tensão que pontuam essa mesma relação, apanágio de um Estado democrático, com a finalidade de trazer à superfície a diversidade de perceções atinentes aos membros da oposição ao nível municipal, assim como assinalar a observância ou a falta dela do respeito pelo Estatuído do Direito de Oposição.

Salienta-se, por último, que a existência de autarquias locais se baseia no princípio da autonomia local (art. 6.º, n.º 1 da CRP). havendo menção também no n.º 1, art. 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local, definindo o princípio da autonomia local como impondo “[...] o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”.

Anota-se que a relevância do tema escolhido não decorre apenas da importância decisiva que a oposição assume em democracia, mas também da conflituosidade que, amiúde, caracteriza o relacionamento entre o Executivo e o pleno cumprimento dos direitos de oposição - “[...] e que segundo Almeida e de Sousa (2021, p. 505) nem sempre a relação governo-oposição é cordial e nem sempre a realidade da oposição corresponde à ideia de um “governo sombra” ou de alternativa(s) de poder viável(eis)”. Pelo contrário, e idealmente, “[...] a existência de uma oposição habilitada e responsável é indispensável para assegurar um efetivo controlo da atuação do Executivo, para a formulação de políticas públicas alternativas confiáveis e de qualidade, para assegurar transparência e rigor na gestão dos dinheiros públicas e para reestabelecer a confiança dos cidadãos nos atores, processos e instituições públicas” (Sousa & Grilo, 2018, p. 6).

São vários os motivos conducentes à tensão entre Executivo e Oposição, como sejam: a fraqueza que ainda ocorre na afirmação plena do pluralismo político, a lacuna persistente do sistema de freios e contrapesos que limite, de modo efetivo, o exercício do poder pelos executivos e inclusive a permanência de défice democrático. Outro problema que atinge o poder autárquico é a excessiva predominância do Presidente da Câmara Municipal, que leva, muitas vezes, a uma identificação das ações da Câmara Municipal com as decisões concentradas na figura do presidente camarário, ficando, assim, mitigado o papel essencial das Assembleias Municipais e, por consequência, diminuído o papel político da oposição, a que acresce a questão das maiorias absolutas - aventada supra - que, inevitavelmente, minoriza a oposição. São estes, no essencial, os problemas concêntricos ao tema que se pretende analisar nesta dissertação.

Posto isto, atenta-se que o objetivo fundamental desta investigação consiste assim em analisar as perceções dos PAMs sobre a relação entre o Executivo e a Oposição nos municípios portugueses, no período temporal que vai de fevereiro a abril de 2018 e de fevereiro a abril de 2021, sendo que a informação foi recolhida através de dois inquéritos por questionário aplicados aos PAMs em dois períodos diferentes (2018 e 2021). Este é, sem dúvida, o fator inovador desta dissertação. Procurar-se-á aferir as diferentes perceções dos PAMs sobre a relação executivo-oposição, a proteção dos direitos da oposição (na lei e na prática) e as medidas de reforma do Estatuto do Direito de Oposição. Assim sendo, e em convergência com esta temática, a nossa pergunta de partida é a seguinte: De que modo é percecionada pelos titulares do direito a observância ou não do cumprimento do Estatuto do Direito da Oposição por parte do Executivo municipal?

Para o efeito o presente trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo é dedicado à introdução do tema da dissertação, contextualizando o problema em análise, objetivo e pergunta de investigação. O segundo capítulo pretende abordar, por um lado, as considerações teóricas sobre a oposição política e, por outro lado, discutir o contexto histórico e jurídico do direito de oposição nos municípios portugueses. O terceiro capítulo procede à explicitação das hipóteses de investigação e apresenta a metodologia de investigação, com destaque para o objetivo, a questão de investigação e as opções metodológicas adotadas no âmbito deste trabalho. O quarto capítulo, visa realizar a análise e discussão dos principais resultados empíricos, comparando os resultados obtidos nos anos de 2018 e 2022. E, finalmente, o último e quinto capítulo apresenta as principais conclusões e sugestões para futuras investigações.

2. Oposição Política nas Democracias: Considerações Teóricas

Nos regimes democráticos, ainda que, aparentemente, o papel da oposição e a sua legitimação pareçam consolidados, não deixam de existir problemas e inclusive distorções ao estatuto da oposição política, nomeadamente quando esta é afetada pelo princípio maioritário de uma maioria absoluta. Assim se justifica a importância deste capítulo cujo objetivo essencial é, justamente, discutir as teorias acerca da oposição política no seio da democracia. Além disso, pretende-se explicitar o contexto histórico-jurídico do Direito de Oposição e as suas especificidades nos Municípios Portugueses.

2.1. Origem e Noção de Oposição Política

Qual é a origem do conceito de oposição política? Como podemos definir oposição política e qual a sua relação com os conceitos de governo e democracia? A oposição política constitui um fenómeno moderno, mergulhando as suas raízes na matriz do Estado liberal-constitucional do século XVIII, embora seja possível afirmar que, mais remotamente, a sua origem coincida com a Magna Carta (1225), visando limitar os poderes da monarquia inglesa, pedra basilar da Constituição britânica, de pendor consuetudinário, e um dos documentos jurídicos mais relevantes na senda das democracias modernas (Antonacci, 2016).

Contudo, a “[...] oposição política institucionalizada surgiu no século XVIII, na Inglaterra, onde se decidiu limitar a monarquia pelo mecanismo da divisão dos Poderes” (Filipe 2000; Pires & Bezerra, 2020, p. 264), ou seja, “[...] foi na Inglaterra que a oposição se apresentou como um fenómeno político, precisamente após as revoluções anti absolutistas. Assentou-se no debate contraditório entre Gabinete e Oposição de Sua Majestade, onde o partido que vencesse as eleições formaria o Gabinete e tornar-se-ia o Governo” (Filipe, 2000).

O partido vencido assumir-se-ia na Câmara dos Comuns como principal agente das finalidades de fiscalização política (Miranda, 2005). Na realidade, assiste-se a uma transferência da centralidade do monarca para o parlamento, como sede privilegiada para a atividade política. Trata-se de uma mudança substantiva, uma vez que se seguiu a formação de dois grandes blocos parlamentares: o dos governantes e o da oposição. Desse modo, o dualismo até então vigente, entre a monarquia e os seus ministros, por um lado, e o parlamento, por outro, deu lugar a uma outra dualidade, a saber: entre a oposição parlamentar e o governo parlamentar, situação que alastrou às democracias mundiais no dealbar da sua afirmação. Há que salientar que, nesse tempo de formação de um Estado Liberal e Constitucional, a oposição política circunscrevia-se à sua aceção parlamentar, porquanto do que, em rigor, se tratava era de uma oposição direcionada ao Governo e, por conseguinte, “[...] ao Conselho de Ministros, e não ao

Estado ou à Monarquia. Nesse período, a oposição manifestava-se de maneira individualizada e só podia opor-se às políticas locais e bastante específicas” (Pires & Bezerra, 2020, p. 264).

O processo de institucionalização da oposição política, até atingir o seu sentido moderno, conheceu três momentos diferenciados: num primeiro momento, a oposição surge identificada com o próprio parlamento e com o contrapoder que nele é exercido: num segundo momento, no quadro das instituições demoliberaes, a oposição política é encarada como a expressão parlamentar de um conjunto de agentes políticos sem representação governamental e, num terceiro momento, durante a primeira metade do séc. XX, a oposição política deixa de confinar-se ao parlamento para abranger outras áreas da sociedade, alastrando a domínios que, até então, não integravam o seu raio de ação (Filipe, 2000).

No que respeita ao significado de oposição, eis alguns contributos. “A palavra oposição vem do latim, do verbo oponere, opor. Este, por sua vez, resulta de ponere, pôr, mais a partícula ob, com a aceção de “contra”. O governo põe e a oposição se contrapõe. Opor-se é tomar uma posição contrária (ou simplesmente diferente). Desse modo, o conceito de oposição envolve relação e articula-se a partir da dicotomia baseada no contraste entre a perspectiva dos que detêm o poder e daqueles que não têm diretamente a incumbência das funções de governo” (Emerique, 2006, p. 218). Uma outra definição atenta para “[...] qualquer movimento contrário ao grupo e movimento político que detém o poder” ou ainda “a união de pessoas ou grupos que objetivam fins contrastantes com fins identificados e visados pelo grupo ou grupos detentores do poder económico ou político” (Filipe, 2000, p. 29).

Segundo Shapiro (1996) a oposição deve ser definida como “um grupo político organizado, ou grupos, cujo objetivo é destituir o poder governamental e substituí-lo por outro de sua escolha”. De acordo com Miranda (2010, p. 357) a “Oposição é a designação que abrange pessoas, correntes de opinião pública, grupos ou partidos políticos que em qualquer país se manifestam contrários ao Governo ou ao regime político vigente. No primeiro caso (oposição só ao Governo) diz-se oposição constitucional; no segundo (oposição ao regime e, portanto, também ao Governo) oposição anticonstitucional”. Mais acrescenta o mesmo autor (2010, p.359) que, atualmente, o lugar conferido à oposição se torna um elemento definidor da forma política.

Assim sendo, a livre atividade, pelo menos de uma oposição constitucional, permite identificar os sistemas políticos pluralistas, em que a minoria deve estar na oposição, concebida como fiscalização pública dos atos do Governo ou como “poder de resistência ou de garantia” (Moreira et al., 2010, p. 359). No extremo oposto, os regimes totalitários recusam à oposição qualquer papel, reprimem as atividades políticas dos adversários face ao poder instituído, relegando-os para a clandestinidade, como sucede com os partidos fascistas, comunistas ou ainda assentes no fundamentalismo islâmico. Já os regimes autoritários, embora concedam aos cidadãos o direito de estar na oposição, não permitem a organização de grupos

divergentes da política oficial para a contestar e, muito menos, para a substituir (Miranda, 2010, p. 359).

O Estatuto do Direito de Oposição prevê no artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 24/98 que oposição é “a atividade de acompanhamento, fiscalização e crítica das orientações políticas do Governo ou dos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das autarquias locais de natureza representativa.” Faz parte do princípio da democracia política (n.º 2, art. 10.º da CRP) o entendimento de que a maioria de momento não pode eliminar as minorias sob pretexto de contrariarem a democracia, ou seja, não é possível, nas democracias pluralistas e representativas, como é o caso da portuguesa, banir da vida pública os grupos e partidos que integram a oposição (Miranda, 2007, p.164).

“A competição pacífica de projetos políticos permite a existência de um confronto de ideias, de debate sobre a resolução de determinados problemas e de visões para a comunidade como um todo, logo, legitima o direito de fazer oposição e de contestar, sobretudo em períodos eleitorais, o poder instituído” (Almeida & De Sousa, 2019, p. 2).

A liberdade política traduz-se em pluralismo e este requer liberdade: “O pluralismo de expressão e de organização política democráticas implica pluralismo democrático [artigos 2.º e 288.º alínea i) da CRP].” (Miranda, 2007, p. 162), que é exigido pela necessidade de se formularem alternativas e alternâncias. É, no entanto, necessário proceder, a este respeito, a uma clarificação que permita distinguir entre liberdade civil e liberdade política. A primeira concerne às relações entre os particulares, a segunda - a que tem maior importância para o tema desta investigação - dirige-se às relações dos particulares com o poder político, ou seja, à relação entre governados e governantes.

A liberdade política relaciona-se com a Oposição, dado que se decompõe em liberdade de expressão, de reunião, de manifestação, etc., enquanto essenciais para a plena participação política da oposição (Miranda, 2010, p.353), na base do pluralismo. Segundo Miranda (2010): “A livre formação e a livre comunicação de ideias e opiniões conduz ao reconhecimento da existência de diversas correntes políticas [entre elas, as da oposição] ou politicamente relevantes, bem como à possibilidade de organização dos cidadãos para a crítica dos governantes e para a sua substituição pacífica, através da alternância democrática assente no princípio da maioria.” (Miranda, 2010, p. 353).

Outra distinção não negligenciável reporta-se ao pluralismo social e ao pluralismo político. O primeiro assenta na configuração da sociedade como um conjunto de grupos portadores de interesses variados; o segundo - o que mais importa neste contexto da investigação - é baseado na liberdade, envolve grupos de composição variável (Miranda, 2010, p.354). Não são, pois, conceitos intercambiáveis, bastando ter em conta que certas ideologias invocavam o pluralismo social contra o pluralismo político. A título de exemplo, pode apontar-se a ideologia do regime do Estado Novo de Salazar que, em nome dos “elementos estruturais da nação” [isto

é, do pluralismo social] vedava partidos políticos, numa lógica de partido único, impedindo partidos políticos e, por conseguinte, proibindo a oposição.

O pluralismo (que não tem mais de três séculos) decorre de um património comum de respeito de direitos fundamentais, de Estado de Direito e de governo representativo. Ao invés, os sistemas monistas correspondem quer a regimes autoritários quer a regimes totalitários, coincidindo o pluralismo com regimes liberais do ponto de vista político onde há “[...] elementos substantivos de uma vontade autónoma distinta do poder estabelecido.” (Miranda, 2010, p.357).

Nesta senda “a necessidade da existência de uma oposição política articula-se, ao longo da evolução do Estado moderno e contemporâneo, com a prática constitucional que acompanha o processo de institucionalização desse Estado.” (Silva, 1987).

Segundo a Declaração Universal sobre Democracia (DUD), Resolução A/62/7 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) aprovada pela União Interparlamentar realizada na cidade do Cairo em 1997, a primária função da oposição é oferecer uma alternativa credível relativamente à maioria no poder. Nela lemos, na I parte, os princípios da Democracia, no ponto 5., o seguinte: “O estado democrático garante que os processos pelos quais se ascende ao poder, exerce-se e transmite-se esse poder, decorram de livre competição política, sendo produto da livre, aberta e não discriminatória participação do povo, exercida em conformidade com o estado de direito (tanto em termos escritos quanto em espírito)”.

Do ponto de vista da responsabilidade política, a livre atividade da Oposição individualiza os sistemas políticos pluralistas: “[...] aqui, a maioria deve governar e a minoria deve estar na oposição (entendida como fiscalização pública dos atos dos governantes); e, portanto, a Oposição não é dos cidadãos individualmente considerados, mas sim a de aglutinados em partido político.” (Miranda, 2007, p. 81). É de referir que, no quadro constitucional português, a importância da Oposição é de tal modo enfatizada que o direito de oposição democrática (art. 114.º, n.º 2 da CRP) é elevado a limite material de revisão constitucional (art. 288.º alínea i), 2.ª parte).

Acresce que o direito de oposição democrática se traduz no direito de resposta ou réplica ao Governo (art. 40.º, n.º 2 CRP), no direito de informação regular e direta sobre o andamento dos principais assuntos públicos (arts. 114.º, n.º 3 e 180.º, n.º 2 alínea j) CRP), no de determinar a ordem do de certo número de reuniões do Parlamento (art. 176.º, n.º 4 CRP) e no direito de interpelação (art. 180.º, n.º 2 alínea d) CRP). E, em situações extremas, por envolverem a responsabilidade política do Governo, moções de rejeição do programa do Governo e moções de censura (arts. 192.º, n.º 3 e 194.º CRP).

Segundo Bezerra (2017, p. 89), “a relevância da oposição política pode resumir-se nos seguintes elementos: (1) oferecer transparência e eficiência ao sistema político através de alternativas políticas, (2) articular e promover os interesses de seus eleitores, (3) oferecer

novas alternativas às decisões propostas pelo governo e seus representantes, (4) melhorar o processo de decisão parlamentar ao assegurar debate, reflexão e contradição, (5) escrutinar o executivo e as suas propostas de orçamento, (6) fiscalizar a atuação do governo e da administração pública em geral e (7) garantir estabilidade, legitimidade e transparência ao processo político”.

Segundo a Comissão de Veneza do Conselho da Europa (2010) a falta de uma oposição forte no parlamento pode conduzir a um tipo de oposição em que os protestos podem ser expressos de forma violenta nas ruas, diminuindo, assim, a qualidade e relevância do debate parlamentar e afetando o processo decisório como um todo.

Tanto a maioria como a oposição devem atuar com base no mesmo compromisso de responsabilidade face ao interesse público dos cidadãos, que é a fonte legítima do poder democrático (Conselho da Europa, 2019). E frisa-se também que um dos elementos importantes para o funcionamento eficaz da democracia é a cultura cívica, conceito desenvolvido por Almond & Verba (1972), que pode mesmo ser perspectivada como conexas ao exercício da oposição política.

A Cultura Cívica significa um padrão ideal de distribuição da cultura política que é o propício para a sustentação de uma democracia e para o seu florescimento (Dalton e Welzel, 2014, p.30). Dito de outro modo: a existência de uma boa cultura cívica faz dos cidadãos mais informados e participantes e, dessa forma, torna-os mais esclarecidos para poderem “ousar pensar por si próprios “(tal como o filósofo Kant refere na sua definição de Iluminismo) e, nessa medida, tornam-se capacitados para, de modo crítico, exercerem uma maior vigilância face a propostas e programas alternativos relativamente aos da maioria do momento, avaliando e ponderando novas ideias, novos projetos que a Oposição lhes disponibiliza.

Em sentido afim, menciona-se ainda o conceito de cultura política, o qual está igualmente relacionado com o de Oposição, porquanto os cidadãos detentores de uma firme cultura política evidenciam maior atitude crítica, uma maior confiança nas instituições políticas como o parlamento ou os partidos políticos e um maior interesse pela política (Santana-Pereira, Cancela & Sanches, 2019, p, 16).

A contestação do governo por uma oposição efetiva deve ser uma parte constitutiva de qualquer definição séria de democracia. A oposição não é apenas uma característica definidora da governança democrática, mas da política em geral (Helms, 2021). No entanto, a democracia genuína requer uma 'oposição' formal e institucionalizada (ou conjunto de partidos da oposição), oferecendo conjuntos alternativos de políticas e conjuntos alternativos de membros (Goodin, 2001, p.126). De acordo com Gazzetta (2019), o desenvolvimento da democracia deveu-se principalmente a três fatores: o direito de participar na formação das decisões políticas pelo voto (participação), o direito de ser representada (representação) e o direito à

oposição política organizada, dispondo do direito de livre expressão contra determinada política seguida pela maioria governamental.

A relevância da oposição não se manifesta apenas durante os períodos eleitorais, em que os partidos de oposição se apresentam como candidatos a uma alternância no poder, mas também no Parlamento, através de múltiplas iniciativas, por exemplo: fazer perguntas ao Governo (art. 156.º alínea a) CRP), iniciativa de inquéritos parlamentares (arts. 156.º alínea f), 178.º, n.º 5 e 180.º, n.º 2 alínea f) CRP), provocação de debates de interesse público atual e urgente (art. 180.º, n.º 2 alínea c) CRP). Acrescenta-se que a lei ordinária n.º 24/98, de 26 de maio explicita ou acrescenta alguns direitos positivos: de informação, de consulta e de participação.

Tal como indica Gazzetta (2019), a Oposição é decisiva para o robustecimento da democracia, desde que se verifiquem dois requisitos, a saber: a sua legitimação enquanto oposição política e um conjunto de garantias suscetíveis de promover a sua atividade de oposição no quadro do Parlamento (tais como as que existem na Constituição portuguesa, conforme se mostrou acima).

Relativamente ao exercício da oposição, mais ou menos conflituoso ou cooperante, Sartori (1976), assevera que: “antes de se trabalhar as perspetivas da oposição política como conflito, deve atender-se, primeiramente, ao esforço em compreender o dissenso, não como oposto de consenso, mas como uma palavra que transmita um pluralismo social, cultural e político”. Para o mesmo autor, a dissensão e a oposição política não apresentam significados equivalentes.

A oposição política é o reflexo formal do dissenso e é entendida enquanto força de reação ou contestação ao estado vigente que, quando garantida e reconhecida institucionalmente, legitima o conflito, tornando o debate plural mais intenso, assegurando, por conseguinte, a estabilidade do sistema. A conceção de Sartori (1976) - discutível - sobre a atitude a adotar pela oposição perante o executivo é a seguinte: cumpre à oposição opor-se, mas não obstruir; deve assumir uma postura construtiva, mas não perturbadora

No entendimento de Weinblum & Brack (2011), a oposição política traduz-se num desacordo expresso na esfera pública por atores mobilizados, levando a cabo um conjunto de atividades demonstrativas de descontentamento cujo alvo principal é o governo, mas podendo incidir também sobre as elites políticas ou mesmo o regime político em vigor como um todo.

Em síntese, o fundamento principal para o desenvolvimento da democracia é o reconhecimento de direitos aos agentes políticos e sociais, inclusive o de dirigir críticas publicamente bem como desafiar o governo, as suas ações e as suas políticas. Eis a perspetiva de Pires e Bezerra (2020):

A oposição política ou “a oposição parlamentar pode, então, ser definida da seguinte forma: (A) Parlamentares individuais, bancadas suprapartidárias e partidos que atuam, circunstancial ou permanentemente, (a) para fiscalizar as ações do

governo, (B) contra a sua agenda política, como um todo ou em parte, visando (C) apresentar propostas alternativas, (D) influenciar os seus projetos ou, conforme o caso e as suas possibilidades, (E) dificultar a sua aprovação ou (F) vetá-los; também podem atuar de maneira a (G) dificultar ou (H) inviabilizar a governabilidade, com o propósito de aumentar as suas chances de (I) substituir o governo (J) nas próximas eleições ou, a depender das circunstâncias, (L) por intermédio de alguma forma de destituição constitucional do chefe do Executivo” (Pires & Bezerra, 2020, p. 264).

2.2. Os Direitos de Oposição Política nos Regimes Democráticos

Dahl (1997) considera que um dos aspetos mais importantes para a identificação de uma democracia é a tolerância do governo para com as oposições. “Quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas” Dahl, (1997). Com efeito, não pode haver democracia se a oposição política não for garantida (Venice Commission, 2009). A oposição nas democracias não é tão-somente tolerada, mas também valorizada como um elemento crucial do sistema político. A oposição efetiva pode ajudar o governo a evitar erros – ou corrigi-los rapidamente – melhorando assim os resultados da governança (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021).

Os partidos de oposição desempenham assim um papel essencial ao trazer novas questões para a agenda política, ao moldar o debate público sob perspetivas novas, ao fiscalizar e responsabilizar o governo, ao informar e mobilizar os eleitores, apresentando-lhes um leque variado de alternativas que merecerão da sua parte um escrutínio que pode ou não culminar na adesão, pelo voto, às propostas alternativas apresentadas e submetidas a sufrágio. Além disso, a oposição efetiva pode ajudar o governo, interpelando-o, a evitar erros – ou a corrigi-los de forma mais célere– contribuindo, assim, para otimizar os resultados da governança (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021).

No que concerne à relação governo e oposição e à questão de saber se a atividade da oposição deve ser cooperativa ou conflitual, defende-se que é muito redutor encarar essa relação com base num dualismo desse tipo: conflitual ou cooperativa, porquanto aquele pressupõe uma divisão estanque, ao passo que, dependendo das circunstâncias e dos problemas em causa num dado momento, a oposição pode atuar ora de forma cooperativa, ora de forma conflitual, adotando uma ou outra postura consoante o interesse público que deverá ser a finalidade principal.

Julga-se que uma oposição exclusivamente conflitual pode revelar-se contraproducente, caso seja adotada uma postura meramente confrontacional, ou seja, um entendimento redutor por parte dos agentes da oposição que consiste em opor-se a tudo como um estado (opor-se por

opor-se) e não como um caminho, um método para obtenção das melhores respostas face aos problemas que carecem de ser resolvidos. Trata-se de uma visão empobrecida do exercício da oposição, que não deixa de sê-lo só porque, em determinadas circunstâncias, apoia ideias ou projetos do Governo, inclusive procurando entendimentos com este, por exemplo os chamados pactos de regime para certas áreas como a política externa, a justiça, etc.

Por contraste, considera-se, a oposição não pode demitir-se de questionar, de confrontar o Governo e discordar das suas políticas ou projetos, por ter outras, tidas como melhores, outras ideias divergentes para um mesmo problema e, desta forma, conflituando com o Governo por considerar, de boa-fé, que as suas iniciativas e propostas são as mais ajustadas ao bem comum, aos interesses coletivos. Por conseguinte, a oposição não pode ficar cativa daquele dualismo, já que cooperar com o Governo pode ser positivo para o interesse público e, nesse caso, ocorre mesmo uma credibilização aos olhos dos cidadãos da própria oposição, em virtude da atitude responsável que adota, e que não pode ser confundida com uma indiferenciação face ao Governo ou uma oposição diminuída no seu papel e relevância.

Também há casos em que a relação cooperativa é mais flagrante, tal como Stokes (1963) referiu, ao ter identificado a existência de assuntos, como por exemplo, a corrupção, sobre os quais não se encontram posições partidárias favoráveis, isto é, “assuntos cuja classificação não pode ser enquadrada num continuum cujos extremos traduzam posições dicotómicas sobre o assunto” (Silva, 2017, p. 13).

O mesmo sucede quando a oposição adota uma postura mais conflitual para fazer valer os seus pontos de vista contrários aos do executivo. Acresce que o que mais importa, seja numa postura como noutra, é o debate de ideias, de projetos, soluções acerca de determinadas matérias mais ou menos setoriais (por exemplo, políticas de emprego, políticas fiscais, políticas ambientais, etc.) e não uma divergência que mine a confiança nas regras de funcionamento da própria democracia, uma vez que este é o terreno comum do exercício, mais ou menos conflitual ou cooperativo, da oposição e do Governo (Almeida & Sousa, 2019).

O enquadramento institucional e normativo dentro do qual se desenrolam relações de competição deve sempre acautelar a manutenção da coesão social. Aquilo que deve suceder é que a polarização de posições, mesmo quando ancorada na valoração normativa das medidas, seja suficientemente clara para os cidadãos. Assim sendo, o conflito, a negociação e a cooperação são formas válidas de relacionamento entre a oposição e o Governo. Frisa-se o seguinte entendimento: “[...] as relações de tipo conflitual tendem a ser opção quando os atores entendem os seus interesses como opostos; relações de tipo negocial ocorrem quando os atores consideram que os interesses são diferentes mas não contraditórios; atores que optam pela relação de tipo cooperativo veem os seus interesses como semelhantes ou complementares aos interesses dos atores com quem interagem; por fim, os atores que

encaram os seus interesses como independentes dos interesses dos outros atores desenvolvem estratégias de tipo competitivo” (Silva, 2017, p. 10).

Outro elemento a ter em conta nesta problemática é o seguinte: se ocorrer uma excessiva convergência no posicionamento dos partidos - o do governo e os da oposição - face a uma determinada matéria esse facto pode conduzir a uma consensualização excessiva e não desejável no contexto do pluralismo, podendo inclusive provocar desinteresse por parte do eleitorado. Ao invés, uma excessiva conflituosidade conducente a uma polarização extremada, pode igualmente desmotivar o eleitorado se este a perceber como desnecessariamente excessiva (Bartolini, 2000, p. 37).

2.3. Contexto Histórico e Jurídico do Direito de Oposição Política nos Municípios Portugueses

Feito o enquadramento teórico onde se move este estudo, importa agora direcionar a atenção para o contexto de análise a considerar em termos mais rigorosos. Para o efeito, neste tópico referir-se-á quer o contexto histórico e jurídico do direito de oposição política, quer o direito de oposição política e as suas especificidades nos municípios portugueses sem deixar de trazer à colação estudos teóricos mais recentes sobre o direito de oposição política. Na verdade, atualmente, a Grã-Bretanha é considerado o berço da oposição política, como referido supra.

Quanto ao caso português, “durante o período do Estado Novo, sobretudo a partir de 1945, a noção de oposição é integrada no modelo corporativista de forma organicista, como uma instância formal tolerada pelo poder instituído, e não como uma realidade social e política independente, alternativa e confrontacional” (Pinto, 2008). Esta situação está associada a uma lógica de centralização autoritária em que as autarquias se subordinavam totalmente “ao governo da Nação” Caetano, 1937. O governo da Nação nomeava livremente os presidentes de Câmara e exercia sobre as autarquias locais um poder de tutela coagente, acabando por converter as autarquias locais em “fórmulas vazias” de poder.

“A regulação do direito de oposição é uma emanção democrática. Nunca existiu no Portugal moderno pré-1974 qualquer paralelo à consagração de um direito de oposição. Nem na era liberal, nem durante a breve experiência democrática da Primeira República, existiu este instituto democrático ou uma dinâmica governo/oposição semelhante à que se manifesta na democracia pós-1974” (De Sousa & Almeida, 2019. pp. 6-7). Um dado positivo a salientar no lastro diacrónica da oposição em Portugal “prende-se com a consagração no Código Administrativo de 1886 e com a Constituição de 1911, existindo um princípio de representação das minorias visando objetivos importantes (tais como o aproveitamento de todas as correntes de opinião na administração local e a partir daí assegurar-se uma fiscalização conveniente, uma vitalidade e uma moralidade” (Otero, 1987, p.130).

A consagração do direito de oposição, no pós-25 de Abril, desenvolveu-se por duas vias: por via constitucional através do art.º 114.º da versão originária da Constituição da República Portuguesa, aprovada a 2 de abril de 1976, que consagrou explicitamente um direito de oposição, e que resultou do trabalho de redação de Jorge Miranda entre outros constituintes, em função da intensa discussão sobre a organização do poder político que teve lugar na 5.ª Comissão, mas que obteve aprovação unânime na votação na especialidade e, posteriormente, numa lógica de complementaridade por via de legislação ordinária especificamente dedicada a esta questão as leis 59/77 e 24/98 (De Sousa & Almeida, 2019, pp. 8-9). Estas leis vieram densificar e concretizar os normativos constitucionais que consagravam o direito de oposição.

Quanto à Lei n.º 59/77, de 5 de agosto, esta lei limitou-se à regulação ordinária do direito de oposição, conquanto apenas na esfera central e não tanto no plano das autarquias locais ainda numa fase precoce de consolidação. O direito da oposição somente foi amplificado ao nível dos órgãos municipais a partir da revisão constitucional de 1989 que fez aditamentos ao atual art.º 114.º/3 da CRP e depois concretizados na lei 24/98, de 26 de maio (Estatuto do Direito de Oposição), incidente nos órgãos deliberativos das autarquias locais.

Como esclarece De Sousa (2021, p. 6.) “políticas adversas entre o Governo e a Oposição com algum grau de tensão são esperadas numa democracia pluralista”. Além disso, “O direito de oposição democrática é consabidamente uma das manifestações, por excelência, do pluralismo político” (Melo, 2008, p. 45), sendo o pluralismo um dos pilares fundamentais do Estado português (art. 2.º CRP).

Com efeito, o direito de oposição está consagrado em dois instrumentos jurídicos fundamentais: o artigo 114.º/2 e 3 da CRP e a Lei n.º 24/98, de 26 de maio (Estatuto do Direito de Oposição). Para Almeida (2019) estes dois instrumentos asseguraram uma regulação inovadora, singular e profunda no contexto internacional.

Segundo Monteiro (1992, p. 31) “a consagração constitucional do direito de oposição revela, antes de mais, uma dimensão objetiva: o reconhecimento e a garantia da existência de uma oposição política à ação governativa. Por outro lado, implica atribuição de uma posição jurídica de vantagem a determinados sujeitos”. Na perspetiva de Almeida (2019), para melhor compreendemos a institucionalização da oposição política em Portugal, é necessário atender a quatro modelos essenciais. Senão vejamos.

O primeiro: “é aquele que existe no Reino Unido e na Alemanha e que se escora na consagração tácita da oposição política e do direito de oposição, bem como de um acervo garantístico incerto no ordenamento jurídico. Em jeito de síntese: Fica a dever-se ao Reino Unido a ideia de institucionalização do direito de oposição e da sua valorização. Note-se que no plano dos estados federados alemães existe uma regulação intensiva da oposição e dos seus direitos e garantias”. (Almeida, 2019, p. 3).

O Segundo: “respeita àqueles nos quais existe tão-somente um respaldo constitucional que, de modo expresso, consagra um direito de oposição, tal como os existentes, conquanto com formulações variáveis, por exemplo, em Timor-Leste, no Butão, no Equador, em Angola e em Marrocos”.

O terceiro: “respeita aos sistemas jurídicos onde prima uma consagração constitucional expressa de um direito de oposição complementada pelo reconhecimento, por via legislativa, avulsa e dispersa, de certos direitos e garantias da oposição e é o que se verifica, por exemplo, em França”.

O quarto e último: “é aquele em que, paralelamente à consagração na Constituição de um direito da oposição, ocorre, igualmente, um aprofundamento ancorado numa complementaridade por via de legislação especificamente dedicada a esta matéria e é seguido em Portugal, em Cabo Verde e na Colômbia”.

Ao supervisionar e criticar o trabalho do executivo no poder, avaliando e responsabilizando a sua ação, a oposição intervém para garantir a transparência das decisões com interesse público, assim como a eficiência na gestão dos assuntos públicos, assegurando, por essa via, a defesa do interesse coletivo e acautelando o uso indevido e mesmo abusos de poder. Para tal, “A oposição (como representante de interesses minoritários) deve dispor de meios efetivos para escrutinar os interesses dos membros do executivo” (Tavares et al., 2018, p. 48).

De salientar que no plano autárquico em Portugal, nos termos do RAL, é à junta de freguesia (artigo 16.º, n.º 1, alínea t)) e à câmara municipal [artigo 33.º, n.º 1, alínea y)] que compete dar efetividade ao Estatuto do Direito de Oposição e aos direitos nele consagradas. No âmbito da Câmara Municipal incumbe ao Presidente de Câmara promover o cumprimento desse Estatuto [artigo 35.º, n.º 1, alínea u)]. Assim sendo, impende sobre estes órgãos autárquicos o dever de cumprir e fazer cumprir o Estatuto do Direito de Oposição, encontrando-se vinculados pelo princípio da igualdade (impeditivo de quaisquer tipos de discriminações, por exemplo, por razões ideológicas, das forças políticas titulares do direito de oposição).

A este respeito considera-se ajustado o seguinte entendimento de Brack & Weinblum (s/d) “o ator de oposição política poderia ser compreendido como qualquer ator organizado que permanentemente verifica, informa e critica pontualmente os assuntos por meio de diversas modalidades não violentas, os alvos de suas críticas ao governo ou suas políticas seja da elite política seja do regime político em geral”.

No contexto da democracia, no que diz respeito ao poder local português, o art, 3.º da Lei n.º 24/98, de 26 de maio (Estatuto do Direito de Oposição) oferece-nos uma visão sobre a forma como aparecem enquadrados os titulares do direito de oposição a nível municipal. Ainda com base nesse mesmo artigo, consideram-se titulares do direito de oposição i) os partidos políticos

representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não estejam representados no correspondente órgão executivo; ii) partidos políticos representados nas câmaras municipais, desde que nenhum dos seus representantes assuma pelouros, poderes delegados ou outras modalidades de responsabilidade direta e imediata no que concerne às funções executivas; iii) os grupos de cidadãos eleitores que se encontrem representados em qualquer órgão autárquico (Assembleia Municipal ou Camara Municipal); e iv) os partidos políticos ou de outras minorias sem representação em qualquer órgão autárquico.

Não obstante, é de inferir, atendendo ao n.º 1 do artigo 3º e nos estritos termos do Estatuto do Direito de Oposição que os partidos políticos ou outras minorias (denomináveis como opositores externos) não são, em plenitude, titulares do direito de oposição conquanto o n.º 3 do mesmo artigo abra flanco à suscetibilidade de os mesmos poderem exercer oposição. Proclama este preceito: “3 - A titularidade do direito de oposição é ainda reconhecida aos grupos de cidadãos eleitores que como tal estejam representados em qualquer órgão autárquico, nos termos dos números anteriores.”

Nesta senda, segundo Melo (2008), o princípio da democracia alastra-se ao reconhecimento dos opositores extraparlamentares que passam a beneficiar de um conjunto de direitos, diversos daquelas que são atribuídos aos opositores parlamentares. Deste alargamento resulta a permissão segundo a qual os vários partidos políticos legalmente constituídos, mas sem representação parlamentar, poderem participar de maneira mais assertiva quer na vida política nacional quer na local.

Segundo Weinblum & Brack (2011) os atores de oposição podem, no entanto, exercer o poder de opção, enformado por razões ideológicas ou estratégicas, de não integrar o executivo autárquico, fornecendo, dessa forma, aos cidadãos uma visão alternativa. Ademais, consoante os seus propósitos, os agentes integrantes da oposição podem mobilizar um cortejo de ações que deve ser atendido.

Portanto, os agentes de oposição política desempenham um papel extremamente importante no funcionamento da democracia, conforme já reiterado, na medida em que oferecem garantias para que ocorra, de facto e de direito, um real controlo da atuação do executivo, participando, assim, na criação de políticas públicas alternativas e capazes de assegurar um acréscimo de transparência e rigor, nomeadamente na gestão dos dinheiros públicos e, nesse sentido, passíveis de reestabelecer a confiança dos cidadãos nos agentes políticos, processamentos e instituições públicas.

Dentre os direitos da oposição a Lei n.º 24/98, de 26 de maio, veio reconhecer e consolidar os seguintes direitos: o direito à informação, o direito de consulta previa, o direito de participação e o direito de depor.

2.3.1. O Direito à Informação

No que diz respeito ao direito de informação à oposição e o acesso aos documentos administrativos nos órgãos deliberativos das autarquias locais, importa interpretar o direito à informação tal como surge plasmado no artigo 4.º da Lei n.º 24/98, de 26 de maio e que preceitua que: “[o]s titulares do direito de oposição têm o direito de ser informados regular e diretamente pelos correspondentes órgãos executivos sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua atividade”, estabelecendo que tais informações deverão “ser prestadas diretamente e em prazo razoável aos órgãos ou estruturas representativas dos partidos”.

Este direito inscreve-se no princípio da *administração aberta (open file)* configurando “um dos pilares da República sobre o qual assenta um conjunto vasto de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, quer seja entendido no seu âmbito mais restrito - de acesso aos documentos, dados e processos administrativos -, quer seja compreendido no seu âmbito mais vasto - que inclui também a divulgação ativa e de forma acessível de documentos, dados e informação por parte da Administração Pública, bem como políticas de promoção da participação pública” (Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 18/XII).

De acordo com Miranda e Medeiros (2010), além do direito geral de informação proclamado no artigo 37º, n.º 1 da Constituição – no qual não se vislumbram destinatários ou sujeitos passivos predeterminados – a CRP prevê igualmente uma série de direitos especiais de informação, que determinam, via de regra, relações bilaterais e têm como contrapartida deveres de prestação de facto, nomeadamente o direito de acesso à informação administrativa. Estamos perante um direito, que encontra respaldo constitucional (art. 268º da Constituição) e que, segundo Ramos e Lopes (2018, p. 3) emerge como consequência dos princípios da publicidade e da transparência do exercício administrativo e “do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, numa dupla vertente: i) Direito à informação procedimental: “[o]s cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas” art. 268º, n.º 1 CRP; e ii) direito à informação não procedimental ou extra-procedimental, de acesso aos arquivos e registos administrativos ou princípio da administração aberta (*open file*): “[o]s cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (art. 268, n.º 2 CRP).

Já no que respeita ao direito à informação procedimental, é um princípio sobremaneira, estipulado nos artigos 82.º e sgs. do Código de Processo Administrativo (CPA). Desses artigos resulta, enquanto corolário, o acesso a informações de cariz procedimental, integrando a

indicação do serviço onde o procedimento está alocado, os atos e diligências praticadas, as anomalias a suprir pelos interessados, as decisões adotadas e ainda quaisquer outros elementos demandados. Deste modo, é preciso perspetivar a prerrogativa de acesso aos registos administrativos como uma regra assente no princípio democrático de um Estado de Direito e não como uma exceção. Esta é claramente uma diferença crucial entre os regimes democráticos e os regimes autoritários de pendor policial, porquanto, em rigor, beneficia uma administração participada e, na mesma senda, Canotilho e Moreira (2014, p. 132) atentam por “[...] tornar mais transparente o funcionamento global do poder”, e, conseqüentemente, “[...] fornecer-lhe legitimação e legitimidade”.

Feito este sinóptico enquadramento, e no que diz respeito especificamente ao direito de informação dos órgãos deliberativos nas autarquias locais, é fundamental ter em conta que assiste o direito dos membros da assembleia municipal – e da assembleia de freguesia – a receberem informações sobre as matérias atinentes ao exercício das suas funções, como decorrência das competências próprias dos órgãos deliberativos das autarquias locais.

Como estipula o art. 239.º, n.º 1 da CRP, a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável, sendo ainda de enfatizar que a assembleia municipal se encontra dotada do essencial direito-dever de fiscalização.

Importa também sublinhar que o direito à informação autárquica, por parte dos membros dos órgãos municipais se encontra igualmente proclamado no Regime Jurídico das autarquias locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual. Assim, conjugando o art. 239.º, n.º 1 a) CRP com o art. 25.º, n.º 2 do RJAL, conclui-se que incumbe à assembleia municipal proceder ao acompanhamento e à fiscalização da Câmara Municipal, assim como dos serviços municipalizados, das empresas locais, bem como de quaisquer outras entidades que orbitem a administração local, para lá da competência para analisar e acompanhar a execução de contratos de delegação de competências (art.º 25.º, K) do RJAL). Já a alínea d) do mesmo artigo preceitua que incumbe ao órgão deliberativo solicitar e receber informação, mediante a mesa e a pedido de qualquer membro. É igualmente relevante citar o art. 25.º, n.º 1 do RJAL que determina o que cabe na esfera da assembleia municipal: “c) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da câmara municipal acerca da atividade desta e da situação financeira do município, a qual deve ser enviada ao presidente da assembleia municipal com a antecedência mínima de cinco dias sobre a data do início da sessão”. Por sua vez, a alínea i) do artigo 29.º, n.º 1 determina que é da competência da mesa da assembleia municipal a requisição à câmara municipal da documentação e informação que considere imprescindíveis à atividade da assembleia municipal e ao exercício do seu labor de oposição. Por seu turno, o art. 35º, n.º 1, alíneas s) e y) do RJAL, estabelece as obrigações adstritas ao presidente da Câmara Municipal para

satisfação do direito à informação que assiste à assembleia municipal, como sejam: dar resposta em tempo útil para que devenida exequível na sessão seguinte da assembleia municipal; enviar toda a documentação, como previsto no art. 25.º, n.º 2 al. c) do RJAL. A Assembleia Municipal tem legitimidade política para acompanhar a atividade do executivo, quer nos casos em que a lei prevê como condição necessária de eficácia de certos atos, a necessidade da sua autorização prévia, quer noutras situações de âmbito mais genérico.

Os pedidos de informação podem ser acionados por qualquer membro, mas também o poderão ser, por maioria de razão, por diversos membros em conjunto tendo um interesse comum, caso o façam através da mesa da assembleia”.

Atendendo ao art. 114.º, n.º 2 e n.º 3 da CRP é garantido às minorias o direito de serem informadas, regular e diretamente, sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público conexonados com a sua atividade, verificando-se, portanto, um alargamento da oposição parlamentar à oposição extraparlamentar em que se incluem as assembleias municipais, concorrendo, ainda, para uma notória institucionalização da oposição, enquanto contra freio ao poder maioritário.

Reforça-se, ademais, que, em respeito pelo Estatuto do Direito de Oposição, os órgãos executivos das autarquias locais estão obrigados a apresentar – até ao fim de março do ano seguinte a que se reportem – relatórios de avaliação onde conste a referência ao grau de observância do respeito pelas direitos e garantias assegurados à oposição tal como estatuí a Lei n.º 24/98.

O possível conflito que sobre este direito à informação pela oposição poderia ocorrer – e, na prática, continua a suceder – é que os executivos, enquanto detentores do controlo dos meios e recursos próprios à governação, poderiam ter a tentação de omitir ou criar manobras com o intuito de dificultar o acesso da oposição a certas informações e atos por si praticados, o que mitigaria o exercício pleno da oposição. Para evitar essas situações, a legislação tem vindo ao encontro dessa potencial conflituosidade e garantir este direito à informação da oposição adquire grande relevância ao nível da promoção da democraticidade na democracia local, assegurando deliberações informadas pela pluralidade e mais bem fundamentadas e incrementando um maior esclarecimento das atividades de acompanhamento, fiscalização e crítica da atuação dos executivos.

A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua redação atual, consagra nos seus arts. 71.º, 17.º, n.º 1, al. g), 38.º, n.º 1, al. d), 53.º, n.º 1, al. f), e 68.º, n.º 1, als. s) e u) o direito à informação, a cumprir, respetivamente, pelos dirigentes e pelos órgãos autárquicos. Uma vez que se trata de informação requerida por vereadores, importa referir a al. s) do n.º 1 do art. 68.º: “Compete ao presidente da câmara municipal responder, no prazo de 10 dias, aos pedidos de informação apresentados pelos vereadores”.

Quanto ao conteúdo dos pedidos de informação: “Os pedidos de informação feitos por vereadores, ao abrigo da alínea s) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, respeitam a todas as matérias de âmbito camarário e podem ser efetuados por todos os vereadores, quer tenham ou não pelouro, pois todos integram o órgão câmara municipal, cabendo-lhes deliberar sobre todos os assuntos da competência daquele órgão, sobre os quais terão que estar informados” (Frutuoso, 2007, s/p.).

2.3.2. O Direito de Consulta Prévia

Para além do direito à informação, o direito de consulta prévia está consignado no artigo 5.º da Lei n.º 24/98, dispondo no n.º 2 que: “os partidos políticos representados nas assembleias legislativas regionais e que não façam parte do correspondente governo regional têm o direito de ser ouvidos sobre as seguintes questões: i) Propostas de plano de desenvolvimento económico e social e de orçamento regional; ii) Negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente digam respeito à Região Autónoma e acompanhamento da respetiva execução; iii) Pronúncia, por iniciativa do respetivo governo regional, ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões da competência destes respeitantes à respetiva Região Autónoma; e iv) Outras questões previstas na Constituição, no respetivo estatuto político-administrativo e na lei.” Por seu turno, o n.º 3 preceitua que: “Os partidos políticos representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não façam parte dos correspondentes órgãos executivos, ou que neles não assumam pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata pelo exercício de funções executivas, têm o direito de ser ouvidos sobre as propostas dos respetivos orçamentos e planos de atividade”. Quanto ao n.º 4, o mais relevante para este tópico, consagra: “ao dever de consulta prévia aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 24/98. Significa que o direito de consulta prévia, devendo, para o efeito, ser-lhes previamente disponibilizadas (diretamente e em tempo útil) as informações necessárias à tomada de posição”.

É ainda no artigo 5.º que surge a garantia de que os partidos políticos representados na assembleia municipal gozam do direito de serem ouvidos, nomeadamente acerca da proposta das Opções do Plano e de Orçamento Municipal. O direito de consulta prévia traduz-se no direito de ser ouvido em relação às propostas dos respetivos orçamentos e ainda dos planos de atividade. Assim, devem ser facultados aos vereadores e aos representantes dos partidos e grupos de cidadãos representados nos órgãos deliberativos das assembleias municipais aqueles instrumentos de governação, respeitando os prazos legais (acórdão n.º 373/2009, processo: 607/08 do tribunal Constitucional).

2.3.3. O Direito de Participação

O direito de participação está previsto no artigo 6.º da Lei n.º 24/98, ao estipular que “os partidos políticos da oposição têm o direito de se pronunciar e intervir pelos meios constitucionais e legais sobre quaisquer questões de interesse público relevante, bem como o direito de presença e participação em todos os atos e atividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem”. Tal significa que a lei reconhece a existência de um direito de participação das forças políticas da oposição, em sentido duplo. Por um lado, consagra, o direito de pronúncia e de intervenção, no âmbito dos mecanismos constitucionais e legais, sobre quaisquer questões de interesse público relevante e, por outro lado, o direito de presença e de participação nos atos e atividades oficiais que, o justifiquem. Ademais, os cidadãos deverão não apenas assistir e participar nas sessões ordinárias e extraordinárias da Assembleia Municipal, além de também poderem solicitar a sua convocação de forma extraordinária.

Segundo (Condeso, 2013, p.195) “no âmbito da informação e participação nos assuntos locais não existem apenas os poderes de acesso, instrumentais do exercício das suas funções e do poder de controlo do executivo, por parte dos deputados municipais, mas também o direito de conhecimento pelos munícipes da gestão autárquica. Existe, desde logo, o direito de acesso dos interessados à informação procedimental; o acesso de terceiros à informação sobre processos ativos, regulando a lei a responsabilidade administrativa pelas informações prestadas; a vinculatividade das deliberações informativas prévias no procedimento licenciador urbanístico. E existe, em geral, o direito de livre acesso dos cidadãos às informações e aos processos autárquicos”.

2.3.4. O Direito de Depor

O facto de os representantes dos partidos da oposição estarem totalmente a par das diligências e resultados alcançados pode levar a que prescindam da necessidade de exercício do direito de depor. Trata-se de um direito previsto no artigo 8.º da Lei 24/98, preceituando que “os partidos políticos da oposição têm o direito de, através de representantes por si livremente designados, depor perante quaisquer comissões constituídas para a realização de livros brancos, relatórios, inquéritos, inspeções, sindicâncias ou outras formas de averiguação de factos sobre matérias de relevante interesse nacional, regional ou local”.

Segundo De Sousa (2015, p. 74) há uma lacuna na lei que conduz a que “[...] fique excluído o direito de depor durante auditorias e inspeções à autarquia”. Ainda segundo o mesmo autor, o direito de participação legislativa não se encontra contemplado para os órgãos do Poder Local, ficando, assim, de fora qualquer tipo de acompanhamento ou participação da oposição na

elaboração de regulamentos, propostas de criação de taxas municipais e propostas de revisão dos instrumentos de gestão territorial” (De Sousa, 2015, p. 74). Em sentido contrário, Almeida (2021, p. 29) atenta que “a expressão outras formas de averiguação de factos permite integrar o direito dos titulares do direito de oposição a depor no âmbito das auditorias sobre a atividade dos órgãos e serviços do município”.

Do ponto de vista jurídico, manifesta-se concordância com a posição de Almeida (2018) no sentido de valorizar a Lei n.º 24/98, de 26 de maio que – debalde as críticas que lhe podem ser dirigidas – acarretou progressos para a democracia local no que respeita à revogação e às atualizações prementes da Lei n.º 59/77, de 5 de Agosto, porquanto passa a suceder uma diminuição de hegemonia das maiorias e, como tal, permite um aprofundamento da democracia local e confere um papel mais efetivo da oposição no funcionamento dos órgãos das autarquias locais e da democracia local em geral (alicerçada na atuação crítica, na fiscalização e na criação de alternativas). É certo que a Lei n.º 59/77, não proporcionava um adensamento do direito de oposição política no quadro dos órgãos autárquicos, situação essa que representava uma dificuldade ao bom funcionamento da democracia local.

Daí a importância de assegurar o direito de depor perante quaisquer comissões criadas para a realização de variegados instrumentos, como sejam livros brancos, inquéritos, inspeções, relatórios, sindicâncias, assim como outras modalidades de inspeção da factualidade atinente a assuntos de relevante interesse local, conforme proclamado pelo art. 8.º da Lei n.º 24/98 de 26 de maio.

2.4. Estudos Teóricos sobre Direito de Oposição Política

De Sousa e Grilo (2018) realizaram um estudo junto dos presidentes das assembleias municipais e procuraram avaliar a perceção destes sobre alguns aspetos ligados ao funcionamento e condução dos trabalhos nas assembleias municipais, às quais presidem, nomeadamente: a possibilidade dos membros da assembleia municipal expressarem as suas opiniões de forma livre, de exercerem o direito de voto em função das suas convicções e perspetivas acerca das matérias em discussão, bem como o exercício de interpelação dos membros do executivo sem que seja necessária uma autorização prévia por parte do Presidente da Câmara Municipal.

Acresce que, dentre tais perceções, destacaram-se ainda: a liberdade dos membros da oposição poderem dirigir críticas ao executivo; a necessidade de garantir a representatividade na composição da mesa e das comissões de trabalho; e ainda a propósito desta representatividade assegurar, por inerência, a participação dos presidentes de junta de freguesia no órgão deliberativo municipal.

De Sousa & Grilo (2018, p. 7) demonstram que a convivência entre Executivo e Oposição, à escala municipal, não é, frequentemente, a mais salutar e cooperativa, tendo verificado que em diversas autarquias, o respeito devido por Lei pelos políticos eleitos em maioria é, não-raro, negligenciado, não tendo presente que, em última instância, os direitos da Oposição não significam, de todo, uma concessão benevolente nem uma simples cortesia da parte dos executivos camarários.

Decorre deste entendimento, considera-se adequado o seguinte corolário: “As relações entre Executivo e Oposição são caracterizadas por um elevado nível de polarização e por uma arrogância típica de contextos *winner-takes-it-all*” (De Sousa, 2015, p. 73). Complementarmente, estes dois autores denunciam que os relatórios que sumarizam o exercício do direito de oposição não são, amiúde, - como resulta expressamente da Lei - publicados pelos executivos locais, o que configura uma falha grave.

É importante frisar a seguinte ressalva: existe uma “[...] reiterada ocultação de informações sobre matérias essenciais (ainda quando demandados pelos titulares do direito de oposição), a negação do direito de consulta prévia aos Grupos de Cidadãos Eleitores e a inexistência dos relatórios anuais de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição [...]”. (Almeida, 2021, p. 13).

Nesta senda, enfatiza-se o estudo levado a cabo por Tavares *et.al.* (2018), o qual patenteia a seguinte matéria fáctica: entre os anos de 2013 e 2017 tão-somente 113 dos 308 Municípios elaboraram o – obrigatório, do ponto de vista legal – relatório sobre o estatuto do direito de oposição, em flagrante violação da legislação. Segundo os mesmos autores (2018, p.49), tais relatórios são “[...] geralmente produzidos seguindo um modelo mínimo, não indo além do padrão legal. Carecem da participação da oposição e da discussão em assembleia municipal. Embora facultativos, estes dois requisitos teriam uma forte relevância com vista a assegurar uma prestação de contas transparente dos executivos municipais”.

Um estudo realizado mais recentemente, em 2021, veio atestar que “[...] nem sempre têm sido garantidas as condições mínimas para que a oposição assegure uma efetiva fiscalização da atuação do executivo. Em períodos de crise, em os processos de decisão estão mais focados nos resultados do que nos meios para os atingir, o papel de fiscalização dos titulares do direito de oposição, acaba por ficar ainda mais diminuído” (Almeida et al., 2021, p. 31). Os autores deste estudo não deixaram de proceder a uma avaliação dos inquéritos publicitados em 2018 e 2021 e dirigidos aos Presidentes das Assembleias Municipais (PAMs), permitindo uma comparação dos resultados obtidos antes e durante a crise sanitária da pandemia Covid-19. Com base nas perceções dos PAMs, o estudo chegou à conclusão de que, por um lado, o saldo é negativo, ou seja, da perspetiva dos PAMs, a relação entre o Executivo e a Oposição apresenta um figurino mais conflitual do que cooperativo; por outro lado, este cariz

eminentemente conflitual tornou-se ainda mais nítido no período coincidente com a pandemia Covid-19). Em suma, a falta de mecanismos efetivos por parte de oposição pode influenciar negativamente o escrutínio do executivo (Tavares et al., 2018, p. 48).

3. Hipóteses de Investigação e Opções Metodológicas

3.1. Noção e Formulação das Hipóteses de Investigação

As hipóteses de investigação, segundo Richardson (1999) podem ser definidas como tentativas de soluções, antecipadamente selecionadas, adequadas à problemática de uma determinada pesquisa. Porém, são fundamentais, dado que permitem direcionar a análise dos dados no sentido de confirmar ou infirmar tais tentativas de solução. “A hipótese de investigação constitui uma resposta temporária, provisória, que o investigador propõe face a uma interrogação formulada a partir de um problema de investigação” (Vilelas, 2017, p. 129). Baptista e Sousa (2011, p.26) consideram que “as hipóteses são uma resposta prévia ao problema proposto e, via de regra, são desenvolvidas a partir de estudos anteriormente realizados sobre o tema escolhido”. E, assim, “[...] a hipótese deve servir para suportar empiricamente (ou não) uma teoria conforme atentam Silvestre & Araújo (2012). Como Barros (2008) entende, a hipótese é assim uma resposta provisória que, não constituindo uma proposição evidente por si mesma, pode ou não ser verdadeira, e que, num trabalho científico, deve ser obrigatoriamente submetida a rigorosos procedimentos de confirmação e demonstração (Barros, 2008). “A formulação de uma hipótese exige ao investigador argúcia e espírito crítico” e “[...] impõe-lhe, diante de um conjunto diversificado de dados, o estabelecimento de relações de modo a antecipar teorias que terão de se validadas”, advertindo ainda que, “[...] a não verificação da hipótese inicial não significa o fracasso de um projeto de investigação”, justamente porque são propedêuticas de um método, de um caminho para alcançar respostas, ainda que conjeturais, à questão de partida da investigação (Azevedo & Azevedo, 2008, p. 26).

A revisão da literatura permitiu identificar um conjunto de fatores que podem (ou não) traduzir um cumprimento da Lei n.º 24/98, de 26 de maio (Estatuto do direito de oposição). Em traços gerais, a hipótese desta investigação é que não existe um cumprimento integral do Estatuto do Direito de Oposição, o que gera dificuldades e conflituosidade na relação entre o Executivo e a Oposição a nível local, em desfavor da legitimação da oposição e das minorias com respaldo constitucional e legal.

Tendo em conta a pesquisa bibliográfica realizada, nomeadamente os resultados obtidos nos estudos de Almeida (2021), De Sousa e Grilo (2018), Tavares et al., (2018), e De Sousa (2015), verifica-se que, na realidade, a relação entre Executivo e Oposição a nível municipal, não é, com muita frequência, a mais cooperativa, dado que em várias autarquias portuguesas não existe o devido respeito dos Executivos relativamente aos direitos de Oposição. Tais estudos elencam, inclusive, uma série de exemplos de como os Executivos, nesta matéria, atuam à margem da Lei, designadamente: relatórios, que manifestam as atividades inerentes ao direito de oposição, não são, demasiadas vezes, publicados pelos executivos locais, como

a Lei n.º 24/98, determina; relatórios anuais de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição são desprovidos de espírito crítico; falta de participação dos membros de oposição nas discussões realizadas nas assembleias municipais.

Não obstante, e considerando os diferentes resultados alcançados nos diferentes estudos empíricos, considerou-se de grande pertinência e atualidade aferir o modo como, na prática, se processa a relação entre o Executivo e a Oposição, partindo-se da hipótese segundo a qual essa relação – tão crucial para a consolidação do princípio democrático num Estado de Direito – está ainda longe de ser a ideal. Eis a nossa hipótese de investigação:

Hipótese de Investigação: *A relação percecionada entre o executivo e a oposição é conflitual.*

Na tabela 1, apresenta-se uma síntese da relação entre o objetivo, a pergunta de investigação e a hipótese de investigação.

Tabela 1. Relação entre Objetivo, Pergunta e hipótese de Investigação

Objetivo	Pergunta de Investigação	Hipótese de Investigação
Analisar a relação existente entre o Executivo e a Oposição a nível municipal.	Como é percecionada pelos membros de oposição a relação entre Executivo e a Oposição a nível municipal?	A relação percecionada entre o Executivo e a Oposição é conflitual.

Fonte: Elaboração própria.

3.2. Estratégia de Investigação

Dada a natureza do problema que se pretende estudar nesta dissertação torna-se imprescindível adotar uma certa estratégia de investigação conducente a um desenho de pesquisa. Ora, a orientação metodológica deste estudo coincide com a escolha de uma abordagem do tipo quantitativo. Para lá de uma pesquisa bibliográfica orientada, esta investigação utiliza como estratégia de investigação principal, no quadro de uma metodologia científica, a abordagem quantitativa Creswell (2013), cujos traços principais são: a descrição dos significados tidos como inerentes à matéria sob análise; possibilita uma abordagem focalizada, pontual e estruturada, recorrendo a dados quantitativos, os quais são apresentados através da obtenção de respostas estruturadas e as técnicas analíticas são sobretudo dedutivas e orientadas pelos resultados generalizáveis. A estratégia quantitativa traduz-se numa tramitação sistemática que passa pela recolha de dados quantificáveis, de factos alheios ao próprio investigador. Para a sua consecução há que proceder à formulação de uma hipótese prévia, tal como explicitada no *item* precedente.

Uma estratégia lapidarmente clarificada no seguinte trecho e que sintetiza os vários passos

que foram seguidos neste estudo: “De uma forma geral, a estratégia de investigação quantitativa inicia-se com uma teoria (i), prosseguindo com a revisão da literatura (ii), e o enquadramento concetual, a partir do qual são geradas hipóteses (iii). Estas hipóteses orientam a recolha de dados e a escolha do desenho de pesquisa necessária para os testar (iv). Os dados são analisados, tendo em conta as hipóteses formuladas (v), e são retiradas conclusões (vi). Estas conclusões confirmam ou conflituam com a teoria (vii), desta forma completando o ciclo” (Newman & Benz, 1998, pp. 21-22). Atendendo às especificidades desta temática, esta abordagem quantitativa revela-se essencial para aferir com maior rigor a relação entre o executivo e a oposição, uma área ainda pouca investigada.

3.3. Recolha de Dados

A recolha de dados é uma etapa crucial no processo de investigação, na medida em que permite estabelecer a ligação entre o enquadramento teórico e os resultados que se pretende alcançar (Silvestre & Araújo, 2012). Nesta investigação a recolha de dados processa-se mediante a técnica do inquérito por questionário, que constitui uma técnica essencial para a obtenção de dados primários. Adota-se o inquérito por questionário já elaborado no contexto do Observatório da Qualidade da Democracia, sendo que a opção selecionada é a da aplicação dos inquéritos aos Presidentes das Assembleias Municipais.

Quanto à aplicação dos questionários, referentes aos anos de 2018 e 2021, considerar-se-á, neste estudo, como agentes a inquirir os PAMs, membros de oposição ao nível municipal. Esta estratégia metodológica permitirá uma melhor avaliação das perceções destes quanto à observância ou inobservância do Estatuto do Direito de Oposição.

Quanto à modalidade do questionário utiliza-se preferencialmente a de tipo fechado, o qual incide em questões de resposta fechada e cujo traço principal é a objetividade, o que promove um mais ajustado tratamento e análise da informação.

Pardal e Correia (1995, p. 53), consideram que existe um conjunto de procedimentos propedêuticos para a criação de um questionário dos quais se destacam os seguintes: “relacionar o questionário com o método; definir os indicadores a integrar nas perguntas”. Estes autores, de maneira a sistematizar a informação atinente à construção do um questionário, elencam os seguintes passos prévios: formulação do problema; definição dos objetivos; revisão bibliográfica; formulação de pressupostos; identificação das variáveis e indicadores e definição de uma amostra.

No que respeita às questões formuladas nos dois questionários, elas são tendencialmente fechadas, limitando, assim, a possibilidade de resposta a uma das alternativas previamente apresentadas pelo investigador, sendo estas, sobretudo, dicotómicas (opção entre o sim e o

não; concorda/discorda). Esta forma de construção de perguntas “em leque com ordenação fechada” apresenta, segundo Pardal e Correia (1995), as seguintes vantagens: concentração no objeto de estudo; suscetibilidade de aprofundamento do estudo e facilidade de tabulação.

Em termos prático, os questionários foram aplicados aos PAMs das Assembleias Municipais, tendo o trabalho de campo decorrido no lapso temporal de fevereiro a abril de 2018 e de fevereiro a abril de 2021, o que permite enveredar por um estudo comparativo desses dois inquiridos, de modo a encontrar tendências, mudanças nas percepções dos PAMs sobre o modo como o papel da oposição vem sendo observado ou não pelos executivos das Câmaras Municipais. Importa dar nota que, não obstante o tempo para obtenção das respostas ao questionário dependesse da colaboração dos inquiridos, ainda assim os questionários demoraram, em média, 3 meses a ser preenchido pelos respetivos inquiridos.

Quanto à aplicação dos questionários, estes foram aplicados por duas vias complementares: *online*, com recurso à plataforma de inquirido (Qualtrics) e por correspondência, através do envio dos questionários por correio eletrónico para os eleitos locais. O acesso e aplicação do questionário à população-alvo contou com o laudável apoio da ANAM.

O desenho do questionário de 2018 em anexo é composto por duas secções, com um total de 51 perguntas e para o de 2021 em anexo é composto por três secções, com um total de acerca 57 perguntas, para cada pergunta, para facilidade dos inquiridos, foram apresentadas instruções de preenchimento. Importa salientar que a segunda secção dos questionários extravasa objeto do nosso trabalho, pelo que não foi utilizada. Os questionários principiam com uma breve introdução na qual é explicada aos inquiridos a natureza do estudo, além de fornecimento de uma garantia de confidencialidade dos inquiridos, sendo, igualmente, aclarada a importância das suas respostas para a solidez desta investigação. Destaca-se que os questionários se encontram nos Anexos I e II.

A segunda secção do questionário de 2018 em anexo e a primeira secção do questionário de 2021 em anexo (ou variáveis) visam conhecer as percepções que os PAMs a nível autárquico manifestam relativamente à observância ou não observância do Estatuto do Direito de Oposição. Para a consecução de cada *item* foi utilizada a escala tipo Likert de dez pontos, desde: 00 - Discordo totalmente (DT) a 10 – Concordo Totalmente (CT), considerando também 77 – Não Responde (NR) e 88 – Não Sabe (NS). Esta escala apresenta como opção de resposta uma escala de pontos com descrições verbais, cujas perguntas de escala se baseiam em extremos – como “concordo totalmente” e “discordo totalmente”. Criada em 1932 pelo norte-americano Rensis Likert, a escala de Likert permite mensurar as atitudes e o grau de conformidade do inquirido com uma questão ou afirmação.

Diversamente das respostas limitadas a “sim” ou “não”, ao atribuir uma nota numa escala de intensidade, o inquirido exprime o grau de concordância, posicionamento ou satisfação em

relação (1) à caracterização das relações executivo-oposição; (2) ao grau de proteção dos direitos adstritos à oposição (na lei e na prática); (3) a um conjunto de reformas que visam melhorar o escrutínio do grau de observância desses direitos. pelos executivos das autarquias locais.

3.4. Tratamento de Dados

Em termos de tratamento de dados, recorreu-se a técnicas de análise estatística univariada. A primeira integra os vários métodos de estatística descritiva, possibilitando a análise de cada variável autonomamente. Mediante a análise univariada descreve-se a população previamente selecionada – presidentes das assembleias municipais. Com efeito, esta modalidade é a que se apresenta como a mais simples para inventariar a informação e, inclusive, realizar uma estimativa estatística.

No que diz respeito à apresentação dos dados, esta é realizada, frequentemente, através de quadros, gráficos - instrumentos usados nesta dissertação, *infra* - e de distribuições de frequência. Quanto à estrutura da apresentação, tal como se procurou seguir, num cabeçalho cabe fornecer informação sobre os dados, no corpo aparecem representados os dados e no rodapé é mencionada a fonte dos dados e, se for oportuno, as observações pertinentes. Optou-se por dar preferência às medidas da tendência central, ou seja, indicadores que proporcionam o acesso a uma primeira ideia ou uma síntese relativa A Estatística Univariada contempla todos os mecanismos de Estatística Descritiva que tornam possível a análise de cada variável separadamente e ainda dispositivos de estatística Inferencial para determinada variável, podendo esta ser medida para uma ou mais amostras independentes. Por seu lado, a análise multivariada é mais consentânea para o tratamento das relações existentes entre variáveis, correspondendo ao propósito de explicação e/ou previsão (Leão, Sato, & Tomaz, 2009).à forma como ocorre a distribuição dos dados. Via de regra, quando se opta pela técnica das escalas tipo Likert é frequente proceder a um tratamento quantitativo da variável.

4. Análise e Discussão dos Resultados

Em jeito de contextualização deste capítulo, afirma-se que um estudo de tendência quantitativa visa, sobretudo, resumir, sumariar e analisar o comportamento dos inquiridos que passam a fazer parte da recolha de dados. Isso pode ser feito através de tabelas de frequências, gráficos e medidas de resumo numérico. Porém, neste estudo, a escolha incidiu preferencialmente sobre os gráficos, uma vez que estes são permissivos de uma perceção mais imediata. Além disso, os gráficos facilitam a interpretação, bem mais do que as tabelas. O mais relevante é identificar o tipo de gráfico mais adequado para os objetivos prosseguidos, sendo os mais utilizados os gráficos de composição de setores e de barras (<https://biostatistics-uem.github.io/Bio/descritiva.html>). Por seu lado, os gráficos de setores são adequados para representar variáveis qualitativas nominais. A sua construção é simplesmente a repartição de um disco, a que igualmente se recorreu, nomeadamente acerca do perfil dos inquiridos.

4.1. Caracterização da Amostra

Importa salientar, no que diz respeito à caracterização da amostra dos PAMs, que para uma população-alvo de 308 PAMs, os respondentes aos questionários no ano de 2018 foram 79 (amostra) e os respondentes no ano de 2021 foram 31 (amostra). Os dados recolhidos em 2018 e em 2021, permitem traçar o perfil dos inquiridos – PAMs – em função do sexo, conforme o Gráfico 1.

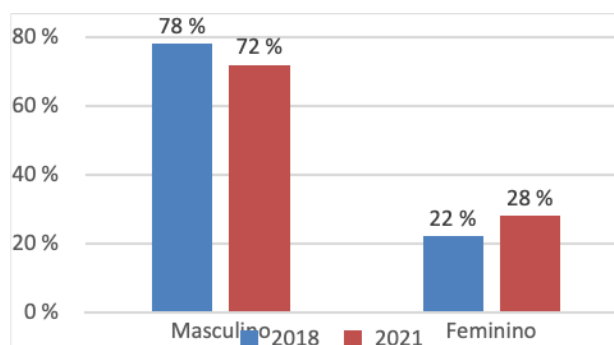


Gráfico 1. Sexo dos Inquiridos

Em 2018, constata-se uma notória discrepância entre os dois sexos dos inquiridos respondentes ao questionário. Há, sem dúvida uma evidente predominância do sexo masculino (78%) relativamente ao sexo feminino (tão-somente 22%). E, de igual modo, no ano de 2021, verifica-se que 72% dos inquiridos são do sexo masculino e 28% do sexo feminino. Resulta, por conseguinte, da comparação entre ambos os dados, que a situação quase se não alterou, pois é manifesta a desigualdade entre os dois sexos, com claro predomínio do sexo masculino.

Lateralmente, anota-se que o cenário seria, todavia, semelhante, caso os inquiridos fossem Presidentes de Câmaras em que o sexo masculino é largamente maioritário, já que, nesse contexto, “[...] o desequilíbrio na representação política é acentuado nas presidências dos órgãos, destacando-se neste cenário negativo a câmara municipal (<https://www.dn.pt/politica/apenas-69-mulheres-foram-eleitas-presidentes-de-camara-13436750.html>) pelo que muito há a fazer em termos de legislação acerca da paridade de género.

Ainda que se possa lamentar o maior número de membros do sexo masculino nas Assembleias municipais, há que ter em atenção uma tendência para a participação das mulheres nos órgãos do poder local, conquanto em posições mais subalternas. Daqui decorre que apesar dos progressos que têm vindo paulatinamente a ocorrer, permanece um longo caminho a percorrer para assegurar a igualdade de género em termos de composição paritária nos órgãos municipais.

Contudo, é justamente no plano das Assembleias Municipais que o sexo masculino se encontra em maioria face ao sexo feminino, sendo muito importante que o poder local se torne mais representativo e inclusivo. Julga-se, pois, pertinente, o seguinte entendimento: “considerando que a “Lei da Paridade” foi promulgada em agosto de 2006, o estudo revela que a presença das mulheres nos órgãos do poder local tem aumentado consistentemente, passando de 14,3% em 2001 para 27,7% em 2009, valor que se acentuou positivamente nas penúltimas autárquicas de 2017, onde se verificou um crescimento de 33,2%. Não obstante o aumento da proporção de mulheres ser comum a todos os órgãos autárquicos (Câmara Municipal, Junta de Freguesia, Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia), é nos órgãos deliberativos que a sua presença é mais forte, nomeadamente nas Assembleias Municipais (<https://anacao.sapo.pt/portugal-assembleias-municipais-sao-o-orgao-de-poder-local-com-mais-mulheres-eleitas>).

Avaliando, doravante o perfil dos inquiridos na perspetiva do escalão etário, no Gráfico 2 (respeitante ao ano de 2018), verifica-se que o padrão etário dos inquiridos que responderam ao questionário (tendo sido 79 os respondentes) é muito distinto: de 36 anos a 40 anos, 3 inquiridos; de 46 anos a 52 anos, 8 inquiridos, de 52 anos a 61 anos, 27 inquiridos; de 63 a 72 anos, 34 inquiridos e de 75 a 79 anos, 7 inquiridos. Ora, a maioria dos inquiridos respondentes ao inquérito de 2018 situam-se nas faixas etárias compreendidas entre os 63 anos e os 72 anos, o que é bem revelador do envelhecimento dos PAMs.

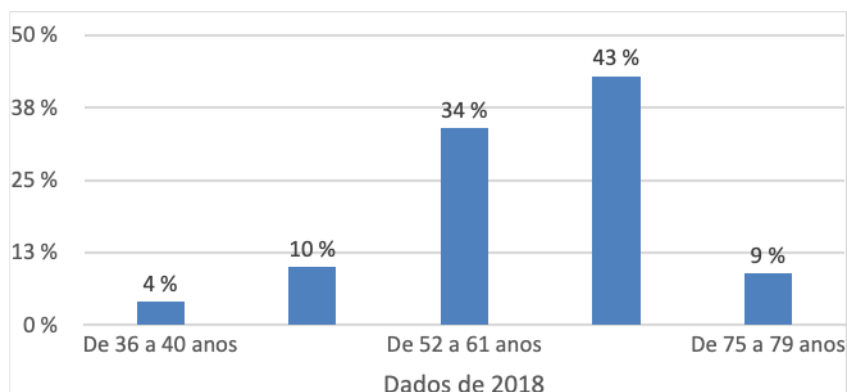


Gráfico 2. Escalão Etário (2018)

Similarmente, no gráfico 3 (ano de 2021) verifica-se que a situação, face a 2018, pouco se altera, porquanto revela uma média de idade elevada, concentrando-se a maioria (48%) na faixa etária superior a 62 anos de idade. A esta situação não será, porventura alheio o chamado “inverno demográfico” que assola a população portuguesa a que se poderá juntar um outro facto relevante e que está relacionado com um certo e crescente divórcio dos jovens ante o fenómeno político. Com efeito, quase metade dos inquiridos tem uma idade compreendida entre 63 e 72 anos (48%), enquanto com 35 anos somente responderam 4%, bastante contrastante com, por exemplo, a faixa etária dos 53 aos 62 anos de idade.

Ora, estas representações gráficas podem levar-nos a apontar problemas, tais como: o escalão etário superior encontra-se em maioria, o que, não obstante a acumulação de experiências de vida e provavelmente de cargos nos órgãos locais, poder ser gerador de resistências à mudança, por exemplo, em termos de modernização do funcionamento das assembleias municipais, na abertura aos mecanismos das TIC ou mesmo da cultura e estilos de liderança das assembleias municipais a que presidem. Em contraste, caso ocorresse um maior número de PAMs em escalões etários inferiores poderiam, à partida, apresentariam menor resistência à mudança, adotariam soluções mais criativas, revelariam uma maior abertura à sociedade de informação e às TIC. Ademais, contribuiria para a renovação das gerações face ao que a língua comum chama, não-raro, de “dinossáurios autarcas” e, inclusive, uma tal geração, mais bem preparada do ponto de vista académico, seria uma mais-valia, injetando mais energia no compromisso de valorização do Estatuto de Oposição.

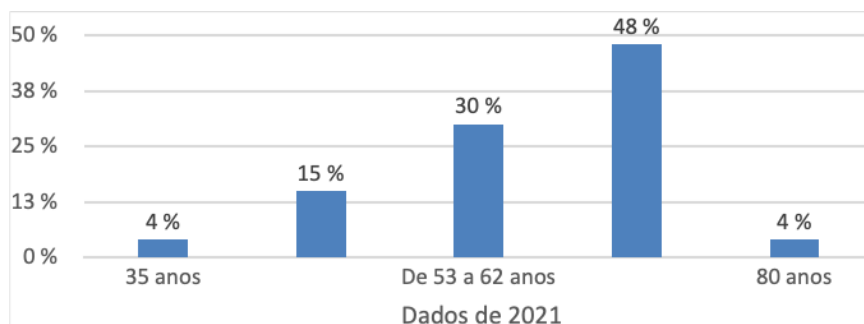


Gráfico 3. Escalão Etário (2021)

Relativamente à situação profissional dos inquiridos (gráfico 4), e considerando o ano de 2018, destaca-se que uma larga maioria (53%) são trabalhadores por conta de outrem afeto ao setor público. Seguem-se os trabalhadores por conta de outem no setor privado (16%). De permeio, encontram-se os PAMs trabalhadores por conta própria com empregados (11%) e ainda os trabalhadores por conta própria sem empregados (9%). Assim sendo, frisa-se uma grande diversidade de trabalhadores e de áreas de laboração. No Gráfico 4, correspondente a 2021, encontra-se igualmente uma grande diversidade, destacando-se com (31%) os trabalhadores por conta de outem afetos ao setor público, sendo a situação menos representada a dos trabalhadores por conta própria sem empregados (7%).

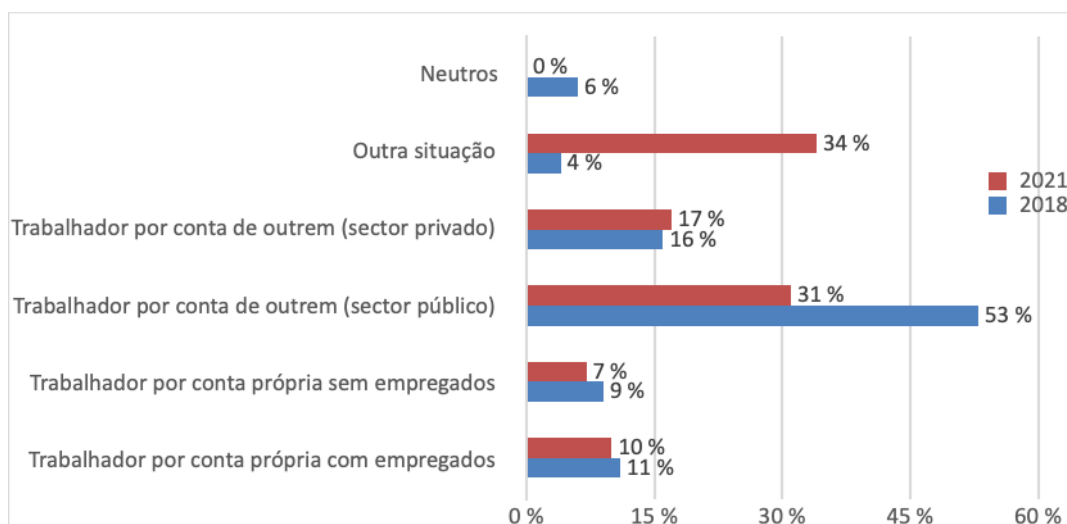


Gráfico 4. Situação Profissional dos Inquiridos

A questão que pode considerar-se subjacente a esta questão é a das incompatibilidades, assim consideradas: “As incompatibilidades são um corolário do princípio constitucional da imparcialidade – artigo 266.º n.º 2 da CRP – e significam a impossibilidade de acumular simultaneamente dois cargos ou funções por a lei considerar em abstrato, independentemente

da pessoa em concreto que os acumula, que essa acumulação é suscetível de pôr em causa a isenção e imparcialidade exigida ao cargo (Frutuoso, 2008). Ora, o exercício cumulativo de atividades públicas ou privadas não é considerado incompatível com o exercício de funções autárquicas, de acordo com o preceituado no art. 3.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterado e republicado pela Lei n.º 52-A/2005, de 10.10. Os eleitos locais – caso dos PAMs – no sentido em que há uma eleição própria para a Assembleia Municipal, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades – públicas ou privadas – para além das que exercem como autarcas (Frutuoso, 2008). Daí as várias situações profissionais apresentadas no Gráfico 4.

Prevê o art. 6.º, n.º 1 da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto (com as alterações nela indicadas) que “os presidentes e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, podem exercer outras atividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas.

Embora seja de ressaltar que os: “[...] Os impedimentos respeitantes à participação em procedimento administrativo de titulares de órgãos que tenham um interesse pessoal na decisão do caso, aparecem no nosso direito sob a designação de “garantias da imparcialidade”, embora não visem assegurar ou proteger apenas os valores inerentes ao princípio constitucional ou legal da imparcialidade administrativa. Tanto quanto ele, o que está em causa nesses impedimentos ou proibição (de intervenção procedimental de titulares de órgãos ou agentes administrativos interessados na decisão) é o princípio da prossecução do interesse público (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2020).

Os gráficos 5 e 6 retratam os níveis de escolaridade dos inquiridos. No ano de 2018 é possível constatar que a larga maioria possui o grau académico de licenciatura (65%) e, no lado oposto, apenas 1% só tem o ensino básico, enquanto 13% tem o grau de mestre e, inclusive, 3% tem doutoramento. São dados que refletem níveis elevados de capacitação e de escolaridade, o que se afigura sempre como uma mais-valia para os PAMs. Relativamente ao ano de 2021 a situação não apresenta grandes dissemelhanças, sendo de assinalar que 55% tem o grau de licenciatura, embora em percentagem menor àquela que ocorria em 2018. No entanto, em 2021, há mais inquiridos com mestrado (14%), ao passo que há mais inquiridos com o ensino secundário, havendo, assim, alguma perda de habilitações académicas comparativamente ao ano de 2018. Ainda que seja desejável a maior capacitação possível dos PAMs, a situação não é tão negativa como, eventualmente, se poderia conjecturar. Destaca-se que quanto maior for o grau de escolaridade tanto melhor será a qualidade interventiva das Assembleias Municipais, maior será a vitalidade das minorias.

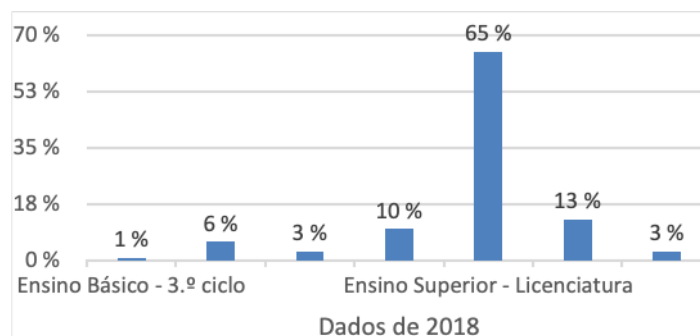


Gráfico 5. Nível de Escolaridade (2018)

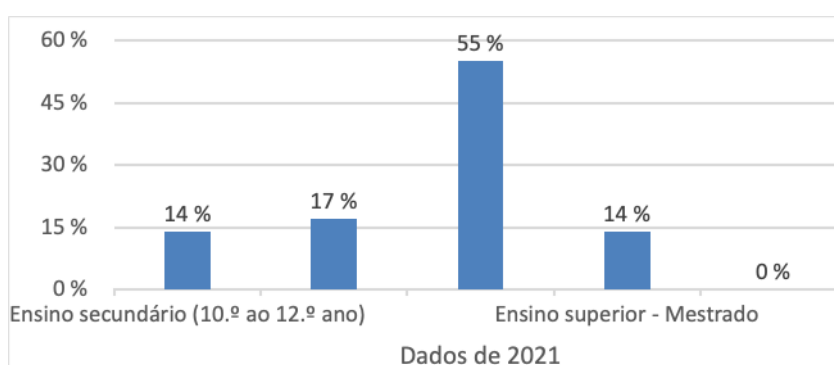


Gráfico 6. Nível de Escolaridade (2021)

É interessante este comentário dirigido por um Presidente da Mesa de uma Assembleia Municipal (Ata extraordinária da Assembleia Municipal de Oliveira de Azeméis, 2017, p.1765): “Tivemos Assembleias - como em todo o lado, algumas serenas, outras amorfas, outras com mais vitalidade. Mas faço questão e aqui é uma a recomendação que eu faço aos próximos deputados e ao próximo ou próxima presidente da Assembleia Municipal, para que faça pressão para que as pessoas sejam mais interventivas, para que não sejam sempre os mesmos a falar. Porque temos todos a ganhar com isso”. Um repto cuja concretização, defende-se, passará, em larga medida, pela promoção de maior escolaridade por parte dos membros da oposição.

Quanto às forças políticas, e da análise do gráfico 7, verifica-se que no ano de 2018 a maioria dos inquiridos respondentes era PS (61%), o que não é de surpreender, uma vez que o PS era o partido maioritário no que respeita ao poder local. Os menos representativos eram membros de partidos que contaram com poucos eleitos, como os casos do CDS-PP, coligação PS – Livre ou ainda da CDU. A seguir ao partido do PS, aqueles que mais responderam eram filiados do PPD-PSD (19%), sendo o maior partido da oposição relativamente à força dominante, o PS.

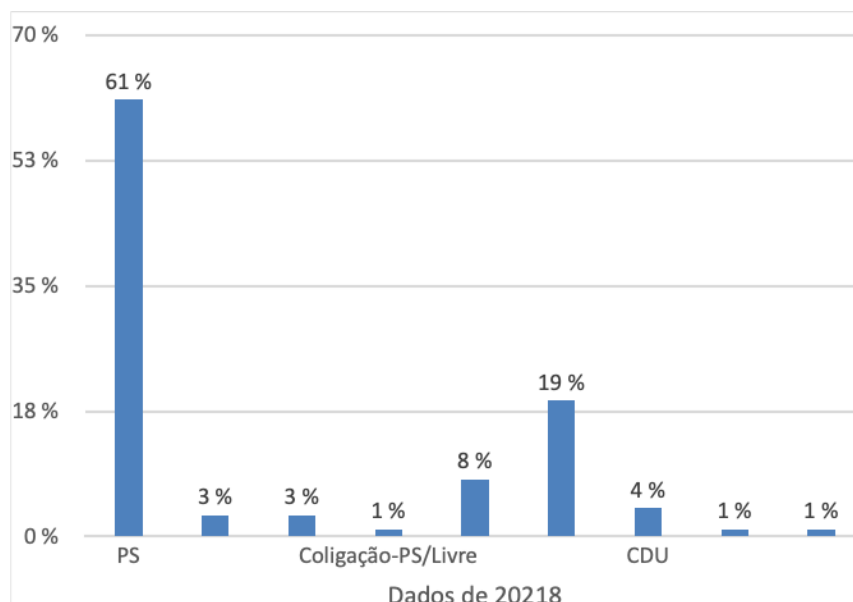


Gráfico 7. Forças Políticas Inquiridas (2018)

Em relação ao ano de 2021, o gráfico 8, permite constatar que as questões ideológicas, estão mais esbatidas. Ainda assim assumem um lugar significativo na dialética, na troca de argumentos, entre os PAMs, sendo os membros de “Esquerda” aqueles para quem a ideologia é mais relevante, o que se amplifica no espectro nacional, designadamente por razões históricas como, por exemplo, a militância sindical, com uma percentagem de 62%. Por seu lado, essa percentagem decresce entre os membros situados ao centro, mais moderado, para 27%, enquanto os inquiridos assumidamente de “Direita” se afiguram menos ideológicos, ou seja, para quem, porventura, o pragmatismo se sobreponha aos dissensos de cariz ideológico, representando 12% dos inquiridos.

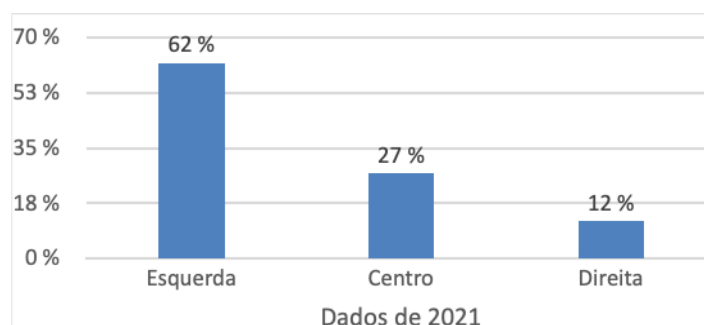


Gráfico 8. Ideologia Política (2021)

Os gráficos 9 e 10 destacam a longevidade no cargo do órgão deliberativo da Assembleia Municipal, isto é, o tempo de permanência, em mandatos consecutivos. Quanto à definição de mandato, (Rosário, 2021, p. 23) defende que “no geral diz-se que um mandato é uma autorização ou procuração que alguém dá a outrem para o representar e em seu nome praticar certos atos, por isso os titulares dos órgãos das autarquias locais, são investidos no mandato para que foram eleitos pelas populações com vista a representá-las na gestão dos destinos da respetiva autarquia (aqui na tríplice aceção de território, agregado populacional e interesse comum)”.

Segundo a mesma autora (2021, p. 24), o mandato dos titulares dos órgãos autárquicos é de quatro anos, embora aquele possa não durar, em rigor, quatro anos, em virtude de circunstâncias várias como por exemplo, renúncia, morte, dissolução do órgão ou perda de mandato. Acresce ainda a situação de continuidade do mandato: “O princípio da continuidade do mandato determina que os titulares dos órgãos das autarquias locais servem pelo período do mandato e mantem-se em funções até serem legalmente substituídos”.

Conforme os dados recolhidos, verifica-se que tem existido pouca rotatividade no exercício dos mandatos para os presidentes dos órgãos deliberativos – assembleias Municipais – e maior, e porventura excessiva, permanência.

Em 2018, dos PAMs que responderam ao inquérito, 18 membros contavam com 5 mandatos consecutivos, 3 membros com 21 mandatos (17%), 2 membros com 10 mandatos (8%) e, inclusive, 1 membro com 28 mandatos consecutivos. Ora, tais dados mostram bem a falta de alternância e o excesso de mandatos consecutivos dos PAMs.

Em 2021, a situação não apresenta mudanças significativas, mantendo-se o escolha derivado de mandatos consecutivos em excesso. Dos inquiridos há um PAM com 24 mandatos consecutivos, um membro com 21 mandatos, quatro membros com 7 mandatos consecutivos, 12 membros com três mandatos, um membro com 8 mandatos consecutivos, 4 membros com 4 mandatos, dois membros com 8 mandatos, um membro com 11 mandatos sem ininterruptos, um membro com 12 mandatos e apenas dois membros com dois mandatos consecutivos.

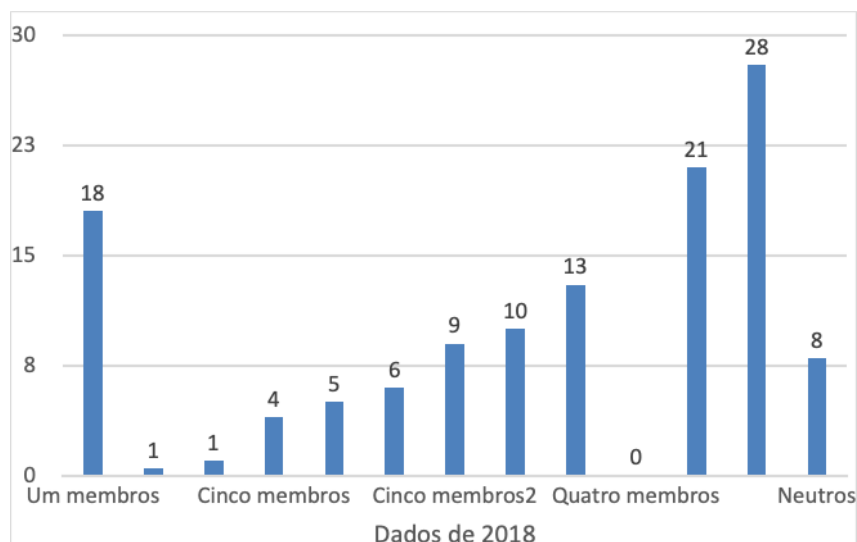


Gráfico 9. Tempo do Exercício do Cargo de Membro da Assembleia Municipal (em anos consecutivos) – 2018

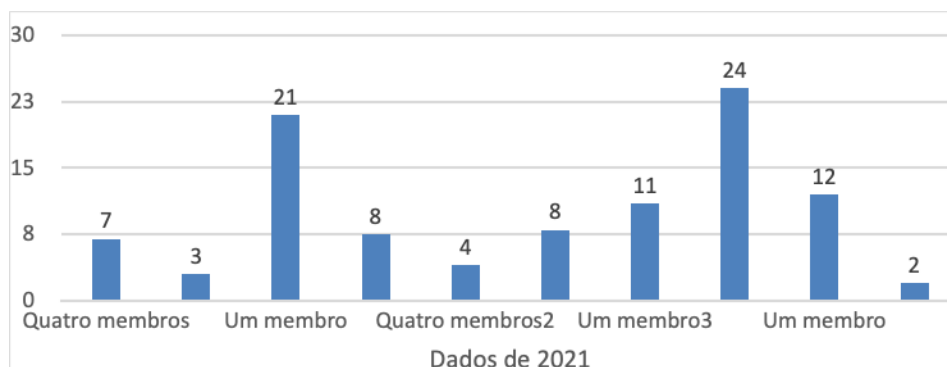


Gráfico 10. Tempo que Exerce o Cargo que Ocupa (em anos consecutivos) – 2021

4.2. Análise Descritiva dos Dados

A análise descritiva dos dados seguirá as três dimensões concêntricas ao objetivo fundamental deste estudo: i) natureza das relações executivo-oposição; ii) proteção dos direitos de oposição (na lei e na prática); e iii) medidas de reforma do Estatuto do Direito de Oposição.

4.2.1. Natureza da Relação Executivo-Oposição

O gráfico 11 permite aflorar o tipo de relação existente entre a oposição e os executivos autárquicos, permitindo aferir dois comportamentos distintos: uma relação mais de pendor concorrencial/conflitual ou uma relação mais de cariz cooperante. Da análise dos dados de 2018 e de 2021 é possível concluir que a modalidade de oposição é sobretudo conflitual, embora os dados de 2018 coloquem as posturas cooperante e concorrencial muito próximas

em termos percentuais. 49% dos inquiridos considera a relação cooperante e 51% conflitual. Dados que se alteram significativamente em 2021, pois só 32% considera a relação oposição/executivo cooperante, enquanto uma larga maioria (68%) a considera concorrencial/conflitual. Evoca-se que este já constituiu um tropo a que se deu o devido desenvolvimento teórico *supra*.

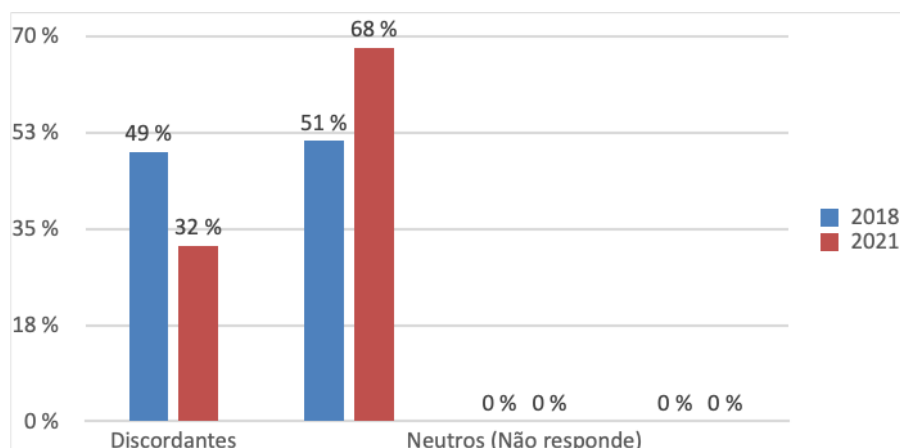


Gráfico 11. Relação entre Executivo e Oposição

Com efeito, uma oposição cooperante tem diversas mais-valias, sobretudo ao nível da estabilidade política e, sobretudo, na questão da aprovação dos orçamentos municipais geradora de forte conflituosidade. No entanto, para que uma tal cooperação ocorra deve ocorrer uma vontade política de ambas as partes: da oposição e dos executivos.

Na realidade, tem de verificar-se uma capacidade do executivo local em proporcionar consensos políticos, o que concorre positivamente para a estabilidade política. Ora, essa disponibilidade cooperante dos executivos assume uma particular importância nas decisões atinentes a assuntos de maior relevância com efeitos substantivos nos resultados da governação local. Por exemplo, os orçamentos municipais adquirem extrema importância neste género de decisões.

Em favor desta modalidade de oposição cooperante está o seguinte entendimento: O interesse público deve ser preservado de manobras políticas e das opções de curto prazo ligadas aos ciclos eleitorais. Neste sentido, a criação de planos políticos credíveis de longo prazo, envolvendo as partes interessadas locais, é crucial para assegurar as boas políticas municipais. Na mesma senda, ainda que a propósito dos denominados “pactos de regime, o Presidente Marcelo Rebelo de Sousa acentua que: “[...] para haver sanidade no sistema político, é necessário visualizar-se uma alternativa, acrescentando que só uma oposição muito

forte permite fazer acordos de regime” (<https://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/marcelo-defende-que-sanidade-do-sistema-politico-depender-de-haver-oposicao-muito-forte>).

A posição que se defende sobre esta matéria é uma espécie de terceira via, neste sentido: não ignorando as virtualidades da cooperação, dos consensos, da colaboração entre oposição e executivos sobretudo em nome do interesse público, é importante não escamotear a dinâmica própria da dialética política e do confronto inescapável de pontos de vista, porquanto o dissenso insere à própria *praxis* política, pelo que não pode acantonar-se a oposição à hipervalorização do valor da estabilidade política, abdicando de soluções novas e confrontos em justificação dos eleitores que expressaram vias diferenciadas para os freios e contra freios do ponto de vista da governação local.

Por conseguinte, os processos de decisão escoram-se em escolhas entre várias alternativas, encerrando como característica a descontinuidade e não tanto a continuidade visada pela cooperação. A oposição deve ser eminentemente propositiva: apresentar caminhos diversos; exercer o espírito crítico, não significando que seja sempre “contra”, o que é desprestigiante. contraproducente e inconsequente para a afirmação da própria oposição que, dessa forma, corre o risco do descrédito. Isto porque o direito à oposição democrática, plasmado no art. 114.º, n.º 2 da CRP, impõe à oposição não só um conjunto de direitos, mas também uma responsabilidade na vitalidade da vida democrática, razão pela qual a oposição está institucionalizada.

4.2.2. Proteção dos Direitos de Oposição (Na Lei e na Prática)

Dos dados obtidos, em 2021, e atendendo o gráfico 12, é possível verificar que ocorreu uma ligeira evolução, percecionada pelos inquiridos, da proteção dos direitos políticos das minorias respaldada na lei, permitindo inferir, com base nas respostas rececionadas, que ocorreu uma erosão da democracia, pelo que não terá ocorrido, como seria expeável, uma consolidação, na prática, da legislação e, mormente, do Estatuto do Direito de Oposição. Ou seja, os inquiridos, em 2021, denotam pouca esperança nos avanços que a lei pretendeu introduzir de forma a assegurar o respeito pelas minorias, pela oposição. Se em 2018, a maioria dos inquiridos (68%) considerava que a lei de proteção das minorias era tendencialmente respeitada, sendo a percentagem elucidativa, por seu turno, em 2021 essa percentagem decresce para 55%, podendo-se aventar a hipótese interpretativa segundo a qual, com a emergência pandémica do COVID-19, houve uma deterioração do respeito, consagrado na lei, pelas minorias. Quanto aos inquiridos concordantes com o respeito pelas minorias, a variação não é significativa. Porventura para não se comprometerem com a formulação desse incumprimento da lei, em 2021 aumentou a percentagem (6%) dos inquiridos que não responderam.

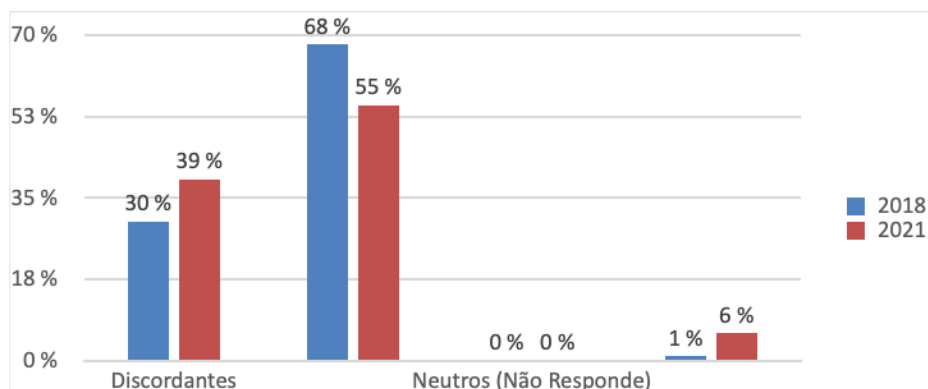


Gráfico 12. Proteção do Direito das Minorias Políticas pela Lei

No gráfico 13, resulta da comparação dos dados de 2018 e de 2021 - extremamente relevantes para o objetivo norteador desta dissertação - a mesma conclusão tendencial, porquanto, em 2018, a percentagem dos concordantes sobre a existência de respeito do direito das minorias políticas pelo executivo, é significativamente superior (76% em 2018 e 68% em 2021), sendo de assinalar que essa percentagem de 2021 está pouco acima dos 50%. De novo, assiste-se a um relevante grau de desconfiança e de desagrada em relação ao executivo que, na percepção dos inquiridos, menospreza, em larga medida, o respeito imposto por lei aos direitos que assistem às minorias.

Tal situação poderá dever-se à existência de maior número de maiorias absolutas, mas também pode ser influenciada pelo estado de calamidade e de emergência decretados no período inicial da pandemia, o que obrigou a restrições no que respeita às relações entre executivo e oposição, nomeadamente com cancelamento ou adiamento de atividades onde o papel a desempenhar pela oposição poderá ter sido restringido. Ainda, assim, é de salientar que a percentagem dos “discordantes”, teve uma ligeira descida.

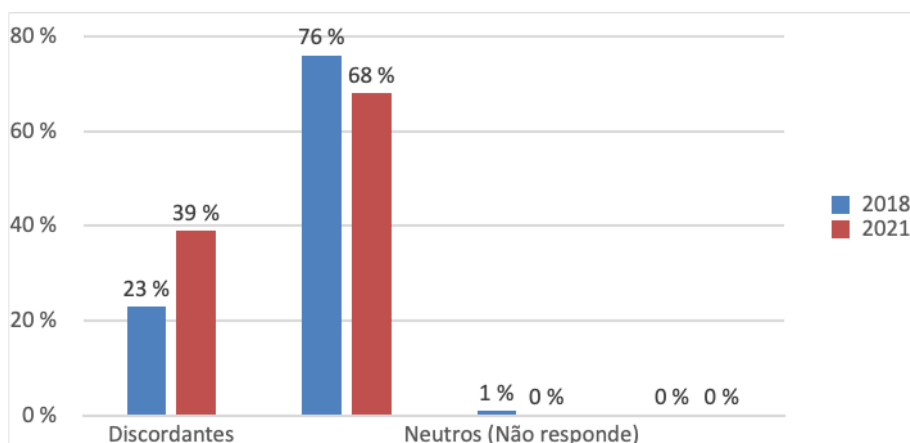


Gráfico 13. O Respeito do Direito das Minorias Políticas pelo Executivo

4.2.3. Medidas de Reforma do Estatuto do Direito de Oposição

O gráfico 14 reflete o direito de os titulares da oposição serem ouvidos sobre as propostas dos respectivos orçamentos e planos de atividade, além do direito de se pronunciarem sobre todas as questões de interesse público relevante. Só menos de metade (30%) dos inquiridos manifesta concordância com a atuação do executivo na matéria em causa, isto no ano de 2018. Por seu lado, em 2021, a percentagem de Discordantes (48%) aumenta significativamente e, inclusive, é menor do que a perceção dos inquiridos (52%) que avaliam de modo positivo a audição da oposição no que diz respeito à audição prévia à feitura dos relatórios. Conquanto a diferença de 4% seja muito reduzida, pode extrair-se a ilação de que terá havido uma maior observância dos executivos do imperativo de audição dos membros da oposição na realização dos ditos relatórios e, por conseguinte, um mais elevado cumprimento dos ditames legais.

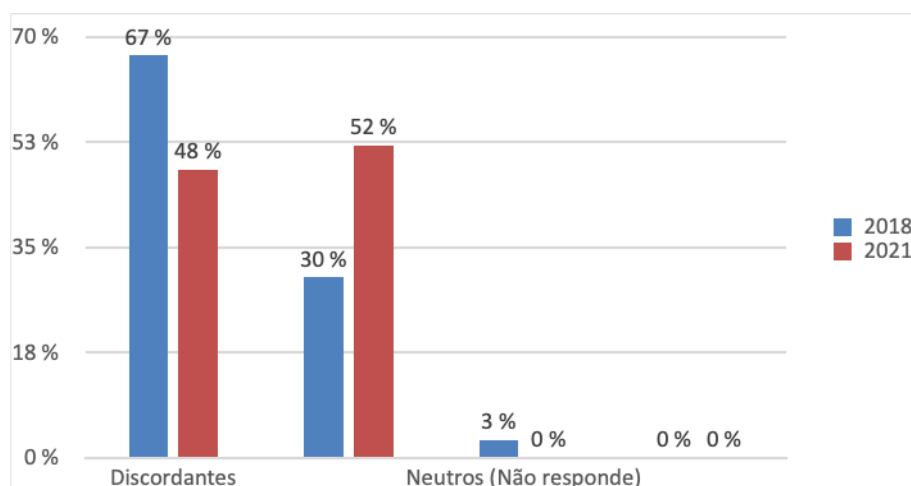


Gráfico 14. Audição dos Titulares dos Direitos de Oposição na Elaboração do Relatório

Lembra-se que os relatórios de avaliação do grau de observância do respeito pelo direito de oposição, por imposição legal, deverão ser enviados aos titulares do direito de oposição para que se pronunciem sobre os mesmos, sendo que o pedido poderá ser feito por qualquer dos titulares da oposição. Além disso, o respetivo relatório e resposta deverá ser objeto de discussão pública justamente na assembleia municipal.

Ademais, de forma a confirmar a aplicação desta lei n.º 24/98, de 26 de maio é obrigatória a elaboração, pela Câmara Municipal, de relatórios de avaliação do grau de verificação do respeito pelos direitos e garantias nela consagrados, cujo prazo estipulado é no final do mês de

março do ano seguinte àquele a que se reportem. Acresce que, por força da lei, tais relatórios são enviados aos titulares do direito de oposição para que estes se possam pronunciar.

Assim sendo, poder-se-á integrar esta matéria como corolário do direito de depor que assiste à oposição, porquanto nessa faculdade cabe o direito de, por intermédio de representantes por si livremente designados, depor perante quaisquer comissões constituídas para a realização de livros brancos, relatórios - sublinha-se - inquéritos, inspeções, sindicâncias ou outras formas de auscultação de factos sobre matérias de relevante interesse nacional, regional ou local.

Assinala-se como mais relevante um direito consagrado para que os membros da oposição intervenham nos relatórios de avaliação, pronunciando-se, assim, acerca do nível de observação do respeito pelos direitos e garantias constantes do Estatuto do Direito de Oposição, segundo o preceituado no artigo 10.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 24/98, de 26 de maio. Em suma, o relatório deve ser enviado aos titulares do Direito de Oposição, a fim de que sobre ele se pronunciem, e, eventualmente, ser objeto de discussão pública na Assembleia Municipal.

Da análise comparativa do gráfico 14, é possível destacar que, em 2018, segundo a perceção dos inquiridos, uma muito considerável maioria concentra as suas respostas na não observância do respeito devido à oposição, nesta matéria em específico de que resulta uma flagrante violação da lei. Com efeito, 67% da população-alvo, discorda da intervenção da Oposição que, como permite inferir o gráfico, revela desrespeito pela obrigação legal de audição da oposição na realização dos relatórios.

O gráfico 15 revela-se eminentemente proativo, no sentido em que se pretende abordar uma questão que tem como subjacente a ideia de que a Lei poderá ser melhorada relativamente à necessidade de existir um órgão independente responsável perante a assembleia municipal, em nome da transparência e da imparcialidade, que fique com a incumbência da realização do relatório, ao invés do que sucede, já que são os Executivos que dispõem da competência para a realização dos relatórios.

Quanto às respostas dos inquiridos, verifica-se, em 2018, uma maioria favorável (70%) à criação desse órgão independente encarregue da elaboração dos relatórios, discordando 28%, o que se poderá justificar por uma perceção marcada pelo estrito cumprimento da lei vigente e reveladora de pouca abertura à inovação proposta.

Os dados correspondentes a 2021, os inquiridos com uma visão favorável a esse órgão independente responsável perante a assembleia municipal, sendo o número de inquiridos com essa posição de 58%, uma maioria sólida que poderá interpretar-se como uma maior abertura à inovação proposta e, assim, uma consciência maior face à necessidade de adensar o quadro legal, introduzindo-lhe um mecanismo – o órgão independente – suscetível de assegurar à

oposição uma maior confiança e imparcialidade e, dessa forma, impedir a possibilidade de relatórios tendenciosos da parte dos executivos.

Neste contexto, Almeida e De Sousa (2019) consideram que seria da maior importância a criação de uma entidade que, assumindo preferencialmente a natureza jurídica de entidade administrativa independente, apoiasse os eleitos locais (do executivo e da oposição) na execução da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, (através, por exemplo, de pareceres e recomendações), assegurando: (1) a efetividade e respeito dos direitos ali reconhecidos à oposição, mediante um sistema dinâmico e inclusivo de monitorização e avaliação; (2) o cumprimento das obrigações que impendem sobre as forças políticas detentoras do poder (particularmente a de elaboração do relatório de avaliação do cumprimento da lei); e (3) a divulgação de um relatório anual sobre a sua atividade e sobre a aplicação da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, no contexto das autarquias locais, devendo as autarquias locais e os respetivos executivos ter um dever de colaboração perante esta entidade e um dever de comunicar a elaboração e publicação dos relatórios de avaliação.”

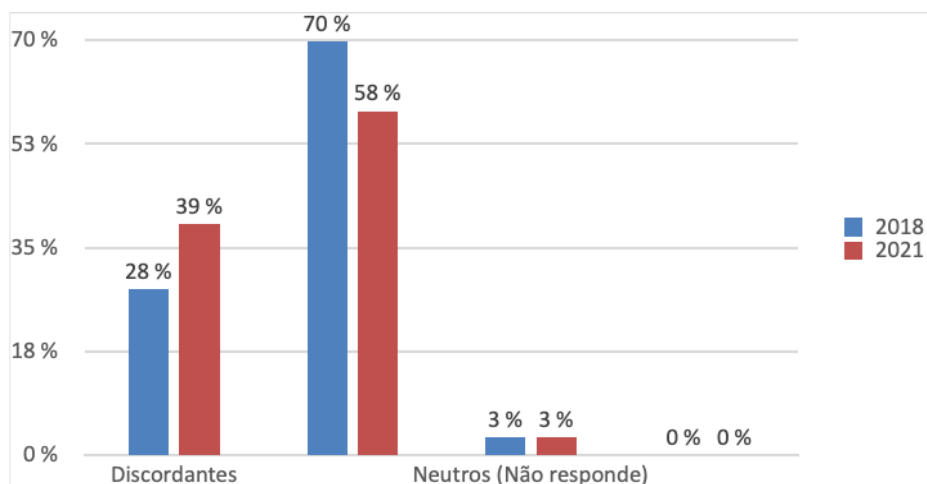


Gráfico 15. Elaboração do Relatório por um Órgão Independente Responsável perante a Assembleia Municipal

O gráfico n.º 16, comparando os anos de 2018 e 2021, dizem respeito, fundamentalmente, ao direito à informação (art. 268.º CRP), um direito que é um corolário dos princípios da publicidade e transparência da ação administrativa e dos interesses legítimos que assistem aos cidadãos, no âmbito de uma administração aberta. E no que respeita ao direito à informação dos órgãos deliberativos nas autarquias e, especificamente, nas Assembleias Municipais, encontra-se ancorado na Lei o direito dos membros da assembleia municipal (e da assembleia de freguesia) a serem informados sobre matérias relativas ao exercício das suas funções, o que decorre das competências próprias dos órgãos deliberativos das autarquias locais. Daí que se deva sublinhar um “interesse funcional no acesso à informação tal decorre,

desde logo, da Lei Fundamental do país e do seu art. 239.º, n.º 1 e que se ramifica na legislação ordinária, designadamente do RJAL, art. 25.º, n.º 2. e na Lei n.º 24/98, de 26 de maio, o direito à informação está garantido no art. 4.º. Relativamente ao direito à informação, remete-se para o desenvolvimento deste tópico *supra*.

Ora, a distribuição do relatório pelos titulares do direito de oposição e a sua discussão na Assembleia Municipal constitui um instrumento essencial para se avaliar o modo como é respeitado o respeito pela oposição (objeto de estudo desta investigação), servindo a elaboração e a publicitação do relatório sob análise como ferramenta da maior relevância para avaliar, justamente, o grau de observância do próprio Estatuto da Oposição.

Essa matéria está explanada no art. 10.º da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, determinando que as Câmaras Municipais têm obrigatoriamente de proceder à elaboração dos relatórios até fim de março do ano posterior àquele a que se reportem os relatórios com a avaliação do que impõe esse mesmo artigo da mesma Lei. Mais ainda: esses relatórios têm de ser enviados aos titulares do direito de oposição para que se possam pronunciar sobre os mesmos, de acordo com art. 10.º, n.º 2, ao mesmo tempo que a sua publicitação pelos Presidentes das Câmaras Municipais - no boletim municipal (art. 10.º, n.º 5) de modo que os relatórios ganhem eficácia - confere aos munícipes uma via para aferir do cumprimento ou incumprimento dos direitos dos membros de oposição. Todavia, nem sempre as determinações legais sobre este assunto são observadas na prática (ter-se-á oportunidade de referenciar este elemento nas Conclusões deste estudo).

Comparando, doravante os dados coligidos no ano 2018 e no 2021 incidentes na mesma matéria, constata-se que, em termos percentuais, não ocorreu grande alteração no modo como os inquiridos respondem acerca da obrigatoriedade da distribuição do relatório pelos titulares do direito de oposição e a sua discussão na Assembleia Municipal, visto que, em 2018, já existia uma maioria clara a favor dessa obrigatoriedade (72%) e, em 2021, mantém-se essa maioria (77%), ao passo que, em ambas as datas, os inquiridos desfavoráveis a essa obrigatoriedade é praticamente a mesma. Também vale aqui a ressalva da menor quantidade de inquiridos que responderam em 2021.

Nota-se que poderia existir uma razoável expectativa de subida do número de inquiridos face a esse instrumento que tanto significa do ponto de vista do respeito pelo Estatuto de Oposição ou, dito de outro modo, esperar-se-ia que a percentagem dos que discordam fosse ainda menor, criando-se, assim, a ideia segundo a qual os Presidentes das Assembleias Municipais ou por desinteresse, desinformação ou falta de consciencialização do seu papel enquanto membros da oposição e dos direitos que a Lei lhes confere.

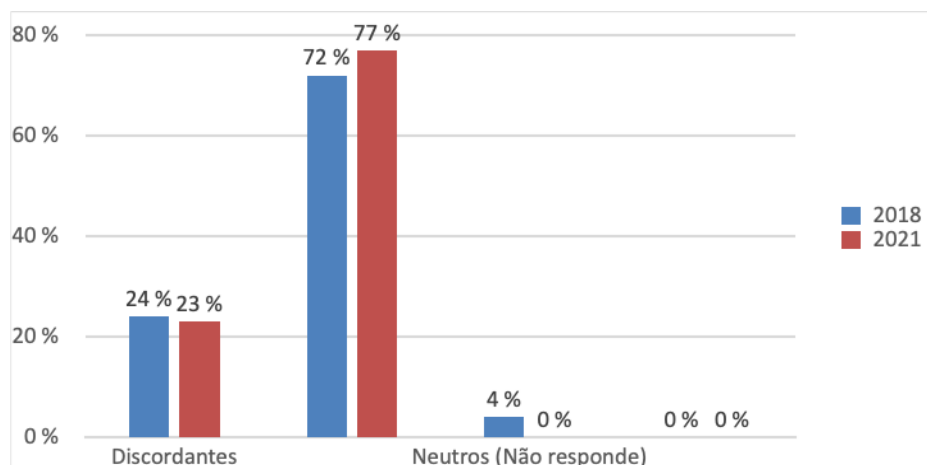


Gráfico 16. Obrigatoriedade da Distribuição do Relatório pelos Titulares do Direito de Oposição e a sua Discussão na Assembleia Municipal

Os inquiridos são confrontados com a questão de saber se, de forma inovadora e mais consentânea com a era das tecnologias de informação e comunicação – TIC –, seriam ou não favoráveis à publicação do relatório no Website do Município. Todavia, a segunda parte da questão pode ter criado alguma ambiguidade juntos dos inquiridos, porquanto muitos deles poderão não estar recetivos a uma publicação nessa plataforma digital de forma prévia à discussão dos relatórios em sede das Assembleias Municipais, conquanto o relatório possa, facultativamente, ser enviado às assembleias municipais para sobre os mesmos se pronunciarem, caso os titulares da oposição assim o solicitem.

Como asseverado na interpretação do gráfico 16, para garantir a efetividade dos relatórios a Lei obriga à sua publicação no Boletim Municipal por parte dos Presidentes das Câmaras Municipais (art. 10.º, n.º 5), mas a publicação no Website constitui, julga-se, uma mais-valia em termos de acessibilidade e facilidade, incluindo para os munícipes.

Quanto aos dados do gráfico 17, verifica-se uma residual variação das percentagens entre 2018 e 2021. Com efeito, em 2018, 63% dos inquiridos mostravam-se favoráveis à publicidade dos relatórios no Website, e 30% estavam contra. O cenário não se altera em 2021, pois 65% concorda com essa forma digital de publicitação dos relatórios, enquanto 32% discorda.

O que se pode inferir desses dados é que, com grande probabilidade, persistem resistências face aos progressos das TIC, o que, entende-se, deixa a própria estrutura do poder autárquico numa encruzilhada decorrente da pouca disponibilidade para a mudança e modernização dos instrumentos que, em última instância, se traduziriam num avanço incremental da Lei norteadora do Estatuto do Direito de Oposição.

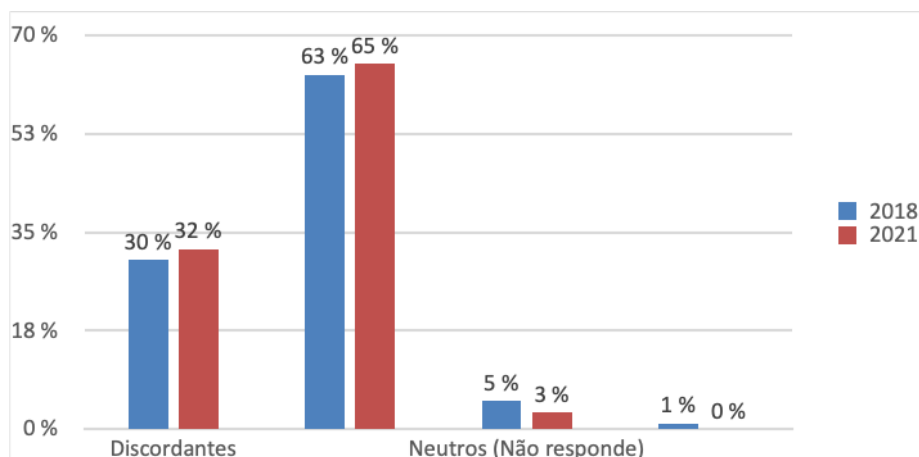


Gráfico 17. Obrigatoriedade da Publicação do Relatório no Website do Município antes da sua Discussão na Assembleia Municipal

Subjacente ao gráfico 18 está a seguinte premissa: a transparência dos órgãos municipais é fundamental para assegurar que a sua participação seja informada. Pretendeu-se auscultar junto dos inquiridos se concordam ou discordam que em adenda à versão final do relatório deveria ou não constar, em regime de complementaridade e por forma a garantir o contraditório, um relatório elaborado pelos membros da oposição, dado que, em função da Lei vigente, incumbe ao Presidente das Câmaras Municipais a publicação do relatório, o que pode fazer perigar a diversidade de perspetivas que, de algum modo, seria garantida por essa versão final acrescida de um relatório a cargo das forças minoritárias representadas nas assembleias municipais.

Dos inquéritos realizados, resulta que, em 2018, 63% dos inquiridos se manifestavam bastante favoráveis a esse relatório minoritário, porém, em 2021, a percentagem de inquiridos a favor daquele sobe exponencialmente, uma posição que fica inclusive perto da unanimidade, pois só 10% dos inquiridos tem uma visão desfavorável perante essa introdução de um relatório dos titulares da oposição a par da versão final do relatório. Almeida e De Sousa (2019) defendem a consagração da obrigatoriedade de que uma das componentes integrantes deste relatório (a par daquela que é elaborada pelo Executivo) seja um relatório minoritário a elaborar pelas forças de oposição que expresse a sua visão sobre a aplicação da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, e o respeito pelos direitos aí consagrados (por parte da maioria).

Assim sendo, é de extrair como ilação uma forte preocupação dos PAMs face a essa garantia de contraditório e de maior transparência e imparcialidade como instrumento de reforço do papel desempenhado pela oposição e de mitigação do perigo de a versão final do relatório poder expressar uma visão tendenciosa favorável aos Executivos municipais.

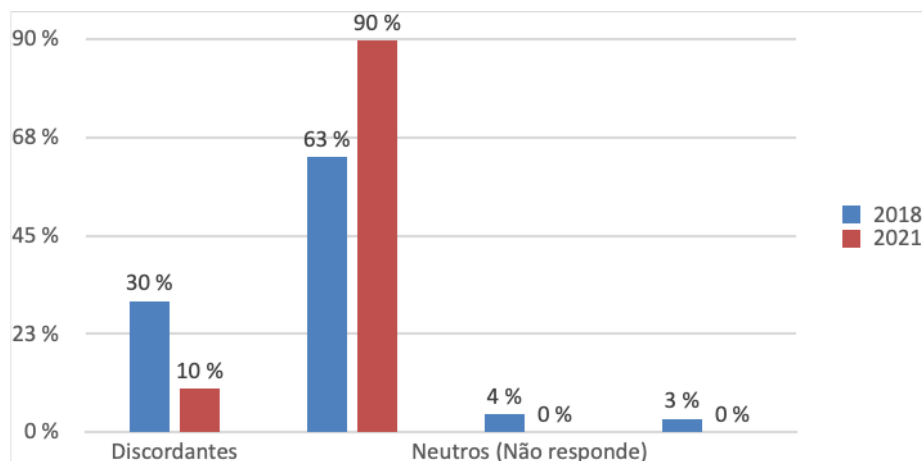


Gráfico 18. Obrigatoriedade da Versão Final do Relatório incluir um Relatório Minoritário

O gráfico 19 diz respeito à questão de saber se os inquiridos são favoráveis à obrigatoriedade da publicação do relatório exclusivamente no website do Município ou se, para além deste meio de publicação, consideram que o relatório deve ser credor de publicação noutros meios de difusão, como por exemplo em Diário da República, nas revistas municipais ou outros meios de comunicação em massa, para lá dos sites autárquicos e dos boletins municipais (nestes há uma obrigatoriedade legal com base no art.10.º, n.º 5 da Lei 24/98, de 26 de maio. Neste âmbito, estes relatórios deviam ser submetidos obrigatoriamente à AM para discussão e votação, e de seguida ser submetidos a publicação no sítio institucional do município e no Diário da República.

Esta seria uma forma de ampliar a informação contida no relatório a um maior auditório e, logo, mais inclusivo para que um maior número de pessoas possa ter a informação de como, num determinado município, é efetivada a relação Executivo/Oposição. Um tal requisito exigiria, desde logo, medidas de modernização administrativa ao nível da sociedade de informação, não escamoteando o problema candente da persistência de uma forte iliteracia digital.

Ora, essa obrigatoriedade não consta do n.º 1 do artigo 10.º da Lei 24/98, de 26 de maio, que tão-somente prevê que os referidos relatórios, elaborados pelo órgão executivo, sejam enviados aos titulares do direito de oposição, possibilitando que os mesmos se pronunciem sobre eles, (n.º 2 do mesmo preceito legal) Além disso, como já enfatizado, a pedido de qualquer desses titulares, pode o relatório ser submetido a discussão pública na Assembleia Municipal.

Considera-se que seria, em geral, uma boa medida, pois, não-raro, o microcosmo das autarquias continua demasiado fechado, nomeadamente ao trabalho jornalístico e, além disso, possibilitaria, com maior facilidade proceder a metodologias comparativas da relação Executivo/oposição entre os diversos Municípios portugueses. Julga-se que a informação

municipal é um direito-dever, conquanto muitos considerem que esse alargamento de plataformas de publicitação dos respetivos relatórios de avaliação de grau da observância do respeito pelo direito de oposição, por terem um conteúdo local – e não regional ou nacional – despertam um baixo interesse em auditórios de maior amplitude.

Vejamos, quais foram, sobre esta matéria, as percepções reveladas pelos inquiridos: regista-se uma flagrante discrepância entre os inquiridos de 2018 e de 2021. Para os de 2018, as percentagens dos favoráveis e dos desfavoráveis à obrigatoriedade proposta é praticamente a mesma: 49% a favor e 47% contra, o que permite levantar a hipótese de um desconhecimento quanto aos benefícios da medida ou a de um manifesto interesse de uma publicitação dos relatórios para lá do domínio restrito dos *websites*, os *sites* oficiais dos Municípios.

Por seu lado, a situação inverte-se de maneira significativa em 2021, uma vez que os inquiridos favoráveis atingem uma notória preferência por essa amplificação dos relatórios a diversos meios de difusão (71%), decaindo, em muito, os desfavoráveis (29%), o que abre a possibilidade de pensar que, em 2021, os PMAs estão muito mais cientes do papel da sociedade de informação e do impacto que teria a publicidade dos respetivos relatórios a um maior número de pessoas, mostrando, assim, o seu interesse de um adensamento da Lei do Estatuto do Direito de Oposição de molde a garantir essa maior divulgação dos relatórios.

Por conseguinte, ferramentas de comunicação como notas de imprensa, boletim municipal (*newsletter*), *mailing*, *blogs*, revista municipal, imprensa, entre outros não deixariam de ser uma mais-valia para a publicitação dos ditos relatórios, bem pelo contrário. as diversificações de opções ligam-se ao dever de informar e ao direito de ser informado, traduzindo-se na definição legal de direito à informação, previsto pela própria Constituição.

Das respostas dos inquiridos, verifica-se, novamente, uma mudança expressiva entre 2018 e 2021, já que se em 2018 os favoráveis (49%) e os desfavoráveis (47%) se equilibravam em termos percentuais, revelando uma tendência para a desvalorização dessa maior publicitação dos relatórios, já em 2021 essa tendência inverte-se em favor da publicidade dos relatórios noutros meios de difusão: 71% dos inquiridos concordando com essa medida programática, contra 29% desfavoráveis.

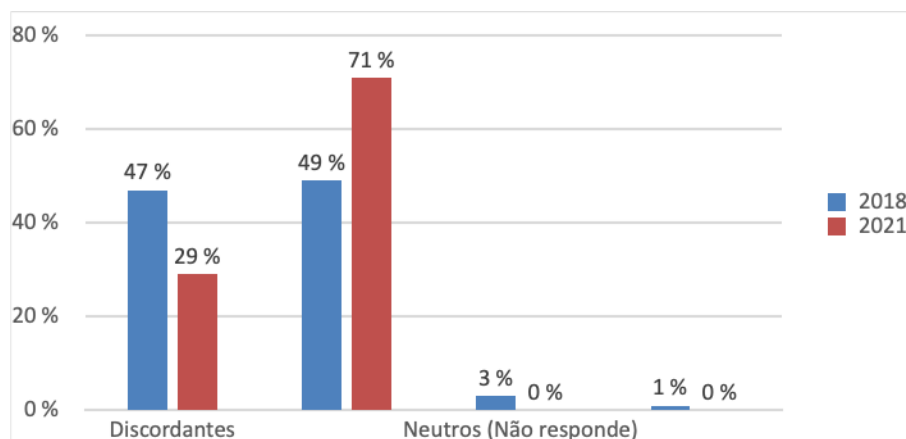


Gráfico 19. Obrigatoriedade da Publicação do Relatório no Website do Município Independentemente de outros Meios de Difusão

Pretendeu-se com o gráfico 20 relatar a opinião dos PAMs sobre a suscetibilidade de aplicação de sanções, pelo Estado central, em caso de violações da Lei que regulamenta o Estatuto do Direito de Oposição. Evoca-se que é uma característica do direito - diferentemente de outras modalidades normativas - como a religião, a moral ou as regras de trato social- a coatividade, ou seja, o poder sancionatório sob pena de o direito se ver privado da força que lhe permite a observância das normas jurídicas, passando pela sanção dos incumprimentos.

A este respeito, considera-se pertinente a reflexão de Almeida e De Sousa (2019, p. 41), que mostra bem a omissão legal de um sistema sancionatório que deveria ser contemplado a bem da valorização do papel essencial desempenhado pela oposição:

“[...] importa notar que o laxismo no cumprimento deste art. 10.º/1 da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, não é exclusivo dos executivos, muitas vezes ele estende-se aos próprios titulares do direito de oposição que se preocupam mais com os restantes direitos concretos que a Lei n.º 24/98, de 26 de maio, lhes reconhece do que com o cumprimento desta importante obrigação. Face à ausência da previsão legal de vias de reação [sublinha-se] a uma eventual omissão ilegal na elaboração do relatório da parte do executivo, a reação mais adequada dos titulares do direito de oposição seria a de denunciarem em sede de reunião de câmara ou em sede de reunião de Assembleia Municipal este incumprimento da lei, ou ainda, a de interpirem, junto dos tribunais administrativos, uma ação de condenação à adoção de um comportamento”.

Quanto às perceções dos inquiridos, mantêm-se estável nos anos em comparação, com uma forte maioria a favor das sanções em caso de incumprimentos relativamente ao estatuto de oposição: em 2018, 71% concordando com as sanções contra 16% discordantes e, em 2021, 77% a favor e apenas 23% contra, o que é ilustrativo da consciência da relevância da Oposição

e da necessidade de sancionar os Executivos por violações da Lei que os obriga a respeitar os direitos da minoria representada nas Assembleias Municipais.

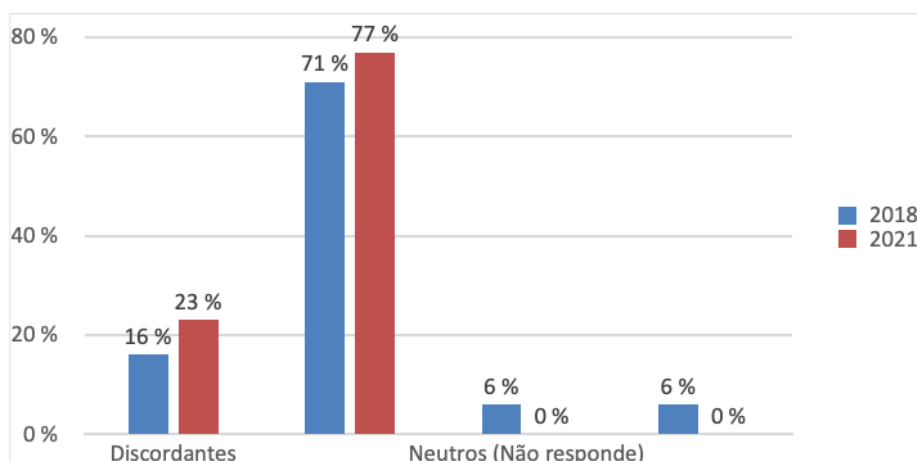


Gráfico 20. Obrigatoriedade do Estatuto do Direito de Oposição Permitir Aplicar Sanções

Em suma, o que estes dados nos mostram, no essencial, é que a resposta à nossa pergunta de partida tende mais para o lado da utopia. Continua a verificar-se uma inadequação entre o que a lei preceitua e o que ocorre na prática, em que muitos dos direitos de oposição não são atendidos pelos Presidentes de Câmara Municipal ou outros e aquilo que a oposição invoca para melhoria da concretização dos direitos de oposição são, frequentemente, ignorados.

5. Conclusão

Através da análise das percepções de um ator chave da política local, o Presidente da Assembleia Municipal, procurou-se avaliar os seguintes indicadores utilizados na análise descritiva, a saber: (1) natureza das relações executivo-oposição; (2) proteção dos direitos de oposição (na lei e na prática); (3) medidas de reforma. É sobre eles que se extraem doravante, as principais conclusões que resultam da comparação entre os dados de 2018 e de 2021.

No que respeita à natureza das relações executivo-oposição, ficou claro neste estudo e nos dados obtidos, que se trata de uma relação eminentemente conflitual. Essa natureza confrontacional é mais notória nos dados relativos a 2021, embora já em 2018 se verificasse uma tendência firme para a natureza conflitual da relação em causa, ou seja, uma predominância da vertente conflitual relativamente à cooperativa.

Neste âmbito, discutiu-se sobre as vantagens e desvantagens de cada uma dessas modalidades de relação, tendo-se concluído que o mais valioso para a relação em causa passa por uma espécie de terceira via, moderada e não paralisada na dicotomia cooperativa/conflitual. Significa esta proposta que, apesar das potencialidades da relação cooperativa, por exemplo ao nível da formação de consensos e de pontes entre executivo e oposição, a relação de tipo conflitual também não deve ser mitigada, já que o dissenso, o confronto de ideias e perspetivas proporciona uma maior capacidade para apresentação de propostas alternativas e ainda assegura uma fiscalização mais exigente da atuação dos executivos, garantindo, assim, um maior vigor à própria democracia, uma maior aplicação do princípio democrático proclamado na CRP.

No que diz respeito ao segundo indicador utilizado – a proteção dos direitos de oposição (na lei e na prática) –, concluiu-se que em 2021 as percepções manifestadas pelos PAMs que responderam ao questionário assinalavam que a proteção dos direitos de oposição tinham sofrido uma degenerescência ao nível não apenas da lei como também na prática, em função de um desfasamento entre a lei e a sua aplicação prática no decurso dos trabalhos do órgão AM. Por conseguinte, a conclusão extraída é que, sobretudo em 2021, os inquiridos manifestavam, em sede do inquérito, baixos níveis de confiança nos progressos que a Lei do Estatuto de Oposição pretendeu introduzir. Consequentemente, a conclusão extraída é a de uma tendência decrescente, de 2018 para 2021, quanto à proteção dos direitos de oposição, dado que, em 2018, 68% dos inquiridos que responderam ao inquérito delineava a convicção de que a Lei era, na prática, essencialmente cumprida. Porém, em 2021, a percentagem (55%) revela o grau de insatisfação sobre o modo como os seus direitos não estavam a merecer grande proteção. Parece-nos que esta situação resulta da emergência pandémica da COVID 19.

Por último, as medidas de reforma, que se considerou como contributos relevantes para a melhoria da Lei do Estatuto de Oposição e, assim, do respeito dos executivos sobre as oposições passam pela i) publicitação dos relatórios anuais sobre a observância dos executivos face à oposição, em Diário da República para uma maior transparência e possibilidade de escrutínio de mais cidadãos do que os que têm a informação a nível local; assegurar a presença da oposição em órgãos consultivos de ordem municipal; a amplificação do direito de consulta prévia inclusive às alterações e revisões orçamentais assim como a outros assuntos de interesse relevante e ainda assegurar uma maior representação da oposição naquelas que se afigurem como deliberações estruturais: a introdução de uma Provedoria do Cidadão independente, justificada pelo facto de, não-raro, as Assembleias Municipais constituírem o lugar de maior proximidade a que os cidadãos recorrem no sentido de pedirem apoio em assuntos pendentes. Outro mecanismo que reforçaria a oposição seria a criação de Comissões Permanentes nas Assembleias Municipais, porquanto agilizaria uma maior interação com a autarquia: o objetivo é que estas Comissões traduzam a realidade do plenário em termos de representatividade através de um número de pessoas que garanta uma participação robusta e que tenha poder para tomar decisões Almeida & De Sousa (2019).

Ao nível do direito à informação e do direito de consulta prévia considera-se que persistem, na prática, alguns escolhos à sua efetivação, o que limita o pleno gozo - em especial, aos grupos de cidadãos eleitores - de tais direitos legalmente previstos. Daí que seja pertinente dar conta da seguinte ressalva a propósito desta matéria em concreto: “[...] existe uma reiterada ocultação de informações sobre matérias essenciais (ainda quando demandados pelos titulares do direito de oposição), a negação do direito de consulta prévia aos Grupos de Cidadãos Eleitores e a inexistência dos relatórios anuais de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição [...]” (Almeida, 2021, p. 13).

Por outro lado, uma das deficiências que se encontrou ao nível da Lei que regulamenta o Estatuto de Oposição, diz respeito à matéria dos relatórios, sobre os quais incidiu boa parte das questões feitas em inquérito aos PAMs.

Com efeito, e não obstante os relatórios constituírem uma ferramenta fundamental para se avaliar do grau de observância do respeito dos Executivos face à Oposição, o modo como surge na Lei dá ensejo a algumas inconsistências penalizadoras da oposição e do seu labor em sede das Assembleias Municipais. Conquanto a Lei n.º 79/77, abrisse flanco à suscetibilidade de serem os membros da oposição a assumirem a autoria dos relatórios, atualmente a feitura dos relatórios é da exclusiva responsabilidade - como se salientou neste estudo - dos presidentes dos órgãos executivos.

Ora esta situação pode fazer perigar a imparcialidade, visto que os Presidentes das Câmaras Municipais podem, de algum modo, deturpar ou mitigar - sintomas evidentes de uma má prática tanto ao nível da elaboração como da ausência de contraditório por parte dos titulares dos cargos da oposição - o papel desempenhado pelos titulares dos órgãos deliberativos, nomeadamente porque tais relatórios tendem a ser falhos ao nível do pensamento crítico (De Sousa, 2015, p. 74).

Daí que se concorde com a perspetiva segundo a qual “[...] em termos práticos este processo acabar por ser mais o cumprimento de uma formalidade, já que o relatório não está sujeito a qualquer votação (do executivo ou da assembleia deliberativa) e é apresentado como versão final (não sendo uma mera proposta de relatório e não integrando, regra geral, as sugestões e críticas da oposição nas diferentes fases de contraditório).” (De Sousa, 2015, p. 74).

As más práticas atinentes a esta matéria dos relatórios serão tanto mais frequentes quanto exista uma maioria absoluta de uma única força política nas Câmaras Municipais, ficando significativamente diminuído o pluralismo e, assim, esvaziando, em certo sentido, o mérito indiscutível dos relatórios obrigatórios do ponto de vista legal.

Uma outra conclusão a que se chegou – tal como se frisou, por exemplo, a propósito da acomodação das TIC e da sociedade do conhecimento – é que a esfera do poder autárquico padece de um dilema que urge superar, a saber: enveredar pela aceitação dos desafios da modernidade, o que requer, entre outros fatores, uma renovação de quadros a nível dos PAMs, uma renovação geracional, um melhor enquadramento do órgão deliberativo da Assembleia Municipal do ponto de vista do processo de globalização e, sobretudo, ao nível da União Europeia, uma promoção de cidadãos mais críticos e exigentes, sendo o outro pólo dilemático a manutenção de fórmulas gastas seja de representação seja do exercício do poder.

Em suma, do que se foi explicitando ao longo desta dissertação torna-se notório que a Lei n.º 24/98, de 26 de maio propiciou os avanços exetáveis para a afirmação das minorias e para o respeito devido dos executivos face à oposição e, como tal, gerou um quadro normativo que em muito contribuiu para a solidificação da democracia local. Trata-se de uma legislação já com muitos anos e que deverá ser ajustada aos tempos atuais, como por exemplo, ao processo de descentralização instaurado com maior premência em 2021.

Ao nível das contribuições, considera-se que esta investigação apresenta uma reflexão sistemática sobre o modo como se processa a relação entre oposição e executivo no exercício do poder autárquico. Um tema deveras atual e estruturante do princípio democrático plasmado na Constituição, bem como do pluralismo e proteção das minorias.

Enfatizou-se a relevância da oposição como fundamental no plano do poder local e, cumulativamente, o papel desempenhado pelos titulares do órgão Assembleia Municipal.

Pretendeu-se valorizar a lei reguladora do Estatuto de Oposição, fazendo da mesma um balanço positivo, mas não deixando de assinalar normativos específicos credores de aprofundamento e de mudanças.

Mostrou-se como a relação oposição/executivo é, sobremaneira, conflitual, justamente porque, na prática, se depara com desfasamentos relativamente aos comandos legais que impõem a observância de respeito pela oposição. No entanto, procurou-se refletir sobre as modalidades de relacionamento - cooperante ou conflitual - tendo-se concluído que, não isenta de dificuldades, a relação de conflituosidade entre oposição e executivo não é necessariamente negativa, porquanto fazem parte do dinamismo democrático a tensão, a apresentação de alternativas diferentes, de soluções diversas para problemas e interesses da coletividade como um todo e dos municípios em particular.

Julga-se que este estudo contribuiu também para preencher uma certa lacuna ao nível dos estudos académicos sobre esta matéria, porque, na sua maioria centram-se numa abordagem da oposição democrática de um ponto de vista estritamente jurídico, ao passo que se procurou, em contrapartida, conciliar a dimensão jurídica com o enquadramento teórico mais geral, mais social em sentido lato.

No que concerne às limitações, pode ser perspectivada como uma delas a opção, com a finalidade da recolha de dados, de somente submeter a inquérito os Presidentes das Assembleias municipais. Porém ela deveu-se, essencialmente, a uma decisão de não ampliar excessivamente o âmbito da população-alvo, julgando-se que as questões dirigidas àqueles seriam, em função do cargo que exercem, adequadas para responder à questão de partida que norteou o objeto de estudo desta dissertação.

Considera-se, por conseguinte, e dado o contexto institucional que inere à natureza das minorias, a mais-valia da experiência e das perceções dos PAMs como suficientemente relevantes para o fito pretendido: entender, por intermédio das suas opiniões avalizadas, as interações entre oposição e executivo e aferir da qualidade da democracia autárquica, nomeadamente do ponto de vista da oposição e do modo como é ou não observado pelos Executivos autárquicos o respeito que lhe é devido nas múltiplas dinâmicas do exercício do poder local, uma vez que a relação entre maioria e oposição enfrenta atuais e novos problemas. Acolhe-se, portanto, a perspectiva de que deve haver mudança de mentalidades por parte dos executivos municipais em jeito de se assegurar a participação efetiva da oposição na execução do consenso (Almeida, 2019).

No que diz respeito às linhas futuras de investigação propõe-se, sobretudo, a realização de estudos aprofundados sobre as alterações – e eventual revisão que impeça as más práticas que ocorrem nos órgãos autárquicos municipais – que se impõem à Lei n.º 24/98, de 26 de maio bem como investigações sobre o plano intraestadual que não tem sido credor de suficiente atenção.

Além das já avançadas, em jeito sintético neste estudo, procede-se a algumas sugestões de alteração em benefício da oposição autárquica e do seu respeito por parte dos executivos municipais, já que- subscreve-se- é patente “[...] o desprezo e descuido na aplicação da Lei n.º 24/98, de 26 de maio, que fazem com que os direitos da oposição se transformem em meras “cortesias’ de quem manda” (De Sousa, 2015, p. 73).

No que concerne ao direito à informação (art. 4.º da Lei n.º 24/98, 26 de maio) entende-se que a menção feita a um “prazo razoável” deveria ser substituída pela imposição de um prazo específico, sob pena de poder ocorrer uma interpretação discricionária e inclusive manobras dilatórias da parte dos executivos, impeditivas do acesso, acesso à informação em tempo útil e ajustado aos problemas candentes. Igualmente o direito de consulta prévia (art. 5.º, n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 24/98, de 26 de maio) deveria ser ampliado a outras matérias para lá das que se encontram preceituadas, por exemplo, à faculdade tributária das autarquias ou ao setor empresarial local.

Deverá surgir um aprofundamento da matéria respeitante aos relatórios, nos sentidos indicados supra. Por exemplo, e como foi salientado, os relatórios deveriam passar pelas Assembleias Municipais para que estas se pronunciassem, os discutissem e votassem em nome da transparência e do exercício do contraditório e de igualdade de armas entre minorias e maiorias representadas nos órgãos municipais e, como se defendeu, a sua publicação deveria ser feita também em Diário da República e ainda a existência de um relatório minoritário realizado pelas forças da oposição.

Lista de Referências

- Almeida, L. F. M. (2018). O Estatuto do Direito de Oposição nas Autarquias Locais (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Almeida, L. F. M. (2019). O Estatuto do Direito de Oposição nas Autarquias Locais, Braga, Associação de Estudos de Direito Regional e Local.
- Almeida, L. F. M. (2019). O respeito pelo estatuto do direito de oposição nas autarquias locais: a democracia local que falta. *Revista das Assembleias Municipais*, 9, pp. 41-46.
- Almeida, L. F. M., & De Sousa, L. (2019). O direito de oposição nos municípios portugueses. *Análise Social*, 54(232 (3), 504-531.
- Almeida, L. F. M., De Sousa, L. & Ramos Ferreira. (2021). Poder Local em Tempos de Covid-19: a qualidade da democracia local e governação em tempos de covid-19. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- Almeida, M. A. P. de (2013). O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Civis, 1836-2012, Lisboa, Edição de Autor.
- Almond, G. Verba (1980). *The Civic Culture revisited*. Boston: MA: Little, Brown.
- Antonucci, Leonardo (2016), A singular constituição inglesa: estudos de homenagem nos 800 anos da Magna Carta. [em linha] [revicadm%2C+Gerente*da*revista%2C+REVICE+2016-a+singular+constitui%C3%A7%C3%A3o+inglesa+-+151-186.pdf](https://repositorio.ufrj.br/bitstream/11362-44271/10001/1/revista%2C+Gerente*da*revista%2C+REVICE+2016-a+singular+constitui%C3%A7%C3%A3o+inglesa+-+151-186.pdf).
- Azevedo, C. & Azevedo, A. (2008). *Metodologia científica. Contributos práticos para a elaboração de trabalhos académicos*. 9ª ed. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Baptista, C. & Sousa, M. (2011). *Como fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios, Segundo Bolonha*. 4ª ed. Lisboa: Pactor.
- Barros, J. (2008). As Hipóteses nas Ciências Humanas: Considerações sobre a Natureza, Funções e Usos das Hipóteses. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, (7), 151-162.
- Bartolini, Stefano. (2009). *The Political Mobilization of the European Left*. Florence: European University Institute. Beck, U. (2017), *A Metamorfose do Mundo – Como as Alterações Climáticas estão a Transformar a Sociedade*, Lisboa, Edições 70.
- Bezerra, Gabriella Maria Lima. (2017). *Oposições Parlamentares no Brasil: Uma Análise dos Incentivos Institucionais e de suas Práticas (1995-2014)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Brack, N., Weinblum, S. (2011), “Political opposition: towards a renewed research agenda”. *Interdisciplinary Political Studies*, 1(1), pp. 69-79.

- Brack, N., weinblum, S. (s/d). What do we mean by “political opposition”: a theoretical perspective.
- Caetano, M. (1937), *O Município no Estado Novo*. Lisboa, União Nacional.
- Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J. Gomes. (2002). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6.^a ed., Coimbra: Almedina.
- Comissão de Veneza do Conselho da Europa. (2010). *Jornal Oficial da União Europeia - Decisão do Conselho de 21 de outubro de 2010*. L 308/46, de 24.11. 2010.
- Commission, European & Council of Europe. (2019). *Parameters On the Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist Adopted by the Venice Commission at its 119 th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) on the basis of comments by Mr Bogdan AURESCU (substitute Member, Romania) Ms Regina KIENER (Member, Switzerland) Ms Hanna SUCHOCKA (Honorary President of the Commission, former Member, Poland) Mr Kaarlo TUORI (Member, Finland) Mr Ben VERMEULEN (Member, The Netherlands)*.
- Condosso, Fernando & Condosso, Ricardo (2003). *O poder político perdido sobre o modelo a seguir na reforma da administração pública local. Da irreversível regionalização constitucional. O impulso do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013*. [em linha] <https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/8109/1/O%20poder%20pol%C3%AAdtico%20perdido%20sobre%20o%20modelo%20a%20seguir.pdf> (Consultado em 3/7/2022).
- Constitucional, V. R. (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa.
- Costa, Alberto (2020). [em linha] <https://abae.pt/santo-tirso-e-um-dos-quatros-municipios-do-distrito-a-dar-beneficios-no-irs-a-populacao/> (consultado em 3/7/2022).
- Council of Europe (2008), *Procedural Guidelines on the Rights and Responsibilities of the Opposition in a Democratic Parliament, Report of Committee on Rules of Procedure and Immunities, Rapporteur, Mr Karim van Overmeire, Belgium, Doc. 11465 rev.*
- Creswell, J. (2013). *Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). California: SAGE Publications. D’atena, A. (2012), *Lezioni di diritto costituzionale*, 3.a ed., Torino, Giappichelli Editore.
- Dahl, R. A. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

- Dalton & Welzel. (2014). *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizenship*.
- De Sousa, L. (2015) 'Constrangimentos ao pluralismo I: sobre a relação Executivo-Oposição'. In L. de Sousa, A. Tavares, N. da Cruz, S. Jorge (eds.) *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: ICS, pp. 71-79.
- De Sousa, Luís & Grilo, Filipe. (2018). *A Qualidade da Democracia Local vista pelos Presidentes das Assembleias Municipais: resultados de um inquérito*. De Sousa, L. (2015), "Constrangimentos ao pluralismo I: sobre a relação Executivo-Oposição". In L. de Sousa, et al. (eds.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 71-79.
- Declaração Universal sobre Democracia (DUD), Resolução A/62/7 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). Recuperado em 17 de março de 2022, de <https://www.interlegis.leg.br/capacitacao/publicacoes-e-modelos/04360.pdf>
- Declaração Universal sobre Democracia, Artigos 1 e 11, Interparlamentar União, 1997.
- Diretrizes. (1999). *Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament*.
- Emerique, Lilian Márcia Balmant. (2006). *Direito Fundamental Como Oposição Política: Discordar, fiscalizar e promover alternativa política (Dissertação de Mestrado)*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Filipe, António. (2000). *As oposições parlamentares em Portugal: práticas e intervenções (1976-2000)*.
- Frutuoso, Elisabete Viegas. (2007). [em linha] http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1884&Itemid=1 consultado em 3/7/2022
- Gazzetta, Cristina. (2019). *Entre Democratie et Liberalisme. le Statut Constitutionnel de L'Opposition Parlementaire au Maroc et en Tunisie*.
- Goodin, Robert E. (2001). *The paradox of persisting opposition*.
- Helms, Ludger. (2021). *Introduction: The nature of political opposition in contemporary electoral democracies and autocracies*. Helms, Ludger. (2004). *Executive leadership in western democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Inter-Parliamentary Union. (1999). *Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament*.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2021). *Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition*.

Lavau, G. (1968) “À la recherche d'un cadre théorique pour l' étude du parti communiste français”. Revue française de science politique, 3, pp. 445-466.

Leão, R., Sato, J. & Thomaz, E. (2009), Comparação entre as análises estatísticas univariada e multivariada para extração de informação, [em linha]https://fei.edu.br/~cet/relatorio_tecnico_012009.pdf

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – Autarquias locais – Competências e regime jurídico.

Lei n.º 24/98, de 26 de maio – Estatuto do Direito de Oposição.

Lei n.º 29/1987, de 30 de junho – Estatuto dos Eleitos Locais.

Lei n.º 3/2006, de 21 de agosto – Lei da Paridade nos órgãos colegiais representativos no poder político.

Lei n.º 36/86, de 5 de setembro – Garantia do Direito de Réplica política dos Partidos de Oposição-

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Regime jurídico das autarquias locais.

Lei n.º 64/93, de 26 de agosto – Incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Leitão, J. M. (1987), Constituição e Direito de Oposição – A Oposição Política no Debate sobre o Estado Contemporâneo, Coimbra, Almedina.

Melo, Pedro. (2008). O Direito de Oposição Democrática (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mendes, Maria de Fátima Abrantes & Miguéis, J. - Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Municipais. Anotada e comentada. [em linha] https://www.cne.pt/sites/default/files/de/legis_lcoal2001_0.pdf

Miranda, Jorge e Medeiros, Rui (2010) - Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, p. 853.

Miranda, Jorge. (2007). Manual de Direito Constitucional. Tomo VII - Estrutura Constitucional da Democracia - Coimbra: Coimbra editora. Miranda, J. (2006), “Anotação ao artigo 114.o”. In J. Miranda & R. Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, tomo ii, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 291-294.

Miranda, Jorge. (2010). Manual de Direito Constitucional, Tomo III - Estrutura Constitucional do Estado, 6.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.

Miranda, Juliana Gomes. (2005). O direito de Oposição Política Como Princípio Constitucional da Democracia Moderna (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

- Monteiro, Cláudio. (1992). Democracia e Oposição (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Nabais, J. C. (1993), "A autonomia local (alguns aspectos gerais)". In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, vol. ii, Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 110-221.
- Morais, Carlos - Descrição, análise e interpretação de informação quantitativa. [em linha] <http://www.ipb.pt/~cmmm/discip/ConceitosEstatistica.pdf> , consultado em 27/4/2022.
- Moreira, Vital (2014). Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais. In Questões Atuais de Direito Local, Braga, n.º 4 (out.-dez. 2014), p. 117-122.
- Moreira, Vital & J. J. Gomes Canotilho. (2010). Constituição da República Portuguesa anotada. Coimbra: Coimbra editora.
- Otero, P. (1987), Dos Entes Territoriais Infra-Estaduais no Direito Constitucional Português- Análise do Pensamento Constituinte, tomo I, Lisboa, fduL.
- Pardal, L. A., & Correia, E. (1995). -Métodos e técnicas de investigação social. Porto: Editora Areal.
- Pinto, A. C. (2008), "O Estado Novo português e a vaga autoritária dos anos 1930 do século xx". In F. P. Martinho e A. C. Pinto (org.), O Corporativismo em Português, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 25-49.
- Pires, P. S., & Bezerra, G. M. L. (2020). Oposição Parlamentar: Conceito e Funções. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (110), 247-298.
- Resolução da Assembleia República n.º 28/90, de 23 de outubro – Carta Europeia de Autonomia Local.
- Richardson, Roberto Jarry. (1999). Pesquisa Social Métodos e Técnicas. 3.ª Ed. São Paulo: Editora Atlas SA.
- Rosário, Teresa. (2021). Coordenação de Mandato judicial, Ed CCDRN, Lisboa.
- Santana-Pereira, J., Cancela, J., Sanches, E. R. (2019). Instituições e qualidade da democracia: cultura política na Europa do Sul (Estudos da Fundação). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sartori, Giovanni. (1966). Opposition and control problems and prospects. Government and Opposition, v. 1, n. 2, pp. 149-154.
- Schapiro (1996). Family Bereavement and Cultural Diversity: A Social Developmental Perspective. Family Process. vol. 35. Schapiro, S. S. & Wilk M. B. (1965). An Analysis of Variance Test for Normality (Complete Samples). Biometrika, 52, 591-611.

- Silva, E. A. S. (2017), A boa forma da cidade. In: SEMANA DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFT, 1, 2003, Palmas - TO.
- Silva, J. M., Leitão. (1987). Constituição e Direito de Oposição: A Oposição Política no Debate sobre o Estado Contemporâneo. Coimbra: Livraria Almedina.
- Silva, S. (2017), "Organização e funcionamento das assembleias municipais: os resultados do questionário". Revista das Assembleias Municipais, 3, julho/setembro, pp. 29-46.
- Silvestre, H. C., & Araújo, J. F. (2012). Metodologia para a investigação social. Lisboa: Escolar Editora. Sousa, M. R. (de) (1993), "Die politischen Parteien und das Recht der Opposition in Portugal". In P. Häberle (ed.), Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart – Neue Folge, Band 41.
- Sousa, L. D., & Grilo, F. (2018). A qualidade da democracia local vista pelos presidentes das Assembleias Municipais: Resultados de um inquérito. A qualidade da democracia local vista pelos presidentes das Assembleia Municipais: Resultados de um inquérito.
- Stokes, Donald. (1963). Spatial models of party competition. American Political Science Review, V. 57, n. 2, p. 368-377.
- Tavares, A. F., de Sousa, L., Macedo, A., Fernandes, D., Teles, F., Mota, L. F., ... & Pires, S. M. (2018). Qualidade da governação local em Portugal. Lisboa, Fundação Francisco Manuel Dos Santos.
- Venice Comission. (2010). European commission for democracy through law: on the role of the opposition in a democratic parliament.
- Venice Commission. (2009). European commission for democracy through law: on the role of the opposition.
- Vilelas, José. (2017). Investigação: O Processo de construção do conhecimento. 2.^a Ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Weinblum, S., & Brack, N. (2011). Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda. Interdisciplinary Political Studies, 1(1), 69.
- Wickham, Carrie Rosefsky. (2019). Rethinking the Origins of Civic Culture and Why it Matters for the Study of the Arab World (The Government and Opposition/Leonard Schapiro Lecture 2018).

Anexos

Anexo I – Inquérito por questionário, 2018



Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

- OBSERVATÓRIO DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA -

INQUÉRITO AOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS

O Observatório da Qualidade da Democracia é coordenado por uma equipa de investigadores do **Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)** e tem por objetivo auditar a qualidade da democracia em Portugal.

Em 2014, realizamos um inquérito aos Presidentes de Câmara sobre a qualidade da democracia, no âmbito das celebrações dos 40 anos do 25 de Abril de 1974. **Ao abrigo do protocolo de cooperação científica celebrado entre a Associação Nacional de Assembleias Municipais (ANAM) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)**, gostaríamos de prosseguir nesta linha de investigação, auscultando as percepções e experiências dos representantes dos órgãos deliberativos municipais: os Presidentes das Assembleias Municipais.

O questionário que se segue versa alguns aspectos sobre o funcionamento das Assembleias Municipais e a observância do Estatuto do Direito da Oposição. **Enquanto Presidente de Assembleia Municipal**, pedimos-lhe que participe neste estudo cujo objectivo é o de produzir conhecimento aplicado que possa fomentar um debate informado sobre a qualidade da democracia local e fundamentar propostas de reforma.

Gostaríamos de salientar que **todas as informações fornecidas no âmbito deste inquérito serão tratadas de forma anónima e confidencial** e os dados apenas serão utilizados para fins estatísticos e sempre de forma agregada. **Para garantir o anonimato**, pedimos-lhe que, depois de responder, nos envie por correio o questionário preenchido, **sem indicar o remetente**, para o seguinte endereço postal:

Luís de Sousa
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)
Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 LISBOA

Para informações ou esclarecimentos adicionais poderá contactar o investigador responsável pelo estudo, através do seguinte email: luis.sousa@ics.ulisboa.pt

A equipa deste projeto agradece desde já a vossa colaboração.

Luís de Sousa

ICS-ULisboa

Secção 1. Sobre a Qualidade da Democracia Local

As Autarquias Locais têm assumido um papel importante no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação da democracia em Portugal. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses legítimos das populações respectivas. Os órgãos representativos do município são a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, o primeiro detentor de poder deliberativo, o segundo de poder executivo, mas responsável perante o primeiro. Ambos os órgãos são eleitos directamente pelo voto popular e ambos têm um presidente que os representa.

Neste sentido, gostaria que reflectisse sobre a importância que alguns os seguintes aspetos têm para a qualidade da democracia local em geral.

Para as questões que se seguem não há respostas certas ou erradas. Por isso, diga-me apenas aquilo que pensa.

Q1. Em termos gerais, diga-me em que medida acha que é importante para o desempenho da qualidade da democracia no seu município...

		Nada importante para a democracia local em geral										Extremamente importante para a democracia local em geral	(Não Responde)	(Não sabe)
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09			
Q1.1	Os munícipes poderem manifestar as suas preferências eleitorais sem qualquer tipo de condicionamento.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q1.2	O sistema eleitoral permitir a emergência de novas formações políticas e possibilitar a alternância.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q1.3	Haver um envolvimento mais directo dos munícipes e parceiros sociais nos processos de formulação de políticas públicas a nível local.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q1.4	A Assembleia Municipal ser representativa das diferentes sensibilidades políticas existentes na comunidade.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q1.5	As competências de apreciação e fiscalização atribuídas às Assembleias Municipais serem adequadas para assegurar o escrutínio público e controle da actuação do Executivo e das suas políticas.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q1.6	Os munícipes terem a última palavra nos assuntos políticos mais importantes para o município votando directamente sobre eles em referendos locais.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q1.7	O Executivo ter as condições necessárias para cumprir os compromissos eleitorais assumidos, sem prejudicar a sustentabilidade financeira do município.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q1.8	As competências atribuídas ao Executivo serem adequadas para responder às necessidades dos cidadãos e resolver os principais problemas da comunidade.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q1.9	O Executivo e a administração autárquica actuarem com imparcialidade e as suas decisões serem fundamentadas e objectivas.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q1.10	A informação sobre o funcionamento e gestão das Autarquias Locais ser disponibilizada online de forma completa, inteligível e de fácil acesso.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q1.11	O Executivo explicar o alcance das suas políticas e decisões aos munícipes.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q2. Qual o seu grau de satisfação com o funcionamento da democracia local no seu município?

Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “extremamente insatisfeito” e o 10 significa “extremamente satisfeito”.

Extremamente insatisfeito(a)											Extremamente satisfeito(a)		(Não Responde)	(Não Sabe)
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88		

Q3. Diga-me, por favor, em que medida acha que é importante para o funcionamento da Assembleia Municipal...

		Nada importante para o funcionamento da AM em geral											Extremamente importante para o funcionamento da AM em geral		(Não Responde)	(Não Sabe)
		Q3.1	...que os membros da Assembleia Municipal possam expressar as suas opiniões em liberdade?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q3.2	...que os membros da Assembleia Municipal exerçam o direito de voto em função das suas convicções e entendimento das matérias em discussão?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q3.3	...que os diferentes partidos políticos apresentem alternativas claras entre si?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q3.4	..que os membros da Oposição sejam livres para criticar o Executivo?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q3.5	...que a Mesa tenha uma composição mista, com duas ou mais formações políticas com representação na Assembleia Municipal?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q3.6	...que sejam constituídas delegações, comissões ou grupos de trabalho, com composição mista, para o estudo de matérias relacionadas com as atribuições do município?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q3.7	...que os Presidentes de Junta de Freguesia ou de União de Freguesias tenham direito de voto na Assembleia Municipal?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q3.8	...que a Assembleia Municipal possa celebrar, autonomamente, acordos e parcerias que contribuam para a valorização do seu trabalho e possibilitem a troca de experiências?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q3.9	...que os Membros possam, durante os trabalhos da Assembleia Municipal, solicitar e receber informação, através da Mesa, de qualquer dos membros da Câmara Municipal, sobre assuntos de interesse para o município, sem autorização do Presidente da Câmara?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q3.10	...que a Assembleia Municipal tenha autonomia financeira e possa inscrever no orçamento municipal, sob proposta da Mesa, as dotações necessárias para o seu funcionamento e representação?	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
--------------	--	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Secção 2. Sobre a Observância do Estatuto do Direito de Oposição

Para o Conselho da Europa a existência de uma Oposição capacitada e responsável é indispensável para assegurar uma efectiva fiscalização da actuação do Governo, para a formulação de políticas alternativas confiáveis e de qualidade, para assegurar transparência e rigor na gestão dos dinheiros públicos e para reestabelecer a confiança dos cidadãos nos actores, processos e instituições públicas. Para tal, é necessário assegurar as condições mínimas para a sua actuação, conferindo à Oposição alguns direitos e deveres.

A Lei n.º 24/98, de 26 de maio, aprovou o Estatuto do Direito de Oposição, assegurando às minorias o direito de constituir e exercer uma oposição democrática, no caso concreto das autarquias locais, aos respetivos órgãos executivos.

O Estatuto confere aos titulares do Direito de Oposição o direito à informação sobre a actuação do Executivo, assuntos de interesse para o município e a execução de deliberações anteriores; o direito à consulta prévia na elaboração das propostas dos respectivos orçamentos e planos de actividade; o direito de se pronunciar e intervir pelos meios constitucionais e legais sobre quaisquer questões de interesse público relevante, bem como o direito de presença e participação em todos os actos e actividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem; e direito de deporem perante quaisquer comissões constituídas para a realização de livros brancos, relatórios, inquéritos, inspeções, sindicâncias ou outras formas de averiguação de factos sobre matérias de relevante interesse nacional, regional ou local.

Neste sentido, gostaria de lhe colocar algumas questões gerais sobre o papel da Oposição na democracia local.

Para as questões que se seguem não há respostas certas ou erradas. Por isso, diga-me apenas aquilo que pensa.

Q4. Em que medida concorda ou discorda que, de um modo geral, os direitos das minorias políticas encontram-se devidamente protegidos pela Lei [Estatuto do Direito de Oposição]?

Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “discordo totalmente” e o 10 significa “concordo totalmente”.

Discordo totalmente										Concordo totalmente		(Não Responde)	(Não Sabe)	
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			77	88

Q5. E em que medida concorda ou discorda que, na prática, os direitos das minorias políticas são respeitados pelo Executivo?

Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “discordo totalmente” e o 10 significa “concordo totalmente”.

Discordo totalmente										Concordo totalmente		(Não Responde)	(Não Sabe)	
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			77	88

Q6. De um modo geral, como classificaria a relação entre o Executivo e a Oposição no seu município?

Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “cooperativa” e o 10 significa “conflitual”.

Cooperativa										Conflitual		(Não Responde)	(Não Sabe)	
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			77	88

Gostaria agora de lhe colocar mais algumas questões sobre a prática da Assembleia Municipal relativamente à observância do Direito de Oposição.

Também para estas questões não há respostas certas ou erradas. Por isso, diga-me apenas aquilo que pensa.

Q7. Diga-me em que medida concorda ou discorda com as seguintes afirmações sobre o modo como o relatório anual de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição deve ser elaborado, discutido e publicitado.

Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “discordo totalmente” e o 10 significa “concordo totalmente”.

		Discordo totalmente										Concordo totalmente			(Não Responde)	(Não Sabe)
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				
Q7.1	Os titulares do Direito de Oposição devem ser ouvidos na elaboração do relatório.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10		77	88	
Q7.2	O relatório deve ser elaborado por um organismo independente, que responde perante a Assembleia Municipal.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10		77	88	
Q7.3	A distribuição do relatório pelos titulares do Direito de Oposição e a sua discussão na Assembleia Municipal deve ser obrigatória.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10		77	88	

Q7.4	O relatório deve estar disponível, no website do município, para discussão pública antes de ser submetido à Assembleia Municipal para discussão e deliberação.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q7.5	A versão final do relatório deve incluir um “Relatório Minoritário” ou uma declaração de posição que exprima a perspectiva dos titulares do Direito de Oposição.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q7.6	O relatório deve ser publicado no website do município, independentemente de outros meios de difusão (DR, Boletim Municipal, lugares de estilo, etc.)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q7.7	O Estatuto do Direito de Oposição deve permitir a aplicação de sanções.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Para terminar pedimos-lhe que preencha alguns dados de caracterização. Salientamos uma vez mais que os dados recolhidos são confidenciais. A presente informação é recolhida para efeitos meramente estatísticos.

C1

Sexo:

Masculino ____

Feminino ____

C2

Ano de nascimento: _____

C3a**Naturalidade:**

- 1) Distrito/Região Autónoma _____
2) Concelho _____

C3b**Residência:**

- 1) Distrito/Região Autónoma _____
2) Concelho _____

C4

Profissão principal quando foi eleito pela primeira vez para a função que agora ocupa:
(descrição completa) _____

C5

Durante quanto tempo (em anos) exerceu essa profissão? ____ Anos

C6**Situação nessa profissão principal:**

Escolha apenas uma opção.

- Trabalhador por conta própria com empregados ____
Trabalhador por conta própria sem empregados ____
Trabalhador por conta de outrem (sector público) ____
Trabalhador por conta de outrem (sector privado) ____
Outra situação _____

C7**Habilitações escolares (Grau mais elevado obtido):**

- Sem grau de escolaridade ____
Ensino básico 1º ciclo ou equivalente (até à 4ª classe) ____
Ensino básico 2º ciclo ou equivalente (5º-6º) ____
Ensino básico 3º ciclo ou equivalente (7º-9º) ____
Ensino Secundário (10º-12º) ____
Ensino médio (exemplo, antigos cursos de enfermagem e de professores) ____
Bacharelato ____
Licenciatura ____
Mestrado ____
Doutoramento ____

C8

Se possui curso superior, explicitar área(s) de estudo: _____

C9

Independentemente de pertencer a uma religião em particular, numa escala de 0 a 10, diria que é uma pessoa...:

Nada religiosa										Muito religiosa	(Não Responde)
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77

C10

Em termos políticos, as pessoas por vezes falam de esquerda e de direita. Onde é que se posicionaria numa escala de 0 a 10, onde 0 significa esquerda e 10 significa direita?

Esquerda										Direita	(Não Responde)
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77

C11

Ocupou algum cargo político antes da sua primeira eleição como Autarca?

Sim ___ (passar para C12)

Não ___ (passar para C13)

C12

Já foi...?

Selecione todas as opções que se aplicam.

Presidente de Junta de Freguesia ou União de Freguesias ___

Vereador de uma Câmara Municipal ___

Presidente de uma Câmara Municipal ___

Membro do Governo Regional ___

Membro da Assembleia Legislativa Regional ___

Ministro(a) e/ou Secretário(a) de Estado ___

Titular de alto cargo público (Gestores público – incluindo SEL – titular de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, membro dos órgãos diretivos dos institutos públicos; titular de cargo de direção superior ou equiparado) ___

Membros dos órgãos permanentes de direção nacional e das Regiões Autónomas dos partidos políticos, com funções executivas ___

C13

Qual a força política pelo qual está eleito atualmente?

- Bloco de Esquerda ____
- CDS-PP ____
- CDU ____
- PAN ____
- Partido Ecologista – Os Verdes ____
- PCP ____
- PPD-PSD ____
- PPM ____
- PS ____
- Outro (Qual?) _____
- Coligação (Qual?) _____
- Grupo de Cidadãos Eleitores ____

C14

Por que distrito foi eleito? _____

C15

Há quanto tempo exerce o cargo que ocupa (em anos consecutivos)? ____ Anos

C16

Está filiado nalgum partido político?

Sim ____ (passar para a C17 e C18)

Não ____ (Fim do questionário)

C17

Qual? _____

C18

Fez parte da organização de juventude do partido (vulgo “Jota”) no qual está filiado?

Sim ____

Não ____

Recordamos que, todas as respostas serão tratadas de forma anónima e confidencial. Os dados serão publicados na forma de estatísticas agregadas, e têm fins exclusivamente académicos.

Muito obrigado pela sua colaboração!

Anexo II – Inquérito por questionário, 2021

 INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo	 LISBOA UNIVERSIDADE DE LISBOA  ICS INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
 Associação Nacional de Assembleias Municipais	 CIDP CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS  FDUL FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE LISBOA

INQUÉRITO DIRIGIDO AOS MEMBROS DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS

Este estudo foi desenvolvido no âmbito de uma parceria entre o Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa), a Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança (EsACT-IPB) e o Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (CIDP-FDUL) e conta com o apoio institucional da Associação Nacional de Assembleias Municipais (ANAM).

O presente inquérito é dirigido aos membros das Assembleias Municipais e tem o duplo propósito:

De recolher dados que integrarão uma dissertação de mestrado em Administração Autárquica da EsACT-IPB, que tem como principal objetivo auscultar as perceções e experiências dos membros das Assembleias Municipais sobre a relação entre executivo e oposição e o grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição;

De avaliar o impacto da pandemia Covid-19 no funcionamento da democracia local, em geral, e das Assembleias Municipais, em particular.

O questionário está organizado em quatro partes:

As **secções 1 e 2**, dizem respeito aos dois objetivos do inquérito supra-referidos e devem ser **preenchidas por todos os membros da Assembleia Municipal**, Presidentes das Assembleias Municipais, Membros e Presidentes de Junta de Freguesia ou de União de Freguesias;

A **secção 3** pretende proceder à recolha de dados sobre o funcionamento das Assembleias Municipais no contexto da pandemia Covid-19 e deve ser **preenchida única e exclusivamente pelos Presidentes das Assembleias Municipais**;

A **secção 4** destina-se à recolha dos dados de caracterização dos inquiridos e, por conseguinte, deve ser **preenchida por todos os membros da Assembleia Municipal**, Presidentes das Assembleias Municipais, Membros e Presidentes de Junta de Freguesia ou de União de Freguesias.

Gostaríamos de salientar que **todas as informações fornecidas no âmbito deste inquérito serão tratadas de forma anónima e confidencial** e os dados apenas serão utilizados para fins estatísticos e sempre de forma agregada.

Informações ou esclarecimentos adicionais poderão ser obtido por e-mail (claudia@ipb.pt) ou por telemóvel (931 425 937).

Muito obrigado pela sua colaboração!

SECÇÃO 1. OBSERVÂNCIA DO ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO

[PREENCHIMENTO APLICÁVEL A TODOS OS INQUIRIDOS]

A existência de uma Oposição capacitada e responsável é indispensável para assegurar uma efectiva fiscalização da actuação do Governo e para a formulação de políticas alternativas. Para tal, é necessário assegurar as condições mínimas para a sua actuação, conferindo à Oposição alguns direitos. Em Portugal, a Constituição e a Lei n.º 24/98, de 26 de maio, que aprovou o Estatuto do Direito de Oposição, reconhecem às forças da oposição um conjunto de direitos, que inclui designadamente o direito à informação e o direito de consulta prévia.

Neste sentido, gostaríamos de lhe colocar algumas questões gerais sobre o papel da Oposição no seu município.

Para as questões que se seguem não há respostas certas ou erradas. Por isso, diga-nos apenas aquilo que pensa.

Q1. Em que medida concorda ou discorda que, de um modo geral, os direitos das minorias políticas encontram-se devidamente protegidos pela Lei [Estatuto do Direito de Oposição]? Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “discordo totalmente” e o 10 significa “concordo totalmente”.

Discordo totalmente											Concordo totalmente		(Não Responde)	(Não Sabe)
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77		88	

Q2. Em que medida concorda ou discorda que, na prática, os direitos das minorias políticas são respeitados pelo Executivo? Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “discordo totalmente” e o 10 significa “concordo totalmente”.

Discordo totalmente											Concordo totalmente		(Não Responde)	(Não Sabe)
00	01	02	03	04	07	06	07	08	09	10	77		88	

Q3. De um modo geral, como classificaria a relação entre o Executivo e a Oposição no seu município? Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “cooperativa” e o 10 significa “conflitual”.

Cooperativa										Conflitual	(Não Responde)	(Não Sabe)
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Gostaríamos agora de lhe colocar mais algumas questões sobre a prática da Assembleia Municipal relativamente à observância do Direito de Oposição.

Também para estas questões não há respostas certas ou erradas. Por isso, diga-nos apenas aquilo que pensa.

Q4. Diga-nos, por favor, em que medida concorda ou discorda com as seguintes afirmações sobre o modo como o relatório anual de avaliação do grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição deve ser elaborado, discutido e publicitado. Escolha a sua resposta neste cartão, em que o 0 significa “discordo totalmente” e o 10 significa “concordo totalmente”.

		Discordo totalmente										Concordo totalmente	(Não Responde)	(Não Sabe)
Q4.1	Os titulares do Direito de Oposição devem ser ouvidos na elaboração do relatório.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q4.2	O relatório deve ser elaborado por um organismo independente, que responde perante a Assembleia Municipal.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q4.3	A distribuição do relatório pelos titulares do Direito de Oposição e a sua discussão na Assembleia Municipal deve ser obrigatória.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q4.4	O relatório deve estar disponível, no <i>website</i> do município, para discussão pública antes de ser submetido à Assembleia Municipal para discussão e deliberação.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q4.5	A versão final do relatório deve incluir um “Relatório Minoritário” ou uma declaração de posição que exprima a perspectiva dos titulares do Direito de Oposição.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q4.6	O relatório deve ser publicado no <i>website</i> do município, independentemente de outros meios de difusão (DR, Boletim Municipal, lugares de estilo, etc.)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q4.7	O Estatuto do Direito de Oposição deve permitir a aplicação de sanções.	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

SECÇÃO 2. O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 NO FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA LOCAL

[PREENCHIMENTO APLICÁVEL A TODOS OS INQUIRIDOS]

Q5. Diga-nos, por favor, em que medida o actual contexto da pandemia Covid-19 afectou diferentes aspectos da qualidade da democracia no seu município, usando para o efeito uma escala de 0 a 10, em que 0 significa “nada afectado” e 10 significa “severamente afectado”.

		Nada afectado										Severamente afectado										(Não Responde)	(Não sabe)		
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	00	01	02	03	04	05	06	07	08			09	10
Q5.1	A participação dos munícipes nas Assembleias Municipais (PARTICIPAÇÃO)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q5.2	A representação das forças políticas nas Assembleias Municipais (REPRESENTAÇÃO)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q5.3	As competências de apreciação e fiscalização atribuídas às Assembleias Municipais (FISCALIZAÇÃO)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q5.4	O cumprimento dos compromissos eleitorais assumidos pelo Executivo (EFICÁCIA)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q5.5	A informação sobre o funcionamento e gestão das Autarquias Locais (TRANSPARÊNCIA)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q5.6	A capacidade do Executivo explicar o alcance das suas políticas e decisões aos munícipes (RESPONSIBILIDADE)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q5.7	A colaboração estreita entre o Executivo e a Assembleia Municipal na resolução de problemas da comunidade (COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q5.8	A tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão (SUBSIDIARIEDADE)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

De seguida, gostaríamos de lhe colocar algumas questões sobre o desempenho do Executivo municipal, o papel de fiscalização da Assembleia Municipal e as práticas de consulta no actual contexto da pandemia Covid-19.

Q6. Como classificaria o grau de informação do Executivo municipal sobre a evolução da Covid-19 no seu município e sobre as medidas excepcionais tomadas? Responda, por favor, utilizando uma escala em que 0 significa “completamente inadequadas” e 10 significa “completamente adequadas”.

		Completamente inadequadas					Completamente adequadas					(Não Responde)	(Não Sabe)	
Q6.1	Sobre a evolução da COVID-19 no município	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q6.2	Sobre as medidas excepcionais tomadas pelo Executivo	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q7. Como classificaria o grau de cumprimento da obrigatoriedade de comunicação do Executivo municipal à Assembleia Municipal sobre as medidas excepcionais tomadas em resposta à Covid-19, sobre a concessão de isenções e sobre a situação financeira do município, no âmbito da Lei n.º 6/2020, de 10 de Abril? Responda, por favor, utilizando uma escala em que 0 significa “pouco satisfatório” e 10 significa “muito satisfatório”.

		Pouco satisfatório										Muito satisfatório	(Não Responde)	(Não Sabe)
Q7.1	Comunicação sobre a possibilidade de contrair empréstimos de curto prazo para o combate à COVID-19 sem autorização prévia da Assembleia Municipal	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q7.2	Comunicação sobre a concessão de isenções de certos tributos sem que haja a aprovação de um regulamento próprio aprovado pela Assembleia Municipal	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88
Q7.3	Informação sobre a actividade e situação financeira do município	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88

Q8. Com que frequência o Executivo municipal consultou os titulares do Direito de Oposição e os órgãos consultivos representativos da sociedade civil sobre as medidas excepcionais tomadas para fazer face aos seus riscos e impactos da COVID-19 no município? Responda, por favor, utilizando uma escala em que 0 significa “pouco frequente” e 10 significa “muito frequente”.

		Pouco frequente											Muito frequente	(Não Responde)	(Não Sabe)
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			
Q8.1	Consulta dos titulares do Direito de Oposição	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88	
Q8.2	Consulta de órgãos representativos da sociedade civil no município (ex. Conselho Local de Acção Social e Conselho Municipal da Juventude)	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88	

SECÇÃO 3. DADOS SOBRE O FUNCIONAMENTO DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS NO ANO DE 2020

[PREENCHIMENTO EXCLUSIVO DOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS]

As Assembleias Municipais, como tantos outros organismos públicos e privados, não ficaram imunes ao actual contexto da pandemia, tendo sofrido algumas alterações e ajustamentos no seu *modus operandi*.

Assim, e considerando a **qualidade de Presidente da Assembleia Municipal**, gostaríamos que nos comunicasse alguns dados sobre o impacto da Pandemia Covid-19 no funcionamento das Assembleias Municipais, de modo a identificar algumas boas práticas e pistas para futuras propostas de reforma.

Para esta secção considere apenas o **período de excepcionalidade, de 9 de Março a 31 de Junho de 2020**.

D1. Em relação ao período de excepcionalidade [9 de Março a 31 de Junho de 2020], indique-nos, por favor, **quantas sessões** ordinárias e extraordinárias de Assembleia Municipal e reuniões de comissões especializadas e de conferência de representantes (caso se aplique) se realizaram **presencialmente, à distância** (por meios telemáticos ou informáticos) e em **modalidade mista** (presencial e online).

Se não tiver informação sobre o número de reuniões realizadas, indique NS – Não sabe.

Caso não existam comissões na Assembleia Municipal que dirige, indique NA – Não aplicável.

		Assembleias Municipais ordinárias		Assembleias Municipais extraordinárias		Conferência de representantes		Comissões especializadas	
		Realizadas	A realizar	Realizadas	A realizar	Realizadas	A realizar	Realizadas	A realizar
D1.1	Presenciais								
D1.2	À distância								
D1.3	Modalidade mista								

D2. Gostaríamos de lhe colocar algumas questões quanto ao modo de funcionamento das sessões de Assembleia Municipal à distância durante o período de excepcionalidade [9 de Março a 31 de Junho de 2020]:

		Sim	Não	(Não sabe)	(Não aplicável)
D2.1	As sessões foram realizadas com visualização em directo e em aberto para o público em geral				
D2.2	As sessões foram gravadas e disponibilizadas na internet				
D2.3	O período de intervenção do público foi realizado à distância e em directo mediante inscrição prévia				
D2.4	As convocatórias e os documentos de suporte para as sessões de Assembleia Municipal foram disponibilizados electronicamente e em formato digital				

D3. (Caso tenha respondido sim à questão D2.2) Como foram disponibilizadas as sessões na Internet? (Pode escolher mais do que uma resposta.)

D3.1 Portal do município.....

D3.2 Youtube

D3.3 Vimeo

D3.4 Redes sociais.....

D3.5 Outro: Qual? _____

D3.6 Não sabe

D4. (Caso tenha respondido sim à questão D2.4) Como foram feitas as convocatórias e a disponibilização dos documentos para as reuniões à distância das sessões ordinárias e extraordinárias de Assembleia Municipal e das comissões especializadas e de conferência de representantes? (Pode escolher mais do que uma resposta.)

D4.1 E-mail pessoal.....

D4.2 E-mail institucional

D4.3 Portal do Município

D4.4 Plataforma de intranet.....

D4.5 Outro: Qual? _____

D4.6 Não sabe

D5. Como foi assegurada a realização à distância das sessões ordinárias e extraordinárias de Assembleia Municipal e reuniões de comissões especializadas e de conferência de representantes?

D5.1 Por meios telemáticos ou informáticos....._____. Por favor, especificar o tipo de programa/plataforma utilizada (e.g. microsoft teams, zoom, skype, google meet,...):_____

D5.2 Por meios alternativos....._____. Por favor, especificar: _____

D6. Como foi assegurada a intervenção dos cidadãos no período de intervenção do público?

D6.1 Por meios telemáticos ou informáticos....._____. Por favor, especificar o tipo de programa/plataforma utilizada (e.g. microsoft teams, zoom, skype, google meet,...):_____

D6.2 Por meios alternativos....._____. Por favor, especificar: _____

D7. A Assembleia Municipal que representa paga senhas de presença pela participação em:

		Sim	Não	(Não sabe)	(Não aplicável)
D7.1	reuniões de comissões especializadas				
D7.2	reuniões de conferências de representantes				

D8. Durante o período de excepcionalidade [9 de Março a 31 de Junho de 2020] foram pagas senhas de presença pela participação nestas reuniões?

		Sim	Não	(Não sabe)	(Não aplicável)
D8.1	sessão ordinária				
D8.2	sessão extraordinária				
D8.3	reuniões de comissões especializadas				
D8.4	reuniões de conferências de representantes				

D9. A Câmara Municipal apresentou publicamente algum relatório que sintetizasse as medidas excepcionais de combate à Covid-19?

Sim....._____

Não....._____

Não sabe....._____

D10. O portal do seu município contém informação detalhada sobre as medidas excepcionais de combate à Covid-19 tomadas pelo Executivo municipal, os seus beneficiários e os montantes que lhe estão associados?

Sim, toda a informação..... _____

Sim, mas parcialmente apenas _____. Por favor, especifique: _____

Não..... _____

Não sabe..... _____

SECÇÃO 4. DADOS SOBRE O PERFIL DO INQUIRIDO

[PREENCHIMENTO APLICÁVEL A TODOS OS INQUIRIDOS]

Para terminar pedimos-lhe que preencha alguns dados de caracterização. Salientamos uma vez mais que os dados recolhidos são confidenciais. A presente informação é recolhida para efeitos meramente estatísticos.

C1

Sexo:

Masculino ____

Feminino ____

C2

Ano de nascimento: _____

C3

Situação profissional (escolha apenas uma opção):

Trabalhador por conta própria com empregados ____

Trabalhador por conta própria sem empregados ____

Trabalhador por conta de outrem (sector público) ____

Trabalhador por conta de outrem (sector privado) ____

Outra situação: Qual? _____

C4

Habilitações escolares (grau mais elevado obtido):

Ensino básico 1º ciclo ou equivalente (até à 4.ª classe) ____

Ensino básico 2º ciclo ou equivalente (5.º-6.º) ____

Ensino básico 3º ciclo ou equivalente (7.º-9.º) ____

Ensino Secundário (10.º-12.º) ____

Ensino médio (exemplo, antigos cursos de enfermagem e de professores) ____

Bacharelato ____
Licenciatura ____
Mestrado ____
Doutoramento ____

C5

Em termos políticos, as pessoas por vezes falam de esquerda e de direita. Onde é que se posicionaria numa escala de 0 a 10, onde 0 significa esquerda e 10 significa direita?

Esquerda										Direita	(Não Responde)
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77

C6

É presidente da Mesa da Assembleia Municipal?

Sim ____

Não ____

C7

Qual o seu estatuto de membro da Assembleia Municipal?

Membro por inerência da AM (Presidente de Junta de Freguesia ou União de Freguesias) ____

Membro eleito da AM (Deputado da Assembleia Municipal) ____

C8

Há quanto tempo exerce o cargo para o qual foi eleito (em anos consecutivos)? ____Anos

Recordamos que, todas as respostas serão tratadas de forma anónima e confidencial. Os dados serão publicados na forma de estatísticas agregadas, e têm fins exclusivamente académicos.

Muito obrigado pela sua colaboração!