

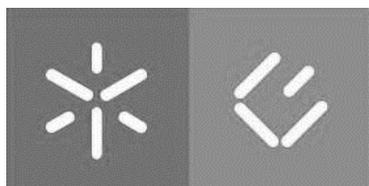
Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Sara Filipa Xavier Júnior

O Processo de Adoção e
Implementação do Orçamento
Participativo – Os casos de Braga e
Guimarães.

Dissertação de Mestrado em
Administração Pública
Área de Especialização em Gestão
Pública

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando
Tavares



Universidade do Minho

Mestrado de Administração Pública

Sara Filipa Xavier Júnior

**O Processo de Adoção e Implementação do
Orçamento Participativo:**

- Os Casos de Braga e Guimarães

Orientador: Professor Doutor António Fernando Tavares

outubro 2015

Declaração

Nome: Sara Filipa Xavier Júnior

Endereço eletrónico: sara.x.junior@hotmail.com

Título da dissertação: O Processo de Adoção e Implementação do Orçamento Participativo - Os Casos de Braga e Guimarães

Orientadora: Professor Doutor António Fernando Tavares

Ano de Conclusão: 2015

Designação do Mestrado: Mestrado em Administração Pública – Gestão Pública

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ___ / ___ / _____

Sara Filipa Xavier Júnior

Resumo

O objeto desta investigação é o Orçamento Participativo. Este representa a tentativa de atingir um maior envolvimento dos cidadãos na democracia, porque permite a discussão e a elaboração de parte do orçamento local de forma participada, verificando-se, deste modo, a aproximação aos anseios e necessidades dos munícipes.

O desenvolvimento deste trabalho processa-se em três etapas. Em primeiro lugar, elaboramos a descrição teórica do instrumento Orçamento Participativo (OP), tendo em vista identificar os processos que lhe estão associados e as etapas que lhe são inerentes. De seguida debatemos igualmente, quer as mudanças produzidas na administração local, quer as geradas na conduta ou na responsabilização dos eleitos locais. Por último, tentamos aferir do impacto que a participação no OP tem na vida dos cidadãos.

Com base na revisão de literatura, desenvolvemos um conjunto de hipóteses relacionando os processos identificados, a nível teórico, como sendo capazes de contribuir para o sucesso na adoção e implementação do OP. Estas hipóteses foram testadas recorrendo ao estudo dos casos de orçamentação participada em Braga e Guimarães.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Transparência, Democracia Participativa.

Abstract

The purpose of this research is Participatory Budgeting. This is an attempt to achieve greater citizen involvement in democracy allowing the discussion and preparation of local budget in a participative way, resulting in an approximation to the expectations and needs of citizens.

The development of this study proceeds in three phases. First, we carried out a theoretical description of the instrument Participatory Budget (PB), identifying processes and stages associated with it. Then, we discuss the impacts of PB on local administration and the accountability of local elected representatives. Finally, we try to measure the perception of the impact that participation in the OP has on people's lives.

Based on the literature review, we develop a set of hypotheses theoretically relating the identified processes as capable of contributing for the success in the adoption and implementation of the OP. We tested these hypotheses using case studies of participatory budgeting in Braga and Guimarães.

Keywords: participatory budgeting, transparency, participatory democracy

Índice

| | |
|---|-----------------|
| RESUMO | III |
| ABSTRACT | IV |
| ÍNDICE DE SIGLAS | VII |
| CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO AO ESTUDO | 1 |
| 1.1. PERTINÊNCIA DO ESTUDO | 2 |
| 1.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 4 |
| 1.3. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO | 5 |
| | |
| <u>PARTE I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO</u> | <u>7</u> |
| | |
| CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA | 7 |
| 2.1. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DA ESTRUTURA À CONJUNTURA | 8 |
| 2.2. TIPOLOGIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO | 18 |
| 2.3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNDO | 23 |
| 2.3.1. O Orçamento Participativo na América Latina | 26 |
| 2.3.2. O Orçamento Participativo na Europa e na América do Norte | 30 |
| 2.3.3. O Orçamento Participativo em África | 37 |
| 2.3.4. O Orçamento Participativo na Ásia: | 42 |
| 2.4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL – O CASO DE PORTO ALEGRE | 46 |
| CAPÍTULO III: CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO | 55 |
| 3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOPOLÍTICA E ECONÓMICA EM PORTUGAL | 58 |
| 3.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PODER LOCAL EM PORTUGAL | 61 |
| 3.2.1. Reforma Administrativa a emergência de novos pressupostos Locais | 65 |
| 3.2.2. Administração Pública enquanto Administração recetiva ao cidadão | 67 |
| 3.2.3. O OP enquanto nova atribuição das Autarquias Locais | 71 |
| CAPÍTULO IV: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EMPORTUGAL - O CASO DE GUIMARÃES E DE BRAGA | 74 |
| 4.1. ENQUADRAMENTO E CONTEXTUALIZAÇÃO | 74 |
| 4.2. AS EXPERIÊNCIAS PORTUGUESAS | 75 |
| 4.2.1. Distribuição do OP em Portugal | 76 |
| 4.2.2. Palmela | 84 |
| 4.2.3. S. Brás de Alportel | 85 |
| 4.3. DISTINÇÃO ENTRE OP CONSULTIVO E OP DELIBERATIVO | 88 |
| 4.4. ESTUDOS DE CASO | 90 |
| 4.4.1. Cidade de Braga | 90 |
| 4.4.2. Cidade de Guimarães | 91 |
| 4.5. ESTRUTURA DO OP | 91 |
| 4.5.1. Estrutura do Orçamento Participativo em Braga | 91 |
| 4.5.2. Estrutura do Orçamento Participativo em Guimarães | 94 |
| 4.6. O MÉTODO PARTICIPATIVO | 97 |
| 4.6.1. Ciclo do Orçamento Participativo de Braga | 97 |
| 4.6.2. Ciclo do Orçamento Participativo de Guimarães | 99 |

| | |
|--|------------|
| 4.7. ANÁLISE COMPARATIVA - ENTRE GUIMARÃES E BRAGA. | 100 |
| PARTE II: ESTUDO EMPÍRICO | 101 |
| CAPÍTULO V: METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO | 102 |
| 5.1. CARACTERIZAÇÃO | 102 |
| 5.2. OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONCEITOS | 103 |
| 5.2.1. Definição dos Domínios | 104 |
| 5.3. MÉTODOS DE PESQUISA | 125 |
| 5.4. AMOSTRA E RECOLHA DE DADOS | 126 |
| 5.5. ANÁLISE DE DADOS | 127 |
| 5.5.1. Análise de Conteúdo | 127 |
| CAPÍTULO VI: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS EMPÍRICOS | 157 |
| 6.1. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 157 |
| CAPÍTULO VII: CONCLUSÕES | 162 |
| 7.1. CONCLUSÕES | 162 |
| 7.2. LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS | 164 |
| 7.3. CONTRIBUTO ESPERADO | 165 |
| 7.4. RESULTADOS ESPERADOS | 166 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 167 |
| ANEXOS | 177 |

Índice de Siglas

- **AF** – Assembleia de Freguesia
- **ACIG** - Associação Comercial e Industrial de Guimarães
- **ANMP** – Associação Nacional de Municípios Portugueses
- **AM** – Assembleia Municipal
- **AP** – Assembleia Participativa
- **ASSOAL** - Associação Educacional para a Promoção do Orçamento Participativo nos Camarões (Educational Association from Cameroon promoting participatory budgets).
- **CEAL** – Carta Europeia da Autonomia Local
- **CM** – Câmara Municipal
- **COP** – Conselho do Orçamento Participativo
- **CRC** – Coordenação de Relações com a Comunidade
- **CRP** – Constituição da República Portuguesa
- **FMI** – Fundo Monetário Internacional
- **GAPLAN** – Gabinete de Planeamento
- **MDP/CDE** - Movimento Democrático Português - Comissão Democrática Eleitoral
- **MDP/MDP-ESA** - Parceria para o Desenvolvimento Municipal (Municipal Development Partnership¹).
- **OCDE** – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
- **ONG** – Organização não-governamental
- **ONU-HABITAT** - Programa Habitat das Nações Unidas (United Nations Human Settlements Programme).
- **ONU** - Organização das Nações Unidas
- **OP** – Orçamento Participativo
- **PAEF** - Programa de Assistência Económica e Financeira
- **PC** – Presidente da Câmara
- **PGU-ALC** - Programa de Gestão Urbana para a América Latina e as Caraíbas (programa das Nações Unidas no âmbito da UN-HABITAT)

¹ Esta organização está ligada à UN-HABITAT; divide-se em duas partes: uma internacional (MDP) e outra destinada aos países africanos de língua inglesa (MDP-ESA - Municipal Development Partnership – East Southern Africa)

- **PPD** – Partido Popular Democrático
- **PT** – Partido dos Trabalhadores
- **UAMPA** – União das Associações de Moradores de Porto Alegre
- **UNDP** - Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (United Nations Development Programme).
- **UDP** – União Democrática Popular
- **URBACT** - Programa da União Europeia para o desenvolvimento sustentável das cidades
- **URBAL** - Programa da União Europeia de apoio à cooperação municipal entre a Europa e a América Latina

CAPÍTULO I
INTRODUÇÃO AO ESTUDO

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO AO ESTUDO

1.1. Pertinência do Estudo

Muitos autores são de opinião que se torna imperativo encetar um conjunto de reformas e mudanças de base, pois a Administração Pública nacional é caracterizada pelo centralismo decisório e pela burocracia excessiva, o que se revela na expressão de que a Administração Pública é “desmesuradamente grande e ineficaz” (Carapeto & Fonseca, 2005: 23), e lida, cada vez mais, com mais amplas competências e com maior exigência imposta, quer pelo descontentamento social, quer pela existência de uma sociedade civil cada vez mais informada.

Urge, nesta perspetiva, a aplicação de uma gestão participada a todos os níveis da decisão, consubstanciada na administração recetiva, ou seja, na administração ao serviço do cidadão (Bilhim, 2001). Esta traduz-se no envolvimento dos cidadãos na vida política e cívica para resolução concertada dos seus problemas, em particular ao nível das Autarquias Locais.

Procuo defender, nesta perspetiva, como projeto para a dissertação, a seguinte temática: “Determinantes do sucesso da adoção e implementação do Orçamento Participativo – os casos de Braga e Guimarães”. Neste sentido, tentarei responder às seguintes questões de investigação, Que fatores influenciam a participação dos cidadãos no processo do OP? e Quais os determinantes institucionais de uma implementação bem-sucedida?

A procura de respostas para as questões referenciadas orientará a revisão de literatura que serve de base à presente investigação.

A análise empírica é baseada num estudo de caso comparando a adoção e implementação do OP em duas cidades (Guimarães e Braga). A escolha de Guimarães assenta sobretudo no facto de, em Outubro de 2014, o processo de OP ter sido anulado por fraude. Em Braga houve, em 2007, uma experiência falhada de OP, “por iniciativa do presidente da Câmara Municipal, o Engenheiro Mesquita Machado. Adotou-se, no ano de 2007, o OP” (Gomes & Costa & Gomes, 2013:122), e procura-se agora, após a mudança do Executivo Municipal, voltar a tentar a implementação desta forma de participação direta dos cidadãos.

A opção por este tema assentou, sobretudo, na confluência da minha formação de base em Ciência Política com o Mestrado em Administração Pública, visto que o Orçamento Participativo é considerado um instrumento de Democracia Direta, em que os cidadãos são chamados a intervir na gestão local, isto é, em que é proporcionada ao cidadão uma nova ferramenta democrática para a escolha de opções a prosseguir a nível local.

É necessário determinar a importância atual e futura do OP nas sociedades civilizadas, na medida em que este, apesar de os primeiros ensaios terem emergido há mais de vinte anos, se ter tornado, nas duas últimas décadas, numa ferramenta de democracia participativa sem precedentes.

Com o OP a sociedade civil acredita que, por via da participação local, pode fazer a diferença, tendo o poder político e os autarcas assumido novas funções na democracia moderna. Esta consubstancia-se na tripla proximidade de relações entre a vida política, a autarquia local e o cidadão enquanto elemento da sociedade civil, empenhado na participação e discussão dos assuntos políticos locais. Com o OP passa a haver partilha de sinergias entre os municípios e a população, o que se traduz num melhor desempenho da máquina administrativa e na melhoria da qualidade da democracia local. Trata-se de um processo em “permanente construção, no qual as reavaliações constantes do Executivo e da comunidade possibilitam ampliar, na prática, a democratização obtida até o momento” (Vitale, 2004:9).

É pois possível, graças ao OP, estimular a dinâmica da participação (reuniões com os cidadãos, Assembleias Municipais, entre outras), como forma de definição das políticas públicas e de opções para problemas existentes a nível local. Para tal, dever-se-á determinar uma orgânica sustentada em medidas objetivas que possibilitem designar uma hierarquia de agregação de interesses acerca da disposição dos fundos orçamentais, permitindo a implementação de decisões que manifestem os interesses dos cidadãos, o que, em última instância, se materializa na gestão conjunta dos recursos públicos.

O OP deverá traduzir decisões conjuntas dos cidadãos, permitindo a corresponsabilização política (*accountability*), através do exercício regular e legal do controlo público sobre o Estado. Tal objetivo está presente na dinâmica do OP de Porto Alegre (Brasil), em que a corresponsabilização política cria entraves, “tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos, como para a tradicional troca de favores (individual ou coletiva) que caracteriza o fenómeno clientelista” (Feddozi, 1998:17).

Por via do OP é possível melhorar as relações administrativas e políticas entre o Estado e os cidadãos. As decisões orçamentais são decisões políticas fulcrais, demasiado importantes para serem manipuladas pelo mecanismo de troca de favores das clientelas políticas, que controlam, de forma discreta, a implementação do orçamento, “seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais, mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais ou privados” (Fedozzi, 1998:16).

Por via do OP é possível melhorar as relações administrativas e políticas entre o Estado e os cidadãos. As decisões orçamentais são decisões políticas fulcrais, demasiado importantes para serem manipuladas pelo mecanismo de troca de favores das clientelas políticas, que controlam, de forma discreta, a implementação do orçamento, “seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais, mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais ou privados” (Fedozzi, 1998:16).

1.2. Procedimentos Metodológicos

Depois de determinado o primeiro plano, procedeu-se à definição dos procedimentos teórico-metodológicos. Neste sentido, tendo em conta os objetivos e as questões de investigação que norteiam o presente estudo, pareceu-nos mais pertinente e adequado o recurso a uma abordagem metodológica de natureza qualitativa. Conjuntamente será também realizada a análise de dados estatísticos secundários, disponíveis na imprensa, em relatórios e em sistemas de acompanhamento do OP.

A pesquisa será realizada tendo por base consultas a diversas páginas da internet, nacionais ou internacionais, específicas do tema, e ainda a páginas institucionais das duas cidades em estudo (onde se procuram resultados e informações acerca da estrutura do OP, de forma clara e de acordo com a atualidade).

São igualmente do nosso interesse, estudos bibliográficos em artigos, livros e outras dissertações, fazendo-se sempre a referência – com o respetivo autor, título e data. A revisão de literatura debateu os modelos conceituais usados ao longo da investigação, ou seja, conceitos de democracia representativa, cultura política, transparência e cidadania.

Pretende-se, através do estudo destes conceitos, formar um padrão de análise para o fenómeno que estamos a estudar.

Importa ainda ressaltar neste ponto que, devido à escassa informação disponível nos livros, tivemos como suporte a grande parte da investigação a informação disponível na Web devido ao facto de esta ser atualizada e, na maior parte das vezes, exclusiva. São exemplo disso os sítios dos municípios que são, por norma, a única fonte atualizada de toda a informação acerca da dinâmica de implementação e execução do OP no município.

Todavia, este tipo de recolha de informação permite-nos, desde já, apontar algumas limitações que lhe são inerentes, tais como o carácter volátil e célere da informação, que pode ter como consequência a recolha de informação desatualizada.

Podemos ainda apontar outra limitação que se prende com a desativação ou alteração do endereço dos sítios de onde extraímos informação, e que põe em causa a fiabilidade desta, visto que não é possível voltar a consultá-la.

No que respeita à recolha de dados, esta seguiu uma forma metódica e disciplinada, tendo como ponto de partida, para o enquadramento cronológico do objeto de estudo, a análise dos aspetos históricos do OP, mais concretamente o caso pioneiro de Porto Alegre. Já no caso português deparamo-nos com dificuldades, nomeadamente com a escassez de informação existente. Contudo, tentamos colmatar este défice de informação com pesquisas no terreno, entrevistas e consulta dos sítios oficiais das respetivas Câmaras.

1.3. Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está estruturada em duas partes – enquadramento teórico e estudo empírico – que se subdividem em seis capítulos. A organização da dissertação e a respetiva introdução ao estudo é realizada no capítulo I, procedendo-se, após a apresentação do tema, à justificação e explicação da pertinência deste.

No segundo capítulo, para melhor perceção da origem do OP é efetuada uma breve nota histórica, onde é dado especial relevo ao caso de Porto Alegre, explicando-se a sua estrutura e o ciclo do seu Orçamento Participativo. Este capítulo corresponde à revisão bibliográfica, onde se pretende enumerar os conceitos e os estudos com maior relevância

já realizados, sendo nosso objetivo fazer o ponto da situação do problema da investigação e enquadrar as hipóteses do estudo associadas a esses mesmos conceitos.

No capítulo III, é realizada a contextualização do objeto de estudo a nível do poder local em Portugal, para posteriormente posicionar o problema da investigação, no caso específico português, mais precisamente, das cidades de Braga e Guimarães.

A segunda parte – estudo empírico – começa com o capítulo onde se apresenta o desenho e a operacionalização da investigação. É ainda realizada a recolha e análise dos dados através de entrevistas presenciais aos responsáveis técnicos e políticos do OP de Braga e Guimarães, e aos Presidentes de Junta de Freguesia, e ainda aos proponentes de projetos vencedores e perdedores.

Por fim, expõem-se as principais conclusões e limitações do presente estudo, e ainda as perspetivas de investigação futura.

PARTE I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO II

REVISÃO DA LITERATURA

CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo pretende-se definir os conceitos e rever os estudos já realizados com maior relevância para o nosso objeto de estudo, sendo nosso objetivo fazer o ponto da situação do problema de investigação e enquadrar as hipóteses do estudo associadas a esses mesmos conceitos.

É nosso interesse fazer o enquadramento do tema em estudo através de uma análise dedutiva, do geral para o particular. Como tal, partiremos da análise da aplicação do OP na América do Norte, em África, na Ásia e na América Latina, e, neste último caso, mais concretamente no Brasil. Depois do enquadramento geral é nosso objetivo passar ao estudo particular, quer a nível do contexto local Português, quer a nível do contexto específico do OP, fazendo uma nota histórica do OP em Portugal.

2.1. O Orçamento Participativo: da Estrutura à Conjuntura

“A ideia e a implementação do OP têm início a partir de 1989 no governo municipal da cidade de Porto Alegre (Brasil), liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ainda que rapidamente se estenda a diversos governos locais deste e de outros países latino americanos, como Montevideu ou Buenos Aires”² (Abascal, 2004:11).

A disseminação do OP iniciou-se com modelo da cidade de Porto Alegre que resultou de uma tentativa de conjugação entre os princípios da democracia participativa e a democracia representativa. A literatura veio aprofundar e destacar esta prática sendo vários os contributos teóricos para a definição de Orçamento Participativo.

De acordo com Nelson Dias, “O OP constitui uma nova forma de governação, assente na participação direta dos cidadãos, através de amplos processos de consulta e/ou codecisão, na definição das prioridades de investimento do orçamento público para um determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas e do território” (Dias, 2008:7).

É digno de atenção o facto de - em grande parte das sociedades contemporâneas com diferentes sistemas políticos e com culturas diversas - ser possível vislumbrar a concretização do OP. Passamos a explicar este argumento através das diferenças que

² Tradução Livre.

existem a nível das características de participação, levadas a cabo pelos cidadãos, nos países que comportam sistemas políticos e culturas diferentes.

No Brasil, a participação é assumida enquanto direito universal, que pode ser levado a cabo de forma direta, individual e voluntária, e não forçosamente através de organizações da sociedade. Ou seja, parte-se do pressuposto de que não é obrigatório fazer parte de qualquer tipo de organização para ter voz ativa no processo. Em muitos casos, este tipo de participação também é valorizado na Europa (Espanha, por exemplo).

Em algumas cidades europeias, e em muitas cidades latino-americanas, o ónus da participação assenta no estímulo à participação dos cidadãos através dos representantes das organizações existentes. Há também sistemas “mistos” auxiliados por organizações de bairros, como é o caso do Equador (Cuenca) e o Peru (Villa El Salvador) (Cabannes, 2009: 71).

De acordo com Yves Cabannes, não existe uma definição unívoca de OP, na medida em que este assume formatos díspares de região para região, definindo o OP enquanto “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis” (Cabannes, 2009: 21), para uma determinada jurisdição.

Segundo Yves Sintomer et al. (2012), o OP serve como um instrumento de democratização da sociedade, permitindo o desenvolvimento da democracia e o fortalecimento da sociedade civil. Verifica-se, em alguns casos, a sua utilização com o objetivo de produzir uma abertura inicial em estruturas e sistemas excessivamente fechados, e ainda como uma forma de combate à corrupção. Como tal, Sintomer defende que o OP deveria emergir na sociedade como um instrumento apropriado para um diálogo global, isto é, tendo em atenção “a diversidade de contextos em que aparece e as formas de que se reveste”. Isto, na medida em que um conhecimento mais amplo dos múltiplos processos e das suas origens nos possibilitam um melhor entendimento da sociedade do país, região ou cidade em que eles decorrem. Neste sentido é proposta uma definição de OP assente em cinco critérios (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008, 2011):

- 1) A vertente orçamental e/ou financeira deve ser discutida; o orçamento participativo lida com recursos escassos.

- 2) O envolvimento no processo tem que ser feito a nível de cidade, ou de um departamento (descentralizado), com órgãos eleitos e com algum poder na administração; a dimensão de bairro não é suficiente.
- 3) O processo tem que ter momentos (e práticas), repetidos; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um orçamento participativo.
- 4) O processo tem de incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura das reuniões dos corpos administrativos ou políticos aos cidadãos não é um orçamento participativo.
- 5) A prestação de contas, aquando da apresentação de resultados, é essencial.

Marta Nunes da Costa afirma que, para além do nível local, o OP pode ser ampliado e empregue a nível regional e até nacional, visto que cumpre um papel decisório na conduta das democracias, ou seja, modifica os mecanismos e condições de participação. Tem uma capacidade que transpõe e supera a reflexão, a deliberação e a tomada de decisão no que toca à distribuição de dinheiro em obras públicas numa cidade ou município, podendo assumir um papel decisivo na reconfiguração das democracias para o século XXI (Sintomer et al. 2012).

Segundo Cabannes, o OP é composto por princípios básicos que norteiam a Lei do OP no Peru. São eles: “participação, transparência, igualdade, tolerância, eficiência e eficácia, imparcialidade, competitividade, e respeito pelo que for acordado” (Cabannes, 2009: 41).

Para Boaventura de Sousa Santos, o OP é um procedimento regulamentado de intervenção permanente na gestão dos municípios. No que respeita ao caso da sociedade e da política do Brasil, predominava um modelo de dominação oligárquico, burocrático e patrimonialista, sedimentado numa grande tradição de política autoritária. Nesta, a sociedade civil assumia um papel subalterno (em relação ao Estado), a par de fortes entraves no que respeita à execução dos direitos democráticos, à livre participação da população, e ainda à construção da cidadania.

Segundo Gabriel Abascal, o OP de Porto Alegre tem grande relevância no âmbito da gestão pública local e assume extrema importância no que respeita à criação de estatutos em algumas cidades da América Latina. Este autor sustenta que o OP tem uma importância principalmente política, no entanto as suas características técnicas são

também relevantes como instrumento de gestão pública, mas o nascimento dos OP' s em algumas das mais importantes cidades da América Latina teve como causa a importância política, e não as características técnicas do OP. De sublinhar como exemplo a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, nomeadamente através do parágrafo 1 ° do artigo 116, que declara literalmente que “fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento do plano plurianual, de diretrizes orçamentarias e do orçamento anual.”

Importa ainda ressaltar que, para Boaventura de Sousa Santos, o OP é encarado como uma estrutura e/ou um processo de participação da comunidade, alicerçado em três grandes princípios e num grupo de instituições que operam enquanto canais de participação permanente e regular da população, apoiada no processo de tomada de decisões do governo municipal. Os três princípios compreendem:

- a) Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, um estatuto ou uma prerrogativa especiais;
- b) A participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regime interno é determinado pelos participantes;
- c) Os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo, baseado numa combinação de «critérios gerais» - critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de «critérios técnicos» - critérios de viabilidade técnica ou económica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo (Santos, 2002:26).

Figura 1: O Ciclo do Orçamento Participativo em Porto Alegre.



Fonte: Santos, Boaventura de Sousa (2002) “Democracia e Participação – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Coimbra, Edições Afrontamento.

Em síntese, para Boaventura Sousa Santos, o objetivo primordial do OP é estimular uma dinâmica apoiada na gestão concertada e conjunta dos fundos de responsabilidade governativa e orçamental, no que respeita à real execução dessas decisões.

Leonardo Avritzer defende que “O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (Avritzer, 2003: 4), propondo uma definição de OP assente em quatro elementos caracterizadores, que passamos a destacar:

1. O OP é a cedência do poder, por parte dos órgãos governativos, para que possa haver um processo representativo que dá voz ao cidadão. A soberania passa para as mãos das populações locais, que abordam/debatem temas universais, onde cada cidadão tem igual poder de deliberação, sobre as várias temáticas.

2. O OP implica a implementação e representação de métodos da tradição democrática participativa, pois possibilita a participação dos cidadãos locais, independentemente de estes participarem individualmente ou em coletividade.
3. O OP não é no entanto completamente livre, pois existe uma regulação por parte dos órgãos soberanos que definem as regras da participação social.
4. O OP caracteriza-se por uma tentativa de utilizar e distribuir os recursos públicos de uma forma mais correta; esta distribuição varia de cidade para cidade, cada órgão local tem o poder de decidir quais os critérios a usar nessa distribuição, isto é, quais as verbas públicas resultantes do orçamento, que estão disponíveis e para que sectores. Por regra os sectores mais carenciados, segundo a opinião pública, isto é, aqueles que têm uma maior carência no acesso a bens públicos, têm prioridade nas verbas orçamentais e conseguem verbas maiores.

Este autor, a par de outros contributos teóricos, tais como os de Zander Navarro, Brian Wampler, Rebeca Abbers, entre outros, reconhecem a importância que o OP conquistou nos debates sobre a teoria democrática, defendendo a pertinência deste em três tipos de debates: no da relação entre a sociedade civil e a democracia local, no do desenho das instituições e por último, no do aprofundamento da democracia (Avritzer, 2003: 6).

É neste contexto de aprofundamento de democracia e renovação democrática, por parte dos governos locais, que Gabriel Abascal defende a plena cidadania através da criação de instrumentos que “relegitimem” a tomada de decisões políticas dos governantes, passando a chamar ao processo de decisão os sectores excluídos, tal como vêm defendendo diversos autores.

Muitos governos locais têm vindo a tornar-se um modelo de participação democrática, e têm utilizado o seu papel político na sociedade para pressionarem uma alteração a nível político global, pois só assim se consegue garantir a cidadania e a participação de certos grupos de pessoas da sociedade. O papel dos agentes políticos locais é de extrema importância, mas a cidadania total só será possível através da criação de medidas por parte dos governos, que iniciem esta participação primeiramente a nível local (Abascal, 2004:2).

Abascal defende que, no fundo, o OP é uma tentativa de superação dos elementos de crise que subsistem nos sistemas políticos mais desenvolvidos, observando, para tal, as novas experiências políticas democráticas realizadas nos países periféricos. Para Abascal, os

países mais desenvolvidos têm um grande interesse pelos problemas de governação, e conseqüentemente em encontrar soluções para esses mesmos problemas. Devido a isso, estes países têm tendência a analisar as novas experiências políticas democráticas postas em prática nos países periféricos, para dessa análise conseguirem ultrapassar as possíveis crises que possam vir a surgir nos seus países ditos mais desenvolvidos (Abascal, 2004:4).

Segundo Avritzer existem quatro características essenciais para a existência do OP, designadamente: a vontade política; a densidade associativa; os elementos do desenho institucional e a capacidade administrativa e financeira para implementar a proposta (Avritzer, 2003:5).

De acordo com o estudo deste autor na cidade de Chapecó em Santa Catarina (Brasil), graças à vontade política foi possível a introdução do OP, o que permitiu alterar as práticas administrativas mais tradicionais nesta cidade mais rural. O OP é um desenho deliberativo “Porque institui um processo racional de tomada de decisão e (...) uma forma de aumento do poder das bases na forma como ele liga ação e discussão” (Fung & Wright, 2002). Assim, no caso de Porto-Alegre, a democracia reflete-se no fortalecimento político-eleitoral da administração, bem como no aumento da participação no OP.

Relativamente à densidade associativa e a sua relação com o sucesso do OP, o autor em relação à experiência de Porto Alegre, verificou que o associativismo comunitário é relevante em duas perspetivas: na capacidade de democratizar a relação entre a sociedade civil e o Estado – por via de um crescimento permanente na participação no OP, e na capacidade de “forjar” o sucesso inicial da proposta participativa. Importa ainda ressaltar que, no caso de Porto-Alegre, o associativismo teve um papel importante na diminuição de corrupção e troca de favores na alocação de bens públicos. Deste modo, devido ao papel das associações, como as associações de moradores, foi possível que o OP se tornasse o método dominante de alocação de recursos públicos na cidade.

Quanto ao desenho institucional para Avritzer o sucesso da experiência de Porto-Alegre deve-se ao desenho institucional do OP. Defende, ainda conjuntamente com Marcelo K. Silva e Bairle, o argumento de que o OP de Porto Alegre deve incluir práticas dos movimentos comunitários – como o “redesenho” das regiões administrativas e assembleias regionais, em concordância com a dinâmica desses mesmos movimentos. Assim, o desenho institucional comporta a adequação das regiões da cidade ao processo deliberativo através da capacidade de “redesenhar” as regiões da cidade; a capacidade de

criar novas instituições (por exemplo, o CROP) e de introduzir as assembleias regionais conciliando-as com a forma do conselho.

A capacidade administrativa e financeira está relacionada com a capacidade administrativa de implementar as deliberações do OP e com a capacidade redistributiva. Ao analisar estas duas variáveis, Adalmir Marquetti parte de um conjunto de fatores que se relacionam com a desigualdade social das cidades brasileiras. Desta forma, demonstra que os investimentos dos Planos de Investimento (PI) têm maior presença nas regiões onde a pobreza está concentrada, o que corrobora a ideia de que “os atores sociais quando devidamente munidos da capacidade de deliberação conseguem identificar as lacunas distributivas na sociedade e agir de forma a corrigi-las” (Avritzer, 2003:16).

O funcionamento da máquina administrativa é tanto melhor, quanto maior for o envolvimento e a pressão da população sobre a administração local. Como tal, em Porto Alegre, verificou-se o aumento da capacidade de investimento no executivo de Olívio Dutra em 1989. De acordo com Marquetti existe uma correlação entre a capacidade da administração municipal aumentar a oferta dos serviços públicos e o efeito distributivo do OP (Avritzer, 2003:17).

De acordo com Nelson Dias, o OP em comparação com outros processos, envolve uma abordagem mais sistemática da participação, necessitando do envolvimento direto dos cidadãos em quatro momentos fundamentais:

- i) Na identificação das carências e dos problemas existentes na sociedade;
- ii) Na decisão anual e específica das prioridades;
- iii) Na implementação dos projetos;
- iv) Na avaliação e monitorização das intervenções (Dias, 2013:326).

O OP não se cingiu ao Brasil, assumindo grande relevância a nível internacional. A operacionalização desta iniciativa política, que se traduz numa nova forma de tomar decisões políticas, foi alvo de interesse fora das fronteiras de onde se iniciou e desenvolveu. De tal forma que o OP de Porto Alegre foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU, como uma das melhores práticas de gestão pública. O exemplo de Porto Alegre foi reconhecido na Conferência Mundial da ONU sobre problemas urbanos, a HABITAT II, em Istanbul, em Junho de 1996, onde esta prática de gestão

pública ficou entre as quarenta e duas melhores práticas de gestão urbana do mundo (Abascal, 2004:12).

De acordo com Abascal, o governo local deve assumir um papel de promotor, que consiste em fazer, realizar, intervir e não apenas gerir os serviços, falando da assunção de um novo centro de decisão que integra os cidadãos no “espaço público”. Por último, este autor define o OP enquanto uma experiência de gestão urbana que melhora a transparência e a gestão das diversas políticas públicas, acrescentando ainda que, a nível político, o OP é bastante positivo para a qualidade da democracia, pois melhora a tomada de decisões e incentiva a participação dos cidadãos no que diz respeito aos gastos públicos. Para finalizar o OP é um ótimo exemplo da cidadania e da evolução da democracia, que incentiva a participação de toda a comunidade no processo democrático (Abascal, 2004:17).

Segundo Luciano Fedozzi, o OP está fundamentado numa estrutura e num processo de participação comunitária conduzidos por três princípios básicos:

1. “Regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
2. Um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do Município;
3. Um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias” (Fedozzi, 1998:3).

Destaca ainda que, apesar das limitações e equívocos políticos inerentes ao OP, este é caracterizado pela “qualidade da inovação na forma de gerir a “coisa pública” que vem tornando a experiência de Porto Alegre num poderoso “efeito-demonstração” das capacidades reais de intervenção democrática, através da criação de esferas públicas que promovem a cidadania ativa e responsável.” (Feddozi: 1998:21).

No que diz respeito à ampliação das experiências do OP, podemos, segundo Cabanes, reconhecer três grandes fases de expansão: “a primeira (1989-1997), caracterizada pela experimentação num pequeno número de cidades, a segunda (1997-2000), marcada pela consolidação, no Brasil, em que mais de 130 cidades que adotaram o OP, e a terceira (2000 em diante), pela expansão e diversificação fora do Brasil, por exemplo, na Europa, e, em particular, em municípios portugueses” (Cabannes: 2009:23).

No entanto, apesar de alguns autores defenderem que o OP traz benefícios à democracia, outros reprovam a eficácia da participação dos cidadãos na elaboração de orçamentos. É neste sentido que alguns defendem a existência de fatores que influenciam a participação direta dos cidadãos.

De acordo com Yugu Liao e Yahong Zhang estes fatores abrangem, por exemplo:

- a. Fatores ambientais, tais como a forma de governo local, a dimensão da população e a heterogeneidade da comunidade;
- b. A utilização de mecanismos de transparência, como audiências públicas, pesquisas de opinião e comités consultivos;
- c. A definição do processo político, como a calendarização e as solicitações dos participantes;
- d. O papel dos gestores públicos, especialmente o profissionalismo e a atitude dos gestores municipais em relação à participação dos cidadãos.

Da mesma forma, estes autores também defendem que o conteúdo da participação do cidadão na elaboração de orçamentos compreende, fundamentalmente, três dimensões:

1. A Comunicação Pública: refere-se às informações que a administração local transmite aos cidadãos sobre o orçamento. Esta é uma comunicação unidirecional, cujo principal objetivo é ter cidadãos informados e instruídos;
2. A Consulta Pública: a participação pública sobre o orçamento é solicitada e entregue à administração local, na sequência do processo iniciado por esta última. Este é também um fluxo unidirecional de informação que parte dos cidadãos para o poder local;
3. O Diálogo Público e a Negociação: refere-se aos casos em que ocorre uma troca entre os cidadãos e o governo local. Através do diálogo, as críticas dos cidadãos podem ser transformadas em recomendações formais e incorporar as decisões orçamentais finais.

A par destes autores, também Michels e Graaf defendem que a “participação dos cidadãos em contextos deliberativos pode contribuir para decisões mais racionais com base na argumentação pública” (Michels & De Graff, 2010: 487). Em suma, o OP tem um crescimento *sui generis*, sendo um fenómeno em todo o mundo, na medida em que este processo pode ser encontrado em várias culturas, sociedades e sistemas políticos. O papel fundamental deste processo prende-se com a expansão democrática (ora enquanto fator

que permite a abertura a sociedades mais fechadas, ora enquanto fator de consolidação da sociedade civil), e no combate à corrupção.

Assim, é imperativo conhecer os vários processos e as suas origens para melhor conhecimento e percepção da sociedade (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:7).

Porém, importa não confundir o OP com outros processos de participação democrática, já que o OP não corresponde às formas tradicionais de participação.

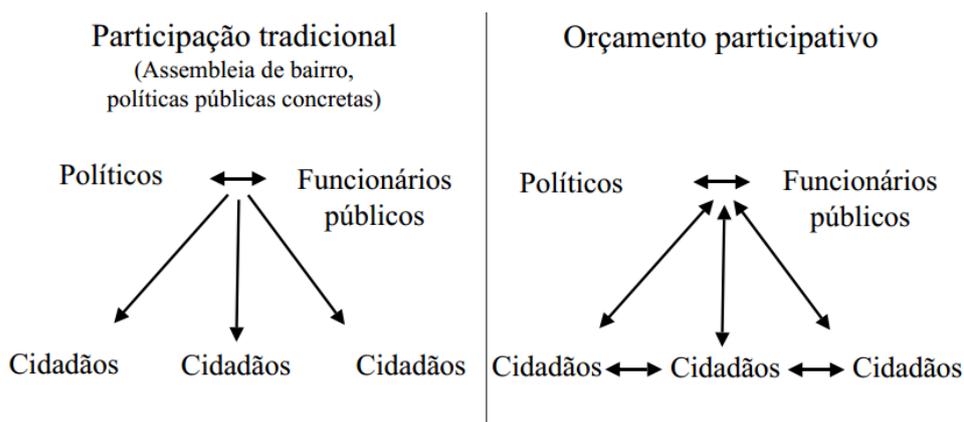


Figura 2: Formas Tradicionais de Participação e Orçamento Participativo

Fonte: Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Allegretti, Giovanni, Röcke, Anja (2012) “Aprendendo com o Sul: O OP no mundo – um convite à cooperação global”. Engagement Global gGmbH.

2.2. Tipologias de Orçamento Participativo

Existem milhares de experiências de OP por todo o mundo, sendo todavia possível recorrer a tipologias de OP's para melhor compreensão do processo.

Segundo Sintomer, Allegretti e Rocke existem seis modelos (ou tipos ideais):

- Adaptação de Porto Alegre;
- Participação de proximidade;
- Consulta das finanças públicas;
- Participação de atores diversificados;
- Orçamento participativo comunitário;
- Participação de grupos organizados.

De acordo com os modelos ou tipos ideais de OP de Sintomer, Allegretti e Rocke, em algumas cidades da Europa foi seguido o modelo “Adaptação de Porto Alegre” (devido à influência direta de Porto Alegre), como é exemplo a cidade andaluza de Sevilha, onde o orçamento participativo tem por base, à semelhança do OP de Porto Alegre, a participação

individual dos cidadãos, incluindo igualmente critérios de distribuição para difundir a justiça social.

No que toca ao modelo de “participação de grupos organizados”, verifica-se a influência indireta do modelo de Porto Alegre, devido ao facto de a participação assentar numa lógica neocorporativa, realizada através de grupos organizados (sindicatos, empresas, ONGs). Na tabela que se segue podemos visualizar as principais diferenças existentes entre estes seis modelos.

Tabela 1: Caraterísticas dos Modelos de Orçamento Participativo

| Modelos | 1. Adaptação de Porto Alegre | 2. Grupos Organizados | 3. Participação de Proximidade | 4. Participação de atores Diversificados | 5. OP Comunitário | 6. Consulta das Finanças Públicas |
|-------------------------------|--|--|---|---|---|---|
| Diferenças | - Participação através dos indivíduos à semelhança do modelo de Porto Alegre. | - Participação através de grupos organizados. Por exemplo: Procedimentos participativos das ONGs locais, Projetos neocorporativos, planeamento estratégico participativo e Agendas 21. | - Participação ao nível de toda a cidade através da Gestão de proximidade e ainda de Fundos e Conselhos de proximidade. | - A Participação dá-se por via das parcerias públicas- privadas | - A participação tem início com Projetos de desenvolvimento comunitário | |
| Participação e Origens | | | | | | |
| Objeto da discussão | - As matérias acerca de investimentos e projetos concretos são alvo de debate. | - A discussão centra-se em torno da formulação de objetivos políticos e da | -Os Investimentos Públicos ou microlocais ou diretivas gerais de política da cidade estão no centro da discussão | - Os projetos concretos financiados por parcerias públicas- privadas estão no centro da discussão | - Os projetos concretos da comunidade estão no foco da discussão | - Discussão centra-se no Orçamento Geral ou na oferta de serviços |

determinação da agenda.

- Os critérios de justiça distributiva têm peso na seriação dos projetos.

- Não há seriação de investimentos ou ações, regras informais.

- Regras formais, projetos seriados.

- Projetos seriados, regras formais

- Não há seriação de serviços. É possível a seriação de prioridades com regras bastantes informais

O Grau de elegibilidade das propostas

- Cabe à CM a última palavra na tomada de decisões sobre o orçamento., havendo uma transferência de competências para a tomada de decisões, onde as propostas dos cidadãos são maioritariamente tidas em conta no quadro do orçamento disponível.

- Os aspetos ambientais, sociais, ou outros são também ponderados para garantir que os bairros mais desprotegidos recebem mais do que os outros

- A participação pode ser variável mas normalmente é de natureza consultiva.

- A participação é normalmente de natureza consultiva.

- A participação é normalmente de natureza consultiva.

- Existe poder de tomada de decisão por parte dos cidadãos

- A participação é normalmente de natureza consultiva.

- A sociedade civil tem pouca autonomia de procedimentos.

- Reuniões abertas a nível de bairro e da cidade

- Cidadãos mais ativos (ou grupos organizados).

- A sociedade civil tem pouca autonomia de procedimentos.

- Reuniões fechadas a nível da cidade.

- Cidadãos organizados em empresas privadas.

- A sociedade civil tem uma real autonomia de procedimentos.

- Diferentes tipos de reunião a nível da cidade, de delegados e de bairro.

- Cidadãos especificamente organizados.

- A sociedade civil tem pouca autonomia de procedimentos.

- Reuniões abertas a toda a cidade (ou reuniões com cidadãos selecionados ao acaso).

- Cidadãos comuns ou ativos (selecionados por sorteio).

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Sintomer/ Herzberg/ Rocke, 2012, p. 16.

Estes autores fazem uma ressalva, pois as experiências reais nunca equivalem totalmente a estes tipos traçados (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:11). No entanto, destacam o facto de o modelo de participação de grupos organizados poder ser empregue no desenvolvimento dos processos já implementados, bem como para por em prática novos tipos de OP. Os modelos apresentados fundamentam-se em quatro critérios:

- 1º) A origem do OP;
- 2º) A organização de encontros/reuniões;
- 3º) O âmbito e a qualidade da reflexão;
- 4º) A tipo de intervenientes e o papel da sociedade civil, em geral (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:11).

Os modelos de participação de proximidade e consulta das finanças públicas caracterizam-se por serem puramente consultivos (como são exemplo as associações/assembleias dos cidadãos que não detêm nenhuma função decisiva na formulação do processo). Estes distinguem-se de outros modelos por não caber aos cidadãos a escolha das prioridades nem a deliberação acerca das propostas apresentadas. Para o efeito há, neste contexto, um processo de “audição seletiva”, desenvolvida pelos poderes locais que, sem justificarem as suas opções, executam as propostas de acordo com os seus próprios interesses. Neste sentido existe, por parte da sociedade civil, uma ténue influência sobre estes mecanismos que não segue nenhum objetivo social.

Podemos encontrar o modelo de consulta das finanças públicas em países como a Alemanha, o Japão e Xangai (no processo de modernização dos transportes públicos), estendendo-se a quase todo o continente Asiático. Enquanto o modelo de participação de proximidade está presente em alguns municípios Brasileiros (nomeadamente nos orçamentos participativos de “corte apertado”), está com maior preponderância em países como Portugal e França.

Por sua vez, os modelos de participação das partes interessadas e de participação comunitária, tiveram uma enorme predominância fora da Europa. Este último desenvolveu-se preponderantemente na América do Norte e do Sul, enquanto o primeiro é mais utilizado pelas organizações internacionais. Eles convergem no que toca ao desenvolvimento de projetos nas áreas cultural, ambiental e social, disponibilizando, para o efeito, um fundo de investimento, como disso é exemplo a cidade inglesa de Bradford.

Em suma, relativamente a estes dois modelos, é possível distinguir que, em relação aos restantes, estes possuem uma particularidade no que diz respeito à relativa independência face ao orçamento municipal. Só parte dos fundos originários da administração é que são alvo de discussão, sendo muitas vezes colocados ao dispor por ONG's, por organizações internacionais e por empresas privadas. Desta forma, a admissão de propostas não cabe unicamente aos representantes políticos, podendo também ser realizada através de uma assembleia ou de um comité que integra os delegados dos cidadãos.

É de realçar que podem participar, nos dois processos, grupos organizados, como as iniciativas de bairro, as organizações comunitárias ou as associações. Como tal, é possível elevar a qualidade do debate à medida que são efetuadas diversas reuniões com um número razoável de participantes.

Por último, relativamente ao modelo de participação de atores diversificados, uma parcela do dinheiro é facultada por empresas privadas. Contudo, este apoio financeiro por parte das empresas pode ter repercussão no resultado final do processo (este apoio pode induzir favoravelmente a escolha da empresa “mecenas”), o que é uma prática contrária às regras do orçamento participativo comunitário, no qual as decisões são tomadas de forma independente por todos os intervenientes.

“Deve-se sempre combinar vários modelos para poder explicar um caso específico como no mapa rodoviário, geralmente não se viaja precisamente em direção ao Norte, Sul, Leste ou Oeste, mas a existência dos pontos cardinais ajuda-nos a não perder o rumo.” Sintomer, Herzberg, Rocke (2013: 38). Desta feita, Sintomer, Herzberg, Rocke propõem seis modelos de participação tal como se pode observar na figura 3:

- Democracia Participativa;
- Democracia de Proximidade;
- Modernização Participativa;
- Participação dos “*stakeholders*”;
- Neocorporativismo;
- Desenvolvimento comunitário.

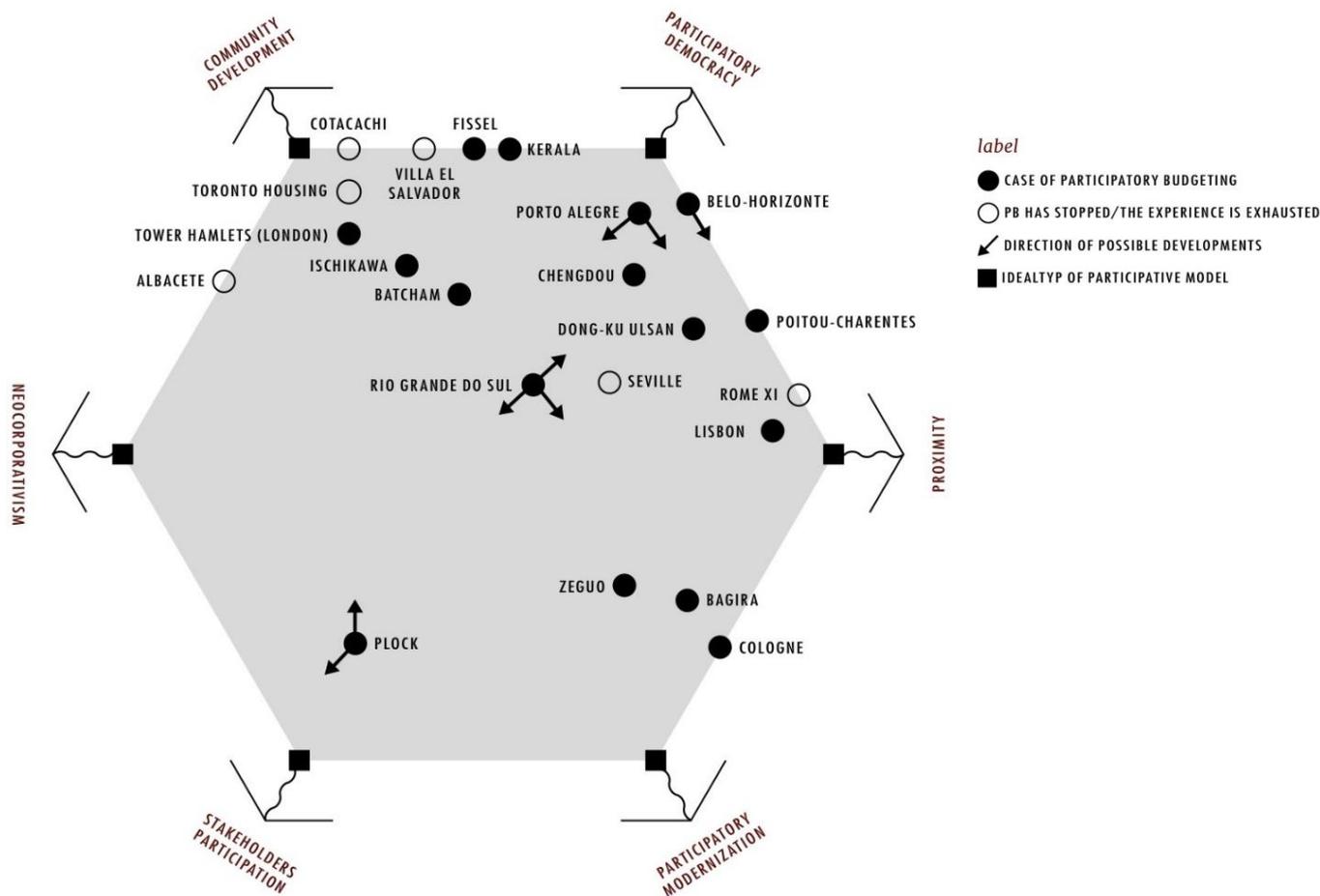


Figura 3: Tipologia de Modelos de Participação no Mundo (com o exemplo de Orçamento Participativo)

Fonte: Carsten Herzberg, Anja Rocke and Yves Sintomer in “Esperança Democrática – 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo.”

2.3. O Orçamento Participativo no Mundo

A partir dos últimos anos da década de 60, após várias reivindicações, é que o conceito de “participação” se afirmou politicamente a nível popular (Pateman, 1970:9).

Na década de 1970, com a publicação de “*Participation and Democratic Theory*” de Carole Pateman, a ideia de democracia participativa ganha vigor. Apesar do argumento da participação ser idealizado especialmente no domínio do trabalho, difunde-se à sociedade civil, visto que as diversas esferas da vida dos indivíduos integram “sistemas políticos por direito próprio” (Pateman, 1970: 43). A teoria da democracia participativa “alicerça-se em torno da ideia central de que os indivíduos e as suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (Pateman, 1970: 42).

Nos anos 80 surge a primeira experiência de OP no Brasil, na cidade de Porto Alegre. Todavia, só no decurso da década de 90 é que o processo se difundiu em larga escala pelo Brasil, constituindo a experiência de Porto Alegre uma influência direta sobre muitos dos OP's adotados. Para além do Brasil, este processo também se disseminou por outros países do continente, tais como o Peru, as Caraíbas, o Equador, o Uruguai, a Argentina, entre outros.

Partindo do contributo teórico de Cabanes e Baierle (2004), Nelson Dias sustenta que ao longo de mais de 25 anos é possível identificar cinco grandes fases de difusão do OP:

- **A primeira fase entre 1989 e 1997:** período em que se distinguem as iniciativas desenvolvidas no Brasil, na cidade de Porto Alegre e no Uruguai, em Montevideu.
- **A segunda fase entre 1997 e 2000:** esta é denominada fase de “massificação brasileira do OP” (mais de 140 municípios, no Brasil, adotaram este processo).
- **A terceira fase entre 2000 e 2007:** surgem experiências a nível internacional, inspiradas no modelo de Porto-Alegre desenvolvendo-se diversas iniciativas de OP em cidades europeias e latino-americanas.
- **A quarta fase entre 2007 e 2008:** demonstra uma tendência de construção de redes de projetos de cariz internacional e nacional acerca do OP.
- **A quinta fase deve consolidar-se nos próximos anos:** corresponde ao “salto de escala” dos Orçamentos Participativos em sistemas mais vastos e complexos de participação dos cidadãos (Dias, 2013:21).

Todavia, Dias acrescenta que estas cinco fases podem ser reduzidas a dois grandes períodos diferenciados:

- **Período de “procura individualizada”:** o primeiro período corresponde à fusão das três primeiras fases.
- **Período de “oferta organizada”:** o segundo período corresponde à fusão da quarta e quinta fases (Dias, 2013: 22).

Depois do sucesso de Porto Alegre começaram a desenvolver-se, na Europa, movimentos sociais, como é exemplo o movimento antiglobalização que foi responsável pela criação do Fórum Social Mundial no qual participavam, a nível europeu, os representantes dos poderes locais. Países como Espanha, Itália e França começaram por ter uma posição central neste processo, no qual se destaca a Itália, pois foi o país europeu no qual o

fenómeno mais se difundiu, com mais de 80 orçamentos participativos antes das eleições de 2010.

Para a integração de municípios, nomeadamente dos países latinos com os municípios latino-americanos, foi importante a celebração de redes através de programas como o URBACT e URB-AL. O URBACT é um programa que dá a possibilidade de as cidades europeias unirem sinergias na resolução de problemas urbanos, em linha com os objetivos da Estratégia Europa 2020.

Em termos temporais vigora URBACT II (2007-2013) que, por sua vez, sucedeu ao URBACT I (2002-2006). O Programa URB-AL é um programa de colaboração horizontal de tendência descentralizadora, que visa a celebração de parcerias diretas e duradouras entre os diferentes atores locais (cidades da União Europeia e da América Latina).

Porém, os municípios alemães não têm sido participantes ativos nestes programas e parcerias, devido ao facto de terem maior propensão à conceção das suas próprias redes. Como tal, adotaram um modelo da Nova Zelândia, do município de Christchurch em detrimento do modelo de Porto Alegre. Esta propensão para a modernização é mais marcada nos países escandinavos, cujos OP's são uma novidade. Importa assinalar que estes dois modelos de OP (Adaptação de Porto Alegre e o Modelo da Reforma dos serviços públicos em Christchurch - que esteve na origem no Modelo da Consulta das Finanças Públicas) podem ser encontradas no Reino Unido, cabendo ao próprio governo londrino o apoio oficial a este fenómeno.

Em oposição, nos países do Leste da Europa, este fenómeno é desenvolvido através do contributo das organizações internacionais. A cooperação das organizações internacionais também foi fundamental em África, na medida em que tiveram um papel relevante na introdução do OP. No entanto, apesar do contributo destas, também houve o intercâmbio de princípios europeus e ainda a criação de redes continentais para apoiar a difusão do fenómeno.

Só em 2005 é que a Ásia irrompeu com a prática participativa, ilustrando uma nova etapa na construção dos OP's, marcado pelo corte com as anteriores conceções de meios prévios de participação dos cidadãos. Em alguns países da Oceânia e da Ásia, mais concretamente na Nova Zelândia e na Austrália, o OP está igualmente ligado a uma maior reforma administrativa.

Em suma, Nelson Dias (2013) defende que a considerável difusão do OP no Mundo deveu-se à combinação deste com diversas culturas políticas, administrativas e sociais, conduzindo, em alguns casos, a mudanças muito consideráveis nos objetivos, nos modelos e nos resultados alcançados (Dias, 2013: 326). Atualmente, a nível mundial existem só três lugares onde o OP é obrigatório por Lei: numa província do South Kivu no Congo, e em dois países, República Dominicana e no Peru.

2.3.1. O Orçamento Participativo na América Latina

Quando falamos em Orçamento Participativo é impossível não falar na América Latina, pois este continente foi o palco do OP durante a década de 1980. Apesar de o Brasil apresentar uma conjuntura de disparidades a nível político (transição da ditadura para a democracia), económico (um dos países com maior desequilíbrio de rendimento do mundo), e social (descontentamento que existia face a um sistema político no qual os políticos para além de formarem clientelas, eram também corruptos, vivendo um nível de vida superior ao da média da população), a prática de OP desenvolveu-se e projetou-se para o mundo a partir da cidade de Porto Alegre. Não foi por acaso que esta cidade foi pioneira no processo.

Vários foram os fatores que motivaram o desenvolvimento do processo, pelo que passo a elencar os fatores mais relevantes: a existência de uma sociedade civil ativa, caracterizada pelo desenvolvimento de movimentos sociais (nomeadamente movimentos urbanos) que exigiam mais direitos, por forma a poderem intervir na tomada de decisões junto dos governantes; a nível político, em relação ao resto do país, em Porto Alegre a ideologia era mais de esquerda, sendo considerada a “praça-forte” do Partido dos Trabalhadores (PT) (Sintomer et al, 2012:25); por último, e face a outras cidades brasileiras, esta demonstrava mais ceticismo face ao governo federal. De acordo com vários autores, todos estes fatores, em simultâneo com a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 1988, permitiram que Porto Alegre se tornasse uma “janela de oportunidades” (Abers, 2000).

De acordo com Fedozzi, Gret e Sintomer foram conferidos ao OP três objetivos:

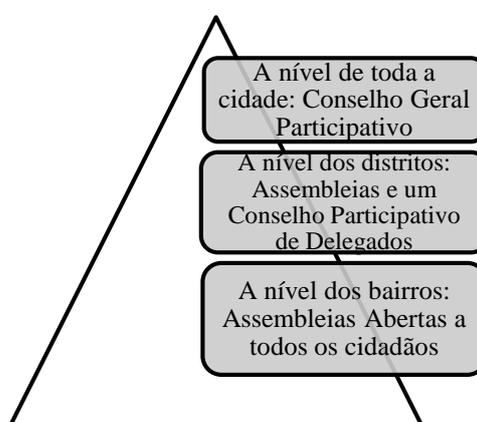
- 1) Social: mudança dos objetivos e prioridades locais, pois na sequência do processo de desenvolvimento urbano os mais desfavorecidos foram ignorados;

2) Político: combate à corrupção política e à troca de favores entre clientelas com a intenção de “democratizar a democracia”, que passava pela inclusão e mobilização dos cidadãos discriminados pelo sistema político;

3) Cooperação para uma boa governação local, que eliminaria a corrupção e aumentaria a eficiência das políticas públicas (Fedozzi, 1999; Gret e Sintomer, 2004).

Apesar de a dinâmica criada ser uma inovação, também acarreta enorme complexidade. No entanto, vou tentar ilustrar como a participação é realizada através de três níveis de participação, a nível territorial:

Figura 4: Níveis de Participação



Fonte: Elaboração própria

Além da participação a este nível, também a nível temático são organizadas assembleias específicas que, consoante os assuntos/temas a serem debatidos, visam a eleição dos delegados que acompanham o desenvolvimento destes (por exemplo, cultura, cuidados de saúde, habitação educação, desporto, etc.).

É de realçar o período de 1993 a 2004:

- De 1993 a 1997: menos de 40 experiências;
- De 1997 a 2000: aproximadamente 100 experiências;
- De 2001 a 2004: perto de 200 experiências, sendo o período com maior visibilidade nas grandes cidades.

Apesar da mudança de partido e de chefe do executivo, o governo local não se arriscou extinguir a dinâmica participativa, ainda que tenha diminuído progressivamente o seu

campo de ação, como é exemplo, em 2004, a interrupção do OP em algumas cidades do Nordeste (Caxias do Sul, Rio Grande do Sul e Belém). Isto ficou a dever-se, essencialmente, à perda, nas eleições, por parte do Partido dos Trabalhadores, de algumas cidades relevantes (por exemplo, Porto Alegre).

Porém, pode afirmar-se que a dinâmica do OP conseguiu ultrapassar o predomínio do partido único, o que levou a que fosse considerado, por muitos executivos, um processo estável, independentemente da ideologia que lhe esteja associada.

Para além do Brasil, a dinâmica do OP alastrou a outras cidades/países da América Latina. Numa fase inicial, ao Uruguai (à capital, Montevideo) e à Argentina, e, posteriormente, ao Chile, Paraguai, Peru, Equador, Bolívia e Venezuela.

Quanto ao Uruguai, destaca-se o exemplo da cidade de Paysandú, considerada a experiência mais famosa, tendo, inclusivamente, motivado o aparecimento de novas experiências de OP noutras cidades, nomeadamente Buenos Aires (Argentina). Só passados alguns anos é que surgiu o OP no Chile e no Paraguai. O Peru é considerado uma exceção.

No final da década de 90, o OP foi tornado obrigatório (nos contextos regional e municipal), na sequência de um processo de descentralização que, em 2003, se traduziu na publicação de leis nacionais. Com o processo de OP tornado obrigatório, foi possível reforçar as escalas municipais e regionais, uma vez que, a participação dos cidadãos passou a ser considerada fundamental para o governo local. Todavia, o OP só funcionou, sob o ponto de vista formal, na medida em que houve diversas experiências “fantasma”, motivadas pela falta de investigação no que se refere à avaliação das verdadeiras experiências de OP.

No início do milénio, o Equador desenvolveu o OP em diversas localidades autóctones, de que é exemplo o Cotacachi. Na Bolívia, é de realçar, em concomitância com reformas de carácter descentralizador, a Lei Nacional sobre a Participação Popular (1994). Só posteriormente é que as experiências de participação tiveram lugar na Colômbia, o que se refletiu, em 2008, na criação de uma rede nacional.

Por último, na Venezuela, apesar de se terem iniciado experiências de OP, estas foram substituídas por um novo processo de participação dos cidadãos, os “conselhos comunais”

(com particularidades idênticas ao OP), com um crescimento significativo no governo de Hugo Chávez.

É de destacar a dificuldade da realização de uma avaliação exata sobre o desenvolvimento do OP no México, nas Caraíbas e na América Central, devido à falta de uma investigação regular e fidedigna. No entanto, existe vontade política para o desenvolvimento de práticas participativas, como o partido de esquerda FMLN em São Salvador, e ainda da Rede para a Democracia e o Desenvolvimento Local, na Nicarágua (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:24).

As redes de OP compreendem duas gerações. A primeira geração de redes caracteriza-se pela sua índole mais politizada. Assim, de acordo com esta geração de redes, o OP era um mecanismo fundamental para a renovação política. Relativamente às redes participativas brasileiras, é possível verificar, em 2010, a manutenção da primeira geração de redes. Porém, houve atores que começaram a exercer o seu papel de modo independente, sendo de destacar as redes URBAL e PGU, que criaram uma conexão/interação relevante permitindo simplificar a cooperação entre organismos internacionais e governos “radicais” (Sintomer et al, 2012:26).

Quanto à segunda geração de redes, esta aspira atingir um carácter menos político, tendo como suporte a tecnocracia para legitimar o carácter “neutro”. Exemplo disso é o papel do Banco Mundial que é, atualmente, a instituição mais relevante com responsabilidades a nível da publicação de trabalhos de investigação sobre o OP. Relativamente ao tipo de redes em funcionamento na mais nova geração de OP, na América Latina, destaco o exemplo da República Dominicana, que é o país onde, possivelmente, a densidade de OP's é a maior do mundo (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:26).

Em trinta anos de OP's na América Latina, é possível verificar, nos municípios com OP, por um lado, a melhoria das condições de vida (saneamento, acesso a água potável, taxa de pobreza, entre outras), o que o leva a ser considerado um poderoso meio de redistribuição a favor dos pobres (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:31), e por outro lado, permite o fortalecimento da administração pública, visto que o OP está associado a uma preocupação com a eficácia e a modernização. Deste modo, a AP e o OP reforçam-se reciprocamente. Este fenómeno, ao reorientar a alocação dos recursos públicos, tornou-se um incentivo para a reforma da administração pública: criou-se um departamento forte de planeamento, a fim de facultar o debate com o conselho participativo, houve mais

cooperação entre os diferentes sectores da administração, foram introduzidos novos métodos de orçamentação, centrados nos produtos, o que melhorou o relacionamento entre a administração e os cidadãos (Fedozzi, 1999, 2000).

Importa frisar que o OP não provoca a fragmentação do investimento público e não tem consequências sobre os impostos, isto é, não revela impacto consistente sobre a fiscalidade (Baiocchi et al., 2006; World Bank, 2008).

Neste contexto, a conceção e a propagação do OP podem ser analisadas enquanto componentes de um processo mais amplo que abalou a América Latina, distanciando o continente das ditaduras e das políticas neoliberais rumo às democracias onde os novos governos buscam a promoção de outro tipo de desenvolvimento (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:31).

Em jeito de conclusão, e apesar de nem todos os OP's latino-americanos terem um perfil comum (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:31), no Brasil, graças ao OP, é possível vislumbrar ganhos a nível político, económico e social, pois as estruturas clientelistas foram ultrapassadas em larga escala. É de referir que o relacionamento entre o sistema político e a sociedade civil também melhorou bastante (Avritzer, 2002). Por último, acabou por se adaptar este modelo a muitas localidades e países, podendo hoje falar-se na sua aplicação a nível mundial.

2.3.2. O Orçamento Participativo na Europa e na América do Norte

Depois da propagação do OP na América Latina, foi a vez da Europa e da América do Norte. Com o OP assiste-se a uma aproximação entre os cidadãos e os políticos eleitos para a concertação na alocação dos recursos financeiros. A América do Norte e a Europa não atravessavam uma boa fase, política, financeira e socialmente falando. Esta era uma conjuntura marcada pela desvalorização da política e por uma crise económica com graves problemas financeiros. A desvalorização da política devia-se, por um lado, aos novos desafios e às pressões sobre o sistema político e, por outro, à abstenção eleitoral.

Os modelos de OP na Europa e na América do Norte surgem, na maioria dos casos, por iniciativa do poder local numa lógica *bottom-up* (exemplo da cidade albanesa de Elbasan). Isto significa que a sociedade civil é raramente mobilizada e as experiências em que a iniciativa é levada a cabo são ainda mais raras (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:42).

De acordo com Donata Secondo & Pamela Jennings as primeiras experiências de OP na América do Norte revelam que “a sociedade civil na América do Norte está preparada para uma participação mais profunda e que, lentamente, os eleitos estão a ficar entusiasmados com a ideia de partilhar o poder através do OP” (Secondo & Jennings, 2013: 240).

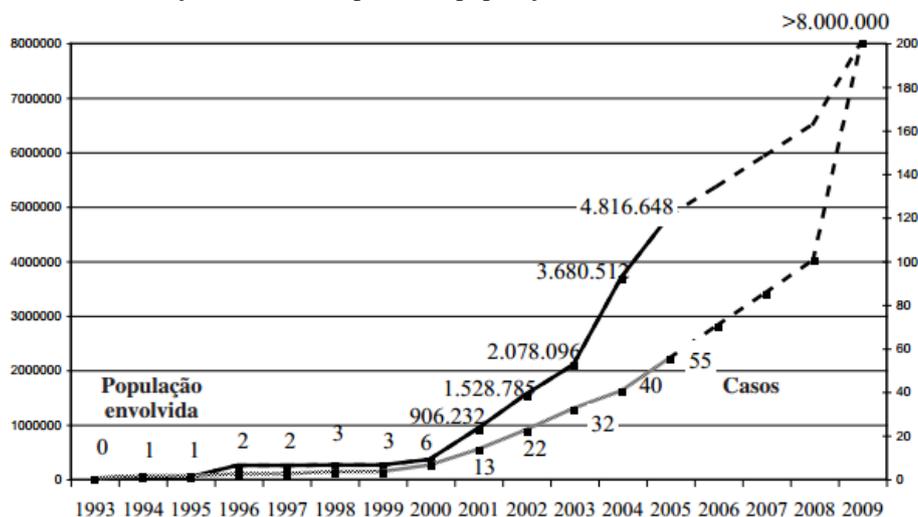
Diversos fatores permitiram que os orçamentos participativos se difundissem com celeridade pela Europa, entre eles os Fóruns Sociais de Porto Alegre (compostos por representantes de iniciativas, por políticos locais de diferentes países, e por organizações não-governamentais), e os Fórum das Autarquias Locais (com semelhanças com o Fórum Social Mundial).

Assim, dado o longo debate existente sobre a participação na Europa e a necessidade de mudar e reforçar a relação entre os eleitos e os cidadãos, encetaram-se um conjunto de reformas legislativas nos diferentes países europeus.

Em 2000, o governo britânico desenvolveu a Local Government Act; em 2002 foi aprovada em França a lei da democracia e da proximidade; em 2002 o governo holandês iniciou a reforma legislativa sobre o dualismo e a democracia local; por último, em 2003, o governo espanhol elaborou a lei sobre a modernização dos governos locais. A legislação em cada um dos países surge na sequência de problemas no seio da democracia como a diminuição da participação nos atos eleitorais e a desconfiança em relação aos representantes políticos, partidos políticos e instituições públicas.

A Figura 5 ilustra o aumento do número de orçamentos participativos entre 1993 e 2009.

Figura 5: Número de Orçamentos Participativos e população envolvida



Fonte: Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2011

Fazendo uma breve leitura da figura observa-se, em 1999, a existência de 3 OP's, em 2002 atinge um total de 22 OP's, em 2005 estamos na presença de 55 OP's e em 2009 o número total de OP's supera os 200 (devido ao incremento de OP's em Portugal, Espanha e Itália – sendo este crescimento mais rápido que os anteriores).

É de frisar ainda que o OP também está presente no norte da Europa (na Noruega e na Suécia), bem como na Europa de Leste (Albânia, Bósnia e Polónia, entre outros).

Tal como já foi descrito, o OP difundiu-se em larga escala pela Europa, porém interessamos realçar a multiplicidade de abordagens adotadas. Como tal, podemos encontrar, na Península Ibérica, os OP's que integram fundamentos do modelo de participação de interesses organizados, enquanto as adaptações do modelo de Porto Alegre se encontram, particularmente, em Itália e em Espanha. No entanto, o modelo de OP que mais se difundiu na Europa foi o modelo de participação de proximidade (por exemplo: Portugal, França, Escandinávia, Itália, entre outros).

Na Europa ocidental, coube aos partidos de esquerda pós-comunista ou socialistas-democratas operar a difusão do OP. Presentemente, observamos igualmente a participação de governos conservadores, sendo que, na Alemanha, já no princípio, o OP foi um assunto que permeou todos os partidos políticos.

Para a difusão do OP contou-se igualmente com o apoio de diferentes redes e organizações. Por exemplo, a associação sueca de municípios está fortemente empenhada em difundir o OP no país. As redes ligadas à modernização do poder local difundiram-se na Alemanha, estando atualmente as agências alemãs *Civic Education* e *One World* a exercer um papel muito relevante e que vai para além dos limites político-partidários. Em Espanha há igualmente uma rede nacional de OP's, sendo a nível europeu o país em que o processo participativo mais se disseminou, tal como se pode observar na figura que se segue (Sintomer et al, 2008; Sintomer e Ganuza, 2011).



Figura 6: Evolução das experiências em Espanha

Fonte: Ganuza e Francés (2012)

Em Espanha, verificou-se a maior expansão dos OP's a nível europeu (Sintomer et al, 2008). Eles iniciaram-se em 2001, e número de experiências foi aumentando lentamente até às eleições locais de 2011.

A rede municipal *Nuovo Municipio*, em Itália, cumpriu uma função de extrema importância. A formação de redes, noutros países, emerge por determinação da sociedade civil (por exemplo, a Associação *In Loco* em Portugal, que colabora com vários municípios com interesse no OP). Por outro lado, assiste-se à interrupção do número de experiências francesas, o que se deve ao facto de as redes que preliminarmente adotaram o OP, já não estarem em funcionamento.

A promoção do OP, por parte das organizações internacionais, também teve lugar nos países da Europa de Leste: “Mais ainda do que na América Latina, são frequentemente o Banco Mundial, ONU, USAID, GTZ e outras instituições vocacionadas para o desenvolvimento que organizam os procedimentos participativos em cooperação com parceiros locais” (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:34). Todavia, importa salvaguardar que alguns projetos-piloto são comumente suspensos, sempre que acaba o apoio internacional.

Na Europa, houve uma preocupação com a promoção de práticas participativas no que toca ao desenvolvimento social nas cidades mais desfavorecidas, nomeadamente a nível dos pequenos municípios, como disso é exemplo dois pequenos municípios italianos, o município de Pieve Emanuele (15.000 habitantes), situado nas proximidades de Milão, e a vila de Grottamare, na costa adriática (14.700 habitantes). Nestes, na sequência de diversos escândalos, deu-se a mudança do executivo, começando um período de políticas participativas (realização de projetos numa base participativa, em simultâneo com a

população interessada), que conduziram à redução da corrupção e à promoção dos distritos mais desfavorecidos.

Contudo, estas práticas não são exclusivas dos municípios mais pequenos, sendo que a cidade espanhola de Sevilha, na Andaluzia (com aproximadamente 700.000 habitantes) foi considerada, por muito tempo, o maior município europeu com orçamento participativo. Sevilha é considerada um dos exemplos mais ambiciosos, principalmente devido ao exigente emprego que ali se faz dos critérios de atribuição (Ganuza, 2010). À semelhança do modelo de Porto Alegre, o processo escolhido em Sevilha parece-se com uma pirâmide. A base é constituída pela divisão da cidade em quinze zonas, cabendo aos cidadãos reuniões em fóruns, geralmente realizadas nos centros comunitários, com o objetivo de discussão e aprovação de ideias para projetos.

Tabela 2: Critérios de atribuição do Orçamento Participativo de Sevilha

| | Investimento e manutenção | Programas e actividades |
|----------------------------|---|---|
| A. Critérios gerais | <ul style="list-style-type: none"> • Infra-estruturas básicas (iluminação, asfaltamento, fornecimento de água, etc.) • acesso a serviços básicos • População abrangida | <ul style="list-style-type: none"> • População abrangida • Condição das infra-estruturas sociais na zona abrangida pelo orçamento participativo • Ausência de programas sociais públicos |
| B. Critérios suplementares | <ul style="list-style-type: none"> • Área (distrito, zona) abrangida • Sustentabilidade ecológica • Integração na arquitectura da cidade (ou distrito) | <ul style="list-style-type: none"> • Apoio a valores democráticos e humanísticos, tais como tolerância, paz, solidariedade, etc. |

Fonte: Ayuntamiento de Sevilla, 2004

Por último, os projetos são implementados em áreas onde as infraestruturas sejam mais fracas, tendo por base objetivos ecológicos, sociais e democráticos, isto é, não deixando de parte os cidadãos, que têm um papel de destaque, atuando em paralelo com os critérios de atribuição do Orçamento Participativo.

Na Alemanha, as primeiras experiências foram promovidas no início deste milénio. Inicialmente, foram introduzidas experiências no âmbito de projetos-piloto nos

municípios Mönchweiler (3.200 habitantes), Rheinstetten (20.500 habitantes), Gross-Umstadt (22.000 habitantes), Monheim, Vlotho, Emsdetten, (43.000 habitantes).

A iniciativa “Orçamento Participativo Municipal da Renânia do Norte e Westphalia” (2000-2004), e a rede “Municípios para o Futuro” (1998-2002), inserem-se no quadro dos mecanismos de cooperação adotados por projetos-piloto (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:38).

A abordagem “participação para a modernização”, levada a cabo na cidade de Christchurch, Nova Zelândia, inspirou estes mecanismos de cooperação. Neste sentido, o OP foi considerado mais uma forma de simplificar a prestação de serviços públicos (passam a ser melhor prestados à comunidade). Assim, em muitos municípios, o orçamento participativo está associado a uma visão de bom governo local intitulada “comuna cidadã” (*Bürgerkommune*), que se fundamenta no pressuposto de que a participação deve ser associada à modernização da administração local. Para o efeito, os cidadãos eram considerados no quadro dos papéis participativos, enquanto:

- a) “Co prestadores”, um elemento-chave na dimensão participativa que consiste na cooperação voluntária dos cidadãos na reforma dos processos de prestação dos serviços mais importantes;
- b) “Clientes”, isto é, recetores de serviços que lhes são fornecidos pelo Estado tendo em conta a satisfação das suas necessidades.
- c) Elementos da “autoridade contratante” que solicita serviços, que enquanto cidadãos intervêm no processo de tomada de decisão política (Banner, 1999; Bogum/ Holtkamp/ Schwarz, 2003).

É de salientar, na Alemanha, a utilização de dados do recenseamento municipal para seleção aleatória de cidadãos com o objetivo de participarem nos fóruns de cidadãos, aumentando a representatividade dos cidadãos no que diz respeito à idade, conjuntura económico-social e género.

Muitos OP's, na Alemanha têm semelhanças com o modelo de consulta das finanças públicas, devido às características que apresentam, nomeadamente no que respeita à modernização do governo local. Este, aquando da sua execução/implementação, compreende três fases: informação da situação financeira do município, consulta pública (visa a recolha de sugestões acerca da utilização que os cidadãos fazem dos

serviços/equipamentos municipais, através de inquéritos, debates on-line, sendo mais usuais as assembleias de cidadãos), e responsabilização do poder público (comunicação pública do destino dado às propostas, tanto das que foram adiadas ou rejeitadas, bem como das que foram introduzidas no plano de atividades).

As experiências de OP na Alemanha tiveram reflexo na modernização do governo local. Desde a sua implementação até à atualidade o OP teve uma grande evolução, nomeadamente ao nível da disposição dos cidadãos:

- na aplicação do OP nas cidades de grande dimensão;
- para promoção de debates, por exemplo, o debate nacional sobre a experiência de Porto Alegre, em 2002, desenvolvido pela entidade “Engagement Global gGmbH”, por intermédio da sua agência “One World”;
- na apresentação de sugestões com o objetivo de uma gestão mais eficiente dos fundos públicos;
- na cooperação para as reformas dos processos de prestação dos serviços públicos.

Importa salvaguardar que estes dois últimos pontos não se verificam em todos os municípios.

Segundo Herzberg, o Orçamento Participativo, na Alemanha, é aplicado, não tanto para aperfeiçoar a prestação de serviços, mas também para conduzir políticos locais eleitos, funcionários públicos e cidadãos a uma relação de maior proximidade (Herzberg, 2009).

Em suma, o OP provocou mudanças muito menos drásticas dentro dos sistemas políticos europeus (e poderá ter ocorrido de forma idêntica na América do Norte), do que na América Latina. Nos municípios onde se desenrola um processo de OP, só se deram melhorias de resultados eleitorais nos casos em que o processo foi bem aceite pelos cidadãos e em que o OP estava em sintonia com o desempenho global do executivo em questão (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008).

Por último, no que respeita ao impacto que o OP gera sobre os critérios de justiça social, importa ressaltar que, apesar de existirem diversos modelos de OP que seguem, ora uma lógica de envolvimento dos cidadãos na gestão dos fundos públicos (por exemplo, Reino Unido e América do Norte), ora a aplicação de indicadores que coloquem na linha da frente os grupos com carências socioeconómicas (por exemplo, a aplicação de critérios

que beneficiem as áreas de habitação colocadas à margem aquando da definição das verbas a aplicar), existe uma carência considerável no que toca à justiça social, pois o fluxo das verbas concedidas é normalmente muito baixo.

2.3.3. O Orçamento Participativo em África

“A reunião de recursos para a ação pública é mais fraca em África do que em qualquer outra parte do mundo. Taxas fiscais e parafiscais representam menos de 17% do PIB. Para a maioria dos países africanos, estas taxas estagnam basicamente em cerca de 10%, enquanto a América Latina vão dos 20% aos 25%, e dos 40 aos 50% nos países da OCDE” (Kanoute, 2013: 77).

O OP, em África, desenvolveu-se mais tardiamente quando comparado com outros continentes, nomeadamente a América Latina, a Europa e a América do Norte.

Apesar de este continente já ter unido esforços, particularmente a nível de intercâmbios com a Europa e a América Latina, existem barreiras de natureza política (fragilidade da democracia representativa), económica, social/cultural (a limitação pela localização marginal ou os obstáculos criados a nível comunicacional aos atores locais). De destacar neste último nível, as importantes camadas da população (jovens, pessoas com deficiência, mulheres, grupos vulneráveis) discriminadas na definição da agenda para o desenvolvimento e no processo de tomada de decisão referente à gestão dos principais assuntos públicos (Kanoute, 2013: 77).

Neste sentido, as ONG's internacionais têm feito um trabalho notoriamente importante, dependendo os movimentos sociais, bem como alguns governos locais, destas organizações para poderem desenvolver o processo participativo enquanto uma possibilidade de esperança para este continente.

Na segunda metade dos anos 90, assistiu-se a mudanças, a nível político, que colocaram em tónica a necessidade de esboçar os traços para o desenvolvimento da democracia participativa.

Nesta perspetiva, alguns autores referem que, neste continente, o processo participativo não se desenvolveu de forma célere. Antes pelo contrário. Viu-se limitado por um processo de descentralização moroso, “O ritmo lento com que o OP ganhou raízes no continente africano deveu-se em parte às limitações do processo de descentralização, que

se considerava inicialmente como uma condição necessária para um tipo de inovação que, no resto do mundo, se tinha desenvolvido sobretudo à escala local” (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:45).

Todavia, as reuniões entre instituições locais e os primeiros orçamentos participativos demonstram o inverso. Passo a explicar: a descentralização assume uma outra perspetiva, na qual, o OP tem um papel impulsionador ao apoiar e agilizar, inclusive, a eficiência do processo de descentralização. Tanto numa perspetiva como noutra podem ser relevantes e, com o tempo, podem culminar na fusão com os princípios de consciência/sensibilidade política e de transparência.

Neste seguimento, importa salientar que, estas perspetivas permitiram avanços no processo, bem como garantiram que a participação dos cidadãos realizada tradicionalmente em África fosse considerada.

Só em 2003-2004 é que surgiram as primeiras experiências de OP na África ocidental francófona, a sul do Deserto do Sara. No entanto, só se assiste, na segunda metade do século XX, à agilização considerável deste processo alicerçada em instituições influentes como a ONU e o Banco Mundial.

Mediante a lógica de participação por vários atores (*multi-stakeholder participation*), o OP integrou outros instrumentos cujos objetivos fundamentais eram o “planeamento consensual do desenvolvimento”, a “rastreadibilidade dos investimentos” e a “desmistificação do orçamento” Estes objetivos também compreendem todo um conjunto de princípios de governança associados à concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (determinados pelas Nações Unidas), e à descentralização mais eficiente (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:45).

De acordo com Mamadou Kanoute o exercício dos OP’s em África assenta seis princípios:

1. Participação de todos os intervenientes;
2. Transparência na informação disponibilizada acerca da gestão dos assuntos públicos e responsabilização dos funcionários eleitos;
3. Igualdade, equidade e inclusão no apoio ao interesse estratégico e às necessidades locais;
4. Eficiência e eficácia relativamente à atribuição dos recursos locais;

5. A solidariedade deve ser assegurada na formulação das necessidades;
6. A sobreposição das necessidades é efetuada de forma transversal, com a compreensão clara da articulação dos documentos de planeamento existentes e dos diferentes níveis territoriais (Kanoute, 2013: 80).

No entanto, a gestão transparente dos orçamentos do processo participativo, também é confrontada com obstáculos em relação à dependência dos cidadãos face às entidades internacionais que colaboram na dinamização do mesmo. Com a ingerência de atores internacionais no desenho e implementação do processo participativo, nomeadamente no que respeita à escolha do modelo de OP a implementar (por exemplo, modelos que favoreçam especialmente as novas elites locais ou determinadas ONG's), esta é realizada sem ter em conta fatores cruciais no processo participativo, como os atores locais e as chefias tradicionais.

Simultaneamente, interessa sublinhar que, em África, a natureza mista dos OP's é um fator que potencia vantagens, na medida em que promove a possibilidade de novas estratégias para a diminuição da pobreza, fomentando o fortalecimento da descentralização através da adaptação, ao devido contexto, de novos mecanismos. Isto traduz-se em novos modelos que estabelecem a democratização fundamentada no conhecimento e no poder como um aspeto importante na redistribuição de recursos e, ainda, no acesso à educação.

Por último, gostaríamos de realçar os OP's em alguns países, como Camarões, Senegal, Madagáscar. No lado ocidental dos Camarões, mais propriamente no município de Batcham, a experiência participativa foi desencadeada através da colaboração das redes internacionais, tais como a "*Démocratiser Radicalement la Démocratie*" e a Aliança Internacional dos Habitantes, e ainda por uma ONG, a ASSOAL (Associação Educacional para a Promoção do OP), que teve uma função fulcral na implementação dos "observatórios locais sobre as promessas eleitorais".

É também de realçar que a ASSOAL, em 2003, desempenhou um papel importante na negociação de projetos-piloto de OP (entre os executivos de Edzendoun e Batcham e a própria organização), bem como na organização de uma sessão especial destinada ao OP, em colaboração com o PGU-ALC e com a Parceria Municipal para o Desenvolvimento (esta última foi desencadeada quando a capital dos Camarões recebia o fórum panafricano "Africities").

Neste sentido, coube à MDP e à ASSOAL a organização de diversas atividades internacionais de formação que se seguiram, por exemplo, com algumas agências europeias para a cooperação.

Na sequência dos esforços realizados, quer por organizações nacionais, quer por organizações internacionais, para a implementação do OP à escala do continente africano e da comunicação da revisão da Lei sobre Descentralização (que tinha por objetivo o fortalecimento das competências municipais), foi adotado, em 2004, o Orçamento Participativo nos municípios de Ezendouan e de Batcham. Os dois assumiram procedimentos semelhantes, no que respeita à campanha de informação, formação de políticos eleitos e técnicos, e na concretização, pelos conselhos municipais, dos compromissos assumidos.

O processo do OP, nos Camarões, ficou marcado por um enorme movimento social. De acordo com Sintomer et al., o procedimento participativo compreende cinco etapas:

- (1) Traduz a enorme sucessão de assembleias locais com regras circunscritas (exemplo, o tempo reduzido de discurso para os políticos);
- (2) Consiste na compilação de dados e redação em simultâneo no Relatório de Desenvolvimento Urbano (PDRs) e no local Panchayat³, que no fundo, causam impulso ao debate nos “seminários de desenvolvimento” onde delegados populares fazem as suas reuniões.
- (3) Corresponde à delineação das propostas de projeto, ainda que numa espécie de rascunho, estas compreendem os detalhes de planeamento financeiro e os requisitos técnicos;
- (4) Passa pela homologação do Plano pelos Comités de Planeamento Distrital;
- (5) Por último, urge a necessidade de introdução/implementação do modelo, bem como, a respetiva fiscalização e avaliação, processos nos quais os cidadãos são chamados a intervir. Nos anos que se seguiram foi a vez de outras cidades da Índia proporem projetos (ainda que, menos ambiciosos e com menor amplitude) que, após a determinação de vários intercâmbios com cidades da Europa e do Brasil, lhes permitiu serem designados “orçamentos participativos” (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:56).

³ No subcontinente indiano corresponde ao mais antigo sistema de governo local. O significado da palavra "panchayat" é a assembleia - “ayat” de cinco “panch” uma espécie de sábios anciãos aceites e escolhidos pela comunidade local.

No Senegal, as primeiras experiências de OP surgem nos municípios de Matam e no de Fissel. Focando-nos no município de Fissel, o OP teve início em 2003 no seguimento de uma solicitação realizada pela RECODEF (organização de representantes da sociedade civil de Fissel), com o objetivo da abertura, aos cidadãos locais, da tomada de decisão em matéria financeira (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:48).

Desta forma, conseguiu-se reunir e dotar civicamente os vários grupos da sociedade civil, nomeadamente os grupos mais excluídos, quer por questões de género e idade, quer por questões de cultura, o que permitiu apoiar a construção do “modelo” local de Orçamento Participativo. Por último, importa frisar que o manual *Le Budget Participatif en Afrique – Manuel de formation pour les pays francophones*, coordenado pela ONG Enda TM com o programa ONUHABITAT, e o manual *Le Budget Participatif en pratique* (integrado no programa regional Réussir la Décentralisation), estavam presentes, por toda a África francófona, permitindo o fortalecimento deste “modelo”.

Em Madagáscar, o OP surge na sequência da lei de 1995, que permitiu desencadear um contexto de descentralização, possibilitando, em 2008, através do apoio de 25 instituições profissionais e cívicas, o desenvolvimento de atividades piloto de OP em seis municípios rurais. São dignos de destaque, o município urbano de Fort Dauphin (onde teve início outra experiência), e o município rural de Ambalavao (o exemplo mais conceituado no OP de Madagáscar). Este último colocou em evidência o obstáculo existente na mobilização de cidadãos (particularmente as mulheres), e o problema da dívida municipal que se encontrava estagnada.

Em suma, verificam-se muitas vantagens com a aplicação do OP no município de Ambalavao, tais como a inclusão de diversas comunidades rurais na prestação dos serviços e na execução das obras públicas, e ainda, *upgrades* na área das comunicações que compreendem a publicação dos salários dos presidentes dos municípios e a progressiva aplicação de metodologias consolidadas em gravações áudio e vídeo para possibilitar a inclusão de pessoas analfabetas.

Podemos ainda dizer que existem dois argumentos fundamentais que explicam os obstáculos à implementação do OP na África francófona. O primeiro prende-se com a

complexidade de modificar verdadeiramente o OP no mais importante canal de comunicação entre o município e as comunidades, suplantando o último paradigma de padrão-clientes. E o segundo prende-se com a falta de recursos para efetuar os pedidos mais urgentes dos cidadãos, o que foi, em parte, solucionado, considerando as comunidades corresponsáveis pelo suporte na elaboração de obras públicas e pela prestação de serviços, incluindo, deste modo, componentes do desenvolvimento comunitário e do orçamento participativo (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:48-49).

2.3.4. O Orçamento Participativo na Ásia:

a) O caso Chinês

Comparativamente ao continente africano, a Ásia implementou o OP mais tardiamente, mas a sua evolução foi exponencial. O continente Asiático, a nível populacional, acolhe aproximadamente metade da população mundial.

Quando o OP foi introduzido na China, o governo Chinês reformulou as suas ideias fundamentais, projetando o OP enquanto um programa para melhorar a eficiência administrativa, impedir a corrupção e reforçar a capacidade do Estado (Collins e Chan, 2009).

A nível das metodologias e princípios adotados, verificam-se semelhanças com a Europa e com a América. Todavia, existem contrastes com outros procedimentos e continentes, nomeadamente no início, pelo seu carácter local e arraigado à tradição, devido à falta de informação que existia sobre o que se passava noutros países.

Alguns fatores explicam esta realidade, tais como os de ordem cultural e social, em que se verificam diferenças de nível de vida a par da diversidade de culturas que proliferam no continente; fatores políticos, que se caracterizam pela heterogeneidade das estruturas políticas em relação à América Latina ou à Europa. Estes fatores de heterogeneidade nacional submeteram a debate internacional o processo do OP na Ásia.

Neste contexto, e dado o facto de os impactos serem diferentes, de lugar para lugar, foi importante o intercâmbio internacional para homogeneizar o processo. Desta forma, só por volta de 2005 é que o termo “orçamento participativo” foi usado pela primeira vez com uma alusão explícita ao Brasil (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:55).

Os orçamentos participativos asiáticos apareceram, primeiramente, em 1996, na Índia, no Estado de Kerala (considerado o OP mais conhecido neste continente). Neste sentido, coube também, aos atores do Estado de Kerala, o primeiro passo para a participação nos debates latino-americanos e europeus.

Assim, com o objetivo de impedir o declínio do Partido do Congresso e da Frente de Esquerda Unida, onde os partidos de esquerda moderada e comunistas vão intercalando o poder, nasceu a ideia (por parte de jovens dirigentes do partido marxista CPI-M), para o desenvolvimento do OP neste Estado com base numa lógica pró-ativa de envolvimento por parte das regiões e instituições municipais. E, apesar das mudanças políticas sentidas nos anos seguintes, o OP de Kerala perdurou.

Sucederam-se os OP's da Indonésia, havendo, em 2003, por parte da *Transparency International*, o convite a alguns formadores para clarificarem o modo de funcionamento do modelo brasileiro.

Na Índia, na sequência de uma campanha para o OP promovida pela Janaagraha, uma organização de base comunitária que, no seguimento de uma visita em 1998 a Porto Alegre para conhecer o OP, trabalhou de forma a persuadir o governo local a iniciar experiências de OP em 10 unidades administrativas entre 2002-2003, surge a experiência de Bangalore, no Estado de Karnataka, afigurando-se como a mais consistente. No entanto, o OP prossegue. A Janaagraha fez uma extensa recolha de contributos de cidadãos para o Plano de Desenvolvimento Abrangente (CDP) e apresentou-a ao governo local.

Não há, contudo, regras fixas e o acordo político com a administração não é satisfatoriamente claro para garantir um compromisso amplo e visível que possa produzir mais confiança entre os cidadãos (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2012:57).

Em contraste com a Índia, na China é possível, desde logo, verificar diferenças na organização/estrutura política, que é completamente oposta, visto que se baseia maioritariamente no processo *top-down* (de cima para baixo). “O conceito foi descoberto em 2005 e parece estar a crescer aqui um interesse generalizado, em paralelo com a chamada “revolução da finança luminosa”, que definiu princípios de transparência orçamental a fim de melhorar o desempenho do sistema governativo nacional” (Sintomer,

Herzberg e Röcke, 2012:58). Todavia, a concepção chinesa de “participação” reveste-se de imprecisão, o que torna “espinhosa” a tarefa de reconhecer verdadeiros exemplos de OP num país de grande dimensão, no qual a informação acerca dos ensaios inovadores se difunde com dificuldade, o que se traduz na falta de participação das pessoas nas políticas públicas, uma vez que a informação se encontra, normalmente, monopolizada pelos dirigentes do Partido Comunista e pelos governantes. Como tal, é difícil garantir a sustentabilidade do processo participativo a nível local.

O caso chinês mais conhecido é do distrito de Zeguo, pois a nível mundial corresponde a uma das poucas experiências que tem por objetivo conciliar as técnicas comumente usadas nos projetos de democracia deliberativa com a ideia tradicional de orçamento participativo. Daqui resulta uma forma híbrida de “sondagem deliberativa” direcionada politicamente, na qual estão presentes alguns aspetos como a consulta aos cidadãos no modelo de finanças públicas. No entanto, ao longo do tempo, este teve algumas transformações, nomeadamente a nível do acesso gradual a regras semi-decisórias. Esta experiência de êxito influenciou a cidade de Wenling na opção das políticas e, concomitantemente, desencadeou a elaboração do OP nesta cidade.

Em suma, as experiências de OP's, na China, podem ser consideradas enquanto ferramentas eficazes na resposta a determinados problemas que este país partilha com outros países, tais como o desinteresse face aos grupos desfavorecidos, a ausência de igualdade social nas disposições dos orçamentos públicos, a corrupção, presente de forma global, a centralização do poder sobre o orçamento num número reduzido de pessoas (que promove os seus próprios grupos de interesses), a falta de dispositivos organizados para atestar as solicitações e as preferências dos cidadãos ao longo do processo local de orçamentação (He, 2009: 60).

Contudo, as estruturas políticas autoritárias, presentes à escala nacional, fazem com que este processo ainda tenha de ultrapassar várias dificuldades.

b) Os Casos da Coreia do Sul e do Japão:

A Coreia do Sul e o Japão têm características que os diferencia da China e da Índia, quer a nível político, quer a nível socioeconómico.

Só nos anos 80 do século XX é que se assistiu à progressiva democratização da Coreia do Sul, tendo esta sido motivada pela tradição de participação dos cidadãos, o que induziu à mobilização das massas. As reformas legislativas, particularmente três, vieram impulsionar o processo: em 2006, foi aprovada a Lei sobre o Regime do Provedor Local e as petições locais contra excessos cometidos ao nível das finanças locais; em 2005, a Lei sobre Referendo Local; em 2007, o “Sistema de Destituição Local,” que consistiu em demitir os eleitos mediante um voto local.

De forma análoga à Coreia do Sul, no que respeita ao governo local, também no Japão os cidadãos, têm uma participação muito variada e podem pedir a demissão do presidente, dos funcionários e dos membros do conselho local, e ainda, a dissolução da assembleia local, solicitar referendos locais, auditorias, entre outros. Neste país, o primeiro esforço de inclusão dos cidadãos, no âmbito do orçamento público, confluiu com a participação ativa de algumas organizações de base, o que possibilitou a legalização do seu estatuto, em 1998.

Após 2003, tiveram início diversos processos que contaram com a participação das organizações de base e dos cidadãos nos debates acerca de orçamentos públicos. A Coligação para a Legislação de Apoio às Organizações de Cidadãos identifica diversas modalidades: a gestão direta do orçamento, pelos cidadãos; a abertura do processo de preparação do orçamento (em alguns casos, unicamente através de um procedimento de transferência de informação); a elaboração de um orçamento alternativo, por comités de cidadãos; a transferência de 1% dos impostos locais para organizações sem fim lucrativos; consultas públicas acerca do orçamento, entre outras (Matsubara, in Sintomer et al., 2011).

A Coreia do Sul e o Japão são membros da OCDE, estando entre os mais ricos. Nestes países, o OP foi desencadeado enquanto mecanismo para fazer face aos problemas ligados à ausência de corresponsabilização política, da incapacidade das organizações públicas em dar resposta às necessidades dos cidadãos (nomeadamente os mais carenciados), a descentralização inacabada num contexto de escassez de recursos.

Para além de toda esta conjuntura, ainda é possível acrescentar, a nível político, na Coreia e na monarquia constitucional do Japão, a abstenção nas eleições municipais e a

corrupção entre os funcionários e entre os partidos políticos que detém uma grande influência nas eleições locais. Por último, existia ainda uma grande rigidez a nível das transferências nacionais para os orçamentos locais.

2.4. Orçamento Participativo no Brasil – o Caso de Porto Alegre

a. Enquadramento e contextualização

Para um entendimento mais amplo da dinâmica do OP, partiremos para a análise do OP Brasileiro. O caso pioneiro da cidade de Porto Alegre é incontornável, razão pela qual passamos a explicar como este se legitima verdadeiramente.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos, a origem do OP situa-se no decurso dos debates políticos que conduziram à Constituição de 1988, pondo em evidência a necessidade de descentralização política, a par do reforço dos direitos de cidadania, alicerçados na necessidade de fortalecimento do poder local. Com este contexto favorável à afirmação de forças políticas, que outrora eram caracterizadas pela sua clandestinidade (como por exemplo, as forças de esquerda), foi possível erguer, na vida política brasileira, novos ideais que permitiram dar início a modernas experiências de participação da população nos governos municipais (Santos, 2002:16).

Antes de mais, no caso brasileiro, o OP surge da impossibilidade de os executivos municipais conseguirem definir a alocação dos recursos locais com os cidadãos, já que falamos em áreas com elevada densidade populacional, cujos interesses divergem. Para tal, foi pensado um instrumento que agregasse a maioria das vontades e interesses dos cidadãos, partindo do pressuposto de que a participação deveria ser alargada a toda a população.

Deste modo, o OP traduz-se na participação dos cidadãos na atividade financeira do Estado e, mais concretamente, nas finanças públicas locais, manifestando a verdadeira possibilidade dos cidadãos colaborarem na definição das prioridades, bem como na decisão do destino das verbas do orçamento do município, cujas receitas resultam dos impostos que lhes são cobrados.

Barnes Kaase et al. (1979) no estudo “*Political Action*” advogam que, para além da participação eleitoral, existem outras formas de participação política, alargando desta forma a noção de participação política a novas formas de participação, como as formas não convencionais (por exemplo, manifestações, protestos, etc.). Todavia, Kriesi (2008) sustenta que a relevância destas manifestações diminui à medida que obtêm recetividade nos sistemas políticos.

Neste sentido, cabe aos diferentes sistemas políticos dispor de mecanismos de participação deliberativos e acessíveis a todos os cidadãos. Depreendemos, portanto, que, no caso do OP, estamos perante uma sociedade na qual os cidadãos recorreram à participação através mecanismos deliberativos, revestindo-se estes do papel de decisão, de apreciação e avaliação, e por último, de controlo político, o que, no fundo, acaba por contrastar com a democracia meramente representativa, na qual a participação dos cidadãos na vida política assenta sobretudo no voto e no cumprimento das decisões dos políticos.

Fazendo um parêntesis, se com a democracia representativa as medidas menos bem conseguidas eram inteiramente da responsabilidade do decisor, com o OP é-nos possível vislumbrar o cidadão enquanto novo elemento da vida política. Existe, portanto, uma alteração do papel do cidadão, que passa a ter um papel-chave nas decisões da vida pública, enquanto cidadão racional e consciente, capaz de participar responsabilmente na gestão dos recursos locais. O OP é, assim, uma forma de democracia participativa que concilia experiências da democracia direta ou semidireta com a *práxis* da democracia representativa.

Segundo Luciano Fedozzi, o processo de democratização desde o final da década de 1970, vivido pela sociedade brasileira, transformou a cidadania num dos temas centrais da agenda política nacional, “no bojo desse processo, desenvolveu-se, desde então, uma modalidade de gestão local, baseada na participação direta da população na elaboração do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais” (Fedozzi, 1998:1).

É nesta conjuntura que emerge o OP de Porto Alegre (OP-PoA), sendo, para Fedozzi, “ (...) reconhecido desde então como uma experiência bem-sucedida de participação

popular e de eficácia da gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e internacional, sendo interpretado, no discurso de diversos atores políticos e sociais, como uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil” (Fedozzi, 1998:2).

Neste contexto, Santos afirma que a experiência de sucesso do OP no Brasil é conhecida em todo mundo: “A experimentação democrática de Porto Alegre é uma das mais conhecidas em todo o mundo, elogiada por ter possibilitado uma gestão eficaz e muito democrática dos recursos urbanos.

A «administração popular» de Porto Alegre foi escolhida, pelas Nações Unidas, como uma das quarenta inovações em todo o mundo” (Santos, 2002:817). De acordo com Boaventura de Sousa Santos, não é por acaso que a cidade de Porto Alegre foi a cidade-piloto da implementação do OP. Esta é uma cidade de “amplas tradições democráticas”, com uma sociedade civil estruturada e forte.

Por último, em jeito de conclusão, gostaríamos de frisar o carácter mais urbano dos Orçamentos Participativos brasileiros, tal como Cabannes afirma “No Brasil, a força dos movimentos sociais nas cidades e a sua presença no Partido dos Trabalhadores explica por que razão os Orçamentos Participativos tendem a ser mais urbanos” (Cabannes, 2009:27).

b. Estrutura

Explicamos aqui como é processado e quais as fases que compreende o OP de Porto Alegre. Inicialmente, e antes de passar à descrição propriamente dita do OP, passamos a explicar quais as estruturas que o compõem.

A nível da estrutura de base do OP, a sua composição assenta sobretudo em três tipos de instituições.

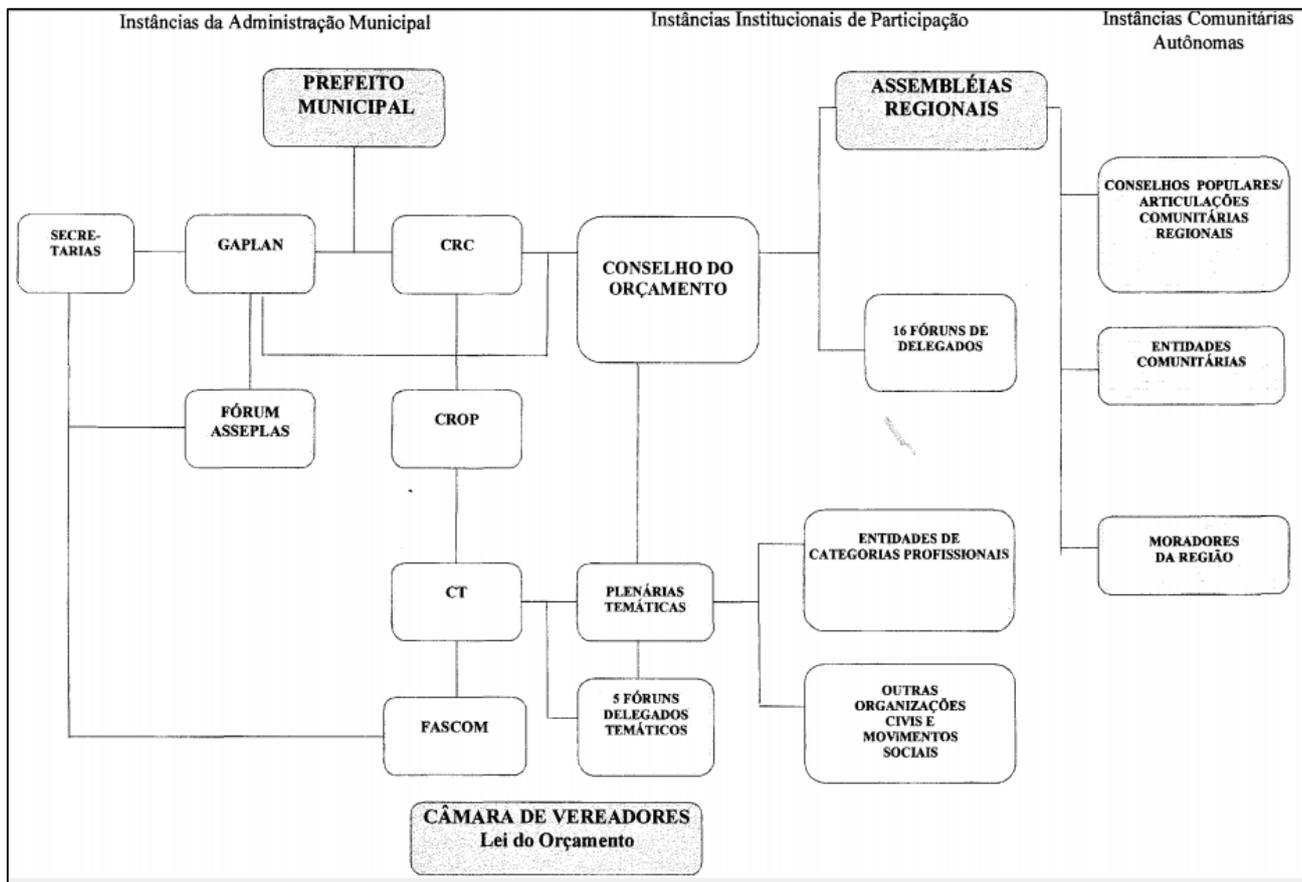


Figura 7: Organograma do Orçamento Participativo

Fonte: GAPLAN e CRC/PMPA

A nível do primeiro tipo de instituições que compreendem as unidades administrativas do Executivo Municipal, com o papel de gestão do debate orçamental com os cidadãos, destacamos: a Coordenação das Reuniões com as Comunidades (CRC), o Gabinete de Planeamento (GAPLAN), o Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM), os Coordenadores Regionais do OP (CROPs), Fórum das Assessorias de Planeamento (ASSEPLAS), os Coordenadores Temáticos (CTs). Deste grupo de instituições, as duas mais relevantes são a CRC e o GAPLAN. A CRC tem importância, quer a nível da sua atuação direta, quer a nível dos seus coordenadores temáticos e regionais (CTs e CROPs), tendo uma função central na coordenação de reuniões e nas assembleias do Conselho do OP (COP), sendo, ainda, uma entidade intermédia, uma vez que determina a ligação entre o governo municipal com os dirigentes comunitários e com as suas associações. Já as

funções de coordenação são partilhadas pelo GAPLAN e o CRC, cabendo ao GAPLAN manifestar as imposições dos cidadãos em ações municipais, “técnica e economicamente viáveis” (Santos, 2002:26), subordinando essas reivindicações a critérios gerais e técnicos. A nível do segundo tipo de instituições, que compreende as organizações comunitárias munidas de autonomia relativamente ao governo municipal e constituídas primordialmente por organizações de base regional, estas têm como objetivo fazer a “ponte” entre as opções priorizadas para as diversas regiões da cidade e a participação dos cidadãos.

As organizações populares não figuram obrigatoriamente na totalidade das regiões compreendidas pelo OP. Seguem, pois, uma estrutura de autonomia que está sob dependência do potencial organizativo de cada região. Estas têm em conta as tradições locais de cada região, adotando múltiplos tipos de participação e de ordenação, tais como as Articulações Regionais, as Uniões de vilas e os Conselhos Populares.

Por último, o terceiro tipo de instituições foi criado para instituir a cooperação e a intermediação contínua entre os dois primeiros tipos e é composto por instituições de participação comunitária, com um *modus operandi* regular: Fórum Regional do Orçamento, Fórum Temático do Orçamento, Conselho do Plano do Governo e orçamento, também designado por Conselho do OP (COP), Assembleias Plenárias Temáticas e Regionais.

c) O método participativo: o Ciclo do OP de Porto Alegre.

Neste ponto, fazemos uma explicação mais pormenorizada do funcionamento do OP. Começamos por falar da cidade de Porto Alegre, que é composta por dezasseis regiões e por seis áreas de debate temático do orçamento, que fazem parte das “Assembleias Regionais”. Estas representam a divisão regional do município anteriormente acordada, seja através da tradição da cidade de organização coletiva ou de outros critérios, tal como Boaventura Sousa Santos defende “A Regionalização do OP foi realizada de acordo com critérios sócio – espaciais e com a tradição de organização comunitária da cidade” (Santos, 2002:30). Estas assembleias admitem a possibilidade efetiva de maximizar a participação dos cidadãos, podendo esta ainda ser alargada e intensificada a uma maior escala, por via de reuniões a nível sub-regional.

A nível da sua execução, as Assembleias Regionais concretizam-se duas vezes por ano. A primeira reunião tem lugar durante o mês de Março. Destacamos a preocupação avaliativa, visto que, nestas assembleias, os moradores deliberam o grau de satisfação das suas reivindicações oficialmente homologadas pelos órgãos da administração municipal e solicitam explicações referentes, p. ex., à lentidão de uma obra, discutindo ainda possibilidades de fomentar a eficiência e eficácia do processo. A segunda ocorre durante o mês de Julho. Contudo, entre estas duas reuniões, os moradores das diversas regiões municipais efetuam outras reuniões a uma escala menor, com o objetivo de, em Julho (segunda Assembleia Regional), exporem o resultado das discussões antecipadas (ou seja, em consequência dos debates desencadeados a nível sub-regional, emanam os assuntos prioritários que obedecem a uma escala previamente definida), a par da eleição dos indivíduos que serão os representantes das regiões que, conseqüente, terão participação ativa nas etapas que se seguem, por imposição do próprio OP.

Neste sentido, podemos aferir que o período deliberativo cara-a-cara é mais veemente no prosseguimento dos meses que vão de Março a Julho. Todavia, estas assembleias não têm meramente funções deliberativas, de onde resulta, por um lado, a eleição dos representantes regionais que levarão a cabo todo o processo, e por outro lado, a seleção conjunta das prioridades para cada ano.

Por último, apesar deste período de deliberações não compreender todo o “ciclo do OP”, destacamos as três funções mais relevantes segundo Boaventura Sousa Santos:

1. Definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais e temáticas;
2. Eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP;
3. Avaliar o desempenho do executivo (Santos, 2002:29).

A execução e o amadurecimento destas três funções fulcrais permitem dar primazia às assembleias regionais, uma vez que permitem fortalecer o poder de base, isto é, o poder dos cidadãos e o incremento do modelo *bottom-up*.

Porém, o restante desenvolvimento do “ciclo do OP” é transferido das assembleias regionais para os representantes. Esta transferência deve-se, em primeiro lugar, tal como já mencionado, à existência de áreas com levada densidade populacional e também à tentativa de evitar a corrupção. A representação pode ser efetuada a dois níveis: dos conselheiros e dos delegados. Os delegados “funcionam como intermediários entre o COP

(Conselho do OP) e os cidadãos”, e os conselheiros “definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do Plano de Investimentos apresentado pelo Executivo” (Santos, 2002:29).

A nível do COP, os Conselheiros, que têm como principal função a elaboração do projeto-lei orçamental anual, devido a exigências de maior especialização e formação, têm funções de maior dificuldade, a par de uma maior autonomia comparativamente aos seus representados. Desta forma, apesar de os conselheiros serem também eleitos nas Assembleias Regionais, podem ainda ser diretamente eleitos pelos delegados, constituindo a camada com maior obrigação e responsabilidade no que diz respeito ao desencadeamento regular das etapas que se seguem ao OP, sendo, portanto, os mais elitistas e tecnocratas.

De entre os níveis de representação mencionados, os Delegados compõem o núcleo menos independente. Como tal, é possível clarificar as suas competências, cujo carácter não é propriamente técnico. Assenta basicamente no diagnóstico e conhecimento das prioridades de cada região, no estímulo e supervisão dos debates, e por último, na aplicação dos recursos (Vitale, 2004:248).

É ainda nosso interesse realçar a importância das mudanças introduzidas pelos Conselheiros, no que diz respeito ao alargamento das temáticas compreendidas pelo OP, bem como a hierarquização das novas prioridades que surgiram em discussões iniciadas recentemente dentro do COP.

Explicamos, agora, a mecânica de seleção e pontuação das prioridades. Estas são agrupadas e classificadas em temas específicos (p.ex., saúde, educação, cultura, habitação, entre outras). Deste modo, às prioridades selecionadas são atribuídas notas em concordância com a sua localização na escala: a 1ª prioridade corresponde à nota 4 e a 4ª prioridade à nota 1. Tal como menciona Boaventura, “Do mesmo modo, hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou sector (no caso da pavimentação: 1ª prioridade, rua, A; 2ª prioridade, rua B, etc.). As prioridades sectoriais e a hierarquia das obras, em cada sector, são remetidas para o executivo. Na base destas prioridades e hierarquias, somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as primeiras três prioridades do orçamento em preparação” (Santos, 2002:29).

Em suma, na prática, o OP de Porto Alegre é composto por regiões que escolhem, em primeiro plano, quatro prioridades entre dezassete: “Saneamento básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Desporto e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Económico, Cultura, Saneamento Ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana e juventude” (Santos, 2002:30). De seguida são-lhes atribuídas notas - de 1 a 4 pontos - de forma a alocar os recursos às principais prioridades fixadas pelo conjunto de regiões, aquando da sua apresentação na assembleia municipal.

Tabela 3: Principais etapas do ciclo do OP

| | |
|------------------|---|
| março-julho | Assembleia de base e construção dos indicadores de planeamento (inclui-se aqui a 1ª, rodada, rodadas intermediárias, 2ª rodada, até à eleição e posse do novo Conselho). |
| julho-setembro | Capacitação e construção da Matriz Orçamentária (incluindo-se os seminários de capacitação que são feitos a nível de conselho e fóruns de delegados e votação da Matriz Orçamentária). Esta fase encerra-se a 30 de Setembro. |
| outubro-novembro | Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços (cada órgão passa pelo COP e tem sua proposta de investimentos e serviços aprovada). |
| dezembro-janeiro | Revisão do Regimento Interno e dos Critérios Gerais e Técnicas (é dado um prazo para emendas ao regimento antigo, as quais devem obrigatoriamente ser feitas pelos fóruns de delegados – não são aceites propostas individuais de conselheiros. Essas propostas são sistematizadas e votadas no COP). |

Fonte: Santos, Boaventura de Sousa (2002) “Democracia e Participação – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Coimbra, Edições Afrontamento. Pág. 43.

CAPITULO III
CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

CAPITULO III: CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

A cultura política de cada região tem repercussões a nível da implementação do OP, pois “Não existe um modelo único e tal não seria desejável, já que as experiências são produto da realidade de cada região, da história e da cultura locais, da organização da sociedade civil, dos recursos disponíveis e também da cultura administrativa dos governos que administram os OP’s” (Cabannes, 2009: 27).

Para dar início à análise do objeto de estudo - o Orçamento Participativo - vamos, numa primeira fase, concentrar-nos nos principais dispositivos legais existentes em dois países, Portugal e Brasil.

| BRASIL | PORTUGAL |
|---|--|
| ○ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. | ○ Constituição da República Portuguesa de 1976. |
| ○ Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/00) | ○ Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei41/2014 de 10/07) |
| ○ Lei que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei 4.320/64) | ○ Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias (Lei nº 75/2013 de 12/09) |

Tabela 4: Principais Dispositivos Legais

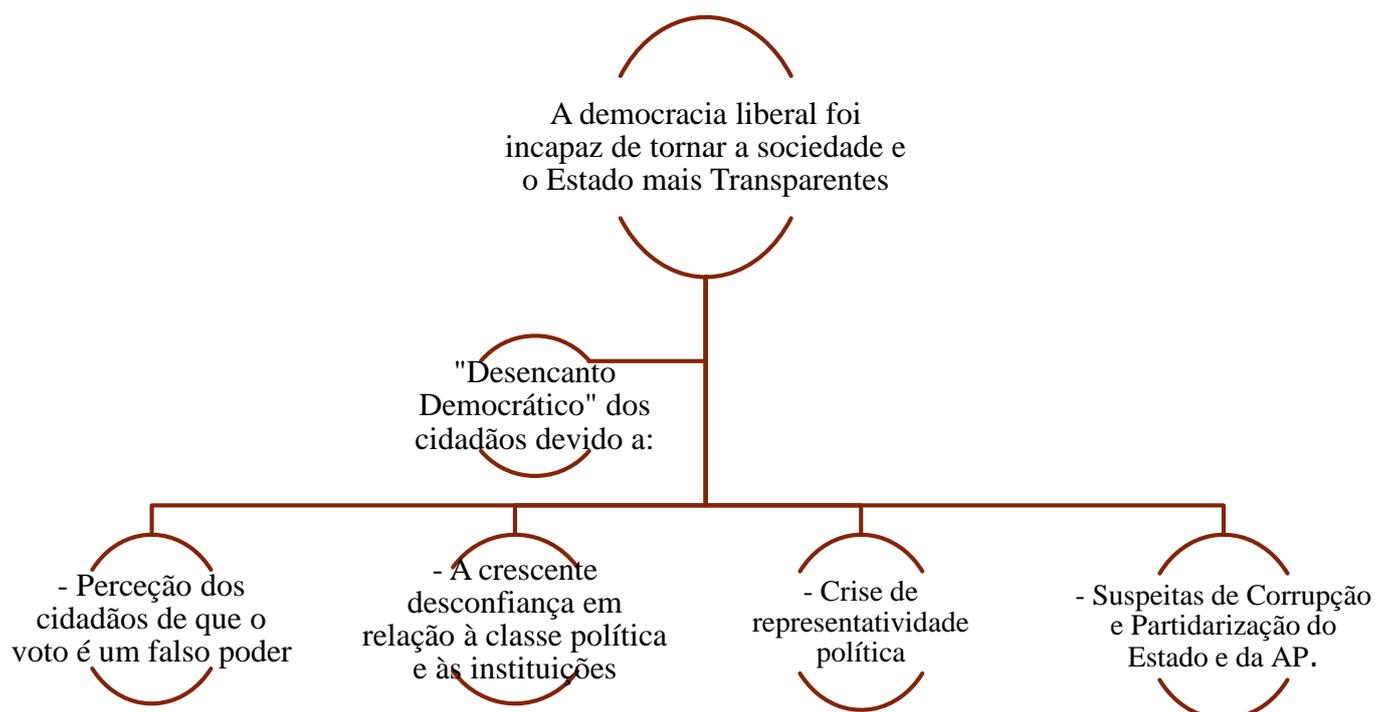
Como sabemos, Portugal viveu sob uma ditadura no período entre 1926 e 1974, o que influenciou toda a cultura política. Para melhor compreender o presente temos de analisar o passado, uma vez que, qualquer sociedade tem uma história e uma identidade.

Todavia, não nos cabe aqui analisar os antecedentes históricos, mas sim dedicar especial atenção ao período pós transição democrática, levada a cabo em meados dos anos 70, destacando o surgimento do poder local na Assembleia Constituinte de 1976. A Constituição de 1976, como a maioria das constituições dos países democráticos, consagra o princípio da autonomia local (Amaral, 2007:489).

Passamos, assim, a apresentar as primeiras alterações alcançadas no sentido da participação democrática dos cidadãos. Para podermos falar nos primeiros exemplos democráticos de gestão pública com a realização conjunta de reuniões em espaços de participação com os cidadãos, devemos remeter-nos aos anos 2000-2001, período que ilustra, de forma incontornável, o alcance do objetivo de gestão do espaço público através de Políticas Públicas representativas da vontade dos cidadãos, assim como através da criação da mais vasta rede de serviços sociais de atendimento à população.

“Em Portugal tem existido uma tentativa de equiparar os Orçamentos Participativos às práticas mais tradicionais de participação, circunscrevendo estas iniciativas à mera apresentação de propostas de investimento público por parte dos cidadãos, sem que estes possam ter qualquer protagonismo no processo de decisão, de acompanhamento e monitorização dos projetos. É a velha cultura política e democrática de angariar novos elementos de legitimação e sobreviver à custa de novas roupagens” (Dias, 2013: 327).

Figura 8: Desencanto Democrático dos cidadãos



Fonte: Elaboração Própria

Para Nelson Dias, é difícil conceber uma definição consensual de OP, no entanto, é possível a universalização de alguns princípios transversais. Desta feita, o OP deve ser entendido enquanto uma nova forma de governação dos poderes públicos,

independentemente da sua escala, com base na participação direta dos cidadãos na definição das prioridades dos territórios e das políticas públicas (Dias, 2013:326).

Em termos sintéticos, propomos a definição de OP como um instrumento governamental de gestão orçamental, de uma dada freguesia ou município, visto que tem representação a nível local, o que contraria a tendência das relações tradicionais de formação e conceção de decisões das políticas públicas assentes num modelo *top-down*, em que as decisões emanam do topo. Com o OP é-nos possível falar da inversão da tendência do modelo *top-down* para um modelo *bottom-up*, devido ao facto de os cidadãos serem chamados a intervir (na formulação das decisões, as suas ideias são tidas em conta), o que nos permite afirmar que este modelo, uma vez que congrega os interesses do cidadão, é mais imparcial, equitativo e credível, sendo, portanto, mais justo. Ou seja, por via da participação dos cidadãos em diferentes níveis de gestão da coisa pública, vislumbram-se, nas sociedades contemporâneas, alterações na distribuição do poder político, bem como nas relações entre o Estado e a sociedade.

Retratando, em concreto, o caso português, podemos afirmar que existem mudanças na organização da cultura política no nosso país. Neste sentido, com o estudo do OP, pretendemos expor as profundas alterações a que se assiste no sistema democrático, a par do impacto do OP na vida política e na vida dos cidadãos. Segundo Nelson Dias as práticas mais tradicionais de participação em Portugal são relativas aos quatro momentos, a seguir elencados, em que cabe aos cidadãos:

- a identificação das carências e dos problemas existentes na sociedade;
- a decisão anual e específica das prioridades;
- a implementação dos projetos;
- a avaliação e monitorização das intervenções

Em suma, é solicitada a participação dos cidadãos para a identificação dos problemas/necessidades que enfrentam, sendo que, no caso das consultas públicas, os cidadãos apenas poderão sugerir o esboço dos projetos.

Pretendemos, assim, retratar diferentes casos de OP, a nível nacional, mais propriamente os de Braga e de Guimarães.

3.1. Contextualização sociopolítica e económica em Portugal

Atualmente, assiste-se, por um lado, ao “divórcio” entre os cidadãos e a vida política, isto é, a uma crise da democracia representativa, e por outro lado, a uma conjuntura de cortes nos orçamentos dos executivos municipais, em resultado do Memorando de Entendimento (2011), no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Assiste-se à mudança da estratégia de investimento, que, doravante, fica dependente de critérios de contenção na despesa e de restrição orçamental.

De acordo com Ana Belchior, altos níveis de desconfiança na democracia e nas instituições podem estabelecer forças reformadoras, porém deverão ao mesmo tempo ser compreendidos enquanto sinais de alerta no que respeita à estabilidade política (Belchior, 2015: 84).

Schmitter e Trechsel (2004), salientam a falta de confiança dos cidadãos enquanto um problema da democracia europeia: “O nosso julgamento coletivo é o maior problema genérico das democracias europeias contemporâneas, juntamente com as preocupações no declínio da confiança dos cidadãos nas instituições políticas e participação nos processos democráticos”⁴(2004:96).

Em Portugal há um problema de mentalidades aliado a uma cultura de desinteresse. Prevalece uma atitude negativa e adversa em relação ao Estado, acreditando que há vantagens em tudo o que permita enganá-lo e manipulá-lo, no sentido de se servir a si próprio ou aos interesses paroquiais do próprio grupo, em vez de se encarar o Estado como um órgão ao serviço dos cidadãos. Reside, enquanto prática, o contorno da lei e a sua adequação aos interesses individuais ou de um grupo, aplicando-se este princípio a regras emanadas pelo próprio Estado ou mesmo pela União Europeia. Belchior propõe três linhas fundamentais para um reencontro entre as instituições democráticas e os cidadãos, em Portugal:

1. A reforma do sistema eleitoral;
2. A moralização da vida pública;
3. A aposta numa democracia mais participativa e aberta.

⁴ Tradução Livre

Com o objetivo de atenuar o monopólio dos partidos, na política portuguesa, Belchior sustenta a existência de uma corrente de pensamento do teórico americano Benjamin Barber (Belchior, 2015: 82). De acordo com Barber, a democracia, enquanto sistema político, deve ser repensada com o objetivo de uma célere aproximação dos cidadãos à decisão política. Para tal, sustenta, no livro “Strong Democracy” (1984), a existência de uma democracia forte (tal como o nome do livro indica), e de uma democracia fraca ou magra - democracia representativa liberal (Barber, citado por Belchior, 2015).

Relativamente às democracias representativas, sugere a necessidade de estas progredirem para formas mais participativas, e até mesmo para soluções de auto-governança dos cidadãos. Alerta ainda para os constrangimentos que lhe estão associados. Defende que, numa sociedade, todas as pessoas deveriam participar na atividade governativa, tanto a nível nacional como local, ou pelo menos em momentos mais cruciais (Belchior, 2015: 82).

De acordo com Belchior (2015), e tendo em vista constituir uma democracia forte, Barber sugere um programa que tem por base a revitalização da democracia americana, devendo incluir:

- a aplicação de referendos no processo legislativo do congresso e de iniciativas legislativas populares;
- ou a conceção de uma sistema nacional de assembleias de vizinhança (máximo de cinco mil cidadãos), inicialmente com competências deliberativas, que devem ser depois alargadas às competências legislativas.

Fukuyama (1996), sustenta que a promoção e desenvolvimento da participação política pela sociedade, é necessária para a recuperação da confiança dos cidadãos na política e nas instituições.

Os riscos decorrentes de uma incorreta implementação do OP, em Portugal, são, por um lado, a manutenção ou até o agravamento do clima de desconfiança entre os cidadãos e os governantes, e, por outro, a sua descredibilização, o que, conseqüentemente, se pode traduzir no insucesso do mesmo (Dias, 2013:327).

A conjuntura de crescente crise económica e político-social que hoje se vive em Portugal tem conseqüências graves na nossa democracia, visto que há cada vez mais indiferença e

alheamento dos cidadãos face aos assuntos políticos, como se pode observar nas últimas eleições autárquicas. A abstenção foi significativa, com valores a rondar os 40%, o que, no fundo, se traduz no enfraquecimento da democracia. Assim sendo, nas últimas eleições autárquicas, a abstenção foi de 40,11% no município de Braga e de 39,47% em Guimarães.

Quanto às eleições para a Assembleia Municipal (2013), em Braga assistiu-se a uma taxa de abstenção 40,11% e em Guimarães de 39,47%. Por último, nas eleições para a Assembleia de Freguesia (2013), Braga obteve uma taxa de abstenção de 40,18% e Guimarães de 39,4%. Como tal, cabe ao poder político, e aos autarcas em particular, conseguir estreitar a relação entre os cidadãos numa base de proximidade entre estes. É pela via da participação local que podemos inverter o percurso que até agora tem vindo a ser percorrido.

Num quadro de contenção e diminuição dos Orçamentos dos municípios e de alheamento dos cidadãos da vida política e cívica, urge a necessidade de aproximar os cidadãos na definição das prioridades, através de instrumentos capazes de incentivar a participação destes na gestão dos recursos locais.

O Código de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional destaca que, os papéis e a responsabilidade do Governo devem ser sucintos, a informação sobre as atividades financeiras acessível, pormenorizada e fidedigna, devendo ainda estar disponível, ao público, o processo de preparação, execução e publicitação (*reporting*), que deve ser aberto e ter como resultado a plenitude da informação. Destacamos ainda o *The Best Practices for Budget Transparency*, elaborado pela OCDE. Este é um documento defende a transparência orçamental, propondo a entrega de uma lista de documentos orçamentais que todos os países deveriam emitir em cada etapa do processo orçamentário. Também inclui uma descrição clara das informações que devem constar em cada documento.

Para melhor compreensão das vantagens e desvantagens da aplicação do OP procedemos à elaboração de uma tabela onde ambas estão patentes.

Tabela 5: Vantagens e Desvantagens do Orçamento Participativo

| Orçamento Participativo | |
|--|---|
| Vantagens | Desvantagens |
| a) Promove a transparência da administração local. | 1) Dada a necessidade de criação de várias instituições de suporte à realização do OP, quando as funções de cada uma não são bem delineadas, podemos assistir a uma confusão de competências. |
| b) <i>Accountability</i> . | 2) Tensões Democráticas: entre a democracia participativa e representativa. |
| c) Fortalece a relação entre o governo e a população. | 3) Ao tentar ser fruto de imitação de OP já existentes aplicados a uma sociedade, a um contexto, pode gerar complexidade na organização das atividades comunitárias |
| d) Consolidação da democracia – incentivo do debate público. | |
| e) Promove o fim da primazia dos interesses privados dos governantes face aos interesses coletivos dos cidadãos. | |

3.2. Contextualização do poder local em Portugal

Embora tenha sido a Constituição de 1976 que consagrou o princípio da Autonomia Local, não foi com esta que ele foi iniciado, pois a autonomia já existia. Apenas variava no conteúdo na e na forma, dependendo do regime político. Esta Constituição serviu para demarcar e pôr fim ao Estado Novo, onde a expressão “democracia local”, não fazia qualquer sentido.

O Artigo 6º da CRP, refere que Estado Português, “é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da

administração pública. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”.

Em termos normativos substanciais, a Constituição condicionou a legitimidade do interesse político à sequência de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios, como por exemplo, o da soberania popular, o da garantia dos direitos fundamentais e o da organização política e democrática. Em termos processuais, este vinculou a legitimação do poder à observância de determinadas regras e processos.

Após 1976, é incluído um capítulo na CRP dedicado à organização do poder político e à noção de Poder Local. No título VIII, designado “Poder Local”, determina-se que a organização do Estado inclui a existência de autarquias locais. Estas são definidas como pessoas coletivas, de população e território, que garantem, nas suas circunscrições administrativas a prossecução dos interesses comuns, mediante a ação de órgãos próprios, representativos das suas populações (Amaral, 2004).

As autarquias são entidades independentes do Estado, mas podem ser fiscalizadas, controladas e subsidiadas por este. Neste sentido, entende-se que as autarquias locais possuem autonomia financeira, património próprio, independência para, nas matérias da sua competência, poderem realizar referendos locais e quadros de pessoal interno.

O conceito de autarquia local comporta, assim, alguns elementos comuns, como o agregado populacional, os órgãos representativos e o território. Este último atinge maior relevância, visto que as autarquias são definidas através das pessoas coletivas territoriais. O território autárquico faz parte do território do Estado, apesar de corresponder a várias circunscrições territoriais. O território desempenha uma tripla função:

- a. Identificar a autarquia local;
- b. Definir a população respetiva;
- c. Delimitar as atribuições e competências em razão do lugar.

É de assinalar, em 1977 e 1979, a publicação de dois diplomas fundamentais para o poder local, a primeira Lei das Autarquias Locais (LAL - Lei n.º 79/77, de 25/10), e a primeira Lei das Finanças Locais (LFL - Lei n.º 1/79, de 2/1).

Destaca-se ainda, em 1981, a primeira lei das associações de municípios de direito público e, em 1984, a delimitação das competências da administração central e da administração

local, em matéria de investimentos. A lei que estabeleceu o regime das Finanças Locais apenas teve a sua promulgação em 1979 (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro), passando a haver autonomia.

As autarquias passaram a conhecer previamente a receita global de que dispõem para cobertura dos seus planos de atividade. Dentro dos limites legais, passam a ajustar as suas receitas aos objetivos que se lhes afigurem mais adequados.

Assim, a Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), homologada em 1985 pelo Conselho da Europa, explica o âmbito e o conceito da autonomia local. A Carta Europeia de Autonomia Local define Autonomia Local como o “direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. (Art. 3., n.º 1). A CEAL aconselha a que a atribuição de responsabilidades às Autarquias Locais obedeça aos seguintes princípios: proximidade dos cidadãos, amplitude e natureza da tarefa, e eficácia e economia. As autarquias locais têm pessoal, património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos. Por essa razão, a tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e das freguesias é meramente inspetiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei. Deste modo encontra-se salvaguardada a democraticidade e a autonomia do poder local.

As autarquias locais têm um conjunto de fins, de interesse público, aos quais se dá o nome de atribuições, ou seja, os fins que as autarquias têm de atingir. Neste sentido, os princípios contidos na CEAL, devem estar de acordo com uma política de promoção da participação dos cidadãos na vida pública local, como recomenda o relatório do Conselho da Europa (2001), através da Recomendação 2001/19 do Comité de Ministros, aprovada em Dezembro de 2001. Esta reforça medidas de participação dos cidadãos na vida pública, como, por exemplo, melhorar a transparência do funcionamento das instituições administrativas locais, através do carácter público do processo de decisão local, favorecendo o acesso de qualquer cidadão às informações relativas aos assuntos locais.

Relativamente ao regime de Autonomia e Tutela, a lei apenas admite que o Governo exerça tutela administrativa sobre as autarquias locais e suas associações, tendo sempre presente a autonomia que deve pautar a vida autárquica. O exercício da tutela administrativa é feito *a posteriori*, através de inspeções, inquéritos e sindicâncias, como, por exemplo, a tutela exercida sobre as autarquias locais através do Tribunal de Contas.

No que diz respeito à descentralização administrativa, este conceito identifica um sistema onde as funções administrativas não estão confiadas apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, nomeadamente às autarquias locais. Não se trata de uma mera repartição do poder decisório entre órgãos de uma pessoa coletiva, como acontece no processo de desconcentração da administração central. No caso da descentralização, as pessoas coletivas têm a capacidade de tomar as suas próprias decisões sem estarem sujeitas à superintendência de um órgão superior (Amaral, 2004).

A descentralização administrativa, enquanto meio de transmissão das atribuições é definida frequentemente como parte da própria ideia de participação dos cidadãos na vida pública, pois quanto mais próximo o poder estiver das populações mais facilmente é exercido.

Para Montalvo (2003), num sistema descentralizado os cidadãos ficam associados às decisões que lhes dizem respeito de uma forma mais direta do que estariam se os seus interesses mais imediatos fossem confiados a entidades mais distantes e alheias à comunidade em causa. Transferindo poderes para as autarquias locais, fragmenta-se o poder da administração central criando um conjunto de centros de contra poder que, amiúde, condicionam as políticas públicas de uma forma que não aconteceria se não existissem. Potencia-se a participação popular, uma vez que os assuntos em causa dizem respeito, mais diretamente, à vida e ao quotidiano das pessoas. Permite uma melhor satisfação das necessidades locais, muitas vezes com soluções mais vantajosas, inclusive ao nível da análise custo/benefício (Amaral, 2004).

Porém, um sistema demasiado descentralizado pode trazer problemas de descoordenação e de desequilíbrio entre as regiões. Isto é, demasiada autonomia poderá afetar o equilíbrio das funções orçamentais de afetação, distribuição e estabilização, definidas por Musgrave (1959). Desta forma, a mobilidade de fatores produtivos pode causar graves situações de assimetrias regionais (Bravo & Sá, 2000), que, em último caso, poderiam por em causa a própria unidade do Estado.

Para além da relevância dos princípios da descentralização administrativa e da autonomia, o princípio da subsidiariedade pressupõe que as decisões devem ser tomadas pelo nível mais próximo do cidadão, só devendo o nível superior de administração intervir quando se revelar manifestamente mais eficiente.

Podemos afirmar que, graças a estes princípios, se deram alterações a nível do poder local, desde 1974, a começar pela organização política das autarquias locais. Importa ainda frisar outros princípios fulcrais de funcionamento da organização das autarquias locais: o princípio democrático ou da participação dos interessados na gestão autárquica, o princípio da desburocratização e o princípio da descentralização.

Por último, o mandato dos órgãos das autarquias locais é de quatro anos, verificando-se na maioria dos casos a continuidade do presidente até ao final do mandato. De acordo com Nelson Dias, com a limitação dos mandatos aos políticos poder-se-á verificar o surgimento de renovação das gerações políticas, provavelmente com maior tendência para a inovação democrática e à consecutiva implementação de processos participativos. Deste feito, a média de idades dos autarcas que atualmente experimentam o OP é mais baixa do que a média nacional. Nestes últimos anos verifica-se que grande parte das experiências foi levada a cabo “ (...) por autarcas em primeiro mandato eleitoral, demonstrando a vontade que têm de construir uma ‘marca pessoal’ própria na gestão da ‘coisa pública’ (Dias, 2013: 326).

3.2.1. Reforma Administrativa a emergência de novos pressupostos Locais

Apesar dos esforços no sentido da mudança, a grande oposição à renovação, isto é, à reforma administrativa, impossibilitou a sua materialização. É assim possível afirmar que só quando Portugal se tornou um Estado plenamente democrático houve, por parte das populações e dos políticos, a necessidade de desenvolvimento económico, a par de reformas de cariz social e económico.

Neste sentido, a Administração Pública teve de ter em conta novas variáveis que até então ignorava, como tal esta teve de ser alvo de reformas, de forma a ser dotada de um leque mais alargado de competências, que permitisse gerir e lidar com novos conflitos de interesses, novas aspirações, tendo em conta a emergência de novos atores. Como tal, “a reforma administrativa poderá ser encarada como um projeto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos atores, dos seus comportamentos e das suas expectativas, para que se possam servir todos sem arbítrios” (Madureira & Rodrigues, 2006:157).

E é neste contexto de emergência de novas necessidades, e no quadro de reforma - em que se consubstanciaram contratação de serviços (*contracting-out*), técnicas de gestão do

sector privado, venda de bens do Estado, privatização, parcerias público-privadas, cortes orçamentais e introdução de medidas de desempenho - que enquadramos o OP. Este, por um lado, abarca a reforma do lado da descentralização de competências a nível das autarquias locais e, por outro lado, a introdução de mecanismos da democracia direta participativa, que assenta na democracia moderna, isto é, na decisão da afetação de verbas e recursos por parte dos cidadãos.

O processo de reorganização administrativa teve por objetivo dotar novas unidades locais de mecanismos que lhes permitam exercer as suas competências de forma a prestarem um serviço útil e mais próximo das necessidades dos cidadãos.

Contudo, quando falamos no processo de união de freguesias não falamos desde logo do desaparecimento das freguesias e de toda a sua cultura e identidade caracterizadora. Desta forma, a sua história mantém-se, bem como, os seus elementos caracterizadores, todavia deixam de ter algumas competências políticas/ administrativas. A proposta de união de freguesias traduz-se em mudanças no tamanho e número dos órgãos das freguesias e, como consequência, no tamanho das assembleias municipais.

Podemos falar em dois eixos fundamentais que passam pela reforma do mapa das freguesias: um financeiro, outro organizacional. A nível financeiro é necessário fazer a aglutinação administrativa de forma a:

1. Aumentar as receitas, como resultado da sua concentração num número mais reduzido de freguesias;
2. Racionalizar os gastos com os eleitos locais;
3. Utilizar economias de escala na execução das competências municipais;
4. Dividir mecanismos de financiamento fruto do alargamento de competências das freguesias;

A nível organizacional reconhece-se a necessidade das freguesias obterem dimensão para poderem:

1. Ter capacidade para usufruir mais delegações de competências;
2. Numa base de redefinição de competências entre municípios e freguesias, reunir os requisitos para execução de novas missões em proveito das suas populações;
3. Executar com mais dignidade as suas competências e atribuições;

Nesta base de melhoria da gestão territorial e de uma melhor prestação do serviço público às populações surge a necessidade de uma reforma política do poder local a par da reforma territorial. Neste sentido surge o Documento Verde da Reforma da Administração Local.

Emerge, portanto a necessidade de dotar os municípios e as freguesias, do novo estatuto constitucional, alterando regras e, principalmente, adaptando-as a uma nova realidade. A reforma visa o aumento da eficiência, a melhoria da prestação dos serviços público, a redução dos custos tendo em conta as especificidades locais, a existência de diferentes tipologias de territórios, principalmente áreas maioritariamente rurais, áreas metropolitanas e áreas maioritariamente urbanas. Pretende-se com esta, o aumento competitividade territorial, a promoção da coesão e reforço do municipalismo, por via do poder local.

De acordo com o Documento Verde, a reforma da administração local terá quatro eixos de procedimento:

- 1) Sector Empresarial Local;
- 2) Organização do Território;
- 3) A Gestão Municipal, intermunicipal e financiamento;
- 4) Democracia Local;

Neste trabalho prestaremos maior atenção ao último ponto. A base de suporte de toda a reforma da administração local é a nova democracia local, consagrando os anteriores eixos de atuação. O OP assume um papel preponderante nas ferramentas utilizadas no sentido da modernização e melhoria da qualidade da democracia local. Em suma, tal como sustenta Nelson Dias em Portugal, o poder local “não ficou imune à dinâmica internacional dos Orçamentos Participativos, sendo hoje um dos casos europeus que maior interesse vem despertando sobre o tema” (Dias, 2013: 323).

3.2.2. Administração Pública enquanto Administração recetiva ao cidadão

Nos anos 80, houve, na AP, uma preocupação na alteração das estruturas para modificar os comportamentos, ao passo que, nos anos 90, o objetivo passou por perceber quais os serviços que deveriam ser facultados aos cidadãos, para posteriormente modificar as estruturas, passando, desta forma, a ser crucial o serviço ao cidadão.

“É desnecessário sublinhar a importância do orçamento para as relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos. O orçamento é um instrumento básico de contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato” (Santos, 2002:23).

O Orçamento de Estado é um poderoso instrumento de responsabilização, visto que estabelece a relação entre os cidadãos que pagam os impostos e os decisores políticos. Quando falamos em Transparência Orçamental falamos na abertura de informação aos cidadãos acerca das intenções políticas e orçamentais dos governantes, o que se consubstancia numa boa governação. De acordo com Kopits e Craig (1998), a transparência orçamental consiste em “disponibilizar ao público em geral a informação respeitante à estrutura e funções do Estado, às intenções da política orçamental, às contas públicas e às projeções. Implica o acesso fácil a informação fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente sobre as atividades do governo, de forma a permitir aos eleitores e aos mercados financeiros avaliar com precisão a posição financeira do Estado, bem como os verdadeiros custos e benefícios das atividades do sector público, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras”. Por outras palavras, para estes autores, a transparência traduz-se na disponibilização de informação sobre a atividade do governo de forma imediata e fiável e em tempo apropriado, acessível e ainda com a possibilidade de comparação internacional.

Antes de mais, quando os cidadãos estão na presença de melhor informação sobre a tomada decisão financeira é-lhes possível a fiscalização do Poder Local. É neste sentido que falamos em *accountability*. Podemos afirmar que, ao nível da Administração Pública, os conceitos de transparência e de *accountability* decorrem da influência de duas correntes principais: a teoria política e o chamado novo managerialismo.

As boas práticas de transparência no domínio orçamental permitem debate legislativo aberto e correspondentes autorizações, a clareza das intenções de política, a publicação de auditorias de desempenho e financeiras, a par do adequado tratamento fiscal (falamos aqui numa base estatutária explícita, orçamentação das despesas fiscais, procedimentos administrativos claros), e ainda da regulamentação assente em princípios de clareza, simplicidade e transparência de custos.

Por último, ao nível das contas públicas permite a cobertura das atividades das administrações públicas e para-orçamentais, com suficiente detalhe e ainda ao nível da base de registo (convenções de caixa ou compromissos); são relevantes ao nível dos critérios de valorização e reconhecimento de informação de balanço clara e abrangente, compreendendo as responsabilidades implícitas e contingentes.

Apesar da transparência ser usualmente caracterizado sinónimo de *accountability*, podemos assumir que a transparência é condição necessária a um processo de *accountability*. Bovens menciona três efeitos essenciais da *accountability*, fortalecendo assim a sua relevância:

- i) Prevenção de corrupção e abuso de poder;
- ii) Aumento da eficácia e eficiência da AP e das instâncias políticas (através do *feedback*/avaliação que pode suscitar por parte dos cidadãos) e;
- iii) Em última instância, fortalecimento da legitimidade da governação. No concerne a este último efeito, para que os cidadãos acreditem nos seus representantes e consintam as suas decisões não é suficiente que esses agentes se limitem a agir de forma legal, é necessário que as suas ações sejam reconhecidas como legítimas.

O processo de *accountability* assenta em dois pressupostos: que os cidadãos têm acesso a informação respeitante às ações dos agentes públicos, e que esses mesmos agentes são avaliados e penalizados ou premiados em concordância com essa informação.

A transparência tem vantagens não só do ponto de vista económico/orçamental, mas também ao nível político. Ao nível político ainda que de uma forma sumária, esta traz vantagens ao nível governativo visto que indicia uma boa governação. Os cidadãos dão mais credibilidade aos governos, na medida em que também participam mais no debate político. Isto tem repercussões ao nível económico, pois o voto de confiança dos cidadãos e sua constante fiscalização, permitem a diminuição da opacidade orçamental, incitando portanto, o voluntariado e o cumprimento das obrigações fiscais.

A nível económico, “a transparência é uma condição indispensável embora, é certo, não suficiente – de finanças públicas sãs e sustentáveis e de um bom desempenho económico”.

Neste sentido, é-nos possível vislumbrar uma reinvenção na governação local, tal como aconteceu nos EUA, na administração Clinton, com o movimento *reinventing government* cujos autores foram David Osborne e Ted Gaebler, que publicaram, na sua obra, dez princípios para uma administração empresarial, dos quais identificamos quatro, a nível do OP, e que são:

- **Administração pertencente à comunidade:** “dar poderes, em vez de servir (capacitar as comunidades para assumir as responsabilidades pela satisfação dos seus próprios interesses, assistidos quando necessário por empreendedores sociais, em vez de ser a AP a fazê-lo).”
- **Administração orientada para o cliente:** “satisfazer as necessidades do cliente e não da burocracia”
- **Administração pró-activa:** “prevenir em vez de remediar (ser pró-activa e não meramente reativo) ”
- **Administração descentralizada:** “reforçar o trabalho participativo e as equipas (levar as decisões mais perto do cliente; princípios de decisão colegial e não de acordo com o princípio do comando, etc)” (Bilhim, 2004:41).

Para além destes princípios, que se aplicam ao nosso estudo, podemos falar ainda da Administração catalisadora, competitiva, dirigida pela missão, orientada por resultados e, por último, orientada para o mercado.

Com a Administração recetiva ao cidadão estamos perante uma AP com foco no cidadão e nas suas necessidades, sendo o “Código do Procedimento Administrativo um bom exemplo do que nesta matéria se pode fazer, criando condições para uma relação da administração com os cidadãos, onde participação, informação e colaboração passam a fazer parte do léxico comum dos serviços públicos” (Gomes, 2001).

Em suma, podemos dizer que o OP tem “parcialmente” raízes nas ideias da reinvenção do governo, e também das ideias do *New Public Service*, que aponta para um reforço do papel do cidadão nas escolhas e decisões da AP. Destacamos aqui o contributo teórico de Denhardt e Denhardt (2003) com a sua obra *The New Public Service: serving, not steering*, que trouxeram um novo estímulo a esta nova filosofia de gestão. De acordo com Bilhim (2004), este novo modelo traduz-se numa nova conjuntura distinguida por conceitos fundamentais, tais como qualidade de vida e de serviço (medida pelo grau de satisfação de funcionários e cidadãos/clientes), descentralização, reinvenção,

desregulação, plataformas digitais (gestão da informação), mercado, entre outros. Neste sentido, Bilhim admite que “Não há modelos acabados de pronto-a-vestir. Há fontes de inspiração que cada eleito local e cada dirigente da Administração local terá de cozinhar à sua maneira.”

3.2.3.O OP enquanto nova atribuição das Autarquias Locais

“Hoje, as autarquias locais em Portugal gozam de um poder reivindicativo junto do Governo central e de capacidade de intervenção como nunca tiveram na história do municipalismo no nosso país. Esta onda de descentralização de responsabilidades e financiamentos para as autarquias é claramente um aspeto positivo que não pode deixar de ser realçado. As comunidades locais vivem a ideia de deterem nas suas mãos os seus destinos” (Bilhim, 2004:42)

Ao longo dos tempos tem havido mutações na relação existente entre a Administração Pública e os cidadãos. Podemos falar da existência de três modelos de AP: o tradicional ou burocrático, o liberal ou de menor Estado, e, por último, o do Novo Serviço Público ou do Estado parceiro do cidadão. Em sentido lato, podemos afirmar que o modelo tradicional separa os políticos dos administradores públicos, enquanto o modelo liberal destaca a racionalidade do *homo economicus* evidenciando a Administração Pública mínima subordinada ao controlo político.

Por último, o modelo do Novo Serviço Público tem como ponto de partida o modelo tradicional. Desencadeando a sua evolução, bem como, a dicotomia entre a boa gestão pública ou boa democracia (não descurando a boa gestão escolhe a boa democracia).

É na perspetiva do Novo Serviço Público ou do Estado parceiro do cidadão que enquadrámos o OP. Destacamos a nível desta nova filosofia de gestão, o contributo teórico de *Denhardt e Denhardt* (2003), que defendem:

- Servir os cidadãos e não os clientes
- Procurar o interesse público
- Valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora
- Pensar estrategicamente e atuar democraticamente
- Prestar contas não é coisa simples
- Servir mais do que mandar
- Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

Este contributo teórico enquadra-se com o OP, na medida que defende a descentralização de competências (anteriormente residiam unicamente no executivo da autarquia local), uma aposta na qualidade de serviço e de vida (o OP dá a possibilidade de participação, logo, há maior grau de satisfação dos cidadãos), promove a transparência política (os cidadãos decidem parte das verbas do orçamento local) e o controlo político (existe uma prestação de contas por parte dos políticos).

CAPÍTULO IV
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTUGAL - O CASO DE
GUIMARÃES E DE BRAGA

CAPÍTULO IV: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTUGAL - O CASO DE GUIMARÃES E DE BRAGA

4.1. Enquadramento e Contextualização

Portugal não ficou alheio à disseminação do OP a nível mundial e conta já com quase duas décadas desde o primeiro OP, em Palmela.

Partindo para a análise das experiências de OP em Portugal, tomaremos como referência a divisão em cinco grandes unidades territoriais: Norte, Centro, Sul, o Arquipélago da Madeira e o Arquipélago dos Açores, respetivamente.

Considera-se como pertencendo à região Norte os distritos de Viana do Castelo, Braga, Vila Real, Bragança, Porto e Aveiro.

Quanto à região do Centro é composta pelos distritos de Viseu, Guarda, Coimbra, Castelo Branco, Leiria e Santarém.



Figura 9: Divisão de Portugal por áreas de análise

Quanto à região do Centro é composta pelos distritos de Viseu, Guarda, Coimbra, Castelo Branco, Leiria e Santarém.

Consideramos como pertencendo à região do Sul os distritos de Lisboa, Portalegre, Évora, Setúbal, Beja e Faro.

Por último, no Arquipélago da Madeira são consideradas as ilhas da Madeira e do Porto Santo, e no Arquipélago dos Açores de acordo com os três grupos geográficos: o Grupo Oriental – integra as ilhas Santa Maria e São Miguel, o Grupo Central – constituído pelas ilhas Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico e Faial, e o Grupo Ocidental - composto pelas ilhas Corvo e Flores.

4.2. As experiências Portuguesas

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), em 2009 criou um projeto com o objetivo de incrementar a participação dos cidadãos na vida política e social da sociedade. Com o intuito de dar a conhecer o conceito de “Cidadania Ativa” e reforçar o sistema político (das autarquias juntos dos cidadãos e de reforço à credibilização da ANMP), o projeto consubstanciou-se na fixação de vias diretas da ação entre os políticos, cidadãos e instituições públicas. A base deste projeto é a ideia de que “Todos são responsáveis”, e o sucesso deste projeto depende da participação de todos os cidadãos.

De acordo com Giovanni Allegretti em Portugal até 2008 na linha experimentada em Palmela, a maioria dos OP tinha um carácter consultivo. Todavia, em 2012, apenas 5 experiências eram consultivas das 23 experiências existentes (Allegretti, 2013: 58). Em relação ao desenvolvimento dos processos OP é possível distinguir dois grandes momentos: a primeira geração de OP’s entre 2000 e 2006 e a segunda geração de OP’s a partir de 2007. Estes estão sistematizados na tabela estas duas gerações de processos.

Tabela 6: Códigos genéticos dos Orçamentos Participativos em Portugal

| 1ª Geração (2000 a 2006) | 2ª Geração (após 2007) |
|---|---|
| Processos consultivos, no âmbito dos quais as pessoas são convidadas para discutir problemas e apresentar propostas, não alterando os mecanismos de decisão sobre os investimentos, na medida em que continuam a ser da exclusiva competência do Executivo. | Processos deliberativos, no âmbito dos quais o Executivo destina uma verba do orçamento autárquico para o OP, cabendo aos participantes a decisão sobre os investimentos a executar com esse montante. |
| Experiências desenvolvidas com base em mecanismos de participação essencialmente presenciais (ex: reuniões públicas). Justifica-se pelo objectivo de criar uma democracia de proximidade e de reforçar a legitimidade institucional. | Recurso a diferentes meios de participação (reuniões, questionários, Internet, entre outros). Justifica-se pela consciência da necessidade de diversificar os meios de acesso numa sociedade marcada pela diversidade de perfis e de estilos de vida. |
| As Juntas de Freguesia promotoras destes processos apostaram no OP como um instrumento de mediação política entre as populações e as Câmaras Municipais, procurando ampliar a sua capacidade de argumentação a favor de determinados investimentos nos respectivos territórios. | As Juntas de Freguesia aderentes desenvolvem processos completamente autónomos, centrados nas suas competências e orçamentos. Algumas das mais interessantes e avançadas experiências de OP’s deliberativos em Portugal são promovidas por Juntas de Freguesia. |
| São processos que normalmente ocorrem no último trimestre do ano, num período muito próximo da aprovação orçamental, o que deixa pouca margem para a incorporação dos contributos dos cidadãos. | São processos que se estendem por períodos mais alargados de tempo, em alguns casos ao longo de todo o ano. Procuram cumprir as fases mais elementares deste tipo de práticas, nomeadamente: a preparação, a apresentação de propostas, a análise técnica, a definição das prioridades através de votação, a aprovação oficial dos documentos e a avaliação global. |
| Salvo algumas excepções, estas experiências não chegam a efectuar prestações de contas em relação à execução. | Existe preocupação por parte dos promotores e “acompanhamento” dos participantes em relação à execução. |
| Não possuem qualquer tipo de enquadramento, nem clarificação metodológica em relação ao desenvolvimento do processo e às “regras do jogo”. | Criam instrumentos de regulação do processo, como por exemplo, princípios orientadores, regras ou normas de participação. |
| Experiências maioritariamente promovidas por forças partidárias de esquerda. | Promoção de experiências de OP por parte de forças partidárias de todos os espectros políticos, sem particularidades metodológicas distintas. |

Fonte: 3.º Encontro Nacional de Orçamento Participativo”, in Atas 3.º Encontro Nacional de Orçamento Participativo, Lisboa, Junho de 2009.

4.2.1. Distribuição do OP em Portugal

De acordo com Dias (2012) existem três grandes categorias de Orçamento Participativo:

- **OP Territorial** - a preponderantemente utilizada. As pessoas são convidadas a participar no processo para discussão das questões e das prioridades daquele território, nas suas múltiplas dimensões, o que, logicamente, se reflete nas competências do poder local.
- **OP Temática ou setorial** - centrada numa área específica - habitacional, educacional ou social.
- **OP Actorial** - privilegia certos grupos/atores de intervenção - crianças, jovens, mulheres, emigrantes. Estes são grupos sociais que tradicionalmente estão mais à margem do processo de participação. Trata-se, pois, de um processo inclusivo.

A participação em qualquer um destes tipos de OP tem sido diversificada, incluindo métodos que podem privilegiar diferentes abordagens, a presencial (assembleias reuniões e públicas), a virtual (internet e SMS) ou ambas.

Figura 10: Distribuição do Orçamento Participativo em Portugal



Fonte: Sítio Portugal Participa (www.potugalparticipa.pt)

Tabela 7: OP Actorial Municipal e de Freguesia Consultivo e Deliberativo

| OP Actorial | | | | | | |
|-------------|--|--------------|------------|-------------------------------|-----------|----------|
| | Deliberativo | | | Consultivo | | |
| | OP | Ano /Duração | Estado | OP | Ano | Estado |
| | Escola EB1 e Jardim das Laranjeiras (Lisboa) | 2015 | A decorrer | Jovem de São Brás de Alportel | 2006-2008 | Suspenso |
| | Jovem de Odivelas | 2013 | A decorrer | Jovem de Tavira | 2013 | Suspenso |
| | Jovem de Abrantes | 2009 | Suspenso | Escolar de Lisboa | 2011-2013 | Suspenso |
| | Jovem de Condeixa | 2012-2013 | A decorrer | “Braga É tua” | 2007-2011 | Suspenso |

| | | | | | | |
|------------|---|-----------|------------|------------------------------------|-----------|----------|
| MUNICIPAL | Jovem de Oliveira do Hospital | 2013 | A decorrer | | | |
| | Jovem da Lousã | 2012-2014 | A decorrer | | | |
| | Jovem de Estarreja | 2014 | A decorrer | | | |
| | Jovem da Guarda | 2015 | A decorrer | | | |
| | Gaia OP | 2015 | A decorrer | | | |
| | Jovem da Lousada | 2014 | A decorrer | | | |
| | Para crianças EB1 Junqueira (Vila do Conde) | 2014 | A decorrer | | | |
| | Escolas 2015 (Guimarães) | 2015 | A decorrer | | | |
| | Jovem de Vila Nova de Famalicão | 2013 | Suspenso | | | |
| | Jovem da Trofa | 2013-2014 | A decorrer | | | |
| | “Tu Decides” (Braga) | 2015 | A decorrer | | | |
| | Jovem em Valongo | 2014 | A decorrer | | | |
| | Jovem de vila Nova de Cerveira | 2014 | A decorrer | | | |
| | Jovem de Alfândega da Fé | 2013-2014 | A decorrer | | | |
| | Sénior de Alfândega da Fé | 2014 | A decorrer | | | |
| FREGUESIAS | Jovem de Santo António de Olivais (Coimbra) | 2015 | A decorrer | Do Castelo | 2007-2008 | Suspenso |
| | Jovem de Santo Teotónio (Odemira) | 2014 | A decorrer | Opções Participadas (S. Sebastião) | 2003-2008 | Suspenso |

Tabela 8: OP Temático Municipal e de Freguesia Consultivo e Deliberativo

| OP Temático | | | | | | |
|-------------|--------------------------|--------------|------------|------------|-----|--------|
| | Deliberativo | | | Consultivo | | |
| | OP | Ano /Duração | Estado | OP | Ano | Estado |
| | Albufeira | 2014-2015 | A decorrer | | | |
| | Lagos | 2015 | A decorrer | | | |
| | Lourinhã | 2015 | A decorrer | | | |
| | Torres Vedras | 2015 | A decorrer | | | |
| | Penha da França (Lisboa) | 2012 | Suspenso | | | |

| | | | | | | |
|------------|---|---------------------------------|------------|--|------|----------|
| Municipal | Viana do Castelo | 2014 | A decorrer | Não se verifica a presença desta tipologia no território nacional. | | |
| | Valença | 2012 e 2014 | A decorrer | | | |
| | Vila Nova de Cerveira | 2010, 2011,2013 2014,2015 | A decorrer | | | |
| | Chaves | 2014-2015 | A decorrer | | | |
| | Vieira do Minho | 2010-2011 | Suspenso | | | |
| Freguesias | União de Freguesias de Viseu | 2014-2015 | A decorrer | De Ermesinde (Amarante) | 2010 | Suspenso |
| | Junta de Freguesia de São João da Madeira | 2014-2015 | A decorrer | | | |
| | Freguesia de Penafiel | 2015 | A decorrer | | | |

Tabela 9: OP Territorial Municipal e de Freguesia Consultivo e Deliberativo

| OP Territorial | | | | | | |
|----------------|-------------------------------------|------------------------|------------|---|----------------------------------|------------|
| MUNICIPAL | Deliberativo | | | Consultivo | | |
| | OP | Ano /Duração | Estado | OP | Ano | Estado |
| | Nordeste (Ilha de São Miguel) | 2014 | A decorrer | Ponte da Barca | 2010-2011 | Suspenso |
| | Ribeira Grande (Ilha de São Miguel) | 2015 | A decorrer | Boticas | 2008,2009, 2011, 2012,2013, 2014 | A decorrer |
| | Ponte Delgada | 2014 | A decorrer | Celorico da Beira | 2014 | A decorrer |
| | Funchal | 2014 | A decorrer | Batalha | 2007,2008, 2011 2012,2013 | A decorrer |
| | Bragança | 2011, 2012, 2013, 2015 | A decorrer | Cartaxo | 2011 | Suspenso |
| | Póvoa de Lanhoso | 2015 | A decorrer | Marvão | 2007-2008 | Suspenso |
| | Gondomar | 2014 | A decorrer | Participar + Programa Municipal de Reforço da gestão participada (Avis) | 2004-2007 | Suspenso |
| | Caminha | 2015 | A decorrer | Campo Maior | 2011-2014 | A decorrer |
| | Murça | 2015 | A decorrer | Aigualva | 2006 | Suspenso |
| | Braga | 2014-2015 | A decorrer | Um Futuro Partilhado (Alcochete) | 2006-2007 | Suspenso |
| | Vila Verde | 2010-2011 | Suspenso | Eu participo (Palmela) | 2002-2008, 2011-2012, 2014-2015 | A decorrer |

| | | | | | | |
|--|---------------------|------------------|------------|--|-----------------|------------|
| | Guimarães | 2013-2015 | A decorrer | “Opções Participadas” (Sesimbra) | 2007-2011 | Suspenso |
| | São João da Madeira | 2014-2015 | A decorrer | Gestão Participada “Isto também é comigo” (Alvito) | 2006-2008 | Suspenso |
| | Torres Novas | 2015 | A decorrer | Santiago do Cacem | 2004-2008 | Suspenso |
| | Tomar | 2006, 2014, 2015 | A decorrer | Aljustrel | 2010-2014 | A decorrer |
| | Proença-a-Nova | 2011, 2014 | A decorrer | Serpa | 2004-2008 | Suspenso |
| | Alvaiázere | 2015 | A decorrer | Castro Verde | 2007,2008 | Suspenso |
| | Lousã | 2015 | A decorrer | Mértola | 2011 | Suspenso |
| | Geral de Condeixa | 2012-2015 | A decorrer | Almodôvar | 2011,2012 | Suspenso |
| | Penela | 2014 | A decorrer | Vila do Bispo | 2009,2010, 2014 | A decorrer |
| | Mealhada | 2014-2015 | A decorrer | Silves | 2015 | A decorrer |
| | Aveiro | 2012-2013 | Suspenso | Vila Real de Santo António | 2005-2006 | Suspenso |
| | Estarreja | 2014 | A decorrer | São Brás de Alportel | 2006-2014 | A decorrer |
| | Águeda | 2015 | A decorrer | Tavira – Top’2013 | 2012 | Suspenso |
| | Ovar | 2014 | A decorrer | Faro | 2006 | Suspenso |
| | Grândola | 2012 | Suspenso | Madalena (Ilha do pico) | 2012 | Suspenso |
| | Lisboa | 2007-2015 | A decorrer | Lages do Pico | 2010 | Suspenso |
| | Oeiras | 2012-2014 | A decorrer | Angora do Heroísmo | 2012 | Suspenso |

| | | | | | | |
|------------|----------------------------------|-------------------------|------------|-----------------------------------|------------------------|----------|
| | | | | (Ilha Terceira) | | |
| | Cascais | 2011-2015 | A decorrer | | | |
| | Amadora | 2010,2011, 2012,2014 | A decorrer | | | |
| | Odivelas | 2008,2010, 2013,2015 | A decorrer | | | |
| | Caldas da Rainha | 2012,2013 ,2014 | A decorrer | | | |
| | Alenquer | 2014-2015 | A decorrer | | | |
| | Arruda dos Vinhos | 2014 | A decorrer | | | |
| | Vila Franca de Xira | 2011-2015 | A decorrer | | | |
| | Marinha Grande (Leiria) | 2014-2015 | A decorrer | | | |
| | Leiria | 2014-2015 | A decorrer | | | |
| | Alcoutim | 2014 | A decorrer | | | |
| | Odemira | 2011-2015 | A decorrer | | | |
| | Portimão | 2012 | Suspenso | | | |
| | Lagoa | 2014 | A decorrer | | | |
| | Loulé | 2014 | A decorrer | | | |
| | “Fundão Participa” | 2014, 2015 | A decorrer | | | |
| FREGUESIAS | União de Freguesias de Vila Real | 2015 | A decorrer | “Cidadão Mais” (Viana do Castelo) | 2008, 2009, 2010, 2011 | Suspenso |
| | Cristelo - Paredes | 2015 | A decorrer | “Sou Carnide” (Lisboa) | 2004, 2006, 2007, 2008 | Suspenso |
| | Santa Maria de Lamas | 2015 | A decorrer | Assentiz (Rio Maoir) | 2010 | Suspenso |

| | | | | | |
|--|------------------------|------------|-------------------------------|------------------------|----------|
| União de Freguesias de Silvares, Nogueira, Alvaranga (Lousada) | 2015 | A decorrer | Carregueira (Chamusca) | 2010 | Suspenso |
| Junta de Freguesia de Castelo Branco | 2015 | A decorrer | Gandra (Paredes) | 2010 | Suspenso |
| Junta de Freguesia de Ferreira do Zêzere | 2015 | A decorrer | Leça da Palmeira (Matosinhos) | 2010, 2011, 2012, 2013 | Suspenso |
| Arrouquelas (Rio Maior) | 2008, 2009, 2010, 2011 | Suspenso | Sá (Monção) | 2011 | Suspenso |
| União de Freguesias de Enxara do Bispo, Gradil e Rosário (Mafra) | 2015 | A decorrer | | | |
| Alverca do Ribatejo e Sobralinho (Vila Franca de Xira) | 2011, 2014 | A decorrer | | | |
| Junta de Freguesia de Mafra | 2015 | A decorrer | | | |
| Geral na Freguesia de Agualva e Mira Sintra | 2015 | A decorrer | | | |
| União de Freguesias da Venda do Pinheiro e Santo Estevão das Galés (Mafra) | 2015 | A decorrer | | | |
| Benfica (Lisboa) | 2013, 2014 | A decorrer | | | |
| São João (Lisboa) | 2010 | Suspenso | | | |

Tendo por base o observatório do sítio Portugal Participa, e, de acordo com Dias (2012), é possível identificar, a nível nacional:

Tabela 10: Tipologias de OP

| OP | | <i>Actorial</i> | Temático | Territorial | Total |
|---------------------|--------------|-----------------|----------|-------------|-----------|
| Deliberativo | Municipal | 19 | 10 | 43 | 72 |
| | De Freguesia | 2 | 3 | 14 | 19 |
| Consultivo | Municipal | 4 | 0 | 28 | 32 |
| | De Freguesia | 2 | 1 | 8 | 11 |
| TOTAL | | 27 | 14 | 93 | |

4.2.2. Palmela

“Em reunião de Câmara de 2 de Outubro de 2002 foi aprovada por unanimidade a proposta de OP como uma metodologia de trabalho baseada em processos de participação direta da população e das instituições locais, para a elaboração das Grandes Opções do Plano e Orçamento (Vicente, 2008:73).”

Palmela integra um dos 18 municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML), situa-se a aproximadamente 40 quilómetros a sul desta cidade, tem neste momento 62.831 habitantes. O município de Palmela tem uma localização geográfica privilegiada, com 460 quilómetros, tem a maior superfície dos municípios que compõem a AML, dispondo ainda de uma excelente rede de acessibilidades.



Figura 11: Mapa de Palmela

Os fatores que permitiram que este município fosse pioneiro no desenvolvimento do OP em Portugal, prendem-se sobretudo com a própria sociedade local, desde logo a cultura de associativismo que a caracteriza. Palmela conta um forte associativismo, com mais de 150 associações, sendo que as associações (de moradores ou de jovens) e coletividades têm um papel muito reivindicativo e interventivo. “Estamos convictos de que a existência e atitude destas coletividades tinham, necessariamente, de induzir a autarquia a conduzir políticas que não podiam deixar de ser diferentes” (Vicente, 2008:13).

De acordo com Ana Vicente, no caso do município de Palmela, a Câmara Municipal tem em conta as opiniões e os contributos dos munícipes. Como tal assume as experiências em curso como parte de um processo em construção. Deste feito, o OP caracteriza-se por três grandes fases, a primeira consiste na elaboração da pré-proposta, a segunda desenrola-se à volta do debate público, e por último, a terceira fase com foco no debate e aprovação institucional nos órgãos autárquicos (Vicente, 2008:54).

4.2.3. S. Brás de Alportel

São Brás de Alportel pertence ao Distrito de Faro e à região e sub-região do Algarve, com cerca de 10662 habitantes, e é um dos cinco municípios de Portugal com uma única freguesia. É limitado a norte e leste pelo município de Tavira, a sudeste por Olhão, a sul por Faro e a oeste por Loulé.

A nível das atividades desenvolvidas no município, este está tradicionalmente ligado à indústria da extração de rochas calcárias, cortiça, indústria de mobiliário, indústria transformadora, entre outras. As associações locais estão fortemente presentes neste município, desde associações desportivas, culturais, ambientais e de solidariedade a associações de desenvolvimento local, educativas e recreativas. Existe ainda, um plano de apoio ao associativismo, tal como se pode observar da figura 12 retirada do sítio do município.



Figura 12: Associações do Município de São Brás de Alportel

De acordo com António Eusébio, pretende-se com este conjunto de iniciativas e projetos tornar São Brás de Alportel num município mais solidário e participativo (Eusébio: 2009:31).

Em 2006, o município de São Brás de Alportel iniciou o projeto OP, tratando-se de um processo consultivo assente em três instrumentos de participação: o sítio para receção e divulgação de opiniões, as sessões públicas e os questionários de participação.

No entanto, só em 2007 é que se iniciou o OP de crianças e jovens. “Entendemos que só com jovens mais conscientes e mais solidários, mais presentes e mais intervenientes na vida da comunidade podemos preparar a construção de um futuro melhor” (Eusébio: 2009:31).

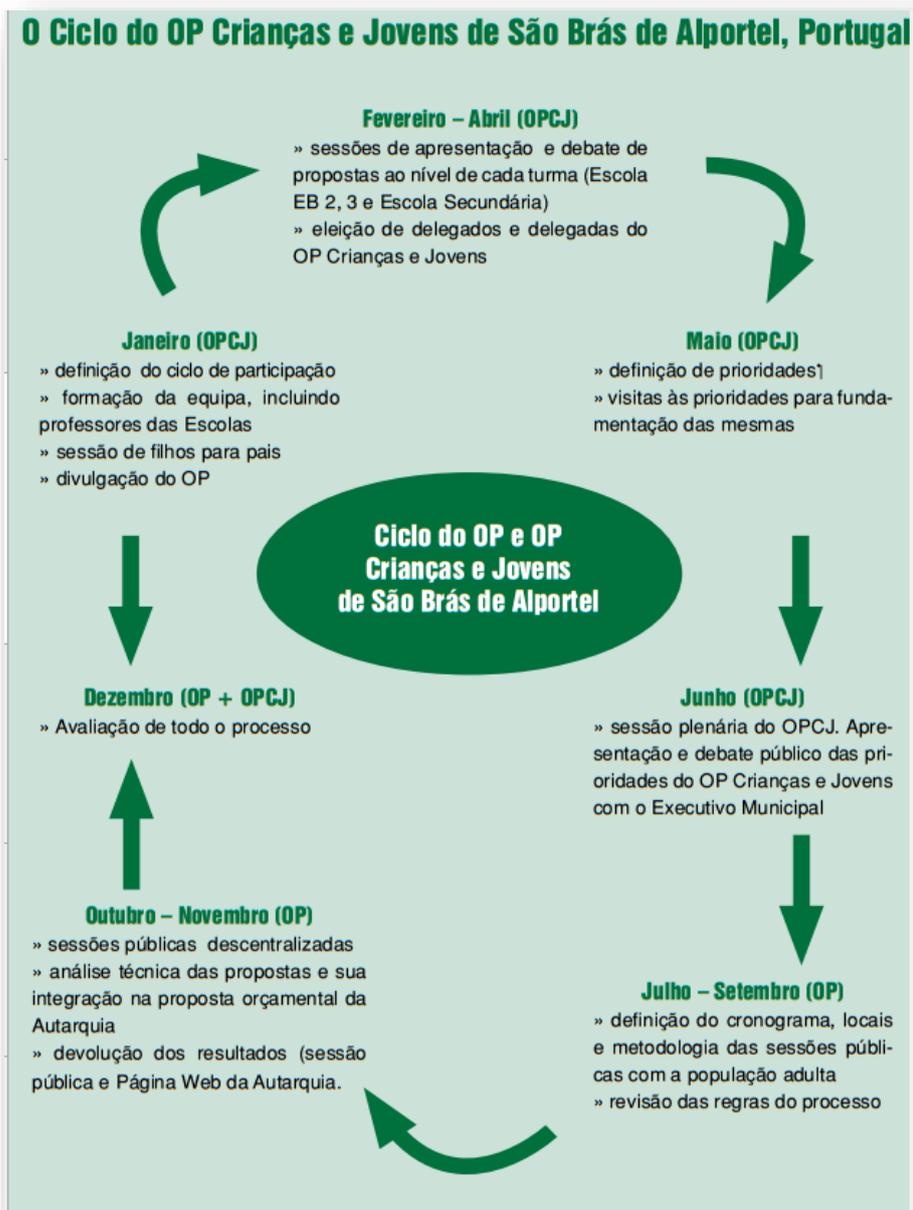


Figura 13: O Ciclo do Orçamento Participativo de São Brás de Alportel.

Fonte: Câmara Municipal de São Brás de Alportel In Cabanes, Yves, (2009) “72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo, UNHabitat/Projecto Orçamento Participativo Portugal”, Lisboa. Pág.48.

4.3. Distinção entre OP consultivo e OP deliberativo

Gráfico 1: Distribuição do OP Deliberativo e Consultivo em Portugal



Em Portugal, temos 68% de OP Deliberativo, face a 32% de OP Consultivo. Assim sendo, existem 91 OP's Deliberativos, em que 72 são de âmbito Municipal e 19 de Freguesia. Os OP's Consultivos são 43, dos quais 32 de âmbito Municipal e 19 de Freguesia.

Gráfico 2: Representação do OP Deliberativo



Gráfico 3: Representação do OP Consultivo



Em sentido lato é possível afirmar que a principal distinção entre OP deliberativo e consultivo, é que no primeiro, os cidadãos podem participar no verdadeiro sentido da palavra, isto é, podem apresentar propostas que depois serão sujeitas a votação por parte de todos os cidadãos, tendo o executivo o papel de assegurar a legitimidade e concretização do processo. No segundo, os cidadãos dão sugestões, isto é, são auscultados pelo executivo, cabendo apenas a decisão de aceitação ou não da sugestão ao próprio executivo eleito “os cidadãos expõem os seus anseios e as suas propostas, mas no final são as instituições públicas a tomar a decisão final sobre quais delas vão entrar na lista das obras financiadas” (Allegretti, 2013:58).

Dias sustenta que a simpatia da maioria dos autarcas por métodos consultivos, não envolve a partilha de poder decisório acerca dos investimentos a executar, sendo, portanto, “uma utilização abusiva do conceito OP (...) e uma tentativa de “domesticação” deste tipo de processos, equiparando-os a outras práticas de participação mais tradicionais, como é o caso das consultas públicas” (Dias, 2013:326).

De acordo com Alves e Allegretti a maioria dos OP's foram suspensos abruptamente, devido ao agravamento da crise económico-financeira, que se traduziu de uma forma geral na necessidade de cortes em algumas despesas da autarquia como o próprio OP, e por inerência, esta crise também pôs em causa algumas das obras previstas no OP (Allegretti, 2013:58).

O OP deliberativo também pode ser implementado em OP's direcionados para as crianças e jovens, servindo para aproximar mais os jovens e crianças, futuros adultos, da participação na vida política. A maior abertura dos autarcas para este tipo processos com jovens, de acordo com Nelson Dias “são uma espécie de “tubo de ensaio”, que permitem aos eleitos experimentar metodologias deliberativas, com verbas normalmente reduzidas do orçamento autárquico, desenvolvidas com uma população menos partidarizada, instrumentalizada e com menor capacidade argumentativa, tornando o processo mais “confortável” para os eleitos que os promovem. Ainda assim é preciso considerar estes processos como um investimento importante na construção de uma cidadania mais jovem e mais atuante na vida comunitária” (Dias, 2013: 326).

4.4. Estudos de Caso

É nosso interesse neste capítulo proceder à caracterização de cada uma das cidades que nos propomos analisar neste estudo de caso.

Tabela 11: Evolução do OP nas cidades de Braga e Guimarães

| Município | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Braga | | | | | | | | |
| Guimarães | | | | | | | | |

LEGENDA

O.P. Consultivo

O.P. Deliberativo

4.4.1. Cidade de Braga

Braga, conhecida também por *Bracara Augusta*, é uma das cidades mais antigas de Portugal fundada no tempo dos romanos. O município de Braga é a capital do Distrito de Braga e, igualmente, capital da grande área metropolitana do Minho.



A população do distrito cresceu mais de 25 por cento nos últimos 30 anos, tendo sido considerada, em 2013, Capital Europeia da Juventude.

Localizada no Norte de Portugal, mais precisamente no Vale do Cávado, Braga tem aproximadamente 175 mil habitantes. O concelho de Braga compreende uma área de 183,4Km², sendo considerada a terceira maior região do país. As freguesias foram agrupadas em freguesias predominantemente urbanas (suburbanas), e freguesias mediantemente urbanas, não existindo área rural no município.

4.4.2. Cidade de Guimarães

Situada no distrito de Braga a “Cidade Berço” compreende uma área de 241 km² e insere-se na NUT II Norte e NUT III Ave. O município é limitado a sul por Vizela, Felgueiras e Santo Tirso, a norte pelo município de Póvoa de Lanhoso, a oeste por Vila Nova de Famalicão, a leste por Fafe e a noroeste por Braga.



Dada a sua importância histórica, a nível internacional e a nível nacional, na medida em que foi nesta cidade que se formou Portugal, contando já com mais de um milénio desde a sua formação, altura em que era *Vimaranes*, o seu centro histórico foi eleito Património Cultural da Humanidade.

Nos últimos anos, a cidade de Guimarães tem dinamizado o seu património, o que levou a que fosse nomeada Capital Europeia da Cultura, em 2012, o que desencadeou a sua eleição, em 2011, pelo *New York Times* como um dos 41 locais a visitar, assim como à distinção enquanto um dos pontos culturais emergentes da Península Ibérica. É de acrescentar, em 2013, a distinção de melhor Cidade Europeia do Desporto (CED).

4.5. Estrutura do OP

4.5.1. Estrutura do Orçamento Participativo em Braga

Depois de uma experiência levada a cabo, em 2007, pelo executivo municipal liderado pelo ex- Presidente da Câmara de Braga, Engenheiro Mesquita Machado e coordenada pelo Sr. Rui Dória. A aplicação do modelo de OP, de acordo com o Sr. Rui Dória, seguiu a lógica do OP consultivo, compreendendo o modelo misto de participação.

Para os cidadãos poderem participar foi disponibilizado, no sítio oficial da CMB da internet, um questionário intitulado “Formulário de Participação” onde foi apresentado, aos cidadãos, um conjunto de atividades que abarcavam as áreas de atribuição legal de competências da entidade. De entre as áreas apresentadas cabia ao munícipe selecionar

três que julgasse prioritárias (ver: Anexos – Áreas de ação previstas para o município de Braga, no ano 2011). As propostas exequíveis, que posteriormente seriam introduzidas no plano do orçamento, resultavam ainda de reuniões de trabalho levadas a cabo pela equipa coordenadora do OP com as associações e respetivos associados.

Em 2014, já com um novo executivo a nível das fases que compreendem o OP de Braga, estas seguem uma primeira etapa que consiste na apresentação de propostas, sendo beneficiadas as que se adequarem às dez áreas subsequentes: coesão social; ambiente e energia; equipamentos (melhoria ou reparação); património (material e imaterial); espaços públicos; segurança e proteção civil; trânsito, mobilidade e acessibilidades; turismo, comércio e promoção económica.

Conforme o sítio oficial do OP de Braga, para poderem ser apresentadas a votação, as propostas devem adequar-se ao quadro de competências e funções da Câmara Municipal de Braga, devendo, para o efeito, preencher os seguintes requisitos: ser de execução clara e concisa à dimensão do território municipal e à concretização no espaço público; ter um custo global igual ou inferior a 85 mil euros (incluindo IVA e projetos específicos); ter um período de concretização inferior a 12 meses; ser conciliáveis com outros projetos e planos municipais. Assim, as que forem consideradas de acordo com os critérios definidos serão ajustadas ao projeto e sujeitas a votação. Cada proposta apenas englobará um projeto.

Caso se verifique semelhanças nas propostas (devido ao assunto ou proximidade geográfica), poderá justificar-se que sejam incluídas num só projeto. De acordo com o sítio do OP, o montante global é de 500.000 euros. Sendo que parte desta verba, 75.000 euros, é reservada ao Orçamento Participativo Escolar. Os 500.000 euros serão cabimentados no Orçamento de 2015 da Câmara Municipal de Braga. Por último, o Orçamento Participativo de Braga, em números, conta com 6334 participantes registados, 136 propostas apresentadas, 94 projetos em votação, e ainda com 4751 votantes.

As propostas vencedoras do ano 2013/14 foram as seguintes: com 872 votos o projeto “Duzentos anos de música no coração da cidade” (projeto N° OP15/PROJ-017), na freguesia de S. Victor, cuja Área de Intervenção compreende o Património (material e imaterial); o projeto “Mais Natal – Priscos” (projeto N° OP15/PROJ-065), com 547 votos na freguesia de Priscos, cuja área de intervenção é a área da coesão social; segue-se nas freguesias de Celeirós, Aveleda e Vimieiro, o projeto N° OP15/PROJ-052 com o título

“Conclusão do Parque de Merendas e de Lazer de Aveleda”, na área da coesão social e alcançou 322 votos; também com 322, na área da intervenção em espaços Públicos (jardins, parques, praças, etc.), venceu o projeto de “Criação de Praia Fluvial, Parque de Merendas e Recuperação de Moinho” (projeto N° OP15/PROJ-089), nas freguesias de Guisande e Oliveira (São Pedro); a “Recuperação e revitalização de Moinho movido a água, em ruínas (Rio Este)”, com o número OP15/PROJ-034, para as freguesias de Este (São Pedro e São Mamede), obteve 312 votos, enquadrando-se na área da Intervenção no Património (material e imaterial); por último, o projeto “BANG” (Projeto N° OP15/PROJ-066), das freguesias de São José de São Lázaro e São João do Souto, que constitui o património (material e imaterial), totalizou 218 votos. "Momento extraordinário de cidadania", foram as palavras proferidas por Ricardo Rio na sessão de apresentação dos projetos vencedores.

No que respeita a algumas propostas, que não saíram vencedoras, Ricardo Rio assegurou que vão fazer parte do plano de atividades da autarquia. De acordo com o presidente da câmara o Orçamento Participativo de 2016 terá um "aumento" na verba. Cerca de 650 mil euros para iniciativas dos cidadãos de Braga e 100 mil para iniciativas escolares, ou seja, o OP passa de 500 mil euros para 750 mil euros.

Relativamente à verba de 75 mil euros, reservada à comunidade escolar, esta será aplicada, pelo Agrupamento de Maximinos, em iniciativas de incentivo à autonomia de invisuais, à sinalização e identificação das escolas de Mosteiro e Cávado, e ainda ao projeto do Agrupamento Francisco Sanches "Reconhecer - decidir - agir", todos direcionados para a inclusão.

Por último, importa destacar as palavras de Ricardo Rio que refere que o ano zero do OP em Braga "foi um momento extraordinário de cidadania" e que irá ter continuidade. Frisa ainda que, algumas das propostas, que estão entre as selecionadas, vão também ser concretizadas durante o próximo ano, sendo abrangidas na proposta do Plano de Atividades da autarquia.⁵

⁵Agência Lusa (2014) “Orçamento Participativo de Braga distingue património, cultura e "coesão social" [Disponível em: <http://portocanal.sapo.pt/noticia/39397/>]

4.5.2. Estrutura do Orçamento Participativo em Guimarães

O Orçamento Participativo abarca todo o território do Concelho de Guimarães. A participação no OP compreende os seguintes requisitos: ter idade igual ou superior a 18 anos e ser natural, residente, estudante ou trabalhador no concelho de Guimarães.

A apresentação de propostas mantém o conteúdo original; no entanto, podem ser adaptadas a projetos, pelos serviços municipais, que avaliam os custos envolvidos e o respetivo prazo de execução, sendo sempre do conhecimento do proponente. Podem ser apresentadas *online*, no Portal criado pela Câmara Municipal (<http://op.cm-guimaraes.pt>) e, simultaneamente, os cidadãos podem ainda apresentar outra proposta ao participarem nas Assembleias Participativas. Cabe aos cidadãos a escolha direta dos projetos a incluir no Plano de Atividades da Câmara Municipal de Guimarães e no OP, através de votação, incluindo os projetos um limite definido para o OP, que é de 1 milhão de euros, sendo que, no ano de 2014, o montante global do OP se divide em dois grupos de projetos:

- a) Uma verba de 500.000,00 € para o conjunto dos projetos de valor igual ou inferior a 50.000,00 €;
- b) Uma verba de 500.000,00 € para o conjunto dos projetos de valor superior a 50.000,00 € e inferior a 100.000,00 €.

Antes de mais, um projeto de OP é o resultado da análise técnica realizada pelos diferentes serviços municipais, que consiste em verificar quais as propostas que têm condições de viabilidade, passando a ter um prazo de execução e um custo estimado. É de ressaltar que este não se trata de um projeto definido na totalidade, mas sim de um esboço de projeto.

Todavia, se for um projeto vencedor, será desenvolvido pelo serviço municipal habilitado para o efeito, em articulação com o/os proponente (s) das propostas associadas a esse projeto. Importa ainda dissociar uma proposta de projeto de um pedido de apoio a uma entidade, resultando na rejeição desta, visto que os pedidos de apoio estão abrangidos em regulamentos aprovados pela assembleia municipal e pela autarquia.

Quanto à votação, só é permitida uma vez, ocorrendo nos locais e nas datas anunciados com a devida antecedência. Para o efeito, os cidadãos devem, obrigatoriamente, ter em sua posse o Bilhete de Identidade ou o Cartão de Cidadão e o Número de Identificação

Fiscal. Esta é realizada nas Assembleias de Voto, sendo estas compostas por colaboradores da autarquia, credenciados para ajudar e informar na votação.

De acordo com o descrito na Carta de Princípios do Orçamento Participativo, os principais objetivos do OP são:

- Incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e a sociedade civil organizada, na procura das melhores soluções para os problemas tendo em conta os recursos disponíveis;
- Contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação;
- Adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida na cidade;
- Aumentar a transparência da atividade da autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia.

As fases do Orçamento Participativo passam por um longo Ciclo de Participação, que abarca diversas fases:

1ª Fase: avaliação do ano anterior e preparação do novo ciclo com a definição de todo o processo, incluindo a verba a afetar ao OP e articulação com as Juntas de Freguesia;

2ª Fase: Apresentação de propostas. Nesta fase, os cidadãos poderão apresentar uma proposta *online* através do Portal da Participação, e também presencialmente, nas Assembleias Participativas, para o Orçamento e Plano de Atividades da Câmara Municipal de Guimarães;

3ª Fase: análise técnica pelos serviços municipais. As propostas rececionadas serão objeto de uma análise técnica e fundamentada por parte dos serviços municipais competentes, que verificarão se as mesmas são elegíveis e, em caso afirmativo, as adaptarão se tal for necessário a Projetos OP, os quais serão sujeitos a votação no Portal da Participação;

4ª Fase: Período de reclamações

5ª Fase: Decisão sobre as reclamações, elaboração e apresentação pública dos projetos a submeter a votação;

6ª Fase: Votação dos projetos. Nesta fase, os cidadãos votam nos Projetos OP. Os projetos mais votados serão integrados na proposta de Orçamento Municipal e Plano de

Atividades, até ao valor de 1 milhão de euros. O Orçamento e Plano serão depois formalmente aprovados pela Câmara e pela Assembleia Municipal.

7ª Fase: Apresentação pública dos resultados; incorporação dos projetos votados na proposta de plano de atividades e orçamento municipal e elaboração de relatórios para posterior avaliação.

Nesta última fase, que se prende com a divulgação das propostas vencedoras, no OP 2014 venceram duas propostas de projetos de valor até 100 mil euros e uma proposta até 50 mil euros. No grupo de propostas até 50 mil euros foi considerado vencedor, com 502 votos, o projeto nº 30 “Desporto para Todos- Requalificação do Ringue da Escola EB1 de Motelo”, em Fermentões, do proponente Mário Luís Santos, no valor de 42.000 euros.

Enquanto no grupo até 100 mil euros venceram os projetos nº28 “Dinamizar o Parque de Selho”, da proponente Marta Filipa da Silva Gonçalves, com 1.015 votos, e o projeto nº 7 “Corredoura, Lazer e Tradição”, do proponente José Filipe dos Santos Pereira, com 1.018 votos.

A proposta “Corredoura, Lazer e Tradição” tem como objetivo requalificar um espaço em São Torcato transformando-o num parque temático e ponto de encontro para o lazer, atividades desportivas e recreativas de índole cultural de apoio aos residentes da Rua da Corredoura, utilizando para o efeito o espaço junto à Urbanização da Quinta do Peixoto. Este projeto contempla ainda a criação de um espaço para a realização de eventos culturais ligados às tradições locais.

O projeto “Dinamizar o Parque do Selho” pretende instalar naquele espaço infraestruturas para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, implementando um “Trilho dos Sentidos” com equipamentos sensoriais (olfativos e sonoros) e uma Pista de Caminhada Acessível, cujo piso será antiderrapante e regular, de modo a evitar trepidação em dispositivos com rodas (cadeiras de rodas ou carrinhos de bebé).

A instalação de um parque infantil adaptado, equipamentos desportivos com circuito adaptado e um circuito de *fitness*, além da criação de uma zona polivalente e de um anfiteatro natural, com palco e auditório para a realização de diferentes espetáculos ao ar livre, promovendo a acessibilidade e autonomia para todos os cidadãos, são outras características que fazem parte do projeto orçamentado em 100 mil euros.

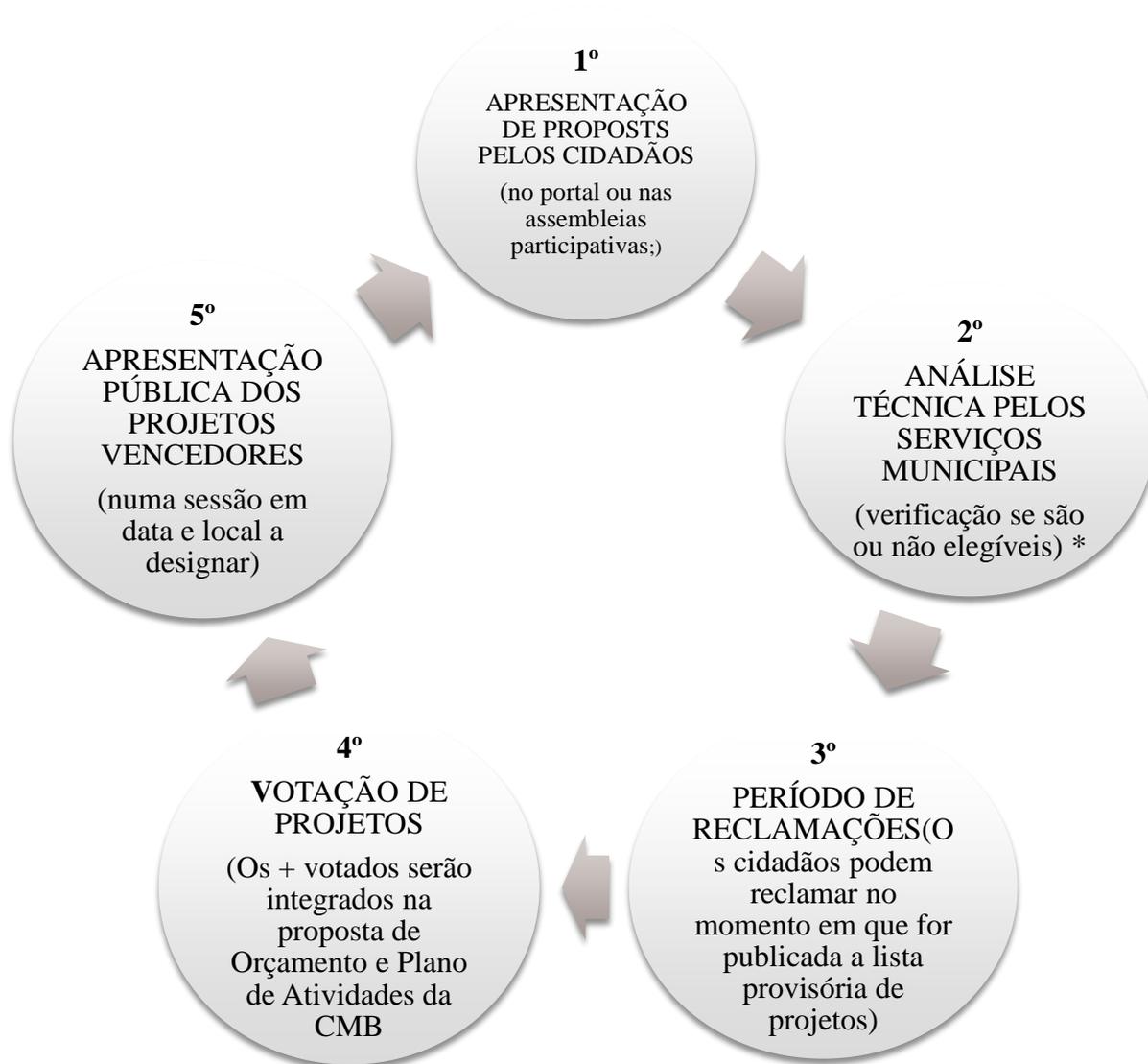
A proposta “Requalificação do Ringue da Escola EB1/Motelo”, em Fermentões, tem por finalidade recuperar um espaço de utilização pública que não tem somente uso escolar. A realização desta intervenção visa proporcionar melhores condições para a prática de atividades desportivas, requalificando o ringue com piso sintético, além de se proceder ao arranjo do espaço envolvente.

4.6. O método participativo

4.6.1. Ciclo do Orçamento Participativo de Braga

Figura 14: Ciclo do OP de Braga

O OP de Braga tem um ciclo de participação com diversas fases:



*Se o forem, adaptam-nas a projetos que serão sujeitos a votação no portal do OP

Fonte: Elaboração própria

Estas fases, a nível temporal, compreendem as seguintes datas: a primeira fase decorre de 25 de julho a 26 de agosto; a segunda fase vai de 27 de agosto a 9 de setembro; o período das reclamações inclui o período de 10 de setembro a 15 de setembro e a decisão sobre essas mesmas reclamações carece do período de 6 dias de 17 de setembro a 23 de setembro. Segue-se o período de votação de projetos que compreende o período de 29 de setembro a 3 de outubro, por último, a apresentação pública dos projetos vencedores realiza-se no dia 8 de outubro numa sessão em data e lugar a indicar⁶.

O Orçamento Participativo Escolar compreende três etapas:

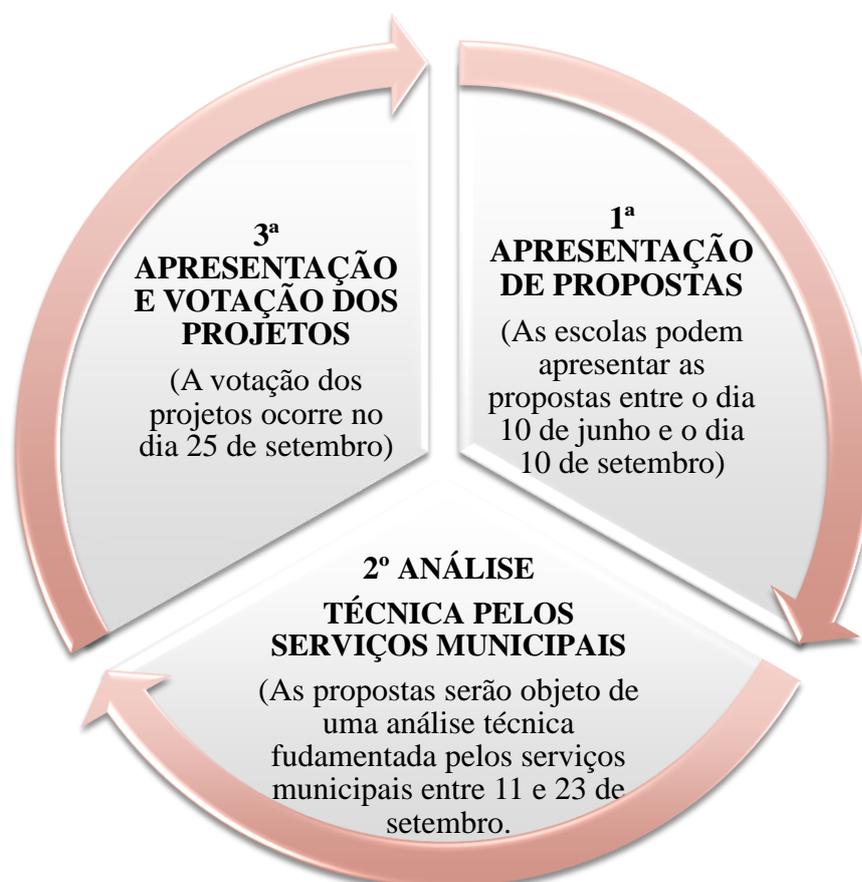


Figura 15: Etapas do OP de Braga

Fonte: Elaboração Própria

⁶ A apresentação pública dos resultados do OP 2014 realizou-se no Museu dos Biscainhos, em Braga pelas 15h00.

4.6.2. Ciclo do Orçamento Participativo de Guimarães



Figura 16: Ciclo do OP de Guimarães

Fonte: Elaboração Própria

O ciclo de participação do OP de Guimarães 2014 compreende a seguinte calendarização a 21 de janeiro, inicia com a sessão de consulta aos partidos com assento na assembleia municipal para a preparação do regulamento. Segue-se a sessão pública a 24 de janeiro com a “Discussão Pública do Regulamento do OP2014”, a realizar no salão nobre da ACIG.

De 14 de março a 12 de abril é realizada a apresentação de propostas e realização das Assembleias Participativas. Decorrendo posteriormente a apresentação de propostas *online* de 15 de abril a 15 de maio. Cujas análises técnicas das propostas de acordo com os critérios de elegibilidade aprovados nas Normas de Participação realiza-se de 16 de maio a 15 de agosto.

Existe ainda um período de reclamações de 16 a 22 de agosto, sendo apresentada a decisão sobre estas até 29 de agosto. Segue-se a 1 de setembro a indicação das propostas elegíveis, e de 2 de setembro a 3 de outubro é efetuada a votação na Plataforma de Orçamento Participativo e a realização de Assembleias de Voto.

Por último, a 10 de outubro são divulgados os resultados, seguindo uma nova etapa de preparação da edição seguinte do OP no período de 11 a 31 de outubro.

4.7. Análise Comparativa - entre Guimarães e Braga.

Tabela 12: Análise comparativa entre Guimarães e Braga

Fonte: Elaboração própria

| | Braga | Guimarães |
|---|--|--|
| Forma de Votação | <i>Online</i> | <i>Online</i> |
| Fases do OP | <p>O OP geral compreende 7 Fases:</p> <p>1ª fase – apresentação das propostas pelos cidadãos;</p> <p>2ª fase - Análise técnica pelos serviços municipais</p> <p>3ª fase – Período de reclamações</p> <p>4ª fase – Votação de projetos</p> <p>5ª fase – Apresentação pública dos projetos vencedores</p> <p>O OP Escolar compreende 3 Fases:</p> <p>1ª fase – Apresentação de Propostas</p> <p>2ª fase – Análise técnica pelos Serviços Municipais</p> <p>3ª fase – Apresentação e votação dos projetos</p> | <p>O OP de Guimarães compreende 7 Fases:</p> <p>1ª fase – Avaliação do ano anterior;</p> <p>2ª fase – Apresentação de propostas;</p> <p>3ª fase – Análise técnica pelos serviços municipais;</p> <p>4ª fase – Período de Reclamações;</p> <p>5ª fase – Decisão sobre as Reclamações, apresentação pública dos projetos a submeter a votação;</p> <p>6ª fase – Votação dos projetos.</p> <p>7ª fase – Apresentação pública dos resultados;</p> |
| Calendário para execução das propostas (Data de Início e de Fim) | Iniciou-se a 25 de julho e termina no dia 8 de Outubro de 2014 com apresentação pública dos projetos vencedores | Iniciou-se a 21 de janeiro com a sessão de consulta aos partidos com assento na assembleia municipal para a preparação do regulamento. Por último, a divulgação dos resultados inicia-se a 10 de Outubro. |
| Montante financeiro disponível | <p>500.00,00 €</p> <p>425.000,00€ – OP Geral</p> <p>75.000,00€ – OP Escolar</p> | <p>1.000.000 €</p> <p>500.000,00 € - para propostas até 100.000,00€</p> <p>500.000,00 € - para proposta até 100.000,00€</p> |

PARTE II: ESTUDO EMPÍRICO

CAPÍTULO V

METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

CAPÍTULO V: METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

5.1. Caracterização

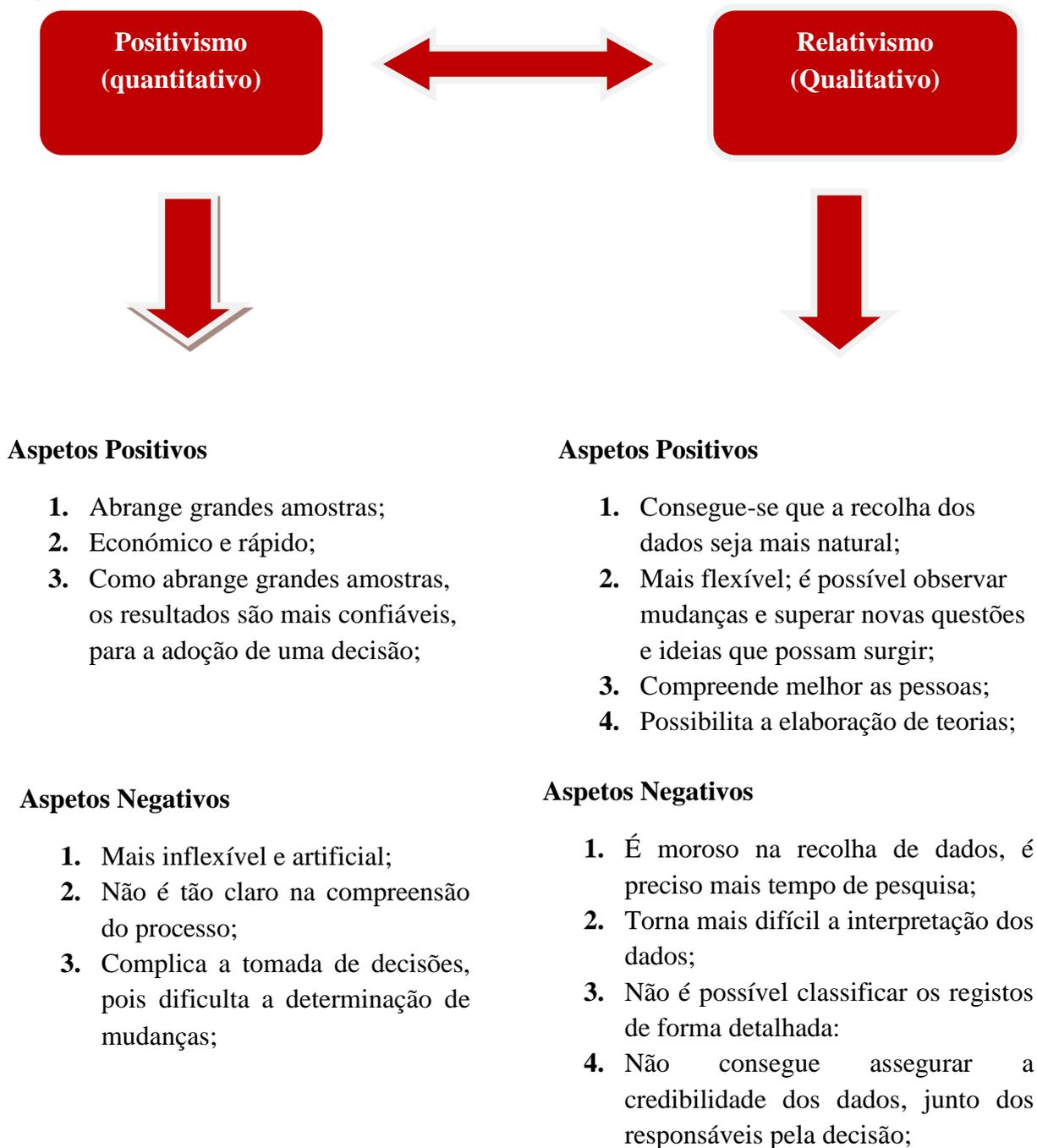
“Não acredito que haja um único *design* para a metodologia de uma investigação ... [uma] boa metodologia para um estudo, tal como um bom design para um barco, deve ajudá-lo a atingir o destino de modo seguro e eficiente”. (Maxwell, 1996)

A metodologia de investigação é a forma como a pesquisa deve ser orientada, sendo fonte de debate para vários estudiosos e filósofos. Dos vários estudos resultam duas correntes de pensamento que assentam em ideais diferentes. Assim, de um lado, encontramos os que defendem o positivismo, onde se utiliza o método quantitativo. E, por outro lado, temos o Realismo que utiliza o método qualitativo.

Os Positivistas consideram que a realidade tem a sua própria essência, ou seja, o problema da pesquisa consiste, principalmente, em examinar os factos de modo a descobrir a estrutura subjacente da realidade, independentemente da perceção dos indivíduos. Existe uma identificação das inconsistências entre as teorias e os factos, uma formulação do problema da investigação. A realidade é, portanto, norteadada por leis universais, isto é, as causas reais existem e a causalidade é a regra da natureza. Idealmente o problema da pesquisa é independente do processo que levou o investigador a representá-lo. A abordagem qualitativa é a mais adequada a este estudo porque favorece a colaboração entre o investigador e os participantes na investigação; pode incluir a perspectiva dos participantes acerca da realidade estudada e é sensível ao estudo dos processos que conduzem a determinados resultados, processos que não são experimentalmente examinados nem medidos (Guba & Lincoln, 1989; Maxwell, 1996; Denzin & Lincoln, 2000).

De seguida apresenta-se um gráfico, onde podemos analisar os aspetos positivos e negativos relativos a cada um dos métodos apresentados anteriormente.

Figura 17: Positivismo vs. Relativismo



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Amaratunga et al., 2002, p. 20

5.2. Operacionalização dos conceitos

A abordagem desta investigação assume um *design* não-experimental, com estudo de caso das cidades de Braga e Guimarães. Para compreender a problemática subjacente, foi

necessário identificar os processos e as etapas que compreendem o ciclo do OP desenvolvido em cada um dos municípios em estudo.

O primeiro passo consistiu então num breve enquadramento histórico e cronológico, seguido do estudo de cada um dos municípios, para que seja possível aferir quais as causas que, na perceção dos *stakeholders*, determinam o sucesso ou insucesso do OP nos municípios, a par, das mudanças que este incita na administração local.

Com o *design* da investigação é nosso objetivo conduzir a recolha, análise e interpretação dos dados, tendo em conta três ideias fundamentais: operacionalização e mediação, definição da unidade de análise e a seleção dos dados e, por último, a recolha e a análise dos dados.

Com o objetivo de validar de forma empírica os contributos teóricos expostos ao longo do trabalho e após comprovado, através das entrevistas, como efetivamente o OP é desenvolvido nos municípios em estudo, é necessário operacionalizar os conceitos para, de seguida, identificar padrões presentes nos casos estudados.

Esta investigação é orientada tanto para os domínios positivos do processo de OP (colaboração, transparência, participação, mobilização, fiscalização, democracia e informação), como para os domínios negativos do mesmo processo (corrupção, influências, desvios, interesses, manipulação, fraude e opacidade). Cada domínio abrange aspetos pertinentes para os indivíduos entrevistados. De seguida, definimos cada um dos conceitos associados a estes domínios, para posteriormente apresentarmos tabelas que representam quais e quantos entrevistados mencionaram cada um dos domínios ao longo das entrevistas.

5.2.1. Definição dos Domínios

a) Domínios Positivos

Colaboração

A noção de colaboração é muitas vezes confundida com o conceito de cooperação; todavia existem diferenças entre ambos. Entende-se colaboração como o processo que envolve um conjunto de pessoas que compartilham objetivos, informações, recursos e responsabilidades comuns, traduzindo-se numa espécie de identidade comum.

De acordo, com Camarinha-Matos e Afsarmanesh (2007), a colaboração pressupõe vantagens:

- 1- Compartilhar riscos, redução de incertezas dada a partilha do conhecimento entre membros-corresponsabilização.
- 2- Compartilhar custos, traduz-se na distribuição de investimentos entre o grupo.
- 3- Aumentar a capacidade de inovação, deve-se à existência de novas ideias e culturas entre o grupo.
- 4- Diminuir o nível de dependência, aumento do poder de negociação visando reduzir os custos.
- 5- Fortalecer a posição no mercado, através de coligações para a defesa e sustentação do objetivo comum.
- 6- Aumento da especialização, concertação e convergência de esforços para as atividades mais difíceis.
- 7- Aumento da flexibilidade, maior adaptação a diferentes ambientes devido à existência de parceiros.

Transparência

O conceito de transparência tem vindo a ser desenvolvido por vários contributos teóricos da literatura académica internacional, dada a importância que este assume a nível da qualidade de democracia.

A definição do termo transparência vem sempre acompanhada do seu oposto opacidade. Segundo Jardim, “opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas. A riqueza teórica destas noções convida-nos a que nos desviemos da aparente facilidade com que tendem a ser mapeadas estas zonas de luz e sombra” (Jardim, 1999: 51).

O poder local tem um papel fulcral no que respeita ao desenvolvimento das suas comunidades e na proximidade aos cidadãos, especialmente no que concerne à sua formação cívica. Fatores como o aumento das competências das autarquias, a europeização do poder local, os novos desafios impostos pela conjuntura económica, têm alterado e distanciado a relação entre governantes e governados.

Com o intuito de dar resposta a este problema, desenvolveu-se uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, a TIAC (Transparência e Integridade Associação

Cívica) que promove os valores de transparência e tem por objetivo o combate e denúncia da corrupção.

Em Portugal, esta organização desenvolveu um projeto para avaliar o poder local quanto ao seu grau de transparência, passando pela observação da informação que está disponível nos sítios das câmaras municipais. Como resultado desta investigação desenvolveu-se um Índice de Transparência Municipal (ITM) constituído por 76 indicadores agrupados em sete dimensões:

- 1) Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município;
- 2) Planos e Relatórios;
- 3) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos;
- 4) Relação com a Sociedade;
- 5) Contratação Pública;
- 6) Transparência Económico-Financeira;
- 7) Transparência na área do Urbanismo.

A sociedade é tanto mais democrática quanto maior for a erradicação dos interesses privados existentes na esfera pública, permitindo assim caminhar no sentido dos interesses coletivos da sociedade. Deste modo, é possível a responsabilização e fiscalização de todos os atores políticos e públicos perante a lei – *accountability*.

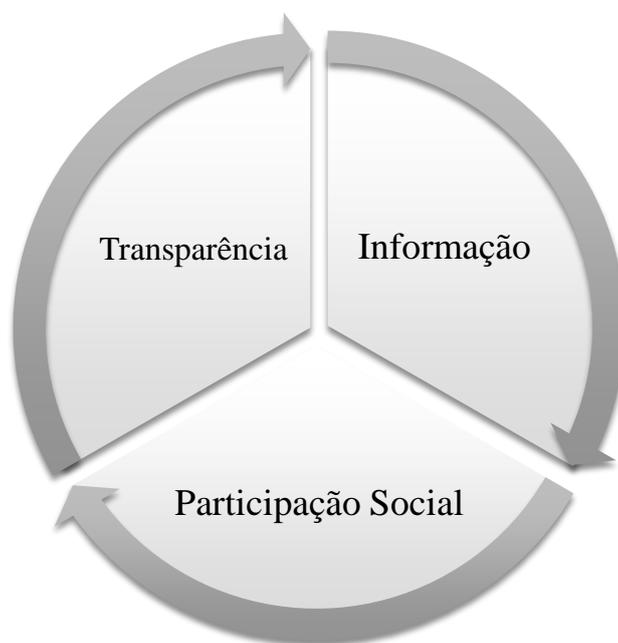
De acordo com Chevalier (1988), é através da transparência que se consegue ver para além do corpo, isto é, que se consegue perceber o que há por de trás da densidade do corpo, o seu interior, a sua alma. Conseguir este tipo de transparência em termos administrativos, significa conseguir perceber os movimentos e as pessoas que estão por de trás de uma instituição. O grau de transparência varia de instituição para instituição; há aquelas em que a transparência é logo perceptível, noutras a transparência não está tão nítida, ou está disfarçada e, por fim, noutras não há qualquer nível de transparência. Depende de se cada instituição quer ser transparente ou não, pois só assim é possível que os outros consigam ter uma perceção de toda a instituição, isto é, da parte que é visível e da que só é possível perceber se houver transparência (Chevalier, 1998: 251).

Conforme está descrito no relatório anual de 1995 do Ombudman da província de Quebec, Canadá, Jardim (1997) aponta as condições que o Estado devia cumprir para atingir um ideal de transparência governamental face aos cidadãos, são elas:

- Promoção do acesso dos cidadãos às informações e serviços aos quais têm direito;
- Esforço para oferecer informação precisa e compreensível aos cidadãos em tempo suficiente
- Explicação clara das suas decisões aos cidadãos;
- Garantir a revisão das decisões por uma autoridade superior caso os cidadãos demonstrem insatisfação em relação a estas;
- Consultar os cidadãos sobre as suas expectativas e grau de satisfação antes de estabelecer regulamentos;
- Atuar com os cidadãos na implantação de mudanças;
- Não procurar pretextos para justificar a sua própria inação;
- Afirmar o que fará e fazer o que afirma;
- Aceitar prontamente a responsabilidade pelos seus atos e omissões (Jardim, 1997:51).

Importa ainda salientar, que a transparência induz a participação social, do mesmo modo que a divulgação de informação, permite a redução da assimetria da informação entre os políticos eleitos e os cidadãos, promovendo assim mais transparência e participação, porque aproxima a sociedade dos políticos, reduzindo a corrupção. Assim, a informação disponibilizada nos sítios das autarquias locais, é essencial para a promoção da transparência, uma vez que os cidadãos conseguem um acesso rápido à informação e em tempo real, o que permite que estes estejam mais informados e também obriga as autarquias a disponibilizarem dados mais credíveis.

Figura 18: Relação entre Transparência, Informação e Participação Social



Fonte: Elaboração Própria

Em suma, a transparência pode ser definida como a capacidade de fornecer informação importante sobre a política nacional e a administração pública aos cidadãos, sendo essencial para a boa governação e para a promoção da *accountability*. Permite tornar públicas as ações dos representantes do governo e do próprio governo e possibilita o favorecimento dos interesses coletivos em detrimento dos interesses privados. O que se consubstancia na responsabilização de todos os atores (quer por parte do governo, quer por parte de outros tipos de instituições) pelas decisões que são tomadas, o que significa um aumento nos níveis de confiança entre os cidadãos e o governo, resultando numa maior participação por parte dos cidadãos.

Participação

Vários contributos teóricos advogam que a participação dos cidadãos é uma das dimensões centrais da democracia. A natureza da participação pode variar consoante as diferentes conjunturas económicas, políticas e sociais, os diferentes contextos e culturas. Assim, entende-se participação como um processo de interação do cidadão com as diferentes áreas existentes na sociedade a cultura, a economia, a política, entre outras.

A participação política em Portugal é comparativamente baixa face ao contexto europeu. Os cidadãos vêm com descrédito os atores de mobilização mais tradicional (sindicatos e partidos políticos), optando atualmente por outras formas de participação na vida pública/social.

Para ocorrer participação política é necessário que existam no seio da sociedade estruturas políticas que permitam a participação dos cidadãos, bem como o incentivo a essa mesma participação.

O poder local tem ao seu alcance vários mecanismos de participação por parte dos cidadãos, para além do Orçamento Participativo, são eles: a promoção de reuniões informais, contato por correio eletrónico ou carta com os munícipes, as consultas públicas e ainda os referendos locais.

Os três níveis de participação política, segundo Avelar (2005):

1. Via eleitoral – está relacionada com a participação em atividades, como a nível eleitoral, participação em reuniões partidárias, utilização de técnicas para convencer as pessoas a votarem em determinado partido ou candidato, conseguir financiamentos de campanhas e fundos e até mesmo candidatar-se;
2. Via corporativa – está relacionada com os interesses privados, tais como organizações empresariais ou instituições privadas;
3. Via organizacional – está relacionada com atividades não políticas, como movimentos sociais religiosos, género, escolha sexual, entre outros.

Os três níveis de participação política, segundo Alves (2005):

1. Participação convencional – autorizada por lei ou por normas
2. Participação não convencional – utilização de meios que não cumprem as regras e normas, como por exemplo ocupação de locais públicos
3. Participação comunitária – através de organizações, movimentos sociativos, este meio é o que contém mais apoio;

Os três níveis de participação política, segundo Vintullo (2005):

1. Participação de presença – é bastante passiva, simplesmente participa em reuniões, é uma forma de participação pouco intensa;

2. Participação de ativação – consiste em atividades voluntárias organizadas tanto dentro como fora da organização política, como por exemplo a participação em manifestações públicas.
3. Participação em decisão – é bastante ativa, o indivíduo participa na decisão política, seja a eleger alguém ou a eleger-se a si próprio;

A maior necessidade de participação por parte dos cidadãos pode, de acordo com Moynihan (2007), ser agrupada em quatro perspectivas: teoria do discurso pós moderno, desilusão com a burocracia, prossecução de um ideal democrático e a necessidade de participação de países em desenvolvimento.

Depois da análise a estas quatro perspectivas podemos concluir que o cidadão que mais participa e mais demonstra interesse pela vida política, é o que melhor decide e contribuí para a política independentemente da sua escolha partidária.



Figura 19: Falta de participação dos Cidadãos

Fonte: Elaboração Própria

Contudo, a falta de participação e a total descrença dos cidadãos face à política nacional pode abrir portas a interesses particulares e a práticas menos lícitas como a corrupção, fraude, opacidade e desvio de verbas, tal como se pode observar no esquema.

A atual conjuntura marcada por novas formas de elaboração das políticas públicas e de compromisso dos cidadãos nos serviços, bem como as recentes carências dos sistemas democráticos, de acordo com a OCDE (2008), devem ter em conta neste contexto alargado, a participação dos cidadãos. Urge a necessidade de uma maior transparência e

participação, através da concertação por parte dos múltiplos atores de toda a sociedade, desde o simples cidadão aos governantes.

Mobilização

O tema da mobilização política tem suscitado interesse a vários autores, existindo diversos contributos teóricos que ponderaram os fatores que determinam a sua atuação. Em 1972, Verba e Nie provaram nos EUA a existência de uma correlação positiva entre a participação política convencional e os recursos individuais, bem como a influência dos processos de grupo e das instituições. As conclusões destes autores assentam no facto da participação política poder ser controlada negativamente pelas instituições, limitando o acesso aos canais de participação e positivamente através da mobilização dos cidadãos.

Entende-se por mobilização “o processo através do qual candidatos, partidos, ativistas e grupos induzem outras pessoas a participar” (Rosenstone & Hansen, 1993: 25). A mobilização surge quando um sujeito passivo é convencido por um sujeito ativo – que pode ser uma associação, a família, um amigo ou colega de trabalho - a interferir nas decisões políticas da sua cidade, aproximando-se desta forma, dos decisores e da comunidade na gestão da cidade. A mobilização pode dividir-se em duas modalidades:

- Mobilização direta: quando são os próprios decisores políticos a abordar os cidadãos para intervirem;

- Mobilização indireta: quando é solicitada a participação aos cidadãos por parte de redes familiares, de amigos, pelo meio onde trabalham, entre outros. Em causa estão não os incentivos coletivos, mas sim os incentivos seletivos: “os cidadãos sentem a obrigação de ajudar pessoas de que gostam, pessoas com quem se identificam, pessoas que são iguais a eles e pessoas que os ajudaram no passado”, (Rosenstone e Hansen, 1993:29).

Para garantirem, ao mesmo tempo, uma grande mobilização com tempo e custos reduzidos, os atores políticos optam normalmente pelas redes sociais, dado que conseguem chegar de forma mais fácil e eficaz aos seus membros como, por exemplo, os membros de associações. Os autores evidenciam que o próprio envolvimento cívico indica, por parte dos associados, a “susceptibilidade às expectativas sociais” (Rosenstone e Hansen, 1993:32).

Mais recentemente Rosenstone e Hanson (1993) reavivaram a atenção para o papel de mobilizar agências, tais como partidos e grupos de interesse, com o objetivo de dar apreço

à avaliação dos trabalhadores do partido, visto que estes desempenham um papel importante na ativação de eleitores através de campanhas locais. No campo da comunicação política, Milner (2002) e Norris (2000) debateram o papel dos meios de comunicação social, enquanto potenciais mecanismos para estimular ou desencorajar a consciência política e a participação cívica (Norris, 2007: 642).

Verba, Schlozman e Brady (1995) sugeriram, antes, o modelo da mobilização de acordo com os recursos que os indivíduos detêm (por exemplo, dinheiro, tempo e capacidades cívicas). Na medida em que as diferentes formas de participação política exigem recursos variados, também os indivíduos possuem recursos diferentes.

No artigo "*Political activism: new challenges, new opportunities*", Norris destaca o trabalho inicial de Verba, Schlozman e Brady que tem por base a influência dos recursos estruturais anteriores, que eram trazidos pelas pessoas para a política, sobretudo o estatuto social e profissional e as suas habilitações. Estas características estão intimamente relacionadas com a sua origem, etnia e sexo, e são elementos que facilitam a participação e mobilização (Norris, 2007:642).

Norris (2007) aponta que o contributo teórico destes autores é redutor, pois não envolve outras formas de participação política, para além da filiação nos partidos e do voto – por exemplo, o protesto e o ativismo. Verba e Nie também reconhecem um contexto social mais amplo, no qual os indivíduos são mais ativos, como, por exemplo, através de organizações com impacto na mobilização das comunidades trabalhadoras, tais como os sindicatos e a igreja (Norris, 2007: 642).

Fiscalização

A inapropriada utilização dos recursos públicos traduz-se numa discussão em torno do conceito de fiscalização. A fiscalização é frequentemente encarada como um procedimento inadequado e despropositado. Todavia, a fiscalização é necessária.

A palavra fiscalização é muitas vezes confundida com burocracia desencadeada por parte do governo, servindo apenas para dificultar ou tornar os processos mais morosos. A nosso ver este entendimento é errado, pois a fiscalização na administração pública é necessária, na medida em que estão em jogo, por um lado, o dinheiro público e, por outro, o interesse público, não o privado.

A fiscalização é necessária para conseguir alcançar resultados na administração pública e para que esta funcione de acordo com os princípios e leis que a regem, que são: princípio do serviço público, princípio da legalidade, princípio da justiça e imparcialidade, princípio da igualdade, princípio da proporcionalidade, princípio da colaboração e boa-fé, princípio da informação e qualidade, princípio da lealdade, princípio da integridade, e, o princípio da competência e responsabilidade.

A fiscalização da administração pública deve ser motivada pela necessidade de responsabilização dos políticos eleitos, por exemplo, fiscalização ao cumprimento das promessas eleitorais que na prática não vigoraram. Para Di Pietro (1998), o controle judicial sustenta-se no princípio de Legalidade e no Estado de Direito dos atos públicos; o controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a AP, exerce sobre os seus próprios atos e o controle legislativo é exercido através de dois meios: o Controle financeiro e Controle político (Di Pietro 1998: 538).

O conceito de fiscalização é visto por muitos enquanto a redução do campo da ação dos políticos e da administração pública. Todavia, fiscalização significa mais transparência, uma melhor e mais eficaz prestação dos serviços públicos, e portanto uma melhor democracia.

Dada a fragilidade dos modelos de governação existentes, tornou-se necessária a reforma da administração pública. Houve ainda a necessidade de uma maior fiscalização, através de mecanismos de participação disponíveis a todos os cidadãos, dando-lhes a possibilidade de participarem, quer de forma individual quer de forma coletiva. Neste sentido, as reformas da administração pública, que envolvem a descentralização de competências do Estado, impõe a necessidade de uma maior participação social no controlo da fiscalização da administração pública.

No nosso entendimento através da fiscalização é possível:

- Proteger os cidadãos das práticas ilícitas e dos erros, do uso indevido dos recursos e abusos por parte dos responsáveis políticos e públicos;
- Conhecimento da situação real do país a nível político, económico e social;
- Permitir que a administração pública trabalhe com o objetivo de que deve sempre almejar o interesse público de acordo com os princípios de transparência, eficiência e eficácia;

Em suma, através da fiscalização é possível proteger o próprio Estado e por arrasto a sociedade das irregularidades que possam surgir de forma intencional ou não intencional na administração pública.

Democracia

“Um sistema político competitivo, com líderes e organizações competitivos definem as políticas públicas alternativas, essa é a forma para que as pessoas possam participar no processo de tomada de decisão. Conflito, competição, organização, liderança, participação política e responsabilidade de voto são os ingredientes para defender o trabalho da democracia”⁷ (Schattschneider, [1975] 1960:138).

Para Schattschneider o conceito de democracia está alicerçado na participação ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisão pressupondo ainda para um a democracia saudável, a competição entre os líderes políticos e os partidos. A democracia é um conjunto de valores fundamentais historicamente construído e uma mistura complexa de instituições que põem em prática princípios com maior ou menor sucesso (Bobbio 1988; Mény 1999; Beetham 1994).

Para Schumpeter “a democracia é um método, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas” (Schumpeter, 1943: 304). O conceito de democracia para Schumpeter traduz o entendimento da democracia como a luta pelos votos, ao invés do conceito clássico de soberania popular. A partir dos anos 40, pós Segunda Guerra Mundial, a teoria de Schumpeter materializou-se numa revolução profunda na teoria política, com o contributo teórico de autores como Noberto Bobbio e Raymond Aron.

Diamond (2000) sustenta a consagração da democracia a partir do final do século XX e princípios do século XXI, enquanto o regime político mais adotado no mundo é indiscutível. Dahl (2000) afirma que a teorização sobre a democracia abrange alguns conceitos chave, particularmente, a forma de entender uma sociedade política ordenada e participativa, a participação política, o exercício de direitos, o compromisso do homem democrático em relação a sua cidadania e a conceção de liberdade política.

⁷ Tradução Livre.

No nosso ponto de vista, se houver uma preocupação em aumentar a qualidade da democracia, disponibilizando, para tal, instrumentos quer de participação, quer de fiscalização dos cidadãos e responsabilização dos políticos é possível caminhar-se no sentido de uma democracia melhor e, portanto, com menos abstenção e alheamento dos cidadãos.

Informação

A palavra informação acarreta inúmeros significados, e depende do seu uso, do contexto, do meio onde é utilizada. Podemos enumerar alguns significados da palavra, tais como, comunicação, restrição, conhecimento, padrão, controlo. A palavra informação nunca teve tanto valor como hoje em dia, pois como é do conhecimento, vivemos na Era da Informação.

A informação, resumindo-a ao seu conceito básico, serve para transmitir uma mensagem (escrita, verbal, um som, uma imagem), sobre alguma coisa ou sobre um tema. Assim sendo, a informação não tem de ser precisa, ela tanto pode ser verdadeira como falsa, no entanto quanto mais complexa for a informação, mais precisa ela vai ser.

A informação resulta do tratamento e organização de dados, é tratada e mudada, para que através dela se consiga alterar o conhecimento de quem a recebe. A informação permite resolver problemas e tomar decisões, tendo em conta, que o seu uso racional é a base do conhecimento.

Le Coadic sustenta que o valor da informação difere de indivíduo para indivíduo, pois há informação que é importante para um grupo de indivíduos e completamente irrelevante para outro grupo de indivíduos, tudo depende do contexto onde a informação é processada e compartilhada.

Graças à informação, é possível tornar público um conjunto de práticas ilícitas levadas a cabo pelos detentores de cargos públicos e políticos.

Wersig & Nevelling, (1975) criaram um sistema unânime de comunicação, onde defendem que é o destinatário que coloca a informação a circular. Esta é uma ideia contrária, ao que até então vinha a ser defendido, que defendia que quem coloca a informação é o comunicador. Sendo o destinatário a colocar a informação estes autores

defendem que essa informação resulta de uma situação específica, e tem como objetivo chegar a um público-alvo, também ele específico.

Por sua vez, para o autor Hayes, a informação não é o resultado de uma situação específica, a informação resulta sim, de uma determinada situação, esta situação pode ter sido desencadeado por uma transmissão de informação, seleção ou análise de uma determinada informação (Hayes, 1969: 362). Enquanto para Maroon a informação é o desenvolvimento do conhecimento, pois é através da informação que as pessoas mudam a sua maneira de pensar, a sua opinião sobre determinado assunto (Marron 1965: 9).

Hormann defende que a informação serve para reduzir a incerteza, pois a informação resulta da comunicação, e a comunicação muitas vezes não é clara e tem muitas dúvidas associadas, ao transformarmos a comunicação em informação, estamos a fazer uma seleção e ao fazê-lo estamos a acabar com a incerteza, com a dúvida.

Após a análise das teorias destes autores, concluímos que as duas primeiras teorias estão relacionadas com as ciências comportamentais, como a psicologia, por sua vez, a última teoria está mais associada às ciências matemáticas da comunicação, isto é, a informação baseia-se na comunicação, mas só se torna informação aquilo que é repetido mais vezes, só a comunicação que é mais utilizada pelos indivíduos, se transforma em informação. Através da informação é possível mais participação e, portanto mais transparência e menos corrupção.

b) Domínios Negativos

Corrupção

A corrupção é um fenómeno social que está presente em vários países a nível mundial, independentemente dos níveis de escolaridade, desenvolvimento, finanças, este encontra-se mais ou menos presente. De acordo com Kliksberg (1994), a corrupção é uma disfunção para a qual o Estado deve tomar medidas preventivas. “A corrupção não pode ser atribuída a um tempo histórico, a um sistema económico ou mesmo a um regime político. Em qualquer época, em qualquer situação, ela pode-se manifestar” (Pinto, 2011:7).

Entende-se por corrupção a utilização da autoridade ou do poder com o intuito de conseguir vantagens, um exemplo de corrupção a nível político é a utilização indevida do dinheiro público para o próprio, para amigos ou família. Alguns exemplos de corrupção são: o desvio de verbas do estado para um fim privado, aceitar dinheiro indevido para o estabelecimento de um contrato, para a escolha de uma empresa num concurso público, o favorecimento indevido de alguém quer com um cargo, dinheiro ou mediante a troca de favores.

Deste modo, a corrupção é tanto maior quanto mais fechado e menos transparente for um regime político. Assim, os regimes não democráticos têm maior tendência para o desenvolvimento destas práticas no âmbito executivo, legislativo e judicial, pondo em causa as necessidades da sociedade (educação, infraestruturas, saúde, entre outras).

Neste sentido, quanto mais aberto for um regime, e quanto maior for a intervenção e o nível de educação da sociedade civil, maior será o nível de transparência e legalidade do país, e, portanto, terá um nível menor de corrupção por parte dos decisores e das suas instituições públicas.

Existe a nível internacional uma organização não-governamental que tem por objetivo medir o nível de corrupção dos países e a Organização de Transparência Internacional. Em 2014 Portugal subiu duas posições no Índice de Perceção de Corrupção, ocupando assim o 31º lugar.

No âmbito da Administração Pública, entende-se por corrupção ativa o ato desencadeado por um indivíduo em funções públicas, no sentido de aceitar (desde que não forçosamente,

algo concreto, como um bem ou dinheiro) de outro indivíduo, com o intuito de obter algum benefício ou vantagem. Enquanto a corrupção passiva acontece quando um funcionário público solicita algo em troca para fazer determinada ação.

O Código Penal Português prevê estes dois crimes no capítulo IV – Dos crimes cometidos no exercício das funções públicas - na primeira seção relativa à Corrupção. Deste modo, a Corrupção Passiva, diz respeito ao Artigo 373º e a Corrupção Ativa ao Artigo 374º.

Influências

O tráfico de influência por parte de um indivíduo consiste no uso da posição/cargo que ocupa para alcançar qualquer tipo de vantagem.

Historicamente, a primeira vez que surgiu o tráfico de influências, *vendita fumo*, remonta ao Direito Romano. O Imperador Alexandre Severo, no ano de 228 d.C., ordenou que Vetronio Turino fosse queimado vivo na fogueira enquanto se proferiam as palavras: *fumo punitur qui fumo vendidit* (pune-se com a fumaça aquele que vende a fumaça). Este crime fazia parte do conjunto de crimes de corrupção e injúria contra a Autoridade. A pena aplicada tinha por objetivo a proteção do prestígio dos juízes, que, reiteradamente, eram influenciados.

Desde então até à atualidade, têm sido vários os crimes de corrupção por parte de decisores, políticos e quadros da Administração Pública. A figura da *vendita fumo* difundiu-se, deste modo, até à atualidade.

Apesar de, em vários países, os diferentes governos terem feito esforços no sentido de criar legislação para punir por um lado as práticas ilícitas e, por outro, a deterioração da imagem da Administração Pública. São vários os escândalos de corrupção, no século XIX, em Itália, que estiveram na origem do “*millantato credito*” (crime de tráfico de influências, previsto no artigo 335º do Código Penal Português), que nasceu com a preocupação de proteger a reputação dos magistrados e de evitar abusos na Administração Pública.

A ocorrência jurídica que está na origem deste crime é prevenção do descrédito da administração pública, evitando que o sujeito traga má imagem para a administração, bem como que os seus interesses privados e ambição de ocupar uma melhor posição no sistema político manchem a reputação do sistema público.

Os crimes de peculato ou mais vulgarmente conhecidos como crimes de “colarinho branco” estão previstos no Código Penal Português, e, mais concretamente, o crime de tráfico de influência está previsto no CPP, desde 1995. Este tipo de crimes, que promovem a ilegalidade, a opacidade e a corrupção, enfraquecem a democracia, pois debilitam a reputação do Governo e da AP, e arruinam a sua relação com cidadãos. Sendo assim de interesse do Governo evitar e punir estes crimes, para conseguir uma opinião positiva da sociedade em relação à administração pública e transmitir uma imagem positiva e decente do sistema público.

Desvio

Nas últimas décadas são vários os países que se têm deparado com desvios ilícitos do dinheiro público e são diversas as notícias de corrupção, fraude e peculato, elevando assim o número de comissões de inquérito instauradas. A noção de desvio envolve a existência de um comportamento “médio” ou “ideal”, que está em harmonia com as exigências de funcionamento do sistema social (Velho: 2003:17).

Numa sociedade em que os vícios estão mais presentes do que as qualidades, é difícil a manutenção da integridade e transparência desta. A sociedade nunca vai conseguir funcionar corretamente e transmitir os valores certos, caminhando inevitavelmente para uma sociedade corrupta e de interesses, que vai acabar por se destruir a si própria. Não é possível a manutenção de uma sociedade quando cada cidadão só se preocupa com os próprios interesses, ficando deste modo, em causa o próprio conceito de sociedade, uma vez que, não é possível atingir os objetivos impostos para a sua definição. Na nossa história já podemos presenciar exemplos disso dentro de certas organizações.

Em Portugal, no CPP consta a lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos, Lei n.º 34/87, de 16 de julho - com as alterações introduzidas pela Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2013, de 25 de janeiro), e Lei n.º 30/2015, de 22 de abril. No seu Capítulo primeiro, identifica os crimes de responsabilidade do titular político ou de cargos públicos, bem como as sanções que lhes são aplicadas e os respetivos efeitos. O artigo 2º da presente lei refere que os atos praticados em claro desvio dos deveres e interesses públicos, praticados por titulares políticos ou de cargos públicos no exercício das suas funções públicas são de igual modo punidos. Os atos de desvio

desencadeados pelos titulares de cargos públicos e políticos são uma imperfeição para democracia, que prejudica e corrompe o bom funcionamento do Estado.

Assim conclui-se que os vícios de uma sociedade são verdadeiros desvios, que alteram negativamente a dinâmica desta, colocando muitas vezes em causa a sua permanência. “Os grupos sociais criam o desvio ao estabelecer as regras cuja infração constitui desvio e ao aplicá-las as pessoas particulares, marcando-as como *outsiders*. Sob tal ponto de vista, o desvio não é uma qualidade do ato que a pessoa faz, mas sim a consequência da aplicação por outrem de regras e sanções ao “transgressor” (Velho: 2003:24).

Interesses

Como disse Eça de Queirós, in Distrito de Évora (1867) "A ciência de governar é neste país uma habilidade, uma rotina de acaso, diversamente influenciada pela paixão, pela inveja, pela intriga, pela vaidade, pela frivolidade e pelo interesse". Entende-se por interesses a obtenção de lucro, vantagem, conveniência. Desde logo, é possível identificar dois tipos de interesses: o interesse público e o interesse privado. Apesar de por vezes serem confundidos porque existem muitas situações de corrupção e opacidade nas atividades públicas.

Ora o interesse público diz respeito ao interesse geral, ao interesse da comunidade, enquanto o interesse privado diz respeito apenas ao interesse do próprio indivíduo. Os jogos de interesses e os *lobbies* estão presentes em todas as sociedades.

É público que muitos dos governantes, antes de o serem, trabalharam de forma eficaz nas organizações de que faziam parte, com intuito de conseguir ganhar pontos com os cidadãos, ou seja para terem uma boa imagem junto da sociedade, para mais tarde conseguirem ocupar cargos políticos de destaque. E mesmo quando conseguem chegar ao lugar que tinham idealizado governam com o intuito, não de promoção do interesse público como aparenta, mas sim de acordo com os próprios interesses, isto é, a interesses privados de ascender a cargos superiores. Por exemplo, um autarca que tenha o intuito de progredir para um cargo superior, vai promover os interesses locais, com o objetivo de demonstrar a sua eficiência e competência para conseguir convencer os cidadãos de que pode ocupar um cargo superior. O autarca promoveu o interesse público, com o propósito de conseguir uma vantagem pessoal, privada, que está inerente à sua atitude, um interesse privado.

Linz e Stepan (1996) defendem que a sociedade em que vivemos é feita de interesses privados, pois os indivíduos criam organizações, associações e instituições de solidariedade, somente com o objetivo de mais tarde conseguirem através desses mecanismos atingir os seus interesses privados (Linz e Stepan, 1996:7).

Em suma, os Orçamentos Participativos só serão bem-sucedidos, se forem colocados de lado os interesses privados de cada um, e este for levado a cabo somente com o objetivo de conseguir uma maior participação dos cidadãos na democracia, cumprindo desta forma o interesse público. Cada cidadão que intervém no processo deve dar o melhor de si, de forma a fazer o que é melhor para a comunidade, para o bem geral da sociedade.

Manipulação

O homem é um ser manipulável. Nesta base, são vários os contributos teóricos que desenvolveram este conceito, existindo vários campos e tipologias de manipulação. Mais comumente os cidadãos identificam a manipulação, no seu quotidiano, como manipulação através dos meios de comunicação social, mais concretamente da publicidade e ainda através dos discursos políticos.

Entende-se por manipulação o ato desencadeado por um indivíduo que tem um objetivo definido e que o pretende realizar a qualquer custo. Para tal, trata uma pessoa ou conjunto de pessoas como se fossem um objeto com o objetivo de o conseguir. A manipulação envolve a linguagem (a retórica), a dominação e a persuasão. Todavia, esta última muitas vezes é confundida com a manipulação. A persuasão consiste na ação desencadeada por um indivíduo no sentido de mostrar a sua posição com o objetivo de levar outro(s) indivíduo(s) a aceitar o que propõem de forma livre e legal. Enquanto a manipulação, envolve o uso de fatores psicológicos e emocionais numa base de desigualdade, esta tem mais sucesso quanto maior for a inércia e a passividade do indivíduo ou mesmo de um auditório.

O manipulador, normalmente, tem conhecimento profundo das suas qualidades e como pode fazer o melhor uso delas sem tentar perceber o que os outros indivíduos sentem, apenas almeja alcançar os seus objetivos. É, portanto, um indivíduo egoísta que procura exercer influência e dominar a conversa nem que para isso tenha de interromper ou “sufocar” o seu interlocutor (es).

A manipulação tem como principal objetivo “forçar”, por via do discurso, o recetor a aderir à sua mensagem. A manipulação está presente em vários aspetos da nossa vida, mas podemos destacar uma esfera onde esta é bastante evidenciada, falamos da manipulação na esfera política. Hoje em dia cada vez mais se recorre a técnicas de marketing político, principalmente durante as campanhas eleitorais, onde tudo é feito para “vender” a boa imagem do candidato. Estes conseguem levar as pessoas a pensarem o que eles querem, como está subjacente ao conceito de manipulação ocorre uma interferência no processo natural da tomada de decisão por parte do indivíduo.

A manipulação, seja ela política ou não, utiliza um conjunto de técnicas e meios, para conseguir alterar um organismo, uma maneira de pensar. Desta forma, para que a sociedade se torne mais justa e livre, cada pessoa tem de aprender a pensar individualmente e com todo o rigor e não se pode deixar enganar por campanhas de marketing, que hoje em dia são cada vez mais elaboradas e convincentes. É preciso identificar as manhas da manipulação, para a podermos combater.

Chomsky afirma no seu livro “A Manipulação do Público”, em coautoria com Edward S. Herman, que “a propaganda representa para a democracia aquilo que o cassetete (ou repressão da polícia política) significa para o estado totalitário”. Chomsky enumerou as dez Estratégias de Manipulação de Massas, que tinham por objetivo alertar e manter informados os indivíduos, para que estes conseguissem “fugir” da manipulação. No entanto, estas tiveram um fim contrário ao objetivo inicial ao ajudarem a melhorar ainda mais as técnicas e meios de manipulação. As Estratégias de Manipulação de Massas Chomsky são as seguintes:

1. A Estratégia da Distração.
2. Criar problemas e depois oferecer soluções.
3. A Estratégia da Gradualidade.
4. A Estratégia de Diferir.
5. Dirigir-se ao público como a criaturas de pouca idade.
6. Utilizar o aspeto emocional muito mais que a reflexão.
7. Manter o público na ignorância e na mediocridade
8. Estimular o público a ser complacente com a mediocridade
9. Reforçar a auto-culpabilidade.
10. Conhecer os indivíduos melhor do que eles mesmos se conhecem

Fraude

A par da corrupção, da opacidade e dos *lobbies*, a fraude também deve ser encarada como um dos principais problemas a enfrentar. A sociedade civil começa a reconhecer a fraude como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento económico, político e social.

A definição de fraude não é unânime. De acordo com Coderre, a fraude é um ato ilegal (intencional), que é acompanhado pela ocultação desse mesmo ato (por via de um meio simples), cujo objetivo é a obtenção de benefícios (Coderre, 2004: 21).

Joseph Wells define fraude como “ (...) toda forma de engenhosidade humana a que um indivíduo utiliza para obter vantagem em relação a outro ao fazer insinuações falsas ou ao suprimir a verdade. Isso inclui a surpresa, o engano, a esperteza ou dissimulação e qualquer forma injusta por meio da qual alguém é enganado” (Wells, 2002: 201). Cressey em 1953 elabora o triângulo da fraude para qualificar a presença de fraude, a três níveis, oportunidade, pressão e racionalização.



Figura 20: Triângulo da Fraude

Fonte: Wells (2002:108)

De acordo com Cressey (1953), existem pelo menos seis tipos de problemas interligados que causam a prática de fraude: a relação empregador-colaborador, a mudança nos negócios, os problemas pessoais, a procura de estatuto financeiro, o endividamento, o isolamento físico.

Na década de 80, partindo do triângulo da fraude, Cressey, Albrecht, Howe e Romney (1984) desenvolvem a “escala da fraude”, propondo, através de uma escala entre baixo e

alto, que é possível medir a fraude mediante três indicadores: percepção moral, pressão situacional, oportunidade de ataque.

Opacidade

Apesar de vivermos na sociedade do conhecimento e da informação, e com relativa facilidade ser possível ao cidadão ter informações acerca do processo decisório, é mantido no secretismo algumas intenções do Governo e mesmo da AP. Para Spanou “O segredo foi sempre território do poder e também um meio privilegiado para a estruturação social (...) Alianças e conflitos aproveitam as propriedades do segredo para reforçar o poder dos que dominam. (...) permite dominar o aliado e desarmar o adversário⁸” (Spanou, 1988: 128).

Comumente é dito ao cidadão que algum assunto está no segredo de justiça. Para Weber “o segredo oficial é a invenção específica burocracia e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto a esta atitude” (Weber, 1982:252). O secretismo de acordo com a perspectiva Weberiana fornece condições para que a dominação se mantenha.

Poirmeur afirma que as exigências da atividade pública entram sucessivamente em colisão com os princípios oficialmente defendidos (Poirmeur, 1988:223). Estabelece ainda a distinção entre o corpo de profissionais da administração e da política através de fatores de opacidade, dividindo-os em dois planos:

- o administrativo: a opacidade resultaria da dificuldade que os cidadãos têm em aceder à burocracia, e por outro lado, do receio da transparência poder reduzir o campo de ação da administração junto dos cidadãos e dos grupos de interesse;
- o político: prende-se com o facto de os políticos não estarem interessados em revelar informações que dessem vantagem à oposição, e ainda poderiam reduzir o seu campo de ação.

A manutenção do secretismo e da opacidade na AP e por parte do Governo, leva a que haja maior afastamento face ao cidadão, que sente que está a lidar com uma administração inacessível. Como refere Salomão, “a opacidade da Administração Pública, a falta de transparência, que afasta o cidadão do Governo” (Salomão, 1999:77).

⁸ Tradução Livre.

Segundo Zemor, o Estado deve descer do seu “pedestal” e dialogar, auscultar e falar com os cidadãos “até então uma massa indiferenciada (...) olhada através de vidros monocromáticos e catalogados, enquanto governados, residentes, contribuintes, eleitores (...)” (Zemor, 1995:14).

5.3. Métodos de pesquisa

Em termos metodológicos, o estudo efetuado desenvolve-se com base no método qualitativo, na medida em que este método permite-nos ter uma maior perceção da realidade política, económica e social na qual o OP se insere.

Quanto à recolha de dados, esta prendeu-se numa primeira fase à recolha de dados existentes no sítio do OP em Portugal (<http://www.op-portugal.org>), seguindo-se a realização de entrevistas presenciais de resposta aberta, visto que são uma técnica fundamental para os vários trabalhos de investigação social.

A opção pela realização da entrevista, em detrimento da técnica do inquérito por questionário, deve-se a vários fatores, tais como a dificuldade na representação dos dados em estudo que esta acarreta, uma vez que lhe estão associados problemas e dificuldades ao nível da compreensão e da categorização de dados.

Neste sentido, e tendo por base as ideias defendidas por Raymond Quivy e LucVan Campenhoudt (1992:193):

“Instaura-se assim, em princípio, uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas perceções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas abertas e das suas reações, o investigador facilita esta expressão, evita que ela se afaste dos objetivos da investigação e permite que o seu interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade.”

Apesar das vantagens que estão associadas a este tipo de entrevistas, foi necessário disponibilizar muito tempo, visto que a seleção e formulação das questões do questionário foi exigente, bem como a marcação das entrevistas realizadas individualmente. Os resultados obtidos foram, portanto, preciosos para a compreensão da perceção dos diferentes atores no presente estudo.

5.4. Amostra e recolha de dados

A selecção de entrevistados teve como critério a identificação dos stakeholders do processo de OP e incluiu os responsáveis políticos e técnicos da Câmara Municipal de Braga e Guimarães, presidentes das Juntas de Freguesia e proponentes com projetos aprovados e não aprovados dos concelhos de Braga e Guimarães. Assim, foram seleccionados 15 entrevistados, dos quais 7 pertencem ao concelho de Guimarães (1 vereador, 1 responsável técnico, 2 presidentes de Junta de Freguesia, 1 proponente com projeto aprovado até 50 000 euros, um proponente com projeto aprovado até 100 000 euros e 1 proponente com projeto não aprovado) e 8 ao concelho de Braga (o presidente da CMB, o coordenador técnico do OP, 2 presidentes de Junta de Freguesia, 2 proponente com projeto aprovado, 1 proponente com projeto aprovado no âmbito do OP escolar e 1 proponente com projeto não aprovado).

Partindo das ideias de alguns autores das Ciências Sociais, a escolha dos métodos de recolha dos dados tem influência nos resultados do estudo que se está a realizar. Assim, a recolha de dados consiste “em recolher ou reunir concretamente as informações determinadas junto das pessoas ou das unidades de observação incluídas na amostra” Raymond Quivy e LucVan Campenhoudt (1992:183).

Os dados qualitativos recolhidos foram obtidos através de entrevistas semiestruturadas (que foram gravadas em registo áudio, com autorização prévia dos entrevistados), diretas presenciais e individuais, e posteriormente, trabalhados através da análise de conteúdo, (comummente utilizada em estudos qualitativos). Esta técnica foi privilegiada, pois consideramos que dado o nosso universo amostral, esta constituía uma forma de fazer um tratamento mais fiel dos dados em estudo. Deste modo, esta permitiu-nos, desde logo, a aproximação ao contexto em estudo e a descoberta de novos elementos, tais como: novas informações que não conseguimos obter através do suporte documental, fornecido pelas Câmaras e pelos respetivos sítios; orientações acerca da implementação do modelo e do contexto no terreno e ainda o ponto de vista dos entrevistados acerca do objeto em análise. De salientar, que todos estes aspetos dificilmente seriam obtidos através de uma entrevista estruturada ou de um questionário.

Procedeu-se, ainda, após a análise do conteúdo, ao tratamento estatístico dos dados recolhidos nas entrevistas.

5.5. Análise de dados

5.5.1. Análise de Conteúdo

Tendo por base as informações disponibilizadas no sítio de OP de cada município, documentos importantes (regulamentos e legislação do OP para cada cidade, panfletos informativos elaborados pelos municípios e pelos diferentes proponentes), propomos analisar os dados recolhidos através de entrevistas diretas e presenciais, com o objetivo de perceber o que os resultados sugerem sobre o processo do OP e a percepção dos atores sobre o OP.

Pretendemos, assim, apresentar e discutir os resultados mais relevantes desta investigação, tendo sempre presente a revisão bibliográfica.

Deste modo, na tabela 12 encontram-se apresentados os domínios positivos e negativos presentes nas diferentes entrevistas, sendo indicado para o efeito no caso do domínio estar Presente o número 1 e Não Presente o número 0.

| Município |
|-----------|
| Braga |
| Guimarães |

Tabela 13: Domínio Presente (1) ou Não Presente (0).

Legenda

| CATEGORIAS | NÚMERO DE ENTREVISTA | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|----------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Colaboração | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transparência | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Participação | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Mobilização | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Fiscalização | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Democracia | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Informação | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Corrupção | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Influências | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Desvio | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Interesses | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Manipulação | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Fraude | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Opacidade | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração Própria

Na tabela 14 são quantificadas as vezes que o domínio está presente.

Tabela 14: Número de vezes que o domínio está presente.

| CATEGORIAS | ENTREVISTAS | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|-------------|---|---|---|---|---|---|----|---|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Colaboração | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transparência | 8 | 4 | 1 | 3 | 3 | 3 | 5 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Participação | 10 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 3 | 12 | 8 | 6 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Mobilização | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 7 | 2 | 0 | 12 | 3 | 4 | 1 | 4 |
| Fiscalização | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Democracia | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Informação | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 7 | 3 | 2 | 0 | 3 | 1 | 0 | 5 | 1 | 0 |
| Corrupção | 5 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Influências | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Desvio | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Interesses | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Manipulação | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Fraude | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Opacidade | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração Própria

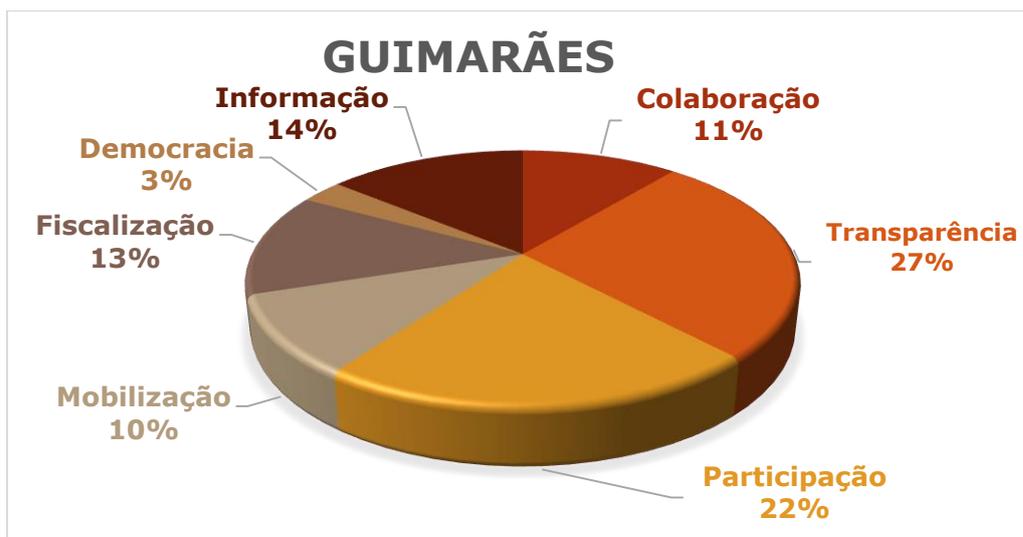
Após a realização das tabelas sobre a distribuição dos domínios, ao longo das entrevistas e da análise da presença ou não presença do domínio, pretendemos apresentar a percepção dos atores sobre o OP, bem como o que os resultados sugerem sobre o processo de OP.

Tabela 15: Domínios Positivos - Valores Globais (Guimarães).

| Domínios positivos | GUIMARÃES | % |
|--------------------|------------|------------|
| Colaboração | 11 | 11 |
| Transparência | 27 | 27 |
| Participação | 22 | 22 |
| Mobilização | 10 | 10 |
| Fiscalização | 13 | 13 |
| Democracia | 3 | 3 |
| Informação | 14 | 14 |
| TOTAL | 100 | 100 |

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 4: Gráfico representativo do domínio positivo presente em Guimarães.



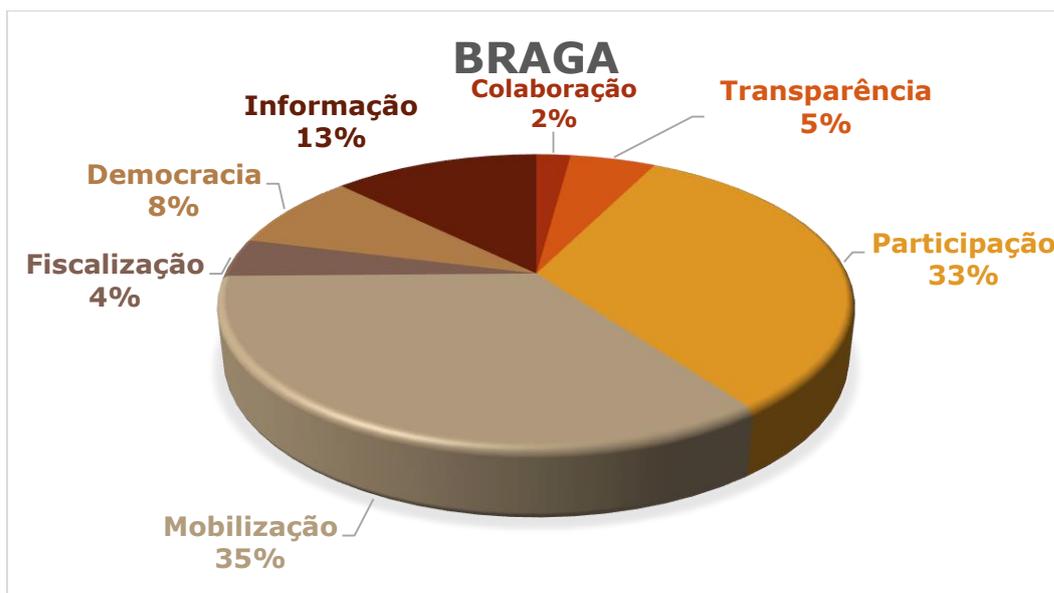
Fonte: Elaboração Própria

Tabela 16: Domínios Positivos - Valores Globais (Braga).

| Domínios positivos | BRAGA | % |
|--------------------|-----------|--------------|
| Colaboração | 2 | 2,1 |
| Transparência | 5 | 5,3 |
| Participação | 31 | 32,6 |
| Mobilização | 33 | 34,7 |
| Fiscalização | 4 | 4,2 |
| Democracia | 8 | 8,4 |
| Informação | 12 | 12,6 |
| TOTAL | 95 | 100,0 |

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 5: Gráfico representativo do domínio positivo presente em Braga.



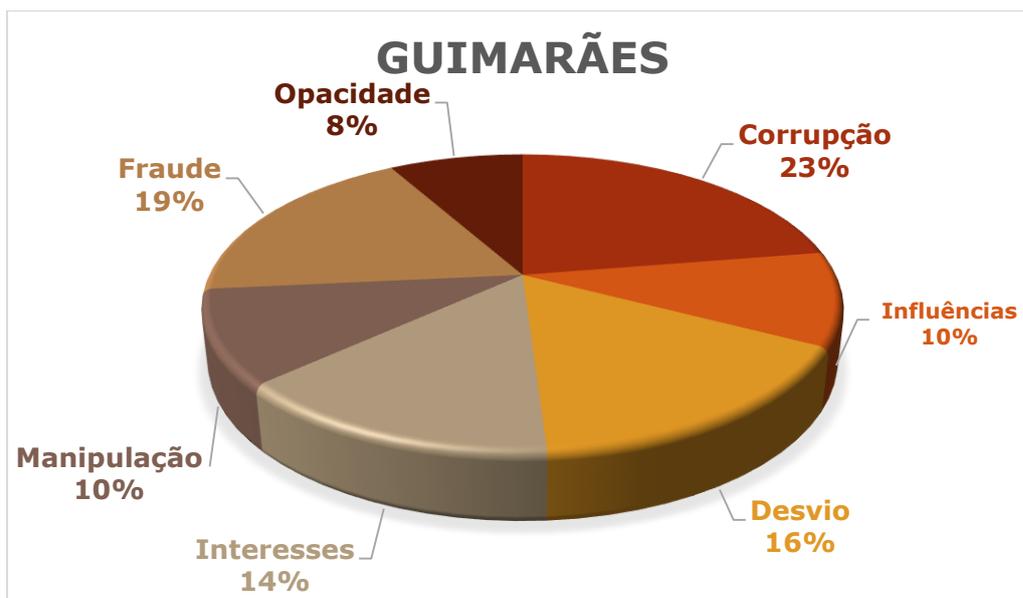
Fonte: Elaboração Própria

Tabela 17: Domínios Negativos - Valores Globais (Guimarães).

| Domínios negativos | GUIMARÃES | % |
|--------------------|-----------|------------|
| Corrupção | 11 | 22,4 |
| Influências | 5 | 10,2 |
| Desvio | 8 | 16,3 |
| Interesses | 7 | 14,3 |
| Manipulação | 5 | 10,2 |
| Fraude | 9 | 18,4 |
| Opacidade | 4 | 8,2 |
| TOTAL | 49 | 100 |

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 6: Gráfico representativo do domínio negativo presente em Guimarães.



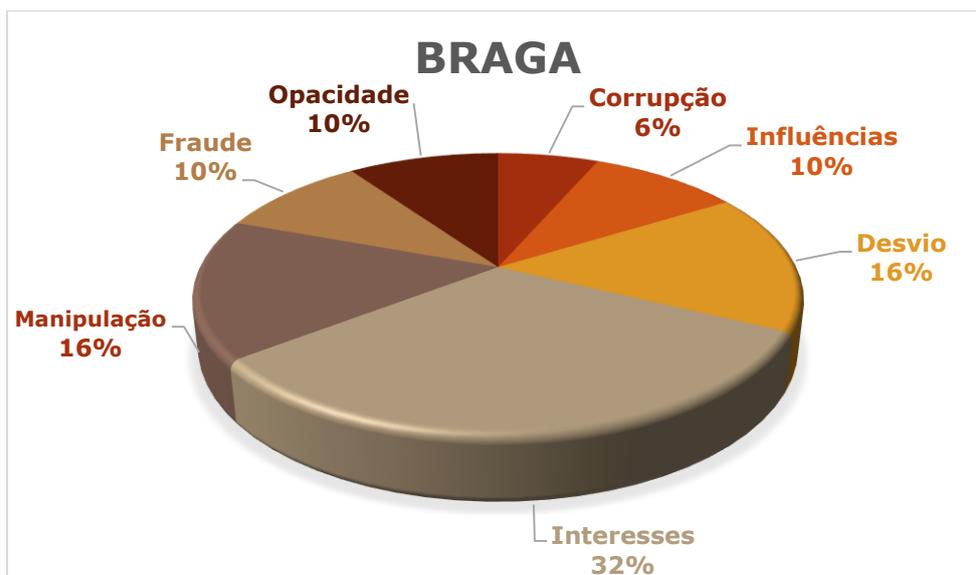
Fonte: Elaboração Própria

Tabela 18: Domínios Negativos - Valores Globais (Braga).

| Domínios negativos | BRAGA | % |
|--------------------|-----------|------------|
| Corrupção | 2 | 6,5 |
| Influências | 3 | 9,7 |
| Desvio | 5 | 16,1 |
| Interesses | 10 | 32,3 |
| Manipulação | 5 | 16,1 |
| Fraude | 3 | 9,7 |
| Opacidade | 3 | 9,7 |
| TOTAL | 31 | 100 |

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 7: Gráfico representativo do domínio positivo presente em Guimarães.



Fonte: Elaboração Própria

Domínios Positivos

- Colaboração

Guimarães:

No OP de Guimarães houve uma preocupação em conseguir aglutinar a opinião e participação de todos os munícipes do concelho por forma, a que as propostas fossem globais territorialmente.

E1:

“ nós queremos que os participantes tenham a generosidade de colocar no OP as suas ideias, sem que, elas estejam de alguma forma delimitadas territorialmente.”

E5:

“Eu tive uma grande ajuda, por parte do Presidente da Junta de Freguesia de Fermentões, na divulgação da minha proposta.”

E6:

“No entanto, se o projeto for tão global quanto isso, qualquer cidadão da freguesia pode apoiar o projeto.”

Para tal foram efetuadas sessões de esclarecimento sobre o OP nas diferentes freguesias; no entanto, a adesão às mesmas foi reduzida. Tal como salientou o Presidente da Junta da União das Freguesias de Airão Santa Maria Airão São João e Vermil (E7):

“Nesta União de Freguesias para divulgação do projeto OP, houve um trabalho de distribuição de panfletos, reuniões, Assembleias Participativas da zona Oeste, realizadas em Ronfe, com a participação de quatro freguesias (...) dirigidas a toda a população. Todavia, apenas compareciam aproximadamente 20 pessoas, de entre os cerca de 17000 habitantes.”

Apesar destes factos, existe sempre uma preocupação para que haja a colaboração de todos os cidadãos (individualmente ou através de Assembleia) na preparação da nova edição de OP.

E2:

“Existe sempre uma preparação da próxima edição do OP a cada ano, onde procuramos ouvir os Partidos Políticos com assento na Assembleia, quer através da criação de uma sessão pública na qual os cidadãos apresentam as suas ideias para o novo regulamento, quer através do recebimento de ideias, via canais de comunicação e do próprio e-mail do OP. Depois de reunir todas as informações, cabe ao corpo técnico decidir. Criamos um regulamento para incorporar todas ideias que vão de encontro aos princípios do OP, embora, por vezes, não seja fácil fazê-lo.”

Braga:

Mesmo antes do projeto OP em Braga, já existiam iniciativas para o envolvimento e a colaboração dos cidadãos nas questões com mais premência na cidade (alguns exemplos, são as associações de moradores em cada uma das urbanizações, as associações de munícipes, a revitalização Rede Social, o Concelho Municipal de Habitação e o Concelho Municipal da Juventude, que são de acordo com Dr. Ricardo Rio *“de forma setorial espaços temáticos em que os cidadãos e as instituições, sejam elas associações ou outras, podem dar o seu contributo e a sua opinião”*.

E8:

“O que nós entendemos, foi que o modelo de OP adotado pela CMB, teria de ser um modelo em que, mais do que o recolher de sugestões apenas dos munícipes, nós conseguíssemos dar credibilidade a essa recolha de opiniões e fazê-lo, vinculando a própria Câmara, à concretização de algumas sugestões feitas pelos munícipes. (...) Mais importante, além de envolvermos os cidadãos, e de os motivarmos para participar na discussão das questões da gestão municipal, responsabilizamo-los por melhorarem e enriquecerem essa mesma gestão.”

Alguns exemplos de colaboração dos cidadãos no modelo de OP em Braga, são os grupos de mobilização existentes em alguns dos projetos (entrevista 9, 10, 11, 13), que tiveram por base a colaboração conjunta para a promoção do respetivo projeto.

Transparência**Guimarães:**

O modelo de OP em Guimarães tem por base a transparência, como tal é disponibilizado um conjunto de normas e regulamentos a todos os cidadãos.

E1:

“O nosso regulamento e as nossas normas de participação são documentos muito bem estruturados, e, se forem cumpridos escrupulosamente, eu diria que o nosso OP, em termos de transparência, é total, ou seja, está perfeitamente claro e inequívoco, pois explica às pessoas como podem participar, e para o que serve.

A transparência na política consiste em disponibilizar aos cidadãos toda a informação para que possam agir em consciência, e, de acordo com as regras.”

E6:

“Quanto à transparência do processo, o OP, numa primeira fase, apesar dos problemas inerentes ao Gráfico, julgo que seja uma forma de transparência por parte do CMG, pois o objetivo era manter os cidadãos informados do processo.

No meu ponto de vista, uma forma de transparência era o voto presencial, tal como já referi, onde houvesse algum responsável da CMG a recolher os votos com urnas, percorrendo, freguesia a freguesia, de acordo com as datas previstas no calendário do OP.”

Todavia, a perceção que os cidadãos têm é de que o OP não foi transparente ao nível do processo de votação, dando os exemplos da falta de transparência a nível de fornecimento de dados pessoais, por algumas empresas do concelho.

E2:

“O processo é transparente, visto que, as regras são claras e toda a gente sabia que o voto era pessoal e intransmissível. Voluntariamente, muitas pessoas cederam os seus dados pessoais para votação a terceiros. Mas, o problema surgia quando os cidadãos não davam os dados em consciência, isto é, sem saberem para que efeito, e, também, sem ter conhecimento em qual das propostas iam votar, se na proposta “A” ou “B”. Isto não quer dizer que os dados fossem cedidos apenas aos proponentes. Em alguns casos, haviam equipas de mobilização que se encarregavam de conseguir o maior número de dados possíveis.”

Braga

Em Braga para assegurar um processo de transparência houve uma preocupação por parte do corpo técnico e político da CMB em colocar no processo de votação (plataforma online) um campo apertado de registo e controle.

E8:

“Todas elas eram através da Internet, via eletrónica, portanto, os cidadãos tinham que se registar na plataforma, através de um processo muito exaustivo de informação e de transmissão de dados. Inclusivamente, se fossem eleitores no concelho de Braga, isso era automaticamente verificado, em integração com os dados da comissão nacional de eleições e do STAPE. Se não fossem eleitores no concelho de Braga, tinham de apresentar um conjunto de documentos complementares, também através da plataforma, como declaração da entidade onde estudam ou trabalham, para poderem atestar a possibilidade.”

E12:

“No OP, houve uma abertura a todos os cidadãos, que também puderam apresentar propostas, e que se sabia, que se fossem as aprovadas, eram implementadas. Portanto, foi transparente.”

Participação**Guimarães**

De acordo com o responsável político da CMG o modelo do orçamento participativo visa por um lado a participação dos cidadãos por todo o conselho, sendo portanto um elemento de coesão territorial.

E1:

“O modelo que nós privilegiamos, é um modelo que visa garantir uma participação coerente por todo o espaço concelhio.

Nas ações de sensibilização e informação que fizemos por todo o concelho, tentámos sempre explicar às pessoas, que, o OP, para além de ser uma extraordinária ferramenta de participação cívica (de pessoas que têm ideias e projetos interessantes para a cidade), é, também, um elemento de coesão territorial.”

Relativamente á participação via internet, esta põe de parte alguns grupos da sociedade, nomeadamente, os mais idosos e os infoexcluídos.

E7:

“Destaco, desde logo, os problemas relativos às regras de funcionamento da votação realizada pela internet. Em primeiro lugar, limita a participação de alguns (quem não domina este meio, está afastado do processo), em segundo lugar, permitiu a existência de práticas ilícitas.”

Braga

Em Braga, a participação dos cidadãos foi realizada ora individualmente por cidadãos mais informados, ora através de grupos de mobilização, que tinham por objetivo chamar à intervenção mais cidadãos.

E15:

“Eu acho interessante a abertura da CMB à participação dos cidadãos, bem como, a divisão por áreas, para contrariar a máquina de mobilização, isto é, a máquina montada pelo proponente no sentido de angariar o maior número possível de votos.”

E8:

“ (...) estimular a participação dos cidadãos, acaba por ser também uma forma de os responsabilizar e de lhes dar um conhecimento mais próximo da realidade municipal.”

Contudo, muitos entrevistados tiveram a perceção de que houve uma tentativa por parte de alguns proponentes, de conseguir captar o máximo número de votos dos cidadãos, que fazem parte da freguesia onde vivem ou para qual é realizada a candidatura.

E8:

“Indiscutivelmente, há freguesias que vêm nesta forma de participação, um mecanismo adicional para poder viabilizar alguns dos seus projetos. Há, inclusivamente, eleitos na oposição, que tentam fazer passar algumas das suas propostas, que normalmente não são aceites pela junta de freguesia, através do OP.”

E9:

“É importante a participação, desde que, o projeto beneficie o maior número de pessoas em vez da minoria. É evidente que, uma freguesia sendo mais pequena, favoreça uma minoria.”

E14:

“Os problemas sentidos foram a nível de prazos. Deviam ter sido solicitadas as candidaturas no tempo letivo, para haver uma maior participação dos alunos.”

Mobilização

Guimarães:

A mobilização em Guimarães foi feita das mais diferentes formas, desde meios mais convencionais (como distribuição de panfletos e a divulgação dos projetos na própria Junta de Freguesia) a meios menos convencionais (como bater porta a porta, ir a cafés angariar votos, fazer reuniões em escolas a pedir aos encarregados de educação os dados pessoais).

E5:

“Quanto à mobilização das pessoas, tive sorte de pertencer a uma freguesia grande, com cerca de 6000 habitantes, e daí achar que não era complicado achar a votação”.

E6:

“A mobilização dos cidadãos é mais fácil quando a maioria conhece o proponente, pois, normalmente, somos mais conhecidos dentro da nossa freguesia do que fora dela. No entanto, se o projeto for tão global quanto isso, qualquer cidadão da freguesia pode apoiar o projeto.

(...)

Assim, na segunda fase, o gráfico foi retirado e, como tal, a equipa que trabalhou comigo na mobilização do projeto, passou a ter uma lista de quem votava, ou seja, fazia um registo de forma a ter uma noção mínima de quantos votos tínhamos de cada pessoa que votava no projeto. Por exemplo, quando íamos para cafés, ou nos deslocávamos para outros locais, tínhamos uma lista com a anotação do nome e rubrica da pessoa que votava, para o consentimento da cedência dos dados pessoais para efeito de votação no OP. Também dispomos, na junta de freguesia, de uma sala de internet, pública, onde os cidadãos podiam votar em qualquer projeto. Na segunda fase, Quer queiramos ou não, quem está a concorrer quer saber quantos votos tem. Eu sou da opinião que o voto devia ser presencial independentemente de, à partida, as freguesias com maior dimensão terem mais recursos para, por exemplo, alugar um autocarro para levar os seus cidadãos a votar.”

No entanto, alguns proponentes não lidaram bem com a ingerência das Juntas de Freguesia no processo, que deveriam no seu ponto de vista ser apenas disponibilizar os

meios informáticos para a votação dos mais idosos, dos mais carenciados, ou simplesmente, dos infoexcluídos. Ou seja a Junta de Freguesia deveria ser um local neutro, de divulgação de todos os projetos da do OP, e não do projeto que mais convinha ao político eleito nessa mesma Junta.

E4:

“A única questão que se pode colocar no âmbito da transparência está relacionada com os proponentes, isto é, por parte dos grupos que apresentaram propostas, que conseguiram uma mobilização/angariação de votos, digamos “à força”, junto das populações. Ou seja, não eram transparentes, pois não diziam que existiam mais projetos que podiam ser potencialmente melhores do que aqueles que eles estavam a promover, e as técnicas que usaram para conseguir os votos não eram, muitas das vezes, as mais corretas.”

Braga:

Grande parte dos cidadãos interessaram-se pelo facto, de puderem mobilizar o número máximo de cidadãos para a sua proposta, podendo estes últimos, para além de votar, juntar – se a um grupo de mobilização na tentativa que a proposta em que acreditam fosse eleita.

E15:

“Eu acho interessante a abertura da CMB à participação dos cidadãos, bem como, a divisão por áreas, para contrariar a máquina de mobilização, isto é, a máquina montada pelo proponente no sentido de angariar o maior número possível de votos.”

À semelhança do que se passou em Guimarães, muitos entrevistados salientaram o facto de se terem apercebido da ingerência por parte quer da Junta de Freguesia e respetivo Presidente, quer por parte da igreja. Desta forma, alguns entrevistados assumem que estes se serviram do lugar que ocupam na sociedade, para persuadir o seu público a votar na proposta que mais lhes convinha.

E12:

“No meu projeto pude contar com o apoio do Presidente da Junta de Freguesia e os restantes membros da Junta e Assembleia, e não foi preciso pedir muito. No fundo, a

mobilização geral tem de ser muito grande se quisermos conseguir os nossos objetivos. Exemplo, a freguesia de S. Victor.”

E11:

“Os Presidentes das Juntas de Freguesia vêem o OP como uma “porta aberta” para elegerem um projeto que esteja “debaixo de olho”. Neste sentido, os Presidentes da Junta de Freguesia estão, geralmente, “por trás” do processo, mesmo que seja uma iniciativa de uma paróquia. Por último, com base de que, o bem público seja uma realidade, têm um papel de mobilização dos fregueses a votarem nos projetos destinados à própria junta.”

Fiscalização

Guimarães:

Para além, da existência de regulamentos e de normas, a análise das candidaturas é realizada por parte dos técnicos da CMG, com o objetivo de haver um controle apertado na votação para que na realidade o poder seja dos cidadãos.

E1:

“Um presidente de Junta de Freguesia, se quiser, facilmente consegue captar votos. Nós temos vindo a estabelecer regras cada vez mais apertadas, quer no controle de registo, quer depois no controle de votação, de forma a que os cidadãos percebam claramente que o OP é um instrumento, apenas, e somente deles. Esta tem sido a nossa grande luta.”

E4:

“Existe uma equipe da CMG, que vai analisar as candidaturas e ver se estas estão de acordo com os critérios exigidos para a apresentação de projetos para o OP.”

É reconhecido por parte de alguns entrevistados, que a primeira fase da votação teve de ser anulada, devido à falta de definição e fiscalização do processo de votação por parte do corpo técnico da CMG.

E7:

“ Os fatores que levaram à existência destes problemas na primeira fase da votação, devem-se à falta de transparência, à manipulação de votos e à ausência de fiscalização do processo de votação. (...)

O corpo técnico tem (...) o papel da fiscalização do processo, a nível do cumprimento de critérios, e garantindo que o conteúdo das propostas está de acordo com o que é solicitado. Por último, a fiscalização do processo de votação, fase na qual falhou, nomeadamente, ao não definir de forma mais restrita o processo de votação.

O que se traduziu na redução do número de pessoas a votar na segunda fase da votação, no entanto este processo é um processo recente”.

Braga:

Em Braga, todas as propostas tinham de estar de acordo com a legislação e critérios para o OP do Município. A fiscalização à votação foi feita através da obrigatoriedade de apresentação por parte do votante, que não fosse cidadão eleitor na cidade de Braga, de um comprovativo (por exemplo, a carta da água, luz, entidade patronal ou da escola onde estudam), no caso de ser cidadão eleitor na cidade a inscrição era validada automaticamente através do Ministério da Administração Interna. Também houve a preocupação de fiscalização via servidores, isto é, se um servidor tivesse um registo massivo era feito um aviso da ocorrência ao responsável, não sendo mensurável a mobilização indireta.

Esta preocupação com o controle e fiscalização prendeu-se com o objetivo real do OP de Braga para que fosse reduzido aos cidadãos do município, e por outro lado, que não houvesse irregularidades.

E8:

“Uma vez que, no caso concreto do OP, se eu quiser uma obra contrária à vontade da junta, se for a mais votada, será feita na mesma. Até os eleitos da oposição podem também ter essa tentação de fazer vingar propostas alternativas, desde que, legalmente enquadradas, obviamente que não podemos fazer obras em espaço alheio, só no espaço público.

São vicissitudes que não penalizam aquilo que é o resultado maior, que é o envolvimento das pessoas, de facto, mesmo a mobilização indireta, não sei que expressão no conjunto das votações, os registos eram controlados não via dados, mas via servidores. Assim, se houvesse um servidor a fazer registos para além do normal, eram logo detetados e contactados os responsáveis.”

E9:

“Inclusivamente, no que diz respeito a quem vota, estabelecemos aqui quem podia votar. Era quem tinha uma ligação comprovada ao município, podendo ser cidadãos eleitores (a inscrição era validada automaticamente através do Ministério da Administração Interna), ou cidadãos que vivem, estudam ou trabalham em Braga, e podiam comprová-lo apresentando uma carta da água, luz, entidade patronal ou da escola onde estudam. Este aspeto foi muito controlado, para que, por um lado, não houvesse fraudes, e para que, por outro, a participação fosse efetiva e reduzida aos cidadãos do município.”

Democracia

Guimarães

O domínio de democracia esteve presente no OP de Guimarães, visto que foi dado o poder aos cidadãos de poderem intervir no processo democrático, apresentando projetos que dificilmente poderiam ver concretizados, devido por lado às restrições orçamentais existentes a livre local e ao facto de a democracia estar centrada no voto. Em Guimarães houve alguma discordância por parte de alguns cidadãos, pois alguns defendiam que o Presidente da Junta de Freguesia não poderia participar no projeto pois a sua participação iria beneficiar a Junta de Freguesia que preside, influenciando a população a votar no seu projeto devido às influências que tem sobre esta. Contudo o Presidente da Junta de Freguesia é antes de mais um cidadão como outro qualquer e por tanto tem total liberdade e direito de apresentar propostas.

E3:

“Quanto ao objetivo do OP, é dar voz ao cidadão, isto é, dar-lhe uma oportunidade para apresentar ideias para a sua freguesia ou para outras”.

E6:

“Os Presidentes das Juntas de Freguesia no OP têm o papel de divulgar e de informar, no entanto, o presidente de junta de freguesia, é um cidadão como outro qualquer, com os mesmos direitos”

Braga:

Relativamente ao objetivo democrático do OP, este consiste em conceder aos cidadãos a possibilidade de fazerem algo em prol do município, não devendo ser portanto confundido com a “mobilização à força”. Que apesar de se pautar pelos princípios democráticos, de mais participação, trata-se antes, da persuasão usada por parte de alguns atores com influência social, isto é, com uma posição de influência junto da população, levando esta a votar no projeto pretendido por estes.

E9:

“Estes instrumentos têm esta potencialidade importante, para além de permitirem, desde já, a participação dos cidadãos na vida da cidade e o envolvimento das pessoas, também permite ajudar a formar cidadãos mais esclarecidos, críticos e intervenientes. Não é uma coisa dada, adquirida, é uma coisa que também se ajuda a formar. As democracias europeias mais avançadas são-no, porque foram fazendo este trabalho ao longo de muito tempo, em prol do bem comum, em que cada pessoa acha que deve dar algo, para benefício de todos, e que resultam da participação de toda a população.”

Informação**Guimarães**

Verifica-se a disponibilização de informação por parte da CMG aos cidadãos, visto que foi colocado no sítio do município as normas e os regulamentos para o desenvolvimento do processo. Todavia, tal como já foi anteriormente salientado, houve um número reduzido de participantes nas sessões de esclarecimento levadas a cabo pelas Juntas de Freguesia. Houve ainda, por parte dos grupos de mobilização a promoção unicamente do seu projeto, o que levava os cidadãos com menos conhecimento da matéria, a pensar que só existia aquele projeto, tanto para a sua área como para todo o território concelhio.

E1:

“O Presidente da Câmara, deve, primeiro, entusiasmar-se com o projeto, acreditar nele, e disponibilizar este instrumento de participação cívica - como aconteceu em Guimarães -, garantindo que sejam cumpridas as regras dos documentos do regulamento geral, onde constam os princípios orientadores e as normas de participação para cada ano.”

E6:

“Em ambos os casos, se se verificasse alguma destas práticas, o proponente recebia um e-mail com o respetivo aviso e, no caso de se repetir, a candidatura podia ser anulada. Que foi o meu caso, mas também houve queixa por parte de colegas de outras juntas, que também receberam um e-mail com a mesma mensagem. E, de imediato, liguei para a CMG para perceber o que se tinha passado.”

Braga:

Em Braga a disponibilização da informação não chegou á grande parte da população, verificando-se em alguns casos, cidadãos que só tiveram conhecimento dos projetos, quando foram divulgados os projetos vencedores. Quanto ao OP escolar houve um problema relativamente á formulação das propostas pelas escolas, que enfrentaram dificuldades em conseguir obter informação por parte dos alunos, visto que estes já estavam em período de férias escolares, tendo portanto de aproveitar as ideias que estes tinham dado em contexto de sala de aula.

E7:

“Cabe ao Presidente da Câmara aprovar as propostas. Aos Presidentes de Junta de Freguesia divulgar as propostas através de panfletos e reuniões”.

E14:

“Para a preparação da candidatura, aproveitámos a informação que tínhamos de atividades realizadas com os alunos em sala de aula, e aplicámos ao contexto OP”.

b) Domínios negativos

Corrupção

Guimarães

Muitos entrevistados defendem que a corrupção esteve associada, desde logo, ao processo de votação, salientando como tal obtenção dos dados pessoais de forma ilícita. Mesmo após a realização da segunda fase de votação (onde se procedeu a uma melhoria no processo de controlo da votação), existiram cidadãos a ligar para a CMG, para tentar encontrar lacunas no sistema de votação.

E1:

“Por exemplo, em Guimarães votaram cerca de 40.000 pessoas. Foi feita uma guerra terrível do ponto de vista político: fraude, corrupção. Fomos capa de notícia em todo o lado, porque o nosso OP correu mal.

No município de Cascais votaram cerca de 40.0000 pessoas no OP. O Presidente da Câmara de Cascais foi eleito com 29.000. O OP de Cascais foi capa nos jornais: Jornal de Notícias: “Grande modelo de participação”. O que aconteceu em Cascais foi o mesmo que aconteceu em Guimarães, de certeza absoluta, ou seja, “arrebanharam” as juntas, os presidentes da junta, os lobbys e os votos. Não acredito que tenham sido feitos de forma totalmente regulamentar, mas, num lado valorizou-se positivamente, e, no outro, negativamente.”

E2:

“O processo em si é transparente e claro, a forma como as pessoas utilizaram, é que não. Como tal, na segunda fase de votação, fizemos correções, de maneira a que, o controlo de registo e votação, fosse mais apertada, mais difícil. Mesmo assim, na fase de preparação, alguns cidadãos ligavam para a CMG a pedir esclarecimentos do que se ia passar, no sentido de tentarem perceber os “buracos” na lei, para conseguirem manipular a votação.”

E7:

“A falta de transparência na votação deveu-se, essencialmente, a quatro fatores: obtenção dos dados pessoais da população através da Internet (por exemplo: a lista de

devedores ao fisco); dados pessoais fornecidos por gabinetes de contabilidade, pela Universidade do Minho e pela empresa municipalizada Vimágua; a venda da base de dados de algumas empresas de Guimarães aos proponentes do projeto; por último, os interesses privados à volta de todo o processo, nomeadamente, o pedido dos dados pessoais, à população, por escrito, em género de uma procuração ou simplesmente de forma verbal.”

Braga

Em Braga, não foram noticiados quaisquer casos de corrupção; no entanto, alguns entrevistados sugerem que na fase da mobilização, não houve o intuito de informar sobre as diferentes propostas, mas sim convencer a população a votar. Na paróquia de S. Victor, dada a afluência massiva dos cidadãos que queriam votar no projeto proposto pelo padre da paróquia, existiram cidadãos que forneceram os seus dados pessoais, para que através desses dados, fosse possível realizar os procedimentos necessários (email e criação de registo no sitio da freguesia) para efetuar a votação. Em suma esta prática suscitou revolta de alguns cidadãos, que consideraram esta prática pouco transparente.

E9:

“A mobilização e sensibilização dos cidadãos no OP é diferente de fugir à lei, corrupção, manipulação, chantagem, tráfico de influências, favorecimento da família. Isso é ilegal, é ilegítimo. Não tive notícias deste género, claro que, é difícil avaliar este tipo de coisas”.

Influências

Guimarães

Em Guimarães os cidadãos tiveram a perceção que o facto de haver um projeto afeto à freguesia, era um fator preponderante para mobilizar cidadãos residentes nessa área a votarem no projeto.

E4:

“Depois também influencia a votação, se o projeto é para a freguesia, isto é, existe uma espécie de "bairrismo". Mesmo que não conheçam o projeto, se este for para a sua

freguesia, os habitantes dessa freguesia votam nele, mesmo que possam haver outros projetos com mais qualidade ou importância.”

Braga

Em Braga, os cidadãos denotaram que existiram influências no processo de angariação de votos. Desta feita foi apontada a influência por parte dos Presidentes da Junta de Freguesia que tentaram apoiar os projetos que as favorecem. Esta prática foi vista como negativa.

E12:

“O papel dos Presidentes da Junta de Freguesia não é muito importante no processo em si, visto que, não têm um papel ativo e preponderante na definição, elaboração, escolha e seleção das propostas. É apenas importante na fase de votação de propostas, para angariação, uso de influências e consciencialização dos cidadãos a votar numa determinada proposta que esteja enquadrada na sua freguesia.”

Desvio

Guimarães:

Verificou-se no processo de OP de Guimarães que este estava a ser usado politicamente no sentido de favorecer os políticos eleitos no poder local que montaram uma máquina de captação de votos que consistia para além da mobilização direta, na mobilização via telefone. Todavia, verificaram-se em alguns casos que as pessoas já tinham votado.

E1:

“No entanto, eu sei que, infelizmente, o OP em Guimarães e noutros municípios, está a ser usado politicamente, infelizmente, sim. Eu luto até ao limite das minhas forças para contrariar isso, e se, isto continuar assim, é o princípio do fim do OP, aqui ou em qualquer município, porque aquelas pessoas com boa vontade que apenas colocam em cima da mesa a sua ideia com generosidade e humildade, vêem-se absolutamente impotentes para contrariar, depois, as máquinas de captação de votos que existem nas Juntas de Freguesia.”

E7:

“Assim, como proponente, liguei a pessoas a pedir autorização para votar por elas, também estava a desvirtuar o processo, mas, foi assim, que toda a gente trabalhou. No entanto, ao fazer o registo numa determinada freguesia próxima, verifiquei que as pessoas já tinham votado. (...)”

Enquanto cidadão proponente no processo encaminhei as pessoas a votar, ainda que cometendo algumas ilegalidades ou seja não indo diretamente ao verdadeiro espírito do OP, consciente de se fossem apenas as pessoas a votar era difícil os 500 votos se as juntas não participassem no processo.”

Braga:

Em Braga, verificaram-se desvios no que diz respeito à votação, uma vez que em muitos casos os cidadãos votavam porque lhes era pedido.

E11:

“Para a mobilização dos cidadãos, por um lado tinha o apoio da paróquia. O padre, ao fim da missa, dizia para os cidadãos votarem nos projetos para a freguesia. E por outro lado, tinha o presidente da junta de freguesia, também, a mobilizar nas ruas, logo, muitos cidadãos iam votar, porque o presidente disse para votarem. Isto trata-se de uma mobilização à força, e a democracia não se trata da mobilização à força”.

Interesses**Guimarães:**

Alguns entrevistados referiram que a nível da apresentação de propostas estas muitas vezes não eram exequíveis, porque para além da proposta os proponentes sugeriam qual a empresa que devia concretizar a mesma.

E2:

“As propostas, para serem validadas, não podem estar a ser executadas por Câmaras, ou seja, já estarem definidas em planos por entidades públicas, porque, por vezes, existem pessoas que pretendem usar o OP em proveito próprio - “a ideia é esta, mas, só eu é que

a consigo executar” - através daquela empresa. Uma vez que, as propostas são executadas pelo município, é excluído liminarmente quem o tentar, porque pode ser um favorecimento de determinada entidade.”.

E7:

“(…)por último, os interesses privados à volta de todo o processo, nomeadamente, o pedido dos dados pessoais, à população, por escrito, em género de uma procuração ou simplesmente de forma verbal.”

Braga:

O projeto OP em Braga foi alvo de interesses privados de diversa ordem (políticos, económicos e sociais) que desvirtuaram o propósito para o qual foi criado. Sendo que *“alguns políticos podem servir-se do OP como se servem dos media para se promoverem” (E11).*

E9:

“Quer queiramos ou não, o papel da freguesia é defender a freguesia. A freguesia é uma realidade de muitos anos, tem um autarca que procura defender os interesses da freguesia e, é, claro que podia dizer, que para o município há melhores projeto, mas muitas das vezes não o faz.”

Manipulação

Guimarães:

Alguns fatores que levaram à realização da segunda fase de votação em Guimarães prendem-se com a existência de práticas que, apesar de lícitas, contrariam a base do processo. Neste contexto, é-nos possível falar da manipulação que foi feita por pessoas com mais influência na sociedade, familiares e grupos de amigos que tentaram mostrar que a sua proposta era a melhor entre as demais.

E1:

“Mas não se trata de colocar os meios da junta à disponibilidade dos cidadãos para promover a sua proposta “empresto-te o computador da junta para votares no meu projeto”, pois isso é, contrário ao espírito do OP.”

E7:

“Os fatores que levaram à existência destes problemas na primeira fase da votação devem-se à falta de transparência, à manipulação de votos e à ausência de fiscalização do processo de votação. Afirimo, como tal, que apenas 10% dos votos corresponde a votos reais, isto é, a votos dos cidadãos informados e com vontade de votar no processo.”

Braga

Para evitar tentativas de manipulação de dados no processo de votação, o OP de Braga contou com o apoio da empresa “Alfamind” que controlou e fiscalizou o processo de votação.

E9:

“E, portanto, essa foi uma questão que nós também quisemos acautelar, para a segurança das pessoas, para evitar tentativas de manipulação de dados, e tentativas de induzir algum tipo de fraude no OP. Nós solicitamos à empresa que nos deu apoio, a empresa “Alfamind” consultoria informática, que a plataforma fosse muito exigente e segura no tratamento de dados. E, tanto assim foi, que nós conseguimos detetar quase on-line qualquer iniciativa de tentativa de registos maciços de um determinado servidor. Imediatamente, contactamos com os promotores dessas práticas para as anular, e, portanto, acabou por ser um processo absolutamente claro e transparente, e sem qualquer problema de maior nesse mesmo sentido.”

Fraude**Guimarães**

A vontade que havia por parte dos cidadãos em ver realizada a sua proposta, levou a que estes estivessem tão absorvidos pelo projeto, levando-os a cometer algumas irregularidades. Desta feita, existem duas queixas no Ministério Público devido ao

incumprimento no processo de votação, que rapidamente foram notícia em todos os media.

E2:

E, como houve envolvimento exagerada por parte de algumas propostas, outras foram “contaminadas” a entrar num role de problemas. Ou seja, num dia, uma proposta tinha um determinado número de votação, e, no dia seguinte, de manhã, já tinha uma votação completamente diferente. A proposta do lado olhava, e tentava perceber o que se tinha passado, tentando arranjar forma de subir a votação. A determinada altura, conseguiu passar no filtro, e tivemos de a anular, pois, na votação, o número de contribuinte não era válido.

E7:

“Uma proposta desta União de Freguesias (União das Freguesias de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil) não consigo perceber como tendo apenas 700 eleitores, numa noite teve cerca de 1000 votos. Numa noite! Ou seja, o OP foi ainda usado como uma “arma de oposição” para os partidos que não conseguiram ser eleitos nas freguesias do município havendo uma espécie de “braço de ferro entre partidos”.

Braga

Para evitar fraudes na votação, foram solicitados aos votantes um conjunto de critérios que tinha por objetivo verificar a veracidade dos dados apresentados.

E8:

“Inclusivamente, no que diz respeito a quem vota, estabelecemos aqui quem podia votar. Era quem tinha uma ligação comprovada ao município, podendo ser cidadãos eleitores (a inscrição era validada automaticamente através do Ministério da Administração Interna), ou cidadãos que vivem, estudam ou trabalham em Braga, e podiam comprová-lo apresentando uma carta da água, luz, entidade patronal ou da escola onde estudam. Este aspeto foi muito controlado, para que, por um lado, não houvesse fraudes, e para que, por outro, a participação fosse efetiva e reduzida aos cidadãos do município”

Opacidade

Guimarães

Apesar de haver um esforço por parte do corpo técnico e político da CMG, no sentido de esclarecer as dúvidas decorrentes do projeto, existem cidadãos que preferem continuar sem conhecer a base do projeto. Por outro lado, o facto de na primeira fase haver um gráfico onde constavam os projetos que iam à frente na votação, desencadeou por parte de alguns proponentes comportamentos menos corretos, turvando a votação de muitos cidadãos.

E1:

“O problema não está no montante. Nós vamos às juntas de freguesias, mas há pessoas que não querem ser esclarecidas. Isso traduz-se na opacidade e na falta de esclarecimento. Tal atitude é campo fértil para outro tipo de coisas, ou seja, o comportamento cívico das pessoas, não tem nada a ver com a transparência do processo.”

E2:

“O facto de haver um gráfico atualizado levou a que algumas pessoas ficassem coladas e obcecadas, o que turvou a votação de muita gente.”

E3:

“Quanto à transparência, esta ficou “manchada” pela votação, pois até esse momento, o processo correu dentro da normalidade”.

Braga

Um sinal de opacidade foi a “mobilização à força”, que turvou o processo de votação, que devia ser livre e com conhecimento total de quem vota.

E11:

“Quem ganhou teve o condão de mobilização da população. Houve, para o efeito, ações de marketing muito importantes.

Para a mobilização dos cidadãos, por um lado tinha o apoio da paróquia. O padre, ao fim da missa, dizia para os cidadãos votarem nos projetos para a freguesia. E por outro lado, tinha o presidente da junta de freguesia, também, a mobilizar nas ruas, logo, muitos cidadãos iam votar, porque o presidente disse para votarem. Isto trata-se de uma mobilização à força, e a democracia não se trata da mobilização à força.

(...)

Posto isto, o mesmo segmento que não votou no OP não “liga” ao projeto”

E13:

“Em muitos casos, não conseguíamos responder na hora à solicitação, porque não havia recursos humanos suficientes para fazer o registo. Os paroquianos deixavam os dados pessoais para depois votarmos. Não perguntávamos em qual dos projetos queriam votar, porque era óbvio que, ao se deslocarem até nós, é porque tinham seguramente intenção de votar no nosso projeto.

Chegou-me também aos ouvidos que muitos proponentes também agiram do mesmo modo que nós. Ou seja, perceberam que o sistema de votação não está nem de longe nem de perto afinado. Não haviam pessoas a bater porta-a-porta, a recolher dados pessoais. Mal por mal, no nosso caso, os paroquianos é que se deslocavam até nós para votar.”

Tabela 19: Perfil do cidadão votante no OP de Guimarães

| Variáveis | E1 | E2 | E3 | E4 | E5 | E6 | E7 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|----------------|
| Grau de Habilitações | Médio/ Alto | Médio/ Alto | Médio/ Alto | Médio/ Alto | Médio/ Alto | Heterogéneo | Médio/ Alto |
| Área de fixação Geográfica | Urbana | Urbana | Rural | Urbana | Urbana | Urbana | Urbana |
| Ideologia | Esquerda | Esquerda | Indiferente | Indiferente | Esquerda | Esquerda | Indiferente |
| Faixa Etária | Adultos | Adultos | Adultos | Adultos | Adultos | Adultos | Jovens |

O cidadão votante no OP em Guimarães pertence à faixa etária dos adultos, ideologicamente tende para a esquerda, possui um grau de habilitações médio alto e está fixado na área urbana do município.

Tabela 20: Perfil do cidadão votante no OP de Braga

| Variáveis | E8 | E9 | E10 | E11 | E12 | E13 | E14 | E15 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|-----------|
| Grau de Habilitações | Heterogéneo | Heterogéneo | Médio/ Alto | Baixo | Médio/ Alto | Médio/ Alto | Médio/ Alto | Baixo |
| Área de fixação Geográfica | Heterogéneo | Heterogéneo | Urbana | Rural | Urbana | Urbana | Urbana | Urbana |
| Ideologia | Indiferente | Indiferente | Esquerda | Indiferente | Indiferente | Direita | Esquerda | Esquerda |
| Faixa Etária | Homogéneo | Homogéneo | Jovens | Adultos | Jovens | Adultos | Adultos | Homogéneo |

Fonte: Elaboração Própria

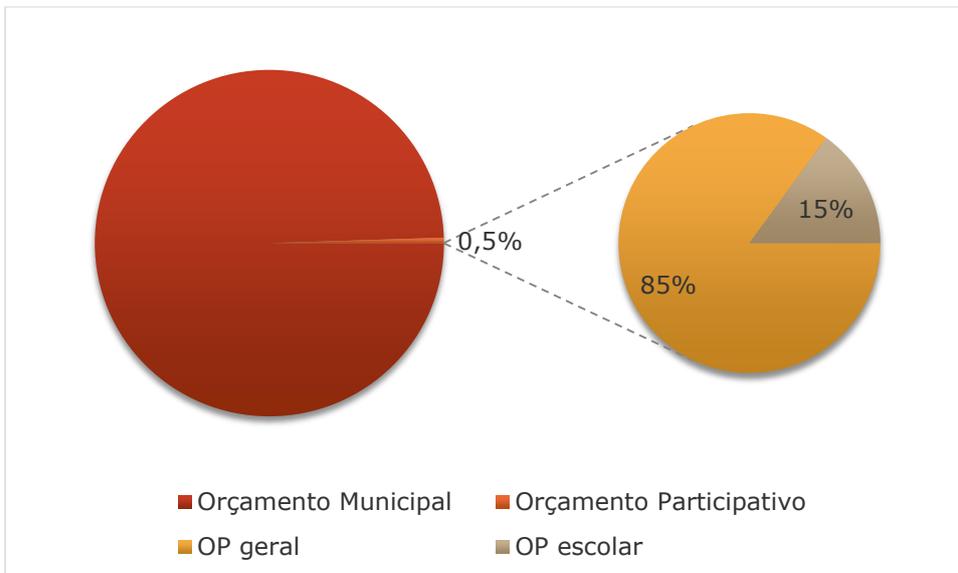
Enquanto o cidadão votante no OP de Braga, pertence à faixa etária dos adultos, possui um grau de habilitações médio alto, está fixado na área urbana do município, ideologicamente tende ligeiramente mais para a esquerda, apesar de em muitos casos não ter uma ideologia específica.

Gráfico 8: Peso do OP no Orçamento do Municipal de Braga



Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 9: Peso do OP Geral e Escolar no Orçamento do Municipal de Braga



Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 10: Peso do OP no Orçamento do Municipal de Guimarães



Fonte: Elaboração Própria

CAPÍTULO VI
ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS EMPÍRICOS

CAPÍTULO VI: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS EMPÍRICOS

6.1. Análise e discussão dos resultados

a) Domínios positivos

Os resultados relativos aos domínios positivos sugerem, na cidade de Guimarães, diferentes resultados para os diferentes domínios. O domínio que surge mais vezes é o da transparência (27%) que é referido em todas as entrevistas da cidade de Guimarães.

Assim, a perceção que os atores têm acerca do domínio transparência é, por um lado, a falta de transparência, isto é, a ausência de fiscalização do processo de votação e a falta de sigilo nos registos para votação. Em suma, para muitos entrevistados, a transparência do projeto OP, em Guimarães, ficou manchada pelo processo de votação. Por outro, percecionam a existência de transparência devido à presença de legislação para as diferentes fases do processo e na divulgação do Gráfico representativo da votação no sítio do município (na primeira votação).

Sucedem-se a participação (22%), que é percecionada pelos vimaranenses enquanto o verdadeiro objetivo do OP. Todavia alguns atores percecionam que a participação está apenas ao alcance dos cidadãos mais informados e com mais escolaridade.

Por oposição, o domínio positivo da democracia é o que é referido menos vezes ao longo das entrevistas – apenas 3 vezes – os restantes domínios como a informação (14%), a fiscalização (13%), a colaboração (11%) e a mobilização (10%).

Em Braga, existe neste campo, quando comparado com a cidade de Guimarães, uma maior diferença face ao domínio que regista o maior valor - a mobilização (34,7%) - e o domínio que regista menor valor – a colaboração (2,1%). A colaboração está na base do processo do OP, mas apenas foi referida duas vezes na entrevista do próprio Presidente da Câmara de Braga. Enquanto na cidade de Guimarães foi referido tanto pelo responsável político como pelo responsável técnico da Câmara a par de uma Presidente de Junta de Freguesia – Marta Filipa Gonçalves - que também foi proponente no processo participativo.

A mobilização é percebida, principalmente pelos proponentes dos projetos, enquanto condição necessária para que a sua proposta seja a vencedora. Como tal, na cidade de Braga, existiram grupos de mobilização que andavam “porta-a-porta” como se verifica na entrevista do Padre Sérgio Torres “ (...) Assim, conjuntamente, nas vésperas de conclusão do OP, eu e um grupo de mobilização - cerca de vinte pessoas -, chegámos a percorrer 7 a 10 km só na freguesia de São Victor. Distribuámos 14.000 folhas A5, em caixas de correio e carros, para divulgar o OP e o nosso projeto. Houve, também, divulgação através das redes sociais - Facebook -, na nossa página, por *e-mail* - através da minha rede de contactos -, e, no Centro Social da paróquia que tem Creche ATL e serviço de apoio domiciliário.”.

Seguem-se os domínios da participação (32,6%), informação (12,6%) e Democracia (8,4%), tendo este último uma maior percentagem quando comparado com a cidade de Guimarães (3%).

Participação é encarada quer pelo ator político, quer pelo ator técnico da cidade de Braga, como uma forma de responsabilização e aproximação dos cidadãos à “realidade municipal”, consistindo, portanto, numa forma de envolvimento, dos cidadãos na vida da cidade. No entanto, a nível do OP escolar da cidade de Braga, a Professora Agostinha Fernandes (entrevista n.º 14) salientou que o projeto foi construído sem a participação direta e presencial dos alunos, dado que estes se encontravam de férias. Os problemas sentidos foram a nível de prazos. Deviam ter sido solicitadas as candidaturas no tempo letivo, para haver uma maior participação dos alunos. Para a preparação da candidatura, aproveitámos a informação que tínhamos de atividades realizadas com os alunos em sala de aula, e aplicámos ao contexto OP.”

Nas entrevistas, o domínio Informação foi percebido como a possibilidade de acesso à informação, tendo sido denotado, em alguns casos, dificuldades no seu acesso. Tal como é demonstrado na entrevista a Francisco Silva: “No ano zero, penso que os principais problemas foram os prazos. A altura em que este processo foi desenvolvido, a falta de informação e conhecimento, por parte da população, em relação a este tipo de projetos.” Neste campo, também fazendo referência às novas tecnologias, e mais propriamente ao registo no sítio do município, através da internet, este foi pautado por regras exaustivas de transmissão de informação, nomeadamente de dados pessoais.

De denotar também o domínio da transparência, que na cidade de Braga surge apenas 5 vezes (5,3%) e na cidade de Guimarães é o domínio que está mais presente nas diferentes entrevistas, ainda que com um sentido negativo, de ausência de transparência. Por último, a fiscalização com 4,2%, que no fundo é o mecanismo que deve ser transversal a todos os processos participativos, quer através dos cidadãos – passam a intervir de forma direta na gestão local – quer através de normas, legislação e regulamentos - que devem fazer parte do processo e para tal, devem ser verificados pela própria autarquia.

b) Domínios negativos

Quanto aos domínios negativos presentes nas entrevistas realizadas na cidade de Guimarães é possível verificar a proximidade dos diferentes valores, que passamos a apresentar por ordem decrescente: a corrupção (22,4%), a fraude (18,4%), o desvio (16,3%), os interesses (14,3%), as influências (10,2%) e a opacidade (8,2%).

Assim, os resultados sugerem, que a corrupção é o domínio negativo com mais presença no processo participativo na cidade de Guimarães, que resultou na necessidade de realização de um novo processo de votação. Deste modo, para os diferentes atores, o que esteve na base da corrupção foram os interesses privados à volta de todo o processo e os processos ilícitos de obtenção de dados pessoais (tais como, lista de devedores ao fisco, lista de clientes de gabinetes de contabilidade, entre outras empresas que procederam à venda das suas bases de dados). Também com uma presença forte nas entrevistas, o domínio fraude foi mencionado em 4 das 7 entrevistas realizadas.

Por seu turno, na cidade de Braga, o domínio negativo – interesses (32,3%) – é o que tem maior representatividade nas entrevistas realizadas, seguindo-se os domínios de desvio e manipulação com a mesma percentagem (16,1%), que são simultaneamente referidos nas entrevistas com o Presidente da CMB, com o Coordenador OP Braga, com o PJF de Maximinos, com o Dr. João Catalão (proponente de projeto não aprovado), e com a exceção da entrevista n.º13 (Padre Sérgio Torres) que só refere o desvio. Domínios como fraude, opacidade e influências surgem o mesmo número de vezes (3), destacando-se a entrevista realizada ao coordenador do OP de Braga que refere simultaneamente os três domínios.

O domínio influências é percebido pelos cidadãos enquanto um mecanismo importante para angariação de votos. Desta feita, os entrevistados referem que quanto maior for o número de influências (a nível político, social e profissional) do proponente, maior é a votação que este vai obter.

Relativamente ao domínio fraude, houve uma preocupação por parte do ator político e do ator técnico da CMB, para prevenir qualquer tipo de práticas fraudulentas, conceberam um sistema apertado de registo e votação, para que a participação fosse efetiva e reduzida aos cidadãos do município.

Por último, o domínio corrupção é o que é apresentado menos vezes (apenas 2) no conjunto das entrevistas para Braga.

CAPÍTULO VII
CONCLUSÕES

CAPÍTULO VII: CONCLUSÕES

7.1. Conclusões

“A AP é um sistema mal compreendido e complexo. Para muitos é algo distante mas que, ao mesmo tempo, se intromete demasiado e com a qual tem que conviver” (Rio, 2011:169).

Os cidadãos acreditam cada vez menos nas instituições, bem como na política nacional. Podemos afirmar que, de certo modo, existem significativos segmentos populacionais com desinteresse e desapego no que respeita aos assuntos de cariz público e político. No entanto, não obstante este facto, cabe à Administração Pública dar resposta às expectativas dos cidadãos, almejando pelo primado do interesse público, através da inserção e envolvimento dos cidadãos de forma mais aberta e transparente na discussão pública, pois os governantes já compreenderam que para o sucesso do seu mandato, bem como das políticas públicas implementadas, é necessário um aspeto fulcral: o apoio por parte dos cidadãos. A democracia é tanto mais frágil quanta maior ausência de participação e envolvimento existir por parte dos cidadãos.

É neste sentido que falamos na necessidade de maior proximidade entre o cidadão e a esfera política, baseando-nos na crença que é através da participação local (por exemplo: envolvimento no ciclo das Políticas Públicas), que os cidadãos podem fazer a diferença, assumindo como objeto de estudo o OP enquanto elemento de disseminação e cooperação dos cidadãos.

Segundo revela esta investigação, existem determinados segmentos populacionais que desconhecem o processo OP, sendo que alguns destes no caso de Braga são políticos locais, que não tem conhecimento desta ferramenta democrática. Quanto à variável mobilização é possível destacar que esta pode ser analisada de acordo com vários aspetos. Desta feita, para algumas propostas existiam grupos de mobilização, que somente divulgavam o seu projeto, focando a mobilização apenas na conquista de votos e não na divulgação do projeto do OP e das diferentes propostas existentes. Da mesma forma, os domínios mais ligados ao OP em Braga foram a mobilização e os interesses, ou seja, se por um lado a mobilização está ligada a um domínio positivo e portanto à essência do OP. Por outro, o domínio interesses foi indicado enquanto aspeto negativo dominante no

processo em Braga, o que de acordo com a maioria, tem uma relação direta com a forma como foi efetuada a mobilização.

Em Guimarães o domínio positivo mais referido ao longo das entrevistas foi a transparência, mas também foi indicada, quando se verificava a falta desta, o que está diretamente ligado ao aspeto mais vezes referido, que é o da corrupção.

Com base nestes resultados e na revisão da literatura, existe a necessidade melhorar a forma de funcionamento do processo de OP nos dois municípios. Assim os fatores revelados na fase de votação permitem concluir que o processo foi alvo de práticas que o desvirtuam.

Como solução, os governos locais devem intervir, para evitar que haja uma tendência de votação no projeto afeto à freguesia ou mesmo aos interesses privados, pois a base do OP é a eleição de um projeto global que possa ser utilizado em prol de todos e não só de alguns.

Apesar de se verificar a nível dos municípios portugueses, uma cultura participativa pouco enraizada e dos cidadãos ainda necessitarem de esclarecimentos adicionais e de uma maior consciencialização acerca dos benefícios que o OP desencadeia. A mudança desta cultura participativa, também pode ser operada através dos ciclos políticos, como foi exemplo o OP em Braga, em que a mudança do presidente da Câmara traduziu-se na mudança das políticas para o município, ou seja com o Presidente da Câmara, Ricardo Rio, procurou-se uma política de proximidade ao cidadão.

A nossa conclusão ao nível da democracia traduz-se em ganhos tanto para os cidadãos como para os governantes, uma vez que medidas que são escolhidas coletivamente, com maior base de apoio, são mais justas, mais equitativas, e portanto mais eficazes. Podemos falar nos governos locais enquanto espaços mais ricos, que graças ao OP se transformam em verdadeiros fóruns de debate político, onde a comunidade local, para além do poder de voto, também exerce poderes democráticos, pois colabora na gestão do orçamento municipal, à semelhança do que se verifica nos modelos de gestão participada que se empregam na administração privada.

Em jeito de conclusão, termino com um excerto do livro de Anwar Shah, “O orçamento participativo representa uma abordagem à democracia direta ao orçamento. Oferece aos cidadãos em geral a oportunidade de conhecer as operações do governo, de debater e influenciar a alocação dos recursos públicos⁹” (Anwar, 2007:2).

7.2. Limitações e Recomendações para Estudos Futuros

As publicações de estudos sobre esta temática são predominantemente teóricas e descritivas.

Tendo por base esta abordagem, o presente estudo visou explicar o processo de adoção e implementação do OP, mostrando quais os domínios que se revelam mais importantes nos casos de Braga e Guimarães.

As limitações deste estudo prendem-se com a dificuldade na recolha de dados devido à morosidade e à falta de conhecimento do OP por parte de alguns entrevistados. Em alguns casos, a falta de resposta acabou, também, por condicionar o tamanho da amostra, dado o tempo reduzido que restou para a realização das entrevistas.

Foi um enorme desafio construir um instrumento para avaliar os dados deste estudo. Estes dados foram recolhidos através de entrevistas diretas e presenciais, tal como é usual numa investigação baseada num estudo qualitativo, em que a interpretação dos leitores pode variar consoante a perceção que estes têm dos resultados produzidos.

Sugere-se que estudos futuros procurem e desenvolvam instrumentos para compreender a perceção que os diferentes atores têm sobre o processo de adoção e implementação do OP nos restantes municípios. Seria ainda interessante alargar os critérios de pesquisa analisando outros fatores, para além do perfil do cidadão votante no OP – a nível da ideologia, grau de habilitações, faixa etária, área de fixação - que também possam ter influência na participação no âmbito desta temática, tais como, um relatório anual com a execução e respetiva prestação de contas relativamente às verbas destinadas ao OP, a idade dos autarcas e se é a primeira vez que estão no poder. Para além da introdução de novas variáveis, seria relevante comparar o OP nacional ao OP implementado noutros países ao nível do orçamento disponibilizado. Por último, seria valorativo comparar a

⁹ Tradução Livre.

participação dos cidadãos no OP com outras ferramentas de participação. Assim, só depois será possível ampliar os debates sobre este mecanismo de participação, contribuindo, deste modo, para melhorar a qualidade e eficácia deste.

Em suma, este estudo poderá ter importantes implicações ao nível da sociedade em geral e na melhoria da aplicação do modelo de OP noutros municípios.

7.3. Contributo Esperado

Com o presente estudo, foi nosso objetivo divulgar o OP enquanto mecanismo de proximidade de governação, que visa a participação democrática de todos os cidadãos. Procuramos igualmente demonstrar quais os fatores que levam ao sucesso da implementação do OP, bem como dar a conhecer o ciclo dos Orçamentos Participativos dos municípios em estudo.

A representatividade do OP, a nível local, contrariou a tendência das relações tradicionais de formação e conceção de decisões das políticas públicas, que assenta num modelo top-down (de cima para baixo) em que as decisões emanam do topo, isto é, do Governo para os cidadãos. Com o OP, é-nos possível falar da inversão da tendência do modelo top-down, para um modelo bottom-up (de baixo para cima), visto que os cidadãos são chamados a intervir e as suas ideias são tidas em conta aquando da formulação das decisões, o que nos permite afirmar que este modelo, uma vez que congrega os interesses do cidadão, é mais imparcial, equitativo e credível sendo, portanto, mais justo.

Por outras palavras, foi nosso objetivo divulgar que por via da participação dos cidadãos em diferentes níveis de gestão da coisa pública, nas sociedades contemporâneas vislumbra-se alterações na distribuição do poder político, bem como, nas relações entre o Estado e a Sociedade. Retratando o caso Português em concreto, podemos comprovar que existem mudanças na organização da cultura política no nosso país. Neste sentido, pretendemos, com o estudo do OP, expor as profundas alterações a que se assiste no sistema democrático, a par, do impacte do OP na vida política e na vida dos cidadãos.

Sumariamente, a nível da relevância deste trabalho académico, podemos afirmar que o OP enquanto uma recente função do Governo local permite desencadear uma sociedade

civil melhor preparada e organizada. O OP tem potencial para contribuir para a transição de uma sociedade civil amorfa para uma sociedade civil pró-ativa de envolvimento dos cidadãos, isto é, emerge um novo ator social que coopera no espaço de decisão de Políticas Públicas do município. A nível dos resultados para contributo para investigações futuras, podemos aqui falar, ainda que não numa forma muito detalhada, na mudança das condutas, ações e atitudes dos cidadãos, que se consubstanciaram com a emergência de uma nova cultura política.

Em jeito de conclusão, ambicionamos explicar quais os impactes inerentes à criação do OP. Estes manifestam-se a nível da transição da cultura política tradicional (de clientelas políticas, troca de favores e práticas semelhantes) para o surgimento de uma nova cultura política. Esta nova cultura política materializa-se no surgimento de novos hábitos, costumes e valores de participação e perceção cívica dos cidadãos na vida política.

7.4. Resultados Esperados

O objetivo desta investigação consiste na análise e compreensão do processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo, pois, a partir de dados concretos, é possível a tomada de decisões políticas adequadas, evitando o desperdício de verbas públicas bem como, o reforço dos programas que promovam melhores condições de vida.

Apesar de existirem alguns trabalhos académicos sobre o OP, pretendemos com este estudo apresentar dados para melhorar o planeamento do OP noutros municípios, uma vez que, os aspetos negativos – tais como, interesses e os lobbies - que estão associados a uma incorreta implementação do OP, nem sempre são divulgados aos cidadãos pelo executivo municipal.

Desta forma, os estudos empíricos sobre esta temática demonstram a importância que o OP tem na sociedade, em vários níveis, enquanto ferramenta democrática sem precedentes e enquanto a possibilidade de maior responsabilização e controlo dos políticos eleitos. O OP possibilita a inversão das convencionais ferramentas de participação, permitindo portanto, uma melhor gestão local dos recursos públicos.

A partir dos dados deste estudo é-nos pois possível perceber como o OP está a ser aplicado, nos dois municípios, quais as diferenças ao nível do processo e dos atores políticos e técnicos, e ainda, ao nível do perfil do cidadão votante no OP.

Referências Bibliográficas

Abascal, Gabriel, (2004) “El Presupuesto Participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática ?. Ponencia presentada por el autor en las III Jornadas de pensamiento crítico de la Universidad de Alicante, España”, http://www.op-portugal.org/downloads/EL_PRE.PDF (Consultado em 27/12/2013).

Abers, R. (2000) “Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil”. Lynne Rienner Publishers, Londres.

Amaral, Diogo Freitas, (2007) Curso de Direito Administrativo, Volume I, 3ª Edição, Almedina, Coimbra.

Amaratunga, D., Baldry, D., Sarshar M., & Newton, R. (2002) “Quantitative and qualitative research in the built environment: application of "mixed" research approach. Work Study.

Albrecht, W. Steve & Keith R. & Rommey, Marshall B. (1984) “Detering Fraud: The Internal Auditors Perspective”. The Institute of Internal Auditors Research Foundation, Altamonte Springs, FL.

Almino, João (1986) “O segredo e a informação: ética e política no espaço público” São Paulo: Brasiliense.

Allegretti, Giovanni e Herzberg, Carsten (2004), “El “retorno de las carabelas”. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo”, TNI Working Paper/FMI, Madrid/Amsterdam/Sevilha http://www.opportugal.org/downloads/retorno_das_caravelas.pdf (Consultado em 22/12/2013).

Alves, Douglas Santos & Viscarra, Simone “Capital social, satisfação e as diferentes formas de participação política”, in: Revista Debtaes, Porto Alegre: UFGRGS, n.1, mar./abr. 2006. Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina.

Ayuntamiento de Sevilla (2007, ed.), Presupuesto General 2007. Memoria, Sevilha.

Avritzer, Leonardo (2003) “O OP e a teoria democrática: um balanço crítico”, in A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo, orgs., Leonardo Avritzer e Navarro, Zander Cortez, São Paulo.

Banner, G. (1999), “Die drei Demokratien der Bürgerkommune”. In Arnim, H. H. von (ed.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Duncker & Humblot, Berlin.

Barnes, S. H.; Kaase, M. (Eds.) (1979) “Political Action – Mass Participation in Five Western Democracies”. Beverly Hills: Sage Publications.

Beetham, D., ed. (1994) “Defining and Measuring Democracy”. Vol. 36, Sage Modern Politics Series. Londres: Sage.

Belchior, Ana Maria (2015) “Confiança nas Instituições Políticas”. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Bobbio, N. (1988.) “O Futuro da Democracia”. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Bogumil, J.; Holtkamp, L.; Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Sigma, Berlin. bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2005, ed.), *Bürgerhaushalt in Großstädten*, bpb, Bona.

Cabanes, Yves, (2009) “72 Perguntas Frequentes sobre OP, UNHabitat/Projecto OP Portugal”, Lisboa.

Carta de Princípios do Orçamento de Participativo de Cascais http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/carta_principios.pdf (Consultado em 1/01/2014).

Carvalho, Maria de Lourdes; Barbosa, Telma Regina da Costa Guimarães; Soares, Jeferson Boechat (2010) “Implementação de Política Pública: Uma abordagem teórica e Crítica”

Chevalier, Jaques. *Le mithe de la transparente administrative*. In: Centre Universitaire de Recherches Administratives et politiques de Picardie, *Information et transparente administrative*. Paris: PUF, 1988.

Collins P, Chan. HS (2009) “State capacity building in China: an introduction”. *Public Administration and Development*.

Coderre, David R. (2004) “Fraud Detection, a revealing look at fraud”. Ed. Ekaros.

Cressey, Donald R. (1953) “Other People’s Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement”, The Free Press, Glencoe, Illinois.

Da Costa, Marta Nunes (2011) “Constituição, Democracia e OP – Perspetiva comparada entre Brasil e Portugal”, Fonte da Palavras, Lisboa

Dahl, Robert A. (2000) “Democracia. Temas e Debates”. Lisboa: IEP-UCP.

Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Review of Public Administration*, vol. 8, no. 1.

De Sousa Santos, Boaventura (2002) “Democracia e Participação – o caso do OP de Porto Alegre.” Edições Afrontamento.

De Sousa Santos, Boaventura (1998) “Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”. *Politics & Society*.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (1998) “Direito Administrativo”. São Paulo, Atlas. 9ª Edição

Diamond, Lary (2000) “O Fim da terceira vaga e o início da quarta”, in *A Invenção Democrática*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Dias, Néelson, Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo”, in *e-cadernos CES*, Coimbra (Consultado em 12/12/2013, www.ces.uc.pt/e-ca).

Dias, Néelson (2008) *Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política*, Lisboa, Associação in Loco.

Dias, Nelson (2012). “Uma Década de Orçamentos Participativos em Portugal: Números, Modelos e Trajectórias” In 1º Encontro Ibérico de Orçamentos Participativos. Odemira

Dias & Soares & Bloj et al. (2013) “Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no mundo”. São Brás de Alportel. Sigm Sence – Design Consultancy.

Denzin, N., & Lincoln, Y. (2000) “Handbook of qualitative research”. Thousand Oaks: Sage.

Ebdon, Carol (2002) “Beyond the public hearing: Citizen participation in the local government budget process”. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial*.

Ebdon, Carol (2000) “The relationship between citizen involvement in the budget process and city structure and culture”. *Public Productivity & Management Review*.

Ebdon, Carol e Aimee L. Franklin (2006) “Citizen participation in budgeting theory”. *Public Administration Review*. Volume 66, Issue 3.

Eusébio, António & Dias, et al. (2009) “Projeto Orçamento Participativo Portugal - Actas de Lisboa Fórum Lisboa 19 e 20 de Junho de 2009 - 3º encontro nacional sobre orçamento participativo” Lisboa, Ideias em Baú, Comunicação Marketing, Lda. – Faro.

Fedozzi Luciano, (1998) “Inovações Democráticas nas Gestão Pública: A experiência do OP de Porto Alegre (Brasil) nº118, Oficina do Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

Fernandez, Ernesto Ganuza, (2005) “Democracia y nuevos horizontes: emergencia y limites de los Presupuestos Participativos en España, Acciones e Investigaciones Sociales, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, [http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/20_AIS/AIS-20\(01\).pdf](http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/20_AIS/AIS-20(01).pdf).

Fernandez, Ernesto Ganuza, (2007) “Tipologia y Modelos de los Presupuestos Participativos en España, IESA Working Papers Series, 2007 (Consultado em 22/12/2013).

Franklin, Aimee and Carol Ebdon. (2005) “Are we all touching the same camel? Exploring a model of participation in budgeting. American”. *Review of Public Administration*.

Frey Klaus, (2000) “Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville” in *Revista de Sociologia Política*, <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a06n15.pdf> (Consultado em 2/12/2013).

Fung, Archon. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance”. Special issue, *Public Administration Review*.

Fukuyama, Francis (1996) “Confiança, valores sociais e criação de prosperidade”. *Gradiva*, in Antunes Eugénio, *Reinventar a governação reforçando a cidadania. A Reinvenção da Função Pública*, INA, Lisboa.

- Fung, A. And E. O. Wright (2002). “Deepeening Democracy”. London, Verso Press.
- Fung, A. (2004) “Empowered participation. Reinventing urban democracy”. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fung, Archon (2006) “Varieties of Participation in Complex Governance”. Public Administration Review.
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), “Administração e política: perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos”. Celta Editora. Oeiras.
- Gomes & Costa & Gomes (2013) “Orçamento Participativo - leituras comparadas entre Brasil e Portugal”. Observatório Político, Fonte da Palavra.
- Gonçalves, Hermes Laranja (2005) “Uma visão crítica do OP”, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989) “Fourth generation evaluation”. Newbury Park: Sage.
- Hayes, R.M.(1969) “Education in information science”. Amer. Doc. Vol.20
- He, Baogang (2009) “O Orçamento Participativo implementado através da sondagem deliberativa, em Zeguo (China)”. In Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Allegretti, Giovanni, Röcke, Anja (eds.) “Aprendendo com o Sul: O OP no mundo – um convite à cooperação global. Engagement Global gGmbH”.
- Herzberg, C. (2009), Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung, VSA-Verlag, Hamburgo.
- Hormann, H. (1967) “Psychologie der Sprache. Berlin”. Heidelberg-New York.
- Irvin, Renée A. and John Stansbury (2004) “Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?”. Public Administration Review.
- Kanoute, Mamadou. 2013. Orçamento Participativo – Visão geral, ganhos e desafios de um processo de promoção da cidadania e construção da democracia local em África. In

Dias & Soares & Bloj et al. (eds.). “Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no mundo”. São Brás de Alportel. Sigm Sence – Design Consultancy.

Kliksberg, Bernardo (1992) “Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas”. Brasília, DF : ENAP.

Kriesi, Hanspeter (2008) “Political Mobilization, Political Participation and Power of the Vote.” West European Politics.

Jardim, José Maria (1999) “Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental”. Niterói: EdUFF.

Liao, Yuguo e Zhang, Yahong. “Promoting Citizen Participation in Local Budgeting: Linking Political Support, Engagement Mechanism and City Managers’ Motivation”. Rutgers University, Newark.

Linz, Juan e Stepan, Alfred (1996) “Problems of democratic transition and consolidation : southern Europe, South America, and post-communist Europe, Baltimore”. MD, Johns Hopkins University Press.

Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett, and Gerry Stoker (2001) “Trends in public participation: Part 1 – Local government perspectives”. Public Administration.

Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett, and Gerry Stoker (2001) “Trends in public participation: Part 2 – Citizens’ perspectives”. Public Administration.

Madeira, Carla Cristina, (2009) “A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: o OP”, Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas, Outubro, in *Vez e Voz*, n.º 7, II Série, Ano XVIII, Junho de 2010.

Maroon, M.E. (1965) “Mechanized documentation: The logic behind a probabilistic interpretation” In: M.E. Stevens, V.E. Giuliano, L.B. Heilprin (eds). “Statistical association methods for mechanized documentation”. Washington.

Maxwell, J. A. (1996) “Qualitative Research Design: an interactive approach”. Thousand Oaks: Sage.

Mény, Y. (1999) “Five (hypo)theses on democracy and its future” In *Progressive Governance for the XXI Century*, Conference Proceedings, 20-21 de Novembro de 1999, Florença: EUI and NYU Law.

Michels, Ank & De Graff Laurens (2010) “Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy” *Local Government Studies*. Volume 36, Issue 4.

Moynihan, Donald P. (2007) “Citizen Participation in Budgeting Prospects for Developing Countries”. *Participatory Budgeting*. Edited by Anwar Shah, Public Sector Governance Series, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington DC.

Nogueira, Rodrigo de Sá (1995) “Dicionário de Erros e Problemas de Linguagem”. Clássica Editora

Norris, P. (2007) "Political activism: new challenges, new opportunities". In: Boix & Stokes, D. *The oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Acrobat/Boix&stokes-chap26.pdf>. (Consultado em 19/05/2015).

OECD (2008) “Citizens at the center: public engagement for better policy and services. 38th Session of the Public Governance Committee. Paris: OECD.

Pateman, Carole (1970). “Participation and Democratic Theory”, Cambridge, Cambridge University Press.

Pateman, Carole (1980) “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, In Almond, G. e Verba, S. (coord.), *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little, Bron and Company.

Pereira, Paulo Trigo (2012) “Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático.” Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Poirmeur, Yves (1988) “Transparence et secret administratif dans les debat politique. In: Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picarde. *Information et transparence administrative*. Paris : PUF.

Rio, Olinda.(2011) “Ética e exercício de cidadania: O papel da Administração Pública” in 8º Congresso Nacional da Administração Pública – 21 e 22 de Novembro desafios e Soluções. Instituto Nacional da Administração.

Rosenstone, Steven e Hansen, John (1993). “Mobilization, participation, and democracy in America, New topics in politics”. New York, Macmillan Pub. Co.

Salomão, Luiz (1999) “Avaliação de políticas públicas”. In: Fiscalização de gastos públicos no Brasil. Ciclos especiais de palestras sobre controlo e fiscalização. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedelo Corrêa.

Santos, Boaventura de Sousa (2002) “Democracia e Participação – O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Coimbra, Edições Afrontamento.

Schattschneider, E. E. (1975 [1960]). “The Semi sovereign People. New York: Wadsworth Thomson Learning”.

Schmitter, P.; Trechsel, A. (2004) “The Future of Democracy in Europe – Trends, Analyses and Reforms”. Strasbourg.European Council.

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Allegretti, Giovanni, Röcke, Anja (2012) “Aprendendo com o Sul: O OP no mundo – um convite à cooperação global”. Engagement Global gGmbH

Souza, Luciana Andressa Martins de (2012) “O Orçamento Participativo e as relações entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa!”

Valente, Paola de Moraes Amorim Ana (2004) "Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária" Faculdade de Ciências Humanas: Centro Universitário Fumec. Belo Horizonte, Brasil. Annablume Editora.

Velho, Gilberto (2003) “ Desvio e divergência: uma crítica social” Rio de Janeiro, Catalogação-na-fonte Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman e Brady, Henry E (1995). “Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics”. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Vintullo, Gabriel (2006) “As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas”. Campinas. Opinião Pública.

Vitale, Denise (2004) “Democracia Direta e Poder Local a Experiência Brasileira do Orçamento Participativo”. In Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo (org. Vera Schattan P. Coelho, Marcos Nobre). São Paulo: Editora 34.

Vitale, Denise (2004) “Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo” in IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

Vigoda, Erank (2002) “From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of Public Administration”. Public Administration Review.

Zeman, Jirí (1970) “Significado filosófico da noção de informação: o conceito de informação e ciência contemporânea. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Zémor, P. (1995). “La Communication Publique”. Paris: PUF.

Wampler, Brian (2000) “A guide to participatory budgeting. In Anwar Shah (ed.) Participatory Budgeting”. Washington, DC: The World Bank.

Wells, Joseph T. (2002) Encyclopedia of Fraud. Ed. Obsidian.

Wersig, G., Nevelling, U. (1975) “The phenomena of interest to Information Science”. The Information Scientist, v. 9, n. 4.

Yang, Kaifeng and Kathe Callahan (2007) “Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality”. Public Administration Review.

ANEXOS

ANEXOS

Lista dos Projetos sujeitos a votação no OP de Guimarães:

Após a análise técnica para o OP 2014 foram consideradas elegíveis no grupo de projetos até 50.000€ conforme consta do artigo 8º regulamento as seguintes propostas apresentadas:

1. Potenciar os espaços e valorizar o património ao serviço da população
2. Parque de Lazer & Desporto
3. Melhor Ciclopista, mais qualidade de vida!
4. Recreio Infantil
5. Parque Infantil em Nespereira
6. Escola com pedalada, alunos saudáveis
7. Promoção de mobilidade saudável
8. Operação Ambulância Tecnológica
9. Recuperar a Ponte Pedrinha – São Torcato
10. Requalificação da zona ribeirinha da Junqueira, com recuperação do açude
11. Abrigo no Parque da Praia Fluvial
12. Hortas do Selho
13. Centro Cívico de Silvares
14. Parque Infantil e de Lazer em São Torcato
15. Via Ativa
16. Abrigo
17. Amor à Vida
18. Parque Infantil e manutenção com passeio pedonal
19. De Guimarães a Longos rumo a Santiago
20. Circuito de Manutenção UF Airão Sta. Maria, Airão S. João e Vermil
21. Circuito pedestre de manutenção física
22. Parque de lazer da Foz do Regato da Madalena
23. Parque de lazer
24. Alerta Animal
25. Parque Desportivo - Campo Polidesportivo, Parque Infantil e Parque de Manutenção Física

26. Cobertura de acesso entre o Edifício Principal da Escola Básica Virgínia Moura e o Pavilhão Gimnodesportivo
27. TU - Trilho da União em Prazins Santo Tirso e Corvite
28. “Mini parque de lazer dos 8 aos 80 anos de idade”
29. Martins Sarmento - Auditório
30. Desporto para todos - Requalificação do ringue da Escola EB1-Motelo (Fermentões)
31. Guardizela_Park
32. Caldas das Taipas Com Memória
33. Ao pé do Ave
34. Projeto Para TI
35. Trilho Pedonal Santa Maria de Guardizela
36. (re)AGIR
37. Ritmos Errantes
38. Na senda do cutileiro
39. Jovens na Inclusão Sociocultural
40. Mobilidade para a Comunidade
41. Guimarães na Infraestrutura de Luís Vaz de Camões
42. Parque Urbano-Desportivo de Barco
43. Dogpark Guimarães - Um espaço de liberdade
44. Reforma toponímica em Guimarães
45. Monte Latito - Roteiro de descoberta do património edificado
46. Parque Recreativo – Figueiredo.

Após a análise técnica para o OP 2014 foram consideradas elegíveis no grupo de projetos até 100.000€ as seguintes propostas:

1. Parque de lazer da raposeira
2. Horto e Horta Comunitárias - Florir Caldelas | Plantar Caldelas
3. À volta da muralha
4. TODOS LIG@DOS A SUDOESTE
5. Desporto para Todos-Todos os Desportos
6. Vila das Taipas| Uma Vila Ciclável e Pedonal
7. Corredoura, lazer e tradição
8. Construção de Skateparque

9. De Mãos Dadas com a Diferença- ATL Adaptado
10. Escola Martins Sarmiento- Sala Polivalente- Bancada Retrátíl
11. Natureza com Vida
12. Centro Multi-Disciplinar
13. Parque Recreativo – Freguesia de Leitões
14. Reconversão de Terreno Municipal – Construção de Campo de jogos Multi-desportos, Parque Infantil, Circuito de Manutenção e Zona Ampla de Eventos Culturais
15. Silvares uma Freguesia Polivalente – Requalificação do campo de jogos
16. Proposta de construção de um Relvado Sintético
17. Repavimentação
18. Cais de Embarque na Escola Básica Virgínia Moura
19. Parque Inter-geracional de Moreira de Cónegos
20. Gerações em Movimento
21. Floresta com Vida
22. Projeto Saltimbanco
23. Requalificação do campo de jogos do parque de lazer de Barco
24. Equipa itinerante de apoio comunitário
25. REMARSELHO – Requalificação das margens do Rio Selho e Criação de um Percurso Pedonal com Ciclovia
26. Todos ao Teatro! – Teatro Comunitário
27. Ponte Ciclável sobre o Rio Ave
28. Dinamizar o Parque do Selho.

Lista final da avaliação das propostas apresentadas ao OP de Braga:

Para o Orçamento Participativo de Braga foram apresentadas 136 propostas, 94 projetos estiveram em votação e 4751 cidadãos votaram num universo de 6632 registados.

■ - Propostas consideradas ilegíveis

OP15/PROP000001 - Monumento ao Fundador Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000002 - Melhoramento da Escola Palmeira.

OP15/PROP000003 - Parque Infantil e de Manutenção Física Este (S. Pedro e S. Mamede). (Motivo de ilegitimidade: domínio da Junta de Freguesia. Já está prevista a criação destes equipamentos noutra localidade e há outra finalidade para esta localização).

OP15/PROP000004 - XI Simpósio Galaico-Português - «Pensando as Crises (século XX). Contributos para a Cultura Minhota-Galaica» Gualtar. (Motivo de ilegitimidade: apoio a entidade concreta).

OP15/PROP000005 - MADE IN BRAGA.

OP15/PROP000006 - Casa do Artista Concelho. (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000007 - Artes tradicionais no centro histórico Braga (S. Vítor).

OP15/PROP000008 - Academia das Artes Urbanas Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000009 - Safe & Sound Braga (Maximinos, Sé e Cividade). (Motivo de ilegitimidade: falta de concretização e contratação de serviços).

OP15/PROP000010 - Trânsito na Rotunda de Infias e proximidades Braga (S. Vicente)

OP15/PROP000011 - Reabilitação da Av. Cidade do Porto Ferreiros e Gondizalves

OP15/PROP000012 - Reviver usos e costumes de Braga.

OP15/PROP000013 - Capela de São Gonçalo em Arentim (Arentim e Cunha). (Motivo de ilegitimidade: propriedade privada)

OP15/PROP000014 - Braga por um iCanudo (Nogueiró e Tenões).

OP15/PROP000015 - História de Braga em Graffiti.

OP15/PROP000016 - Segurança de peões e fluidez de trânsito (Lomar e Arcos).

OP15/PROP000017 - Melhoria da segurança da Ciclovía da Variante da Encosta Nogueira, Fraião e Lamações.

OP15/PROP000018 - Abertura de Espaço Cultural e Galeria de Artes Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto). (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000019 - Regulação de trânsito na Rua Quinta de Cabanas Braga (S. Vicente).

OP15/PROP000020 - Cantina Social da Misericórdia de Braga e apoio a famílias carenciadas Braga (S. Vicente). (Motivo de ilegitimidade: apoio a entidade concreta).

OP15/PROP000021 - Recuperação do Polidesportivo de Cunha (Arentim e Cunha).

OP15/PROP000022 - Criação do Centro de Formação e Acolhimento - Centro Escutista de Braga – O Apeadeiro Celeirós, Aveleda e Vimieiro (Motivo de ilegitimidade: apoio a entidade concreta).

OP15/PROP000023 - Abertura e Valorização do Jardim do Estádio Municipal de Braga Real, Dume e Semelhe.

OP15/PROP000024 - BANG!! (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000025 - Turismo Acessível: itinerário turístico para pessoas com deficiência visual Concelho.

OP15/PROP000026 - Duzentos anos de música no coração da cidade. Braga (S. Vítor).

OP15/PROP000027 - Radares na Avenida Padre Júlio Fragata / Frei Bartolomeu dos Mártires Braga (S. Vítor).

OP15/PROP000028 - Sumos à mesa Concelho. (Motivo de ilegitimidade: sem concretização).

OP15/PROP000029 - Ligação Ciclável entre a UM e a Estação da CP Braga (S. Vítor).

OP15/PROP000030 - Parque Aquático do Este Nogueiró e Tenões.

OP15/PROP000031 - Monumento aos combatentes mortos na guerra do Ultramar.

OP15/PROP000032 - Brincando de Bola Braga (S. Vítor).

OP15/PROP000033 - Reparação dos bebedouros com inclusão de saída de água na parte inferior para animais-ciclovía Braga (Maximinos, Sé e Cidade).

OP15/PROP000034 - Parque radical Braga (S. Vítor). (Motivo de ilegitimidade: sem concretização).

OP15/PROP000035 - Saúde sobre rodas em 2015 Braga (Maximinos, Sé e Cidade). (Motivo de ilegitimidade: competência TUB).

OP15/PROP000036 - Livro sobre a Freguesia de Sobreposta - Um pouco da sua história (Sobreposta).

OP15/PROP000037 - Colocação de uma árvore e desviar o Ecoponto Braga (S. Vítor). (Motivo de ilegitimidade: competência BRAVAL)

OP15/PROP000038 - Casa Mortuária Mire de Tibães.

OP15/PROP000039 - Colocação de sistemas de sensores em semáforos Braga (S. Vítor). (Dada a possibilidade de fusão com OP15/PROP000062).

OP15/PROP000040 - Jardins de aromas Braga (Maximinos, Sé e Cidade).

OP15/PROP000041 - Parque de merendas de Tebosa.

OP15/PROP000042 - Vamos à Praça? (S. Vítor).

OP15/PROP000043 - Estacionamento de bicicletas Braga (S. Vítor).

OP15/PROP000044 - Cobertura do Parque Desportivo de Penso São Vicente Escudeiros e Penso (Sto. Estêvão e S. Vicente).

OP15/PROP000045 - Parque da Cidade Ferreiros e Gondizalves. (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível)

OP15/PROP000046 - Cantina da freguesia Nogueira, Fraião e Lamações. (Motivo de ilegitimidade: fora da competência da CMB)

OP15/PROP000047 - Parque da Encosta da Falperra (Nogueira, Fraião e Lamações).

OP15/PROP000048 - Equipamentos Lúdicos e equipamentos de resíduos Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto) - Exceto nas vertentes que competem a empresas participadas.

OP15/PROP000049 - Recolha e Divulgação do Património Imaterial de Braga.

OP15/PROP000050 - Recuperação e revitalização de Moinho movido a água, em ruínas no Rio Este (Este - S. Pedro e S. Mamede).

OP15/PROP000051 - Braga mais segura Concelho.

OP15/PROP000052 – Mais proximidade, para servir melhor (Mire de Tibães). (Motivo de ilegitimidade: está fora da competência da CMB).

OP15/PROP000053 - Iluminação pública urbana Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000054 – Dar vida ao presente, prever o futuro (Mire de Tibães). (Motivo de ilegitimidade: corresponde a um benefício privado, e está fora da competência da CMB).

OP15/PROP000055 – BragaBike (S. Vítor).

OP15/PROP000056 - Preservação dos Fontanários - Rede de Pontos de Água Concelho.

OP15/PROP000057 – (Re)animação do centro histórico - um festival na pedra (Maximinos, Sé e Cividade). (Dada a possibilidade de fusão com OP15/PROP000130).

OP15/PROP000058 - Partilha uma janela Concelho.

OP15/PROP000059 - Mobiliário urbano - recolha de RSU. (Motivo de ilegitimidade: competência AGERE).

OP15/PROP000060 - Requalificação do Ringue de Lamações (Nogueira, Fraião e Lamações).

OP15/PROP000061 - Os Caçadores de Lixo Concelho. (Motivo de ilegitimidade: competência AGERE).

OP15/PROP000062 - Semáforos de contagem regressiva para peões. (Dada a possibilidade de fusão com OP15/PROP000039).

OP15/PROP000063 - Apoio Escolar Solidário – Projeto piloto a iniciar em Esporões.

OP15/PROP000064 - Aqui ser Jovem é Tradição (Sem garantia de concretização).

OP15/PROP000065 - Alargamento das margens do rio Ferreiros e Gondizalves. (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000066 - A Memória da Imagem: tratamento e divulgação de arquivos fotográficos de Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000067 - Projetar Panoias (Merelim S. Paio, Panoias e Parada de Tibães). (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000068 - Parque aquático (Crespos e Pousada). (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000069 - Da nossa terra ao nosso prato: a produção agrícola local nas escolas.

OP15/PROP000070 - Melhoria dos caminhos de acesso ao Monte do Castelo (Cabreiros e Passos S. Julião).

OP15/PROP000071 - Ligação da Via Pedonal Ciclável do Rio Este ao Jardim da Senhora e Avenida Central Braga (S. Vítor). (Dada a possibilidade de fusão com OP15/PROP000134).

OP15/PROP000072 - Área de lazer Vilaça Fradelos.

OP15/PROP000073 - Revitalização da zona do Arco da Porta Nova - Rua D. Diogo de Sousa e Praça Velha, (Maximinos, Sé e Cividade).

OP15/PROP000074 – Requalificação do peão da meia laranja (Maximinos, Sé e Cividade).

OP15/PROP000075 – Arranjo do Largo Paulo Orósio (Maximinos, Sé e Cividade).

OP15/PROP000076 - Ecoparque de Braga - campismo de qualidade (S. José de S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000077 - Criação de Estruturas para vendedores de castanhas (S. José de S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000078 - Construção do parque infantil e manutenção na entrada loteamento dos Curros (Sobreposta).

OP15/PROP000079 – Conservação e restauro do retábulo da capela da Sra. do Ó (Mire de Tibães). (Motivo de ilegitimidade: propriedade privada).

OP15/PROP000080 - Conclusão parque de merendas e lazer de Aveleda (Celeirós, Aveleda e Vimieiro).

OP15/PROP000081 - Para uma etnografia de Sobreposta (A fundir com OP15/PROP000036).

OP15/PROP000082 - ECO-ARTE (Nogueiró e Tenões). (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e espaço privado).

OP15/PROP000083 - Espaço ao ar livre para atividades intergeracionais (Crespos e Pousada). (Motivo de ilegitimidade: sem concretização).

OP15/PROP000084 - Cobertura do Polidesportivo de Crespos.

OP15/PROP000085 - Requalificação e dinamização da Capela de S. Sebastião (Merelim S. Paio, Panoias e Parada de Tibães).

OP15/PROP000086 - Eu Braga.

OP15/PROP000087 - Braga na Cerca (Mire de Tibães).

OP15/PROP000088 - Ludoteca de Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000089 - Requalificação do Espaço São Sebastião (Merelim S. Paio, Panoias e Parada de Tibães). (Dada a possibilidade de fusão com OP15/PROP000085).

OP15/PROP000090 - Contos para a inclusão (Maximinos, Sé e Cividade). (Motivo de ilegitimidade: corresponde a um apoio a uma entidade concreta).

OP15/PROP000091 - Alargar a prática de escalada a crianças e jovens de Braga (Maximinos, Sé e Cividade).

OP15/PROP000092 - Construção de praia fluvial, parque de merendas e recuperação de moinho (Guisande e Oliveira S. Pedro). (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000093 - Requalificação do Largo de S. Roque (Merelim S. Paio, Panoias e Parada de Tibães).

OP15/PROP000094 - Braga Capital do Cavaquinho.

OP15/PROP000095 - Gondizalves Mais Perto (Ferreiros e Gondizalves).

OP15/PROP000096 - Requalificação do Fontanário de Trezeste e espaço envolvente (Celeirós, Aveleda e Vimieiro).

OP15/PROP000097 - Centro de Convívio e Bem Estar Social / Centro Intergeracional (Pedralva). (Motivo de ilegitimidade: apoio a entidade concreta).

OP15/PROP000098 - Ritmo e coesão social (ao ritmo de Braga), (S. Vítor).

OP15/PROP000099 - Percursos pedonais entre o centro Tibães, Bom Jesus e Rio Cávado Concelho. (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000100 - Moinhos de Portuguediz – Sobreposta.

OP15/PROP000101 – Ao serviço da comunidade (Mire de Tibães). (Motivo de ilegitimidade: apoio a entidade concreta).

OP15/PROP000102 - Guesthouse Braga (S. Vicente). (Motivo de ilegitimidade: fora da competência da CMB).

OP15/PROP000103 – Mais Natal – Priscos.

OP15/PROP000104 - Requalificação da Igreja de S. Miguel da Morreira – Braga.
(Motivo de ilegitimidade: propriedade privada).

OP15/PROP000105 - BANGART - BANG!! (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000106 - Via Pedonal Bom Jesus – Sameiro (Nogueiró e Tenões).

OP15/PROP000107 - Casas de Campo T1, T2, c/ quinta pedagógica (Escudeiros e Penso - Sto. Estêvão e S. Vicente). (Motivo de ilegitimidade: fora da competência da CMB).

OP15/PROP000108 - O Fujacal merece! (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000109 – Jardinagem de Vizinhaça (S. Vicente).

OP15/PROP000110 – Roteiro patrimonial e turístico em Palmeira.

OP15/PROP000111 - Festa de S. Bento no Mosteiro de Tibães.

OP15/PROP000112 - Produção de Energias Renováveis (Escudeiros e Penso -Sto. Estêvão e S. Vicente). (Motivo de ilegitimidade: sem concretização e fora das competências da CMB).

OP15/PROP000113 - Património 2.0 (Concelho).

OP15/PROP000114 - Requalificação da Ribeira da Oeste Veiga (Morreira e Trandeiras).

OP15/PROP000115 - BragaMusicLab - Projetos e Ideias de Intervenção Artístico-Musical (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).

OP15/PROP000116 – Projeto de componente cultural – Academia Musical (Lamas).

OP15/PROP000117 - Design Hostel Braga (S. José S. Lázaro e S. João do Souto).
(Motivo de ilegitimidade: fora da competência da CMB).

OP15/PROP000118 - Parque de Lazer e Desporto – Esporões.

OP15/PROP000119 - Plataforma Online Turística de Braga.

OP15/PROP000120 - Requalificação da Piscina de Nogueira (Nogueira, Fraião e Lamações).

OP15/PROP000121 - Requalificação do Parque de Lazer de Vilaça (Vilaça e Fradelos).

OP15/PROP000122 - Recolocação do parque infantil junto ao lago do Bom Jesus (Nogueiró e Tenões).

OP15/PROP000123 - Jardins de Duas Páginas (Maximinos, Sé e Cividade).

OP15/PROP000124 - Centro de Apoio a Crianças com Necessidades Educativas Especiais (S. Vítor). (Motivo de ilegitimidade: vago na concretização e dificilmente executado com o orçamento possível).

OP15/PROP000125 - Mecos para proteção dos peões (Concelho).

OP15/PROP000126 - Túneis de Vida (Nogueiró e Tenões).

OP15/PROP000127 - Jardim dos aromas e dos sentidos (Merelim S. Pedro e Frossos).

OP15/PROP000128 - Centro de criação artística (S. José S. Lázaro e S. João do Souto). (Motivo de ilegitimidade: corresponde a um apoio a uma entidade concreta).

OP15/PROP000129 - Gondizalves completa (Ferreiros e Gondizalves). (Motivo de ilegitimidade: competências da AGERE).

OP15/PROP000130 - Jazz em julho (S. José S. Lázaro e S. João do Souto). (Dada a possibilidade de fusão com OP15/PROP000057).

OP15/PROP000131 - A sinalização e interpretação dos Monumentos em Braga.

OP15/PROP000132 - Aproveitamento Ambiental e Cultural do Monte das Caldas e Monte de São Filipe (Mire de Tibães). (Motivo de ilegitimidade: propriedade privada).

OP15/PROP000133 - PROJETO “ORIENTA-ME” – Sinalética urbana uniforme e coerente para Nogueira, Fraião e Lamações. (Projeto piloto para posteriormente alargar a todo o concelho).

OP15/PROP000134 - Ciclovias complementares provisórias (S. Vítor). (Dada a possibilidade de fusão com OP15/PROP000071).

OP15/PROP000135 - Braga de Portas Abertas.

OP15/PROP000136 - Intervenções exteriores no Museu dos Biscainhos e Museu D. Diogo de Sousa Braga (Maximinos, Sé e Cividade). (Motivo de ilegitimidade: propriedade do Estado).

Guião da Entrevista – Entrevista semi-estruturada

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?
2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?
3. Como são comprovadas/validadas?
4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?
5. Está de acordo com o atual modelo de OP ou na sua opinião há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?
6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico)

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

- A população é mais urbana ou rural?

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

7.1.Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

ii) Os jovens ou os adultos

iii) Os jovens ou idosos

iv) Os adultos ou idosos

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

1. Dr. Amadeu Portilha - Vereador da Câmara Municipal de Guimarães

Responsável Político do Orçamento Participativo de Guimarães

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Sim, fui eu que o implementei, em Guimarães, fundamentalmente. O modelo que nós privilegiamos, é um modelo que visa garantir uma participação coerente por todo o espaço concelhio.

Nas ações de sensibilização e informação que fizemos por todo o concelho, tentámos sempre explicar às pessoas, que, o OP, para além de ser uma extraordinária ferramenta de participação cívica (de pessoas que têm ideias e projetos interessantes para a cidade), é, também, um elemento de coesão territorial.

Estou a colocar ênfase neste último aspeto, porque, os Orçamentos Participativos, muitas vezes, têm sido confundidos com uma espécie de Orçamentos complementares da Junta de Freguesia, e, portanto, nós temos lutado contra isso, ou seja, nós queremos que os participantes tenham a generosidade de colocar no OP as suas ideias, sem que, elas estejam de alguma forma delimitadas territorialmente. Infelizmente, isso não tem acontecido. Nós temos denotado, que, há, de facto, um conjunto substancial de pessoas – a uma escala global de todo o território -, que apresentam ideias generosas e que fomentam a coesão territorial, mas, há outros, que se concentram excessivamente no seu pequeno “naco de terreno”, o que faz, com que, depois, quase mecanicamente, as próprias

freguesias se unam à volta dos projetos, os tomem como seus, e façam com que, de facto, o OP seja quase da freguesia, em vez do território concelhio.

O nosso modelo visa em primeira instância a participação de todos os Vimaranenses, independentemente do local onde vivem, da sua ideologia, da sua raça ou cor. Os projetos, devem, também, possuir uma coesão territorial.

Tendo em conta os valores que colocamos no segundo ano - propostas até 100.000€ -, o valor disponibilizado, era de tal forma apelativo, que houve um envolvimento que considero estranho e fora do comum por parte das juntas e presidentes de junta, no sentido em que, as propostas do seu universo territorial fossem de alguma forma validadas. Há juntas de freguesia em Guimarães que não têm 100.000€ ao longo do ano para fazer investimento. Todas as propostas são executadas e concretizadas pelo município, ou seja, é um pormenor muito importante do nosso modelo organizativo, para afastar a tentação dos presidentes de junta de freguesia no processo.

Nenhum OP funciona de acordo com o modelo de raiz. O OP foi criado historicamente num sentido, e, atualmente, as pessoas estão-se a afastar dessa política, não se revêm nos modelos políticos existentes, mas, não deixam de ser cidadãos de pleno direito. Na América do Sul, quando começaram a aparecer os OP's, o que se procurou foi dizer: "Nós temos um orçamento. Nós, políticos, temos uma ideia e um programa eleitoral que deve ser concretizado, mas acreditamos que muitas das pessoas que não estão envolvidas na política, que não votam, que estão afastadas por vários motivos, não deixam de ser pessoas interessantes, no sentido de colocarem as suas ideias e a sua criatividade ao serviço do município".

Portanto, utilizem o pequeno quinhão do nosso orçamento, para que as vossas ideias possam ser concretizadas sem que a Câmara faça juízo de valor sobre as propostas, que é uma das grandes virtudes do OP. Na Câmara Municipal de Guimarães, não se faz juízos de valor sobre as propostas, estas chegam aqui, e nós simplesmente afastamos as que, manifestamente, não cumprem as normas de admissão.

No entanto, eu sei que, infelizmente, o OP em Guimarães e noutros municípios, está a ser usado politicamente, infelizmente, sim. Eu luto até ao limite das minhas forças para contrariar isso, e se, isto continuar assim, é o princípio do fim do OP, aqui ou em qualquer município, porque aquelas pessoas com boa vontade que apenas colocam em cima da

mesa a sua ideia com generosidade e humildade, vêem-se absolutamente impotentes para contrariar, depois, as máquinas de captação de votos que existem nas Juntas de Freguesia. Um cidadão comum, que não está ligado a nenhuma junta, não consegue juntar 300, 400 ou 500 votos, a não ser com o seu trabalho e com o seu esforço. É muito difícil.

Um presidente de Junta de Freguesia, se quiser, facilmente consegue captar votos. Nós temos vindo a estabelecer regras cada vez mais apertadas, quer no controle de registo, quer depois no controle de votação, de forma a que os cidadãos percebam claramente que o OP é um instrumento, apenas, e somente deles. Esta tem sido a nossa grande luta. Agora o OP em Guimarães tem apenas 2 anos.

Por exemplo, em Guimarães votaram cerca de 40.000 pessoas. Foi feita uma guerra terrível do ponto de vista político: fraude, corrupção. Fomos capa de notícia em todo o lado, porque o nosso OP correu mal.

No município de Cascais votaram cerca de 40.0000 pessoas no OP. O Presidente da Câmara de Cascais foi eleito com 29.000. O OP de Cascais foi capa nos jornais: *Jornal de Notícias*: “Grande modelo de participação”. O que aconteceu em Cascais foi o mesmo que aconteceu em Guimarães, de certeza absoluta, ou seja, “arrebanharam” as juntas, os presidentes da junta, os *lobbys* e os votos. Não acredito que tenham sido feitos de forma totalmente regulamentar, mas, num lado valorizou-se positivamente, e, no outro, negativamente.

Significa isto que nós ainda temos muito caminho a percorrer até que o OP cumpra escrupulosamente aquilo que é a sua Norma, a sua Carta Normativa e os seus Princípios orientadores. Desistimos em Guimarães? Não!

Eu admito que o modelo e os Princípios orientadores do OP estão a ser alterados e adulterados por pessoas menos bem-intencionadas. Enquanto entidade gestora do OP, procuro criar regras e normas de registo e votação, que sejam cada vez mais apertadas, que permitam que o controle de registo seja fidedigno, e que, depois, permitam que o controlo de votação seja igualmente fidedigno. Provavelmente, hoje, as nossas normas de registo e votação são das mais apertadas no país. Nós exigimos o número de eleitor, NIF, cartão de cidadão. As pessoas quando votam recebem um código por *sms* e dispõem de 30 minutos para introduzir esse código, caso contrário, o voto não é validado.

Os OP's devem, portanto, ser votados pelos cidadãos do território.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Qualquer cidadão pode participar na plataforma on-line do OP, que está instalado no sítio CMG. Para tal, retira o formulário que lá consta, preenche todos os campos obrigatórios, e, a partir daí, a proposta fica registada.

Segue-se um período de três meses, para avaliar todas as propostas, que reputo muito importante, e que, em Guimarães, constitui uma inovação. Depuramos as propostas sempre em parceria com o autor da mesma, isto é, verificamos se cumpre todos os requisitos, e se, as normas de apresentação das mesmas, são válidas. Se não cumprir é excluída. Se cumprir vai a votação.

3. Como são comprovadas/validadas?

São comprovadas através da comissão técnica - constituída pelos competentes serviços municipais -, de acordo com a área em que se incluem, como, por exemplo, serviços urbanos ou ação social, e, são validadas, pelo Diretor de Departamento de cada área.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Para serem validadas, não podem estar previstas ou a serem executadas no âmbito dos Planos de Atividade da Câmara Municipal, das suas entidades participadas, ou das juntas de Freguesia; não podem configurar pedidos de apoio ou venda de serviços a entidades concretas; não podem contrariar ou ser incompatíveis com planos, projetos municipais e legislação em vigor. Não são, ainda, consideradas as propostas que sejam relativas à cobrança de receita ou funcionamento interno da CMG, e, que sejam demasiado genéricas ou muito abrangentes, não permitindo a sua adaptação ao projeto. Por último, as propostas, para serem válidas, têm de ser tecnicamente exequíveis, mediante o parecer dos competentes serviços técnicos municipais, e, necessitando, também, de ser financeiramente sustentáveis na sua funcionalidade futura, devendo a sua execução, implicar a utilização de terrenos ou imóveis de domínio público.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Estou de acordo. Tem todas as condições para ser um bom modelo. Assim, os participantes que nos ajudem, porque estamos aqui de boa vontade.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara, deve, primeiro, entusiasmar-se com o projeto, acreditar nele, e disponibilizar este instrumento de participação cívica - como aconteceu em Guimarães -, garantindo que sejam cumpridas as regras dos documentos do regulamento geral, onde constam os princípios orientadores e as normas de participação para cada ano.

Exige-se de um Presidente da Junta, a mesma equidade que se exige ao Presidente da Câmara.

Os Presidentes das Juntas de Freguesia ajudam e apoiam na promoção e divulgação do OP, e chega! Podem apresentar propostas e mobilizar e colocar os equipamentos informáticos das juntas à disposição dos cidadãos, ou seja, fazer serviço público. Mas, não se trata disso - “ empresto-te o computador da junta para votares no meu projeto” -, pois, isso é contrário ao espírito do OP.

O corpo técnico é responsável por avaliar tecnicamente as propostas submetidas, verificando se cumprem os requisitos que estão constantes no regulamento, depurando as propostas - no sentido de dizer se são tecnicamente exequíveis - , e, orçamenta-las, para que, depois, a execução seja o mais fácil possível.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

O OP está mais orientado para a utilização de plataformas informáticas, e, quem apresenta as propostas, são pessoas que possuem um grau de habilitações médio/alto.

Vivemos num país onde cerca de ¼ da população é info-excluída, daí este ano fazermos um esforço, para colocar à disponibilidade de todos, uma assembleia presencial. Assim, toda a gente pode votar.

- A população é mais urbana ou rural?

População urbana.

- **Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?**

Mais à esquerda.

- **Em termos etários, quem mais vota, são os jovens, os adultos, ou os idosos?**

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação entre:

i. Os jovens ou os adultos.

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos.

Jovens.

iii. Os adultos ou idosos.

Adultos.

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

Os problemas relacionam-se com o facto de o OP de Guimarães ser ainda muito jovem, e, de eu achar que as pessoas não entenderam os princípios orientadores do OP.

Portanto, compete à Câmara, com teimosia e com resiliência, explicar às pessoas, que o OP, não é um orçamento ao favor das juntas, das associações, ou da Câmara, mas sim, um orçamento dos cidadãos.

O nosso regulamento e as nossas normas de participação são documentos muito bem estruturados, e, se forem cumpridos escrupulosamente, eu diria que o nosso OP, em termos de transparência, é total, ou seja, está perfeitamente claro e inequívoco, pois explica às pessoas como podem participar, e para o que serve.

A transparência na política consiste em disponibilizar aos cidadãos toda a informação para que possam agir em consciência, e, de acordo com as regras. Caso haja dúvidas, eu e o Eng.º Sérgio Gonçalves, andámos pelo concelho a esclarece-las. Em cerca de seis Assembleias Participativas, estiveram presentes, no total, cerca de 20 pessoas.

O problema não está no montante. Nós vamos às juntas de freguesias, mas há pessoas que não querem ser esclarecidas. Isso traduz-se na opacidade e na falta de esclarecimento. Tal atitude é campo fértil para outro tipo de coisas, ou seja, o comportamento cívico das pessoas, não tem nada a ver com a transparência do processo.

Um sinal de transparência é o sigilo dos votos, e ainda, possuir todos os registos. No final do OP as bases de dados são anuladas para que não haja dúvidas na cabeça das pessoas, e, no ano seguinte, inicia-se um novo processo de registo e votação.

2. Eng. Sérgio Gonçalves - Corpo técnico Câmara Municipal de Guimarães

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Modelo de Participação Cívica. Definimos uma carta de princípios e um regulamento, que depois apresentamos nas Assembleias Participativas, e, que, acreditamos que é um bom regulamento. Todos os anos é aperfeiçoado - já preparámos a 3ª edição – cada cidadão sendo maior de 18 anos, residente ou natural do município, apresenta as suas ideias, e, depois, os seus concidadãos, aqueles que acreditam na ideia que foi apresentada, votam.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

O nosso foco central é sempre a plataforma do OP, e, também, as redes sociais, para divulgação de documentação e informações. Na plataforma, os cidadãos registam-se, preenchem o formulário - onde introduzem a sua ideia com o título e uma descrição - e depois, anexam mapas, fotografias e tudo que valorize a sua ideia. Muitas vezes, quando reunimos com os proponentes para avaliar as ideias, verifico que estes idealizam uma proposta que não é bem aquela que escreveram, ou seja, têm dificuldade em passar para o papel, a ideia que pretendem apresentar a votação. Daí, tentamos inculir às pessoas - na Assembleia Participativa - que valorizem a proposta, através de esquemas, fotografias, mapas.

3. Como são comprovadas/validadas?

Existe um regulamento onde definimos os critérios de exclusão, que, ano após ano, vão sendo afinados. Ou seja, existe sempre uma preparação da próxima edição do OP a cada ano, onde procuramos ouvir os Partidos Políticos com assento na Assembleia, quer através da criação de uma sessão pública na qual os cidadãos apresentam as suas ideias para o novo regulamento, quer através do recebimento de ideias, via canais de comunicação e do próprio *e-mail* do OP. Depois de reunir todas as informações, cabe ao corpo técnico decidir. Criamos um regulamento para incorporar todas ideias que vão de encontro aos princípios do OP, embora, por vezes, não seja fácil fazê-lo. Por exemplo, o limite mínimo de votos para a proposta ser escolhida: há pessoas que defendem que não deve existir, outras defendem que deve ser 1% do total da população, etc. Nós tentámos fazer uma síntese, claro que não conseguimos agradar a toda a gente, mas tentamos incorporar as ideias que vão de encontro aos princípios do OP.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Está tudo vertido no regulamento, mais propriamente no Artigo 9º que é relativo às “exclusões”. As propostas, para serem validadas, não podem estar a ser executadas por Câmaras, ou seja, já estarem definidas em planos por entidades públicas, porque, por vezes, existem pessoas que pretendem usar o OP em proveito próprio - “a ideia é esta, mas, só eu é que a consigo executar” - através daquela empresa. Uma vez que, as propostas são executadas pelo município, é excluído liminarmente quem o tentar, porque pode ser um favorecimento de determinada entidade.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Temos um bom modelo, modelo de sucesso. Há várias autarquias que vêm “beber a nossa experiência”. Nós tentamos partilhar com elas os eventuais problemas, o que pode ser melhorado, o que de ano para ano tentamos melhorar no regulamento. Claro que, após a elaboração de um novo regulamento, acredita-se que seja o regulamento perfeito.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara tem o papel de decidir a verba a afetar ao OP, e, de propor que o regulamento seja trabalhado. Deve, também, tomar decisões políticas, como aconteceu na última edição.

Os Presidentes das Juntas de Freguesia e os Presidentes de Associações, os quais eu junto sempre no mesmo bolo, têm o papel de incentivar as pessoas a participarem, e ponto final. Tudo que passar disto é o favorecimento da proposta “A” ou “B”, porque há sempre a tendência da Junta de Freguesia achar que a proposta de um parque infantil da freguesia é a melhor, mas, pode existir ao nível concelhio, uma resposta social, como temos várias, que pode ser mais favorável para a freguesia. Ou seja, a Junta de Freguesia deve ser facilitadora e incentivadora da participação e nada mais do que isso. Se começar a entrar noutros campos já começa a favorecer, e não é esse o espírito do OP.

Ao corpo técnico cabe garantir que o processo funcione e que o regulamento é respeitado quando estão a analisar as propostas apresentadas. Muitas vezes os cidadãos apresentam ideias, que mesmo tendo lido o regulamento, acham que são exequíveis, mas, depois, o conhecimento técnico é muito importante para determinada lei: A, B, C ou D, tal como, querer fazer uma obra num determinado local que não é possível. Cabe, assim, ao corpo técnico, justificar a exclusão ou aprovação de determinada proposta, dando sempre conhecimento ao proponente. Este último, pode sempre - no período de reclamações, que é uma inovação introduzida na última edição do OP -, contra alegar. Desta forma, as pessoas ficam envolvidas, e, é-lhes dada a possibilidade de justificar determinadas ideias, que podem, depois, ser ajustadas, numa espécie de trabalho conjunto.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Tendo reunido com os proponentes, o grau de habilitações da maioria, é de nível médio/alto.

- A população é mais urbana ou rural?

A população terá tendência a ser mais urbana, porque, neste processo é tudo muito novo, muito digital. A questão da literacia digital na camada mais idosa, é sempre mais difícil de ir ao encontro, é difícil de justificar, mas isto é uma perceção. Não existem dados palpáveis que sustentem essa consideração.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Claramente, à esquerda. Apesar de que, em 2014, todos os regulamentos e normas serem aprovados por unanimidade.

- Em termos etários, quem mais vota, são os jovens, os adultos, ou os idosos?

Eu diria sem sustentação científica, os adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação, entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou idosos

Adultos.

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

Para o OP de Guimarães de 2014, foi definido um teto máximo de 100 mil euros. Dado o valor ser tão elevado, houve uma tentativa, pois muitas juntas não têm 100 mil euros para executar uma determinada obra. E, como houve envolvimento exagerado por parte de algumas propostas, outras foram “contaminadas” a entrar num role de problemas. Ou seja, num dia, uma proposta tinha um determinado número de votação, e, no dia seguinte, de manhã, já tinha uma votação completamente diferente. A proposta do lado olhava, e tentava perceber o que se tinha passado, tentando arranjar forma de subir a votação. A determinada altura, conseguiu passar no filtro, e tivemos de a anular, pois, na votação, o número de contribuinte não era válido.

De imediato, o proponente da proposta que tinha recebido o voto, ligou para a CMG a perguntar o que se passou, porque tinha perdido um voto. Isto, consubstanciou-se nas oscilações das votações, visto que, na primeira fase, existia um gráfico com a votação atualizada onde estavam representados por ordem, o projeto mais votado para o projeto menos votado. O facto de haver um gráfico atualizado levou a que algumas pessoas ficassem coladas e obcecadas, o que turvou a votação de muita gente.

O processo é transparente, visto que, as regras são claras e toda a gente sabia que o voto era pessoal e intransmissível. Voluntariamente, muitas pessoas cederam os seus dados pessoais para votação a terceiros. Mas, o problema surgia quando os cidadãos não davam os dados em consciência, isto é, sem saberem para que efeito, e, também, sem ter conhecimento em qual das propostas iam votar, se na proposta “A” ou “B”. Isto não quer dizer que os dados fossem cedidos apenas aos proponentes. Em alguns casos, haviam equipas de mobilização que se encarregavam de conseguir o maior número de dados possíveis.

O processo em si é transparente e claro, a forma como as pessoas utilizaram, é que não. Como tal, na segunda fase de votação, fizemos correções, de maneira a que, o controlo de registo e votação, fosse mais apertada, mais difícil. Mesmo assim, na fase de preparação, alguns cidadãos ligavam para a CMG a pedir esclarecimentos do que se ia passar, no sentido de tentarem perceber os “buracos” na lei, para conseguirem manipular a votação.

Reforço, o processo em si é claro, dispomos de normas e o nosso regulamento é transparente, no entanto, isto é como tudo, podemos ter as melhores leis do mundo, mas, se algumas pessoas tiverem o intuito de as quebrar, estão sempre à procura de formas de o conseguir. Temos duas queixas no Ministério Público, isso é sinal que alguém cometeu algum ato ilícito, mas, a maioria participou de forma consciente e voluntária.

3. Sr. José Martins – Presidente da Junta de Freguesia de Creixomil

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Não tenho conhecimento do modelo. Quanto ao objetivo do OP, é dar voz ao cidadão, isto é, dar-lhe uma oportunidade para apresentar ideias para a sua freguesia ou a para outras.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

A votação realiza-se através da internet, ou através do Balcão Único – voto presencial.

3. Como são comprovadas/validadas?

Não sei.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Não sei.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Estou de acordo com o modelo, sendo que, o cidadão deve usá-lo de forma correta, e, deve haver um maior controle por parte do município, no que diz respeito à votação.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara deve analisar os passos que o projeto tem, tais como, os regulamentos, a participação e a votação.

Por sua vez, os Presidentes da Junta de Freguesia, não deviam submeter qualquer tipo de projeto, pois o OP é dos cidadãos anónimos, associações, instituições e coletividades.

Por fim, o Corpo Técnico deve cumprir “religiosamente” os regulamentos e as normas. Deve ainda ser rigoroso na escolha do projeto vencedor, pois, para além de analisar se é ou não um bom projeto, deve ter em atenção a área onde este vai ser inserido, por exemplo, se um cidadão tiver a ideia de construir uma piscina, essa até pode ser uma boa ideia, mas se a construção desta for ao lado do multiusos, essa ideia já não tem qualquer cabimento.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Participa quem tem um maior grau de habilitações.

- A população é mais urbana ou rural?

Rural.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

É de acordo com o partido político que esteja no poder, pois este acaba por influenciar a participação.

- Em termos etários, quem mais vota, são os jovens, os adultos, ou os idosos?

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

Os problemas sentidos no processo são, sobretudo, a nível da votação. Nomeadamente no que diz respeito à forma como os autores dos projetos tentaram obter maior votação no seu projeto, tais como, a utilização de Juntas de Freguesia, coletividades e gabinetes.

Quanto à transparência, esta ficou “manchada” pela votação, pois até esse momento, o processo correu dentro da normalidade.

4. Dra. Maria Odete de Abreu Lemos – Presidente da Freguesia de Candoso (São Martinho).

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

- 1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?**

Não tenho conhecimento do modelo, nem dos motivos.

- 2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?**

São apresentadas no sítio da CMG, dentro dos prazos estipulados, juntamente com a descrição do projeto que pretendem ver realizado.

- 3. Como são comprovadas/validadas?**

Existe uma equipe da CMG, que vai analisar as candidaturas e ver se estas estão de acordo com os critérios exigidos para a apresentação de projetos para o OP.

- 4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?**

Penso que os critérios estão relacionados com as áreas temáticas, por exemplo, projetos da área social, ambiental, entre outros.

- 5. Está de acordo com o atual modelo de OP ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?**

Estou de acordo com este modelo, mas este deve ser, ainda, afinado, melhorado.

- 6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?**

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara tem o papel de orientar, definir e alinhar o projeto.

Os Presidentes das Juntas de Freguesia, por sua vez, têm o papel de apoiar a população, ajudar na recolha de ideias e propostas e, na divulgação das mesmas.

O corpo técnico tem o papel de validar os votos e registos, verificar se as propostas cumprem os requisitos, e, ainda, apoiar os proponentes.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Participa quem possui mais habilitações.

- A população é mais urbana ou rural?

A população é mais urbana, porque, na minha opinião, vota quem está mais informado, e, por regra, o meio urbano é onde há mais informação.

Apesar disso, e enquanto Presidente de Junta, apercebi-me que votaram, essencialmente, aqueles a quem batemos porta a porta, a quem explicamos e divulgamos as propostas, e aos quais foi feito um apelo mais pessoal para votarem. Independentemente de ser uma população rural ou urbana, é mais fácil persuadir as pessoas a votarem, se estas tiverem conhecimento da qualidade dos projetos.

Depois também influencia a votação, se o projeto é para a freguesia, isto é, existe uma espécie de "bairrismo". Mesmo que não conheçam o projeto, se este for para a sua freguesia, os habitantes dessa freguesia votam nele, mesmo que possam haver outros projetos com mais qualidade ou importância.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

É igual.

- Em termos etários, quem mais vota, são os jovens, os adultos, ou os idosos?

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação entre:

- i. Os jovens ou os adultos**
Adultos.
- ii. Os jovens ou os idosos**
Jovens.
- iii. Os adultos ou os idosos**
Adultos.

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

Penso que o principal problema esteve relacionado com a votação, nomeadamente ao nível de registo da votação e na lentidão do sítio.

Quanto à transparência, penso que, por parte da CMG, não houve problemas nesse aspeto, pois ganhou quem conseguiu mais votos. Agora, se esses votos foram obtidos de forma justa, isso, já não sei.

A única questão que se pode colocar no âmbito da transparência está relacionada com os proponentes, isto é, por parte dos grupos que apresentaram propostas, que conseguiram uma mobilização/angariação de votos, digamos “à força”, junto das populações. Ou seja, não eram transparentes, pois não diziam que existiam mais projetos que podiam ser potencialmente melhores do que aqueles que eles estavam a promover, e as técnicas que usaram para conseguir os votos não eram, muitas das vezes, as mais corretas.

5. Mário Luiz Santos, proponente de um projeto vencedor.

Proposta nº30: Desporto para Todos- Requalificação do ringue das Escolas EB1 – Motelo (Fermentões).

PROPOSTA ATÉ 50.000€

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Tive conhecimento do modelo através do Regulamento para o OP, disponibilizado pela CMG.

Relativamente à escolha do modelo, esta baseou-se no facto de este ser mais imparcial no que respeita ao nível de decisão e da votação individual.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Foi decidido, através de reunião da Câmara Municipal de Guimarães, que numa primeira fase, seriam apresentadas as candidaturas, na segunda fase seriam escolhidas as candidaturas que obedecessem ao regulamento do OP e que, posteriormente, seria comunicado aos proponentes a decisão de que a candidatura ao OP foi aceite. Por último, a fase de votação, que deve ter um mínimo de 500 votos válidos, para a proposta ser considerada válida, tal como descrito ao nível do regulamento.

3. Como são comprovadas/validadas?

Através da apresentação de candidaturas e seleção de acordo com o Regulamento, a existência de 500 votos válidos, ser residente, estudante ou trabalhador em Guimarães. A preparação da proposta obrigou-me a conhecer o regulamento a fundo, porque estava determinado a fazer com que a minha fosse uma das propostas vencedoras. Não queria que me falhasse nada, estava longe de imaginar que na segunda fase a minha proposta seria a única vencedora nos projetos até 50000€. O objetivo que me levou a conhecer a fundo o regulamento, foi para, em primeiro lugar, saber os pontos nos quais podia ser excluído, e em segundo, para tentar perceber como ia conseguir os 500 votos. Quanto à mobilização das pessoas, tive a sorte de pertencer a uma freguesia grande, com cerca de 6000 habitantes, e daí achar que não era complicado ganhar a votação.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Os critérios que devem cumprir são: votação com o número mínimo de votos (500 votos válidos), deve ser residente, estudante ou trabalhador em Guimarães, e por último, ter mais de 18 anos.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP ou na sua opinião há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Concordo em pleno, está muito bem estruturado. Claro que, de ano para ano, pode vir a ser necessário fazer ajustes.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico)

O Presidente da Câmara tem um papel de máxima importância, principalmente do ponto de vista hierárquico. É o principal decisor político a nível autárquico, tem todo o mérito.

Os Presidentes da Junta de Freguesia, são os dinamizadores das propostas, pois estão inseridos na freguesia. Eu tive uma grande ajuda, por parte do Presidente da Junta de Freguesia de Fermentões, na divulgação da minha proposta. Desta forma, foi possível tornar o ringue mais seguro para os alunos, e passou a estar ao dispor da população, que pode usufruir deste espaço fora do horário escolar de forma gratuita.

No meu caso, o corpo técnico encaminhou os proponentes para o técnico da Câmara responsável pela área em que cada proposta se inseria.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Média/alta.

- A população é mais urbana ou rural?

População urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Mais à esquerda.

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou idosos

Adultos.

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

Numa primeira fase, a falta de regras e rigor da votação. Regras essas, que foram instituídas na segunda fase. O corpo técnico não soube prever as falhas. A nível da transparência, quem não está ligado à política acredita que o OP é transparente.

6. Dra. Marta Filipa Gonçalves, proponente de um projeto vencedor.

Proposta nº28: Dinamizar o Parque do Selho.

PROPOSTA ATÉ 100.000€

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Não tenho conhecimento do modelo. Julgo que, a intenção da implementação deste mecanismo consiste em possibilitar ao cidadão a oportunidade de propor a sua ideia, para a sua freguesia/concelho, de forma a conseguir qualificar o espaço onde reside, ou uma ideia social, de modo a ser benéfica para todos, de alguma forma. É natural, que cada cidadão faça propostas para eliminar alguns défices na sua freguesia, pois a propagação da informação é mais fácil dentro de uma freguesia. Todavia, o OP é um projeto global, para uso geral de todos os cidadãos, isto é, sem fronteira de concelho. A mobilização dos cidadãos é mais fácil quando a maioria conhece o proponente, pois, normalmente, somos mais conhecidos dentro da nossa freguesia do que fora dela. No entanto, se o projeto for tão global quanto isso, qualquer cidadão da freguesia pode apoiar o projeto.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

As candidaturas têm um prazo onde o proponente apresenta a ideia, e depois, cabe ao corpo técnico avaliar a ideia, se tem legitimidade, e, caso se enquadre nos pré requisitos e nos regulamentos, é feita uma triagem.

3. Como são comprovadas/validadas?

Número de votos.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Artigo 9º.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou na sua opinião há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

O Regulamento não foi pensado da melhor forma. Devia-se traçar o regulamento, de forma a conseguir prever as irregularidades que aconteceram. O município devia conseguir prever as tentativas de fraude, isto é, devia estar melhor preparado.

A divulgação no primeiro ano ocorreu num período reduzido, houve poucas candidaturas. Os cidadãos que não conseguiram fazer as suas propostas nesse ano, como já estavam informados, pensaram e repensaram o seu projeto durante um ano. Assim, no 2º ano foi mais aliciante, pois o montante estava entre 50.000,00 € e 100.000,00 €, o que se consubstanciou num número elevado de propostas: 99.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara tem o papel, não de orientar o processo em si (isso cabe ao corpo técnico), mas sim, de o validar.

Os Presidentes das Juntas de Freguesia no OP têm o papel de divulgar e de informar, no entanto, o presidente de junta de freguesia, é um cidadão como outro qualquer, com os mesmos direitos.

No meu caso em concreto, fui às assembleias participativas no ano passado, e percebi, desde logo, que é de aproveitar, dada a escassez de recursos económicos a nível nacional. Devemos, enquanto cidadãos, preocupar-nos em desenvolver o concelho através de projetos de qualificação de um espaço, em prol do próximo, independentemente da área da freguesia ser mais pobre, ou ter mais recursos. O OP criou essa possibilidade. Com o meu projeto, pretendeu-se requalificar um parque, que estava a ser usado para fins menos

próprios, fins estes, que poderiam encaminhar os jovens para um caminho mais negativo. Ou seja, um parque ligado a práticas mais saudáveis estava a ser usado para fins ilícitos (violência, assédio sexual e drogas). Por exemplo, um grupo de jovens chegou a ser intercetado pela GNR com cães patrulha, outro grupo de jovens consumia droga no parque, havia droga em cima de uma árvore, um dos jovens tinha 14 anos (dada a idade até era difícil acreditar), “parecia mentira”.

Usar o mesmo espaço para a promoção de uma área mais verde, desta forma, foi possível promover convívios em família. Os nossos cidadãos estavam a ficar deprimidos, dado o aumento de desemprego na região.

O Corpo técnico, na minha opinião, esteve muito bem, porque lidou diretamente com os problemas. Para todos, o OP ainda é aprendizagem, era muito frequente haver questões de votação. Esta suscitou dúvidas, por exemplo, na intenção de voto, perguntavam como podiam votar, às vezes a própria sobrinha votava pelos tios e na plataforma aparecia uma informação em como já tinham votado. Há ainda a questão do comprovativo de residência para votação, normalmente, no caso dos cidadãos com mais idade, a conta da água, luz, etc., estava sempre no nome do conjugue do sexo masculino, se a esposa precisasse de declaração de residência, simbolizava um custo.

Senti por parte dos cidadãos mal informados (que tinham a opinião de que os Presidente da Junta de Freguesia não podiam propor projetos), e mesmo dentro do próprio partido (PS) e da oposição (PSD), forças contrárias a que o projeto vinga-se.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Heterogéneo. De destacar, que as pessoas com menor escolaridade pedem ajuda a terceiros, à semelhança dos info-excluídos, ou seja, para muitos, a informática ainda é “um bicho-de-sete-cabeças”. Na primeira fase, existia um gráfico com os projetos que iam na frente, via-se o número de votos de cada proposta. No entanto, concordo com a decisão de inexistência do gráfico na segunda fase, porque o facto de existir o gráfico podia promover a concorrência e a competição desleal.

Assim, na segunda fase, o gráfico foi retirado e, como tal, a equipa que trabalhou comigo na mobilização do projeto, passou a ter uma lista de quem votava, ou seja, fazia um registo de forma a ter uma noção mínima de quantos votos tínhamos de cada pessoa que votava

no projeto. Por exemplo, quando íamos para cafés, ou nos deslocávamos para outros locais, tínhamos uma lista com a anotação do nome e rubrica da pessoa que votava, para o consentimento da cedência dos dados pessoais para efeito de votação no OP. Também dispomos, na junta de freguesia, de uma sala de internet, pública, onde os cidadãos podiam votar em qualquer projeto. Na segunda fase, Quer queiramos ou não, quem está a concorrer quer saber quantos votos tem. Eu sou da opinião que o voto devia ser presencial independentemente de, à partida, as freguesias com maior dimensão terem mais recursos para, por exemplo, alugar um autocarro para levar os seus cidadãos a votar. O que está aqui em questão, é a causa pública, e se o projeto for tão global quanto isso, tanto melhor para o município. Como por exemplo, a Operação Ambulância Tecnológica.

- A população é mais urbana ou rural?

População é mais urbana. Apesar de, na prática, a população ser mais rural nas juntas de freguesia da periferia, esta votou massivamente. Havia algumas pessoas que às 23 horas se deslocavam à minha casa, para poderem votar no projeto. No ano zero de implementação do OP em Guimarães, os *timings* foram muito curtos.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

À Esquerda. A possibilidade é para todos.

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

i. Os jovens ou os adultos.

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos.

Idosos.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

Na primeira fase assistiu-se a um erro na plataforma. Por exemplo, na data de nascimento dava para colocar qualquer data, independentemente de o cidadão ser menor de idade ou não. Na minha opinião, podia haver uma espécie de lembrete na plataforma com a mensagem de aviso quando houvesse um registo com idade inferior a 18 anos. Para além deste, também havia outro problema informático: dava para colocar o NIF de empresas. Em ambos os casos, se se verificasse alguma destas práticas, o proponente recebia um *e-mail* com o respetivo aviso e, no caso de se repetir, a candidatura podia ser anulada. Que foi o meu caso, mas também houve queixa por parte de colegas de outras juntas, que também receberam um *e-mail* com a mesma mensagem. E, de imediato, liguei para a CMG para perceber o que se tinha passado.

Quanto à transparência do processo, o OP, numa primeira fase, apesar dos problemas inerentes ao Gráfico, julgo que seja uma forma de transparência por parte do CMG, pois o objetivo era manter os cidadãos informados do processo.

No meu ponto de vista, uma forma de transparência era o voto presencial, tal como já referi, onde houvesse algum responsável da CMG a recolher os votos com urnas, percorrendo, freguesia a freguesia, de acordo com as datas previstas no calendário do OP.

7. António Carlos Pereira de Carvalho, proponente de um projeto não aprovado.

Proposta nº5: Desporto para Todos-Todos para o Desporto.

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Não sei, não tenho conhecimento. Conheço apenas as normas e o regulamento.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Sim, as propostas são apresentadas através da internet, de acordo com as áreas pretendidas.

3. Como são comprovadas/validadas?

Através de um júri (composto por técnicos da Câmara e políticos) que avalia e valida a proposta, trata-se, portanto, de uma validação, sobretudo, técnica.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

As candidaturas devem estar de acordo com as áreas definidas, e devem obedecer aos valores previstos (de 0 até 50.000€ e de 50.000€ até 100.000€, respetivamente).

Devendo obedecer a requisitos, tais como, ao de se enquadrar na área de influência das Juntas de Freguesias e da Câmara Municipal de Guimarães.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP ou na sua opinião há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Não concordo, na medida que o modelo de OP adotado, ao definir a votação via internet, restringe a população mais rural, que não está preparada para votar de acordo com estas regras. Desta forma, o modelo é, maioritariamente, direcionado para a população mais urbana.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico)

Cabe ao Presidente da Câmara aprovar as propostas. Aos Presidentes de Junta de Freguesia, divulgar as propostas através de panfletos e reuniões. No entanto, é de salientar, que apesar das Juntas de Freguesia terem vontade de ajudar os seus cidadãos, explicando o que é o processo e de se disponibilizarem a ajudar a população mais idosa a votar, estas, não são vistas “com bons olhos”, ao participarem ativamente no processo. Para além de ser um cidadão com o pleno direito “como qualquer outro”, é Presidente da Junta da União das Freguesias de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil. Nesta União de Freguesias para divulgação do projeto OP, houve um trabalho de distribuição de panfletos, reuniões, Assembleias Participativas da zona Oeste, realizadas em Ronfe, com a participação de quatro freguesias: a União das Freguesias de Leitões, Oleiros e Figueiredo; a União das Freguesias de Oliveira, São Paio e São Sebastião; Brito; União das Freguesias de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil; e Ronfe, dirigidas a toda a população. Todavia, apenas compareciam aproximadamente 20 pessoas, de entre os cerca de 17000 habitantes.

O corpo técnico, tem o papel de elaborar as regras e o regulamento devendo, posteriormente, analisar e validar as candidaturas e as propostas. Por último, tem o papel da fiscalização do processo, a nível do cumprimento de critérios, e garantindo que o conteúdo das propostas está de acordo com o que é solicitado. Por último, a fiscalização do processo de votação, fase na qual falhou, nomeadamente, ao não definir de forma mais restrita o processo de votação.

O que se traduziu na redução do número de pessoas a votar na segunda fase da votação, no entanto, este processo é um processo recente.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

O número de votos não é igual ao número de participantes, quem participa corresponde apenas a 10% dos votantes. Quem vota, são pessoas com mais habilitações, que normalmente fazem parte de associações, de movimentos políticos e associativos, e são envolvidos por outras pessoas, por outros interesses.

- A população é mais urbana ou rural?

Quem vota é sobretudo a população mais urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

É igual.

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

São os jovens.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

i. Os jovens ou os adultos

Jovens.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Guimarães:

Quais os fatores que levaram aos problemas sentidos no processo do OP? Como caracteriza o grau de transparência deste processo?

Destaco, desde logo, os problemas relativos às regras de funcionamento da votação realizada pela internet. Em primeiro lugar, limita a participação de alguns (quem não domina este meio, está afastado do processo), em segundo lugar, permitiu a existência de

práticas ilícitas. Os fatores que levaram à existência destes problemas na primeira fase da votação, devem-se à falta de transparência, à manipulação de votos e à ausência de fiscalização do processo de votação. Afirmo, como tal, que apenas 10% dos votos corresponde a votos reais, isto é, a votos dos cidadãos informados e com vontade de votar no processo.

A falta de transparência na votação deveu-se, essencialmente, a quatro fatores: obtenção dos dados pessoais da população através da Internet (por exemplo: a lista de devedores ao fisco); dados pessoais fornecidos por gabinetes de contabilidade, pela Universidade do Minho e pela empresa municipalizada Vimágua; a venda da base de dados de algumas empresas de Guimarães aos proponentes do projeto; por último, os interesses privados à volta de todo o processo, nomeadamente, o pedido dos dados pessoais, à população, por escrito, em género de uma procuração ou simplesmente de forma verbal.

Assim, como proponente, liguei a pessoas a pedir autorização para votar por elas, também estava a desvirtuar o processo, mas, foi assim, que toda a gente trabalhou. No entanto, ao fazer o registo numa determinada freguesia próxima, verifiquei que as pessoas já tinham votado.

Uma proposta desta União de freguesias (União das Freguesias de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil) não consigo perceber como tendo apenas 700 eleitores, numa noite teve cerca de 1000 votos. Numa noite! Ou seja, o OP foi usado como uma “arma de oposição” para os partidos que não conseguiram ser eleitos nas freguesias do município, havendo uma espécie de “braço de ferro entre partidos”. A oposição quis mostrar-se ativa no processo, isto é, tentou promover a sua imagem e preparar terreno para as próximas eleições.

Assim, este processo de falta de transparência traduziu-se, na primeira fase da votação, na tentativa das pessoas fazerem o registo no sítio do OP de Guimarães, e verificarem que já tinham votado, sem terem conhecimento disso.

Enquanto Presidente da União das Freguesias de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil, a freguesia tinha três propostas, o que eu fiz, foi apenas apresentar as propostas aos cidadãos. Muitos cidadãos não viam com “bons olhos” a intervenção das Juntas de Freguesia no processo.

Enquanto cidadão proponente no processo encaminhei as pessoas a votar, ainda que cometendo algumas ilegalidades, ou seja, não indo diretamente ao verdadeiro espírito do OP, estava consciente de que se fossem apenas as pessoas a votar, era difícil chegar aos 500 votos, se as juntas não participassem no processo.

Defendo a necessidade de novas regras, com mais rigor, por forma a haver menos irregularidades.

São necessários vinte anos para este mecanismo ser mais transparente e mais participativo.

8. Dr. Ricardo Rio – Presidente da Câmara Municipal de Braga

Responsável Político do Orçamento Participativo de Braga

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Não lhe sei dizer qual é a tipologia formal do modelo.

O que nós entendemos, foi que o modelo de OP adotado pela CMB, teria de ser um modelo em que, mais do que o recolher de sugestões apenas dos munícipes, nós conseguíssemos dar credibilidade a essa recolha de opiniões e fazê-lo, vinculando a própria Câmara, à concretização de algumas sugestões feitas pelos munícipes.

Para isso, alocamos uma verba a cada uma das categorias do OP, nos casos concretos do OP Geral (aberto a todo o conjunto dos cidadãos) e também do OP Escolar (que foi trabalhado diretamente junto dos agrupamentos escolares).

Em função dos projetos, selecionamos, para cada um dos OP's, naturalmente que nós no orçamento e plano 2015, incluímos os projetos vencedores de uma e de outra rubrica, quer do OP Escolar, quer do OP Geral.

Mais importante, além de envolvermos os cidadãos, e de os motivarmos para participar na discussão das questões da gestão municipal, responsabilizamo-los por melhorarem e enriquecerem essa mesma gestão. Isto, porque eu entendo que, por muito que um executivo tenha (como neste caso, a maioria), e por mais que tenha sido legitimado democraticamente, é sempre positivo “beber” contributos ao longo do mandato e, nesse

mesmo sentido, estimular a participação dos cidadãos, acaba por ser também uma forma de os responsabilizar e de lhes dar um conhecimento mais próximo da realidade municipal.

A partir do momento em que queremos fazer isso, se não fosse consequente, ou seja, se fosse uma mera auscultação, tal como chegou a haver no passado em Braga, as pessoas obviamente não se sentiriam motivadas para essa mesma participação. E, portanto, aqui eu diria que o grande empenho, a grande mobilização, que se conseguiu em torno de cada um dos projetos e das propostas candidatas, teve muito a ver com essa garantia de que, aqueles que fossem mais votados, acabariam por ser efetivamente realizados.

Em 2002, como deputado municipal na assembleia municipal, comecei a defender o OP. Devia-se adotar um OP, seguindo as boas práticas internacionais, à semelhança de outros municípios, nomeadamente, Porto Alegre e outros municípios em Portugal. Julgo que, em Odivelas, foram sempre rejeitadas essas propostas.

Até que, na eminência de um ato eleitoral em 2005, a CMB decidiu fazer essa auscultação e criou os questionários. Foi Rui Dória, de facto, que desenvolveu esse projeto, fez uma ou outra reunião com algumas escolas, criou um sítio para recolha de contributos apenas, e depois apresentou os resultados desse mesmo OP. Mas em que os contributos eram absolutamente vagos, aliás, eu recordo-me de o Presidente da Câmara ter dito, a certa altura, que a ideia mais votada era a de que a cidade de Braga precisava de mais espaços verdes. Ora, na minha ótica, o que nós estamos a pedir às pessoas, não é que se pronunciem sobre questões em abstrato da gestão municipal, é que se envolvam a formular sugestões concretas de ações, a realizar por essa gestão municipal. Ou seja, se a preocupação das pessoas é espaços verdes, deviam ir ao concreto, exemplo: neste espaço vamos criar um parque, ajardinar um espaço, arborizar aquele. Portanto, indo ao concreto, de maneira a que depois, obviamente, possam escrutinar se isso foi feito ou não.

O OP não se trata de uma promessa eleitoral, mas de uma questão convicta de modelo de gestão municipal. A meu ver, a gestão municipal tem de suscitar o envolvimento dos cidadãos, pelas mais diversas formas, temo-lo tentado fazer, a título mais informal com algumas iniciativas. Dou o exemplo do estímulo que estou a dar para a criação das associações de moradores em cada uma das urbanizações, criação de associações de municípios, das iniciativas que foram feitas para levar o PDM e outros documentos estruturantes até às escolas, do trabalho que também está a ser feito com as Junta de

Freguesia na articulação com cada uma das iniciativas para os seus territórios. A criação do Concelho Cultural, a criação do CES (Concelho Económico e Social) a revitalização Rede Social, o Concelho Municipal de Habitação, Concelho Municipal da Juventude, que são todos, de forma setorial, espaços temáticos em que os cidadãos, e as instituições, sejam elas associações ou outras, podem dar o seu contributo e a sua opinião. Nós achamos que isso não chegava, e que, portanto, era importante envolver os cidadãos, cada um por si. Foi nesse contexto que surgiu o OP, que é um modelo que eu acredito, claramente. E que, aliás, como se demonstrou nesse ano de experiência piloto, apesar de o tempo útil de desenvolvimento do OP tenha sido muito curto, este esteve praticamente a funcionar de Julho até Setembro, período que coincidiu com boa parte das férias de muitas pessoas.

Apesar disso, o OP conseguiu, de facto, envolver muitas pessoas que foram assistir às sessões que nós realizamos nas freguesias. Conseguiu reunir 150 propostas de munícipes, e conseguiu obter o voto e inscrição na plataforma eletrónica de quase 5000 pessoas, num curto espaço de tempo. E, apesar dos critérios necessários para registar cada pessoa no sítio, serem muito apertados, seja ela eleitora ou não, na cidade de Braga, ou apenas residente. E, portanto, essa foi uma questão que nós também quisemos acautelar, para a segurança das pessoas, para evitar tentativas de manipulação de dados, e tentativas de induzir algum tipo de fraude no OP. Nós solicitamos à empresa que nos deu apoio, a empresa “Alfamind” consultoria informática, que a plataforma fosse muito exigente e segura no tratamento de dados. E, tanto assim foi, que nós conseguimos detetar quase *online* qualquer iniciativa de tentativa de registos maciços de um determinado servidor. Imediatamente, contactamos com os promotores dessas práticas para as anular, e, portanto, acabou por ser um processo absolutamente claro e transparente, e sem qualquer problema de maior nesse mesmo sentido.

Como foi uma experiência piloto, só pudemos avançar com o projeto quando a plataforma ficou concluída, no final do mês de Julho.

Indiscutivelmente, há freguesias que vêm nesta forma de participação, um mecanismo adicional para poder viabilizar alguns dos seus projetos. Há, inclusivamente, eleitos na oposição, que tentam fazer passar algumas das suas propostas, que normalmente não são aceites pela junta de freguesia, através do OP.

Uma vez que, no caso concreto do OP, se eu quiser uma obra contrária à vontade da junta, se for a mais votada, será feita na mesma. Até os eleitos da oposição podem também ter essa tentação de fazer vingar propostas alternativas, desde que, legalmente enquadradas, obviamente que não podemos fazer obras em espaço alheio, só no espaço público.

São vicissitudes que não penalizam aquilo que é o resultado maior, que é o envolvimento das pessoas, de facto, mesmo a mobilização indireta, não sei que expressão no conjunto das votações, os registos eram controlados não via dados, mas via servidores. Assim, se houvesse um servidor a fazer registos para além do normal, eram logo detetados e contactados os responsáveis.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Todas elas eram através da Internet, via eletrónica, portanto, os cidadãos tinham que se registar na plataforma, através de um processo muito exaustivo de informação e de transmissão de dados. Inclusivamente, se fossem eleitores no concelho de Braga, isso era automaticamente verificado, em integração com os dados da comissão nacional de eleições e do STAPE. Se não fossem eleitores no concelho de Braga, tinham de apresentar um conjunto de documentos complementares, também através da plataforma, como declaração da entidade onde estudam ou trabalham, para poderem atestar a possibilidade de votação.

A partir do momento que estavam inscritos, podiam fazer uma de três coisas: não fazer nada e acompanhar o processo; envolver-se e a submeter propostas a votação; e depois de serem tecnicamente validadas, votarem nas propostas, no prazo estipulado.

3. Como são comprovadas/validadas?

Foi definido um prazo para submissão, terminado esse prazo, elas foram remetidas para os nossos serviços, que visavam auscultar ou avaliar, três dimensões ou critérios.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Primeira dimensão: a do enquadramento das propostas nos objetivos que tinham sido traçados para o OP. Segunda dimensão: da legalidade dessas mesmas propostas, para saber se cabiam no âmbito das competências do município para a sua respetiva execução. Terceira dimensão: se o orçamento cabia dentro do limite definido para o máximo de cada proposta, que eram os 85 mil euros.

Se cumprissem esses vários critérios, eram viabilizadas para serem sujeitas a votação, o que fez com que, das 150 propostas que eu referi, apenas cerca de 100 propostas foram sujeitas a votação, porque em relação às outras, havia questões muito diversas. Uma não cabiam no orçamento; outras não estavam devidamente orçamentadas; havia umas que não cabiam nas competências da Câmara, mas sim de outras entidades; e havia umas que eram inviáveis, do ponto de vista legal, porque a Câmara não as poderia fazer. Outras estavam relacionadas com ativos ou com propriedades, que não diziam respeito à Câmara, e que a Câmara não conseguiu anuência do proprietário para as poder executar.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP ou na sua opinião há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Este modelo pode perfeitamente cumprir com aquilo que nós pretendemos para o OP. E nesse mesmo sentido, nós vamos ganhar bastante, com o alargamento do prazo para a sua implementação, porque neste momento a plataforma está concluída, ou seja, o instrumento base está disponível, os prazos para apresentação e votação vão ser alargados substancialmente, face ao ano passado, e isso permite também que o número de propostas vá aumentar e, provavelmente, a própria qualidade das propostas venha a ser reforçada na edição deste ano.

Além de que, no acesso à informação sobre as propostas, as pessoas foram confrontadas com muitas propostas, e depois não tinham capacidade para as poder escrutinar individualmente.

Em relação a essa questão, nós criámos, este ano, as duas voltas da votação. Isso também permitirá às pessoas ter o contacto mais próximo com as diferentes propostas.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara tem que dar um sinal, e tenho-o procurado fazer, de compromisso claro com este modelo de participação, ou seja, envolvimento da divulgação do OP e de estímulo à participação, e obviamente de dar sequência a essa mesma participação.

Nós ficamos satisfeitos com os resultados da experiência piloto do primeiro ano, tanto assim que, este ano, reforçamos as verbas inerentes ao OP para o ano 2016, portanto, aqueles que vão resultar dos contributos dados agora, durante o ano 2015.

Quanto aos Presidentes da Junta de Freguesia, também têm um papel muito importante, no sentido de vincularem este projeto junto das suas populações, junto das instituições mais relevantes de cada uma das freguesias, para que também eles possam participar e envolver-se em cada uma das fases do projeto. Tendo em conta as opções que eu anteriormente referi, ou apenas acompanhar, submeter propostas ou apenas votar nessas mesmas propostas.

E, portanto, acho que sem prejuízo de poder haver alguns presidentes de junta de freguesia que vejam no OP, uma forma adicional de captarem recursos para a freguesia, indiscutivelmente o poderem ter projetos concretizados na freguesia, é benéfico para a comunidade e para os cidadãos que residem nessa freguesia. E, portanto, cabe-lhes um papel importante nessa mobilização e divulgação.

O corpo técnico é muito importante, cabe-lhes validar aquilo que são os dados submetidos, pelos diferentes cidadãos nas propostas que apresentam, balizar o total enquadramento legal, técnico e financeiro, sob pena de podermos deixar passar uma proposta que não pudesse ser concretizada, ou de deixarmos passar uma proposta que o real custo fosse superior àquele que foi apresentado, e isso, obviamente, seria penalizador, ou seja, não seria resolúvel.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

É muito heterogéneo. Ainda falta tratar estatisticamente, para o efeito, não apagamos as bases de dados. Todos os registos ficaram ativos, cada cidadão foi notificado de que poderia reativar a sua inscrição.

Na minha opinião é transversal a todas as camadas da população, tal como os jovens e, mais propriamente, os jovens estudantes ainda em idade de formação, têm mais disposição natural para a utilização destes meios. Também outros cidadãos, por exemplo, o caso da população mais idosa, os reformados ativos, têm um envolvimento crescente. Nós temos uma distribuição, não diria normal de públicos, mas transversal, a todas as camadas etárias e profissionais da população e a todas as freguesias do concelho.

- A população é mais urbana ou rural?

Heterogénea. A maior participação é de meios urbanos, mas até pelos resultados evidenciados pelo OP, houve algumas freguesias do extremo do concelho que registaram níveis de participação muito consideráveis.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Isso é um mito urbano, acho que a esquerda arroga-se mais disponível para envolver os cidadãos, mas não acho que possa ser separado entre esquerda e direita, em todas as forças políticas, em todos os partidos, em todos os governos quer nacionais ou municipais, há realidades distintas, porque dependem muito dos perfis concretos de quem lidera, da abertura que têm, ou não, à participação.

Sou muitas vezes rotulado como um município de direita e acho que há poucos municípios que têm a predisposição de abertura aos cidadãos, como este tem demonstrado.

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

Há uma distribuição muito equivalente da população, porque inclusivamente até pela natureza dos projetos, houve alguns projetos mais ligados a questões culturais, de promoção turística e de juventude, que seguramente mobilizaram a população mais jovem.

Da mesma maneira que estas propostas foram escolhidas, a do órgão de S. Victor, ou alguns parques de merendas, mobilizaram pessoas de mais idade.

Houve uma distribuição equitativa entre todas as camadas etárias.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

O principal problema tem está relacionado com os constrangimentos temporais, e com essa dificuldade de fazer chegar o processo a todos os cidadãos, como nós gostaríamos, por via desses constrangimentos. Eu acho que o processo correu, francamente, muito bem: tanto assim foi, que nós reforçamos o montante para o ano em curso, os projetos selecionados, foram projetos interessantes. São projetos muito diversificados, distribuídos territorialmente, e representativos de freguesias de muitas naturezas. Temos intervenções na freguesia de S. Victor, que é a maior do concelho, como temos em freguesias de menor dimensão, tais como, Guisande e Oliveira de São Pedro. E conseguiu, ainda assim, mobilizar muita gente com muitas propostas.

Este ano, vamos tentar colmatar as falhas com o tempo que temos disponível, e achamos que o projeto será mais produtivo e produzirá melhores resultados.

Os méritos, foram o despertar na população bracarense, a necessidade de participação por um lado, e oportunidade, por outro, de se envolverem na gestão municipal.

De destacar, o mérito que o OP teve enquanto solução tecnológica exemplar e que já está, neste momento, a ser replicada por várias autarquias do país, e até pela nossa vizinha Espanha. Por outro lado, os resultados em si, do OP e das propostas concretas formuladas, foram bastante positivas.

Balanço, de maneira geral, muito bom. Sabíamos que era uma experiência piloto, mas foi uma experiência que correu, francamente bem, mesmo neste ano de arranque, não ficou aquém das outras experiências.

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

O Modelo, parte do princípio geral, que é seguido em vários municípios, que tem a ver com o envolvimento dos cidadãos no desenho do Orçamento do Município. Esta é a regra geral que é seguida em vários municípios. Depois, há variantes locais que têm a ver com quem participa, a dotação orçamental para este OP, e têm também a ver com o facto de haver também uma distinção entre o Orçamento Participativo Geral e o Orçamento Participativo Escolar. No caso de Braga, houve uma preocupação em conhecer quais os modelos a funcionar, ponderar os prós e os contras, e em alguns casos escolher um caminho específico, diferente do que estava a ser seguido em vários municípios. Inclusivamente, no que diz respeito a quem vota, estabelecemos aqui quem podia votar. Era quem tinha uma ligação comprovada ao município, podendo ser cidadãos eleitores (a inscrição era validada automaticamente através do Ministério da Administração Interna), ou cidadãos que vivem, estudam ou trabalham em Braga, e podiam comprová-lo apresentando uma carta da água, luz, entidade patronal ou da escola onde estudam. Este aspeto foi muito controlado, para que, por um lado, não houvesse fraudes, e para que, por outro, a participação fosse efetiva e reduzida aos cidadãos do município. Noutros sítios os OP's podem ser mais alargados de maneira a que os cidadãos, fora do município, possam intervir. Na nossa opinião, isso representa um aspeto negativo. Na definição das políticas do município, em primeira instância, devem ser os cidadãos do município a decidir. Também em relação à votação e às áreas dos projetos, há OP's variados. Em alguns casos, há a possibilidade, por exemplo, de haver um voto negativo, isto significa

que a pessoa se manifesta negativamente em relação a um projeto apresentado. Do nosso ponto de vista, apenas devia haver um voto. Fomos sensíveis a várias reflexões sobre as vantagens de ter um modelo um pouco diferente em Braga e, este ano, esse modelo já está em vigor. Uma diferença entre o modelo adotado em 2014/15 e o modelo de 2015/2016, é a de que, no ano passado, as pessoas escolhiam apenas um de entre todos os projetos apresentados. Hoje, as pessoas escolhem, numa primeira ronda, o projeto que preferem em cada uma das áreas que são elegíveis, escolhem cinco projetos mais votados nas seis áreas, e no final permanecem trinta projetos que vão a votação final. Vai ser muito mais disputado. Isto, de algum modo, é mais democrático, porque permite que não haja sindicatos de votos e instrumentalizações, corresponderá a uma melhor interpretação da vontade popular.

Achámos importante a existência do modelo de Orçamento Participativo Escolar, porque permite fazer uma educação para a cidadania, porque achámos que faz muita falta. Estes instrumentos têm esta potencialidade importante, para além de permitirem, desde já, a participação dos cidadãos na vida da cidade e o envolvimento das pessoas, também permite ajudar a formar cidadãos mais esclarecidos, críticos e intervenientes. Não é uma coisa dada, adquirida, é uma coisa que também se ajuda a formar. As democracias europeias mais avançadas são-no, porque foram fazendo este trabalho ao longo de muito tempo, em prol do bem comum, em que cada pessoa acha que deve dar algo, para benefício de todos, e que resultam da participação de toda a população. Ou seja, está relacionado com o entendimento que as pessoas têm. Uma pessoa que, no dia-a-dia, revela falta de civismo, precisa que às vezes a ajudem a perceber o quão erradas são as suas atitudes. Por exemplo: estacionar o carro, de forma a impedir a circulação das pessoas deficientes, é uma coisa escandalosa e inadmissível, pois é uma apropriação particular do espaço público. Mas, precisamos de trabalhar no sentido de fazer com que esta consciência se forme e que, a prazo, se consiga obter bons resultados.

O OP, vai desde as pequenas coisas até a coisas mais vastas, um sinal de que se tem apostado neste instrumento, é o facto de a dotação do Orçamento Participativo pela CMB ter aumentado. Noutros municípios, essa dotação para o OP, além de ser mais reduzida, mesmo percentualmente, diminuiu.

Este instrumento está ao serviço dos cidadãos, e aquilo que se fará com este instrumento, também depende dos cidadãos. Estes têm um instrumento à disposição e, se quiserem,

podem usá-lo, melhorá-lo, aprofundá-lo e alargá-lo. É, portanto, um bom caminho. Sendo certo que a participação não se esgota neste instrumento do OP.

1. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Toda a gente pode apresentar candidaturas, achamos que a melhor maneira de abrir este instrumento, era permitir que qualquer cidadão pudesse apresentar um projeto, fá-lo enquanto cidadão é essa a condição que prevalece. Este cidadão pode ser um cidadão anónimo, ou alguém de uma associação, por exemplo.

2. Como são comprovadas/validadas?

Todas as candidaturas passam pelos vários serviços técnicos competentes da Câmara Municipal de Braga, de acordo com a área da candidatura, e depois são sujeitas a uma votação.

3. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Para se perceber, desde logo, as candidaturas devem cumprir três formalidades essenciais: primeiro, ver se o OP faz parte da competência da Câmara Municipal de Braga, pois no ano passado foram apresentados projetos que faziam parte da competência de outros organismos (Estradas de Portugal, Ministério da Agricultura ou EDP) sendo o projeto, desta forma, excluído; em segundo, o projeto tem de ser exequível no ano civil a que diz respeito. Os projetos do ano 2014 são executados em 2015, isto significa que, não têm cabimento os projetos bienais; e por último, que o projeto não pode exceder a verba consignada para cada um dos projetos.

4. Está de acordo com o atual modelo de OP ou na sua opinião há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

O modelo atual vai acolhendo sugestões que se afiguram pertinentes, a questão é que, não há um modelo perfeito. A participação dos cidadãos também ajuda a aperfeiçoar este modelo. O que significa que, no próximo ano, nós podemos aperfeiçoar um ou outro aspeto, ou vários aspetos, não estamos a falar nunca de instrumentos fechados, definitivos. Estamos a falar de coisas que são suscetíveis de ir melhorando.

5. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara foi o autor do projeto OP, é a pessoa a quem cumpre decidir o que se faz por OP. É, também, a pessoa que valida as questões essenciais do OP. Não há nenhuma questão essencial que não passe pelo Presidente, principalmente as questões mais importantes. Com a exceção das coisas mais “miúdas”, as “ninharias”, os aspetos relativos à execução prática do dia-a-dia, por exemplo, agora temos um cronograma de deslocações a juntas de freguesia, e não é ele que nos diz “vai a esta, ou àquela freguesia”. As sessões nas juntas de freguesia são realizadas pela ordem em que foi manifestado o interesse, para que as sessões se realizassem na sua junta. Deveria ser desnecessário dizer isto, mas fica dito independentemente do partido de cada autarca, é uma coisa óbvia, mas vale a pena dizer.

Os Presidentes da Juntas de Freguesia, tiveram atitudes diferentes no ano zero. Houve um Presidente da Junta de Freguesia que numa sessão me disse, “Eu como presidente da junta de freguesia sou contra, e como cidadão, sou a favor.”. Creio que, no final, o tivesse convencido, de algum modo, de que o OP é um instrumento favorável para a junta de freguesia.

No ano passado, houve presidentes de junta de freguesia menos e mais intervenientes. Nas freguesias menos intervenientes, sinto que alguns projetos, de algumas freguesias, tiveram menos votos, ou seja, houve um menor envolvimento da freguesia. Se houvesse maior envolvimento da população, idêntico ao que houve noutras, podíamos ter outros projetos aprovados, ou com maior votação. Por exemplo, houve um projeto que não teve nenhum voto, o projeto “Monumento ao Combatente”, nem o próprio proponente votou.

Dos mais intervenientes, conheço o caso do Presidente de Junta de Freguesia de S. Victor, divulgou as propostas que tinham sido apresentadas que diziam respeito à freguesia, e permitiu que os serviços ajudassem pessoas da freguesia a inscreverem-se. Permitiu ainda, que as pessoas, em muitos casos, tivessem criado um *e-mail* para votarem.

É importante a participação, desde que, o projeto beneficie o maior número de pessoas em vez da minoria. É evidente que, uma freguesia sendo mais pequena, favoreça uma minoria. Quer queiramos ou não, o papel da freguesia é defender a freguesia. A freguesia é uma realidade de muitos anos, tem um autarca que procura defender os interesses da

freguesia e, é claro que podia dizer, que para o município há melhores projetos, mas muitas das vezes não o faz.

Eu não faço juízo sobre os projetos validados, porque são validados pelos votos, pela maioria.

Há pessoas que se esforçam para fazer bem feito uma coisa, e isso é uma coisa que, à partida, deve ser valorizado. E se, um político, seja ele qual for, cria mecanismos para ajudar os cidadãos, deve ser avaliado positivamente. Não interessa a motivação profunda psicológica, há pessoas que têm boas intenções, mas não passa disso, não participa. A participação e a política não são uma coisa de “anjos”, se nós olharmos para a história da política mundial, vê-se que há pessoas que fizeram coisas excelentes, com más motivações. Há acordos de paz que são firmados com o objetivo ganhar eleições. E vamos ser contra um acordo de paz, porque o objetivo é ganhar as eleições?

A mobilização e sensibilização dos cidadãos no OP é diferente de fugir à lei, corrupção, manipulação, chantagem, tráfico de influências e favorecimento da família. Isso é ilegal, é ilegítimo. Não tive notícias deste género, claro que, é difícil avaliar este tipo de coisas.

O Corpo técnico deve avaliar o processo e dar apoio, em todas as sessões, há um técnico informático que dá apoio, para me ajudar a explicar todos os procedimentos.

6. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Heterogéneo.

- A população é mais urbana ou rural?

Repartido. Foi a grande surpresa, em muitos municípios é a população mais urbana que participa mais frequentemente. E, mesmo ao nível dos projetos, as propostas vieram de todas as freguesias. É um indicador muito interessante.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Igual. Na última sessão na *GNRation*, havia gente de todos os partidos, desde o CDS ao BE. Sei que há pessoas próximas de todos os partidos.

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

Igual.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

iv. Os jovens ou os adultos

Adultos.

v. Os jovens ou os idosos

Jovens.

vi. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

Em primeiro lugar, queria transmitir uma ideia de modéstia. Nós avançamos no ano passado com a ideia, num ano difícil, com prazos apertados e com várias fragilidades.

Sempre que é lançada uma coisa nova, há a clara sensação, de que poderá ser uma iniciativa que possa suscitar más interpretações e até alguma rejeição.

No entanto, é verdade que as sessões foram, de um modo geral, pouco participadas. Mas, o balanço e o resultado final, acabou por ser uma surpresa positiva, por quatro razões: o número de participantes excedeu todas as expectativas; a qualidade geral dos projetos foi elevada; ultrapassaram-se muitas desistências; e por último, apesar de tudo, conseguimos, aprovar projetos utilíssimos no âmbito do Orçamento Participativo Escolar, por exemplo.

O principal problema sentido, foi não se ter conseguido, em tempo útil, organizar um maior envolvimento das pessoas nas sessões que se realizaram. Não ter havido um espaço físico autónomo para acolher os cidadãos, para receber pessoas e esclarecer dúvidas.

Por último, no caso dos info-excluídos (por exemplo, a mera criação de um e-mail, foi um entrave), muitas pessoas telefonavam para o setor que tratava da parte técnica, para ajudar por telefone a resolver assuntos relacionados com informática, é difícil.

10.Dr. Francisco Silva – Presidente da União de Freguesias de Real, Dume e Semelhe.

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Pelo conhecimento que tenho, existem vários modelos de OP, nomeadamente, no Brasil e em França. Relativamente ao modelo implementado pela CMB, este foi implementado no final do Verão, e foi um bocado “em cima do joelho”. Creio que a divulgação não tenha sido a melhor. Embora, este ano, a divulgação esteja a ser feita com mais tempo. Sei que vão fazer sessões de esclarecimento em algumas freguesias, para que os cidadãos tenham acesso a informação, saibam como, e em quê vão participar.

Em termos de modelo, existe uma verba/bolo global, sendo que, parte é para a população em geral e, salvo o erro, cerca de 150 mil euros destinam-se ao projeto Orçamento Participativo Escolar. Em termos técnicos, não conheço o modelo, nem os motivos para a escolha do mesmo.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

É tudo apresentado em suporte digital, têm de ser apresentados os objetivos, uma pequena resenha, e talvez, caso já se trate de um projeto, a proposta já elaborada. Têm que ser propostas que resolvam, realmente, problemas que afetam a zona ou o local da proposta em apreço.

3. Como são comprovadas/validadas?

Através de um júri, com vários elementos (não sei o número concreto de elementos), que vai, em princípio, validar ou invalidar as propostas. Existindo ainda, uma pré triagem, após a qual, são levadas a votação as propostas que restarem. De seguida, é aberta a votação ao público. Só as mais votadas serão contempladas com a verba.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Em princípio, tem de ser algo realizável, que seja objetivo, que se possa fazer. Assim as condições que o projeto deve ter são no fundo ter por base objetivos considerados prementes, e que vão, realmente, melhorar a vida dos cidadãos.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP ou na sua opinião há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Para já, por aquilo que vejo, caso o modelo seja trabalhado, creio que se adequa, uma vez que, promove a participação do cidadão. Pelo que sei, a maioria da população desconhece, ouve falar, mas não sabe como fazer para participar. Apesar de estar explicado no sítio do OP na Câmara Municipal de Braga, para um leigo, é complicado ter a perceção do que é o OP.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara deve promover, ao máximo, este tipo de orçamento, dá-lo a conhecer e valorizá-lo, porque a Câmara, com o OP, fica a par das sugestões dos seus munícipes.

Os Presidentes da Junta de Freguesia são mediadores, porque as Juntas de Freguesia, enquanto entidade, não podem participar diretamente no OP. Pode ser solicitada por um grupo de moradores ou por uma associação, disponibilizar todos os meios para que os projetos, por eles apresentados, sejam dados a conhecer, e fazer com que se promova a votação desses projetos. O Presidente da Junta de freguesia, quer a melhoria das condições de vida dos seus fregueses.

O corpo técnico deve validar as propostas apresentadas, e ver quais as que “têm pernas para andar”, aquilo que pode ser realizado.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

São as mais elevadas.

- A população é mais urbana ou rural?

Mais urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Maior à esquerda, pois é mais participativa, mais próxima dos cidadãos.

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

Jovens.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

i. Os jovens ou os adultos

Jovens.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

O balanço é sempre positivo, desde que, seja aberto à participação da população, na escolha daquilo que pensa que é uma necessidade premente da população, penso que isso seja positivo.

Houve méritos, pois alguns projetos foram validados e estão a ser executados.

No ano zero, penso que os principais problemas foram os prazos. A altura em que este processo foi desenvolvido, a falta de informação e conhecimento, por parte da população, em relação a este tipo de projetos.

11. Sr. Luís Filipe Pedroso - Presidente da União de freguesias de Maximinos, Sé e Cidade.

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Antes de mais, começo por salientar a minha presença nas duas apresentações: OP 2014/15 e OP 2015/16, respetivamente.

O modelo adotado no ano zero de implementação do OP, tem por objetivo, a mobilização da população, no sentido de participarem, quer a nível da colocação de propostas, quer a nível de exercerem o direito de voto para as propostas desencadeadas pela candidatura de ISPSS, juntas de freguesia e igreja.

O objetivo do OP é fantástico, porque é a forma da população poder eleger e definir prioridades para as diferentes zonas do município.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

As candidaturas são submetidas na plataforma disponibilizada pela CMB para o OP. Depois de submetida, o proponente tenta mobilizar os cidadãos que lhe são mais próximos. Por exemplo, na junta de freguesia de que faz parte, mobiliza e apresenta a sua proposta através de panfletos porta-a-porta para apelar ao voto na sua proposta.

3. Como são comprovadas/validadas?

Através do maior número de votos. Desta forma, o Presidente da CMB, sustenta que as freguesias com maior dimensão, isto é, com maiores aglomerados populacionais, ganham

mais facilmente as propostas, ou seja, levam alguma vantagem sobre as freguesias/uniões de freguesias de menor dimensão, dando o exemplo da junta de freguesia de São Vítor, que é uma freguesia de maior dimensão, e ganhou o projeto “Duzentos anos de música no coração da cidade”. No entanto, salientou que, para além da dimensão, esta junta de freguesia colocou à disposição dos habitantes dois computadores, para que estes votassem no projeto.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Utilidade pública relativamente ao fim para o qual se destina. Deve ainda obedecer ao critério *preservação do património*, que pode ser material - a requalificação de um espaço -, e, imaterial - restauro de um órgão -, por exemplo, o órgão da Cividade é o órgão mais antigo da Península Ibérica.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Alteraria o modelo para um modelo no qual os cidadãos propõem as propostas, cabendo ao município selecionar apenas 10 projetos que, posteriormente, seriam votados. Teria um *budget* ideal de 2,5 milhões de euros, com o objetivo de por a população a trabalhar na iniciativa. Exemplo: *A Nossa Terra*.

No entanto, alguns políticos podem servir-se do OP como se servem da média para se promoverem.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara promove a iniciativa Orçamento Participativo, chamando os cidadãos ao palco de ação, no sentido de decidir e mudar o rumo das coisas.

Os Presidentes das Juntas de Freguesia vêem o OP como uma “porta aberta” para elegerem um projeto que esteja “debaixo de olho”. Neste sentido, os Presidentes da Junta de Freguesia estão, geralmente, “por trás” do processo, mesmo que seja uma iniciativa de uma paróquia. Por último, com base de que, o bem público seja uma realidade, têm um papel de mobilização dos fregueses a votarem nos projetos destinados à própria junta.

O corpo técnico avalia e executa as propostas.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Na opinião de presidente, quem vota normalmente, é quem possui menor grau de habilitações. Assim, uma proposta que tenha um cariz religioso, normalmente angaria votos da população que frequenta a própria igreja, por exemplo, na proposta do órgão da igreja São Vítor, quem votou em grande escala foram os paroquianos. Logo, apesar de a igreja ter um público bastante eclético, reconheço que a base é a população mais idosa e com menos estudos. É esse o grande público, daí a maior facilidade em mobilizar o voto. No entanto, quem propõe as propostas é quem tem mais habilitações.

- A população é mais urbana ou rural?

A mobilização junto da população rural é mais fácil, pois esta, por vezes, não sabe no que está a votar. Por exemplo, numa freguesia mais rural (a Freguesia de Padim da Graça, Parada, Sobreposta), em que toda a população conhece o Presidente de Junta de Freguesia, se este pretender angariar votos para uma proposta, basta-lhe andar com um computador e com uma *pen wi-fi*, a bater porta-a-porta, que recolhe todos os votos, num fim-de-semana. O Padre, também tem um papel de mobilização nas áreas rurais. Se, por exemplo, colocar um computador à saída da missa dominical, toda a gente vota com facilidade na proposta para a paróquia, e por sua vez, para a própria freguesia. Dadas as circunstâncias, quem vota, é mais a população rural. No entanto, quem apresenta as propostas sujeitas a votação é a população mais urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Não há diferença entre esquerda e direita, com reservas do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista, que, segundo o presidente, “Não gostam deste tipo de coisas”.

- Em termos etários, quem mais vota, são os jovens, os adultos, ou os idosos?

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem onde na sua opinião há maior participação, entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou idosos

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

Como tudo na vida, tem de se começar uma vez. O ano zero de OP em Braga foi lançado numa má altura (agosto), visto que, grande parte dos cidadãos estavam de férias.

O OP estava na linha programática de quem ganhou as eleições em Braga, e, como tal, tratou-se de uma questão de cumprir prazos. Também compreendo os *timings*. Evidentemente, ao fim de 37 anos do mesmo executivo, é difícil tomar o pulso e conseguir cumprir os prazos, porque, as coisas não andam tão depressa. Neste sentido, as coisas chegaram a uma situação que tinha de ser, mas repito, a altura não foi a melhor.

Quanto aos méritos, o OP trata-se de uma inovação, porque nunca tinha havido. Deu à população a ponta de uma esferográfica, para poder eleger um projeto para a sua freguesia.

Quem ganhou teve o condão de mobilização da população. Houve, para o efeito, ações de marketing muito importantes. Exemplo: a freguesia Padim de Graça elegia um projeto para a recuperação das azenhas, que é projeto local de interesse turístico. Não vai ser eleito, porque não tem força para tal.

Para a mobilização dos cidadãos, por um lado tinha o apoio da paróquia. O padre, ao fim da missa, dizia para os cidadãos votarem nos projetos para a freguesia. E por outro lado, tinha o presidente da Junta de Freguesia, também, a mobilizar nas ruas, logo, muitos cidadãos iam votar, porque o presidente disse para votarem. Isto trata-se de uma mobilização à força, e a democracia não se trata da mobilização à força.

Apesar da mobilização nas áreas rurais ser mais fácil, normalmente o que acontece, é que o número de votos, nunca vai ser superior ao das freguesias com maior dimensão e maior número de habitantes, pois são áreas de menor dimensão onde habitam poucos cidadãos.

Por oposto, na Junta de Freguesia de São Vítor, que é uma freguesia mais urbana, com um maior número de habitantes, é mais fácil com o voto de todos os cidadãos, ganhar um projeto. E mesmo que metade dos cidadãos não vote, a metade que votou é muito superior aos votos de uma freguesia de menor dimensão.

Embora a Câmara Municipal de Braga tenha investido muito em campanhas, desdobráveis, jornais e Facebook, hoje, se perguntar aos cidadãos o que é o OP, muitos não sabem do que se trata. Posto isto, o mesmo segmento que não votou no OP, não “liga” ao projeto.

12. Dr. Jorge Pereira, proponente de um projeto vencedor.

OP15/PROJ-034: Recuperação e revitalização de Moinho movido a água, em ruínas (Rio Este)

PROPOSTA ATÉ 500.000€

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

É um modelo com base em cinco ou seis áreas, património, parques de Jardins, etc. O meu projeto enquadra-se perfeitamente na área patrimonial, visto que, o moinho, é um legado patrimonial e sociocultural.

1. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Via digital, via internet. Houve um período em que, para apresentar as candidaturas, tínhamos de fazer uma breve descrição (sobre o conteúdo da proposta), e, depois, dar um título à proposta: “Recuperação e Revitalização do Moinho movido a água no Rio Este”.

2. Como são comprovadas/validadas?

Havia uma condição *sine qua non*: ser votante e residente no concelho de Braga. Qualquer cidadão podia apresentar uma proposta, não estava vedada a ninguém, nem a um autarca, um Presidente de uma Junta de Freguesia.

3. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Não estarem em vias de execução pela Câmara Municipal de Braga ou por parte da freguesia, e que não se enquadrem no projeto global da Câmara para a cidade. Exemplo, a CMB tem um plano para um determinado local, tem previsto iluminar o estacionamento, claro que a proposta não é validada.

4. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Estou de acordo com o modelo. Os portões da CMB e da Assembleia Municipal abriram-se à população desta forma. Claro está que, se as propostas foram aceites - como foi o caso da minha - tem de haver um trabalho grande, porque a votação é *on-line*. O votante tem de se inscrever na plataforma do OP e inserir as palavras-passe de acesso, quer para fazer a proposta, quer para votar.

5. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara tem o papel de aprovar o orçamento e inscrever a verba destinada ao OP no plano e no orçamento. Depois, é uma questão técnica, não tem nada de político.

O papel dos Presidentes da Junta de Freguesia não é muito importante no processo em si, visto que, não têm um papel ativo e preponderante na definição, elaboração, escolha e seleção das propostas. É apenas importante na fase de votação de propostas, para angariação, uso de influências e consciencialização dos cidadãos a votar numa determinada proposta que esteja enquadrada na sua freguesia. No meu projeto pude contar com o apoio do Presidente da Junta de Freguesia e os restantes membros da Junta e Assembleia, e não foi preciso pedir muito. No fundo, a mobilização geral tem de ser muito grande se quisermos conseguir os nossos objetivos. Exemplo, a freguesia de S. Victor.

O corpo técnico é preponderante na organização, calendarização, escolha e seleção de propostas.

6. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Proponente mais qualificado, nível superior. Quem vota, médio/alto.

- A população é mais urbana ou rural?

Urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Global, homogéneo. Não me apercebi de tendências políticas, nem de esquerda nem de direita.

- Em termos etários, quem mais vota, são os jovens, os adultos, ou os idosos?

Jovens.

6.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação entre:

i. Os jovens ou os adultos.

Jovens.

ii. Os jovens ou os idosos.

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos.

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

A minha proposta foi aprovada, logo, o balanço é muito positivo. O OP tem o mérito de abertura da CMB à sociedade. Porque as decisões são tomadas numa Assembleia Municipal ou numa Assembleia de Freguesia, que está ali reduzida aos deputados ou aos membros da Assembleia, que discutem e aprovam as propostas e as leis. No OP, houve uma abertura a todos os cidadãos, que também puderam apresentar propostas, e que se sabia, que se fossem as aprovadas, eram implementadas. Portanto, foi transparente.

Os problemas prendem-se com os prazos definidos quando há um curto espaço de tempo para apresentar propostas.

13. Padre Sérgio Torres – Proponente de um projeto vencedor.

OP15/PROJ-017: “Duzentos anos de música no coração da cidade”

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Só no ano passado é que percebi o que era o OP, nem sequer sabia que, no executivo Mesquita, havia um OP. Do que me pude aperceber do modelo de OP em Braga, foi que, em termos técnicos, desconheço a consulta do regulamento. Tudo o que diz respeito a questões camarárias, não tenho conhecimento. Sinceramente, quando falaram em OP, pensei que era algo *sui generis*. Pensei que a CMB tinha inventado uma coisa que ainda ninguém tinha inventado.

Quanto à proposta, eu preenchi os requisitos enquanto cidadão que trabalha em Braga. Na descrição, argumentámos dizendo que igreja é um imóvel de interesse público, e que, o órgão, é património disponível a todos, o órgão é cultura, logo, depois de reparado, queremos ter concertos com o coro italiano e com alunos de música da cidade. Ou seja, o órgão é uma mais-valia, para uso de todos, inclusive do conservatório e da Universidade do Minho, que tem escola de música. Temos, também, o objetivo de, quando a obra estiver concluída, fazer protocolos com várias entidades, para dar a oportunidade a quem estuda de poder fazer uso do órgão.

Relativamente à questão da “interferência” da igreja no processo, honestamente, na paróquia temos um público fiel, mas também houve muito trabalho. Assim, conjuntamente, nas vésperas de conclusão do OP, eu e um grupo de mobilização - cerca

de vinte pessoas -, chegámos a percorrer 7 a 10 km só na freguesia de São Victor. Distribuámos 14.000 folhas A5, em caixas de correio e carros, para divulgar o OP e o nosso projeto. Houve, também, divulgação através das redes sociais - Facebook -, na nossa página, por *e-mail* - através da minha rede de contactos -, e, no Centro Social da paróquia que tem Creche ATL e serviço de apoio domiciliário.

Também em várias paróquias, por exemplo, na freguesia de Priscos (o projeto vencedor “mais Natal – Priscos” - projeto N° OP15/PROJ-065), o padre sugeriu ao grupo do projeto, que fizesse a mobilização porta a porta.

Visto que, não houve voto presencial, tal como previsto no regulamento, nós colocámos um computador e mobilizamos as pessoas. Facilitamos a vida a muita gente que tinha interesse em votar, nomeadamente, as pessoas com mais de sessenta anos, os info-excluídos que queriam ajudar, e votar. Então, aqui na paróquia, as pessoas deslocavam-se e mostravam a intenção de votar. Normalmente os paroquianos votavam na hora, facultavam os dados pessoais, e, depois, criávamos o correio eletrónico. Mas com o passar do tempo e com a difusão do projeto, houve uma maior afluência. Em muitos casos, não conseguíamos responder na hora à solicitação, porque não havia recursos humanos suficientes para fazer o registo. Os paroquianos deixavam os dados pessoais para depois votarmos. Não perguntávamos em qual dos projetos queriam votar, porque era óbvio que, ao se deslocarem até nós, é porque tinham seguramente intenção de votar no nosso projeto.

Chegou-me também aos ouvidos que muitos proponentes também agiram do mesmo modo que nós. Ou seja, perceberam que o sistema de votação não está nem de longe nem de perto afinado. Não haviam pessoas a bater porta-a-porta, a recolher dados pessoais. Mal por mal, no nosso caso, os paroquianos é que se deslocavam até nós para votar.

Pude, ainda, obter informação através de duas pessoas da paróquia que me ajudaram a fazer a candidatura, e que, posteriormente, foram às sessões de esclarecimento. Transmitiram-me que era possível fazer alterações, mesmo depois de a candidatura já ter sido entregue. No meu caso, eu não sabia que tinha de colocar o montante, e isso, era necessário para fazer o restauro. Ou seja, em muitos casos dava para pedir novamente a candidatura para a melhorar e aperfeiçoar, e são coisas que não diziam no regulamento.

Na Junta de Freguesia do São Victor, também me informaram que as pessoas iam lá para votar no nosso projeto. Nós pedimos à junta para colocar lá o nosso cartaz apenas, não pedimos para mobilizar para o nosso projeto, porque havia mais projetos para a freguesia.

Se houvesse possibilidade de voto presencial, nós iríamos pegar no autocarro do centro social para que os paroquianos votassem no projeto. Claro que não coagíamos ninguém.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Através da Internet, *on-line*.

3. Como são comprovadas/validadas?

As candidaturas são validadas pelo corpo técnico de acordo os valores. Reparei, posteriormente, na fase de aprovação das candidaturas, e, depois, no período de reclamações. Vi que no sítio do OP apareciam alguns critérios, como, por exemplo: “este projeto não foi aprovado porque excede o valor, está fora do âmbito”.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Um dos critérios que achamos essencial foi ser o bem público, isto é, estar ao serviço de todos. Foi nessa base que desenvolvi o meu projeto.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Eventualmente, apontaria correções a este.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico)

O grande rosto do OP foi a CMB em si como um todo, depois, o coordenador. Mesmo nas sessões de esclarecimento do OP, quem lá estava era o coordenador Eduardo Jorge Madureira.

O Presidente da Câmara penso que, só participou no final, para dizer os resultados.

O corpo técnico estaria mais ligado a questões da Câmara, como às engenharias e à arquitetura, mais do que propriamente, a outros assuntos.

Os Presidentes das Juntas de Freguesia, considerando que é uma iniciativa dos cidadãos, não tinham de intervir no processo. A essência do OP é que o processo dos cidadãos.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Dos cinco projetos que ganharam, três dos participantes, são padres. Quem propõe, tem um nível médio/superior, enquanto que, quem vota, é mais heterogéneo. Nós temos aqui gente analfabeta.

- A população é mais urbana ou rural?

A população é mais urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

O grau de abertura à participação em termos ideológicos é maior mais à direita.

- Em termo etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

Quanto ao balanço, suponho que, para nós, naturalmente, é positivo, porque vencemos. Com a divulgação que fizemos, acabámos por fazer um “favor” à CMB, muita gente ficou “com o ouvido atento” para o que é o OP.

Nós fizemos 14.000 papéis, ou seja, 14.000 pessoas ficaram mais atentas e informadas acerca do que era OP. Agora, vamos ver o “fruto” que irá advir.

Os méritos deram a possibilidade aos cidadãos, de terem, também, a oportunidade de apresentar e escolher algumas obras que estejam ao serviço da comunidade. Através do OP, os cidadãos passam a ser mais ativos, isto é, participam ativamente, pois é de cidadania que o OP se trata.

Quanto aos problemas, penso que, estão ligados à questão da votação. Seria necessário, para evita-los, existir votação presencial em algumas Juntas de Freguesia, na Câmara Municipal, em, pelo menos, algumas zonas.

14. Professora Agostinha Fernandes – Projeto aprovado no Agrupamentos Dr. Francisco Sanches.

Projeto Orçamento Participativo Escolar: “Reconhecer - decidir – agir”

PROPOSTA até 75.000€

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Desconheço. Percebemos o OP através do Regulamento.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

São solicitadas e apresentadas por *e-mail*, até Setembro. Foi complicado fazer a candidatura, uma vez que, o prazo definido para o OP Escolar foi reduzido e solicitado no período de férias dos alunos.

3. Como são comprovadas/validadas?

Têm de obedecer aos requisitos do montante estipulado, todavia, dada a celeridade do processo em termos de prazo, é difícil.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

Têm de obedecer aos requisitos do montante estipulado, todavia, dada a celeridade do processo em termos de prazo, é difícil.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou, na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

Não havia tradição na área. Até para a escolha das candidaturas, julgo que, de maneira geral, as escolas não estavam preparadas. O projeto da escola foi apresentado numa base de reciprocidade. A rádio da escola está sempre à disposição.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico)

O Presidente da Câmara incentiva e divulga o projeto.

Os Presidentes das Juntas de Freguesia, enquanto entidade, não podem apresentar candidaturas, no entanto, devem mobilizar os cidadãos, e, no caso do OP escolar, deviam apoiar as escolas.

O corpo técnico, o coordenador do OP, Dr. Eduardo Jorge Madureira, nunca veio à escola. Após as candidaturas, sei que cabia ao responsável técnico da CMB fazer o enquadramento do projeto.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Mais elevado.

- A população é mais urbana ou rural?

A população é mais urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

Mais à esquerda.

- Em termos etários, quem mais vota são os jovens, os adultos ou os idosos?

Adultos.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

O balanço é positivo. Apesar de tudo, os méritos do processo prendem-se com a possibilidade que é dada às escolas (professores, alunos e toda a comunidade escolar) para definir algumas das prioridades existentes. O resultado disso, é atualmente dispormos de uma escola mais acessível.

Os problemas sentidos foram a nível de prazos. Deviam ter sido solicitadas as candidaturas no tempo letivo, para haver uma maior participação dos alunos. Para a preparação da candidatura, aproveitámos a informação que tínhamos de atividades realizadas com os alunos em sala de aula, e aplicámos ao contexto OP.

15. Dr. João Catalão – proponente de um projeto não aprovado.

Projeto: Jardins de duas páginas

Tema da dissertação:

Processo de adoção e implementação do Orçamento Participativo – o caso das cidades de Guimarães e Braga.

Objetivos gerais:

É nosso objetivo com esta entrevista aferir qual o impacto que a participação tem na vida dos cidadãos e traçar o perfil do cidadão votante no projeto OP nas cidades de Braga e Guimarães. Neste sentido escolhemos focar esta entrevista nos aspetos mais relevantes para a nossa investigação sobre os quais vão incidir as perguntas que se seguem.

1. Qual o modelo escolhido para implementação do OP? Quais os motivos para a escolha?

Existem vários modelos de OP, como, por exemplo, o modelo de Valença, que traduz um evento marcante para a cidade. Sim, tenho conhecimento do modelo de OP para Braga, é um modelo mais plural. Eu acho interessante a abertura da CMB à participação dos cidadãos, bem como, a divisão por áreas, para contrariar a máquina de mobilização, isto é, a máquina montada pelo proponente no sentido de angariar o maior número possível de votos.

Ainda relativamente à mobilização, é necessário reforçar o mecanismo de controlo de votação, para diluir esses efeitos. Muitos cidadãos, não conseguiram participar no projeto, porque não conseguiam distinguir, o que é realmente da competência da Câmara, ou não. Por exemplo, na primeira sessão do OP 2015 - na União de Freguesias de São José de São Lázaro e São João do Souto - verifiquei que, existiam dúvidas, acerca da distinção entre o que pode ser definido enquanto espaço público ou privado. Relativamente ao projeto N° OP15/PROJ-066 - “BANG”, fiquei com dúvidas que preenchesse os requisitos.

2. Como são solicitadas/apresentadas as candidaturas?

Divulgação do OP em sítios, assembleias Participativas e panfletos, como foi o caso da Junta de freguesia de S. Victor. Neste novo ano de OP em Braga, a votação, também pode ser presencial.

3. Como são comprovadas/validadas?

As candidaturas são comprovadas em duas fases. Numa primeira fase, a pessoa tem de ser elegível como cidadão votante (maior de 18 anos, residente, estudante, ou trabalhador em Braga). Na segunda fase, o projeto tem de ser elegível.

4. Quais os critérios que devem cumprir para serem validadas?

As propostas devem cumprir critérios a nível de qualidade dos projetos, e a nível de benefícios para a população.

5. Está de acordo com o atual modelo de OP, ou na sua opinião, há algum modelo que se ajuste melhor às necessidades do município?

O modelo é adequado desde que tenha algumas correções.

6. Qual o papel dos diferentes atores políticos e técnicos?

(refiro-me aos Presidente da Câmara, Presidentes das Juntas de Freguesia, e ao corpo técnico).

O Presidente da Câmara não tem nenhum papel no processo, por isso, foi contratada uma pessoa para trabalhar no projeto OP. Tanto é que, chamaram uma pessoa da oposição para assumir a coordenação do projeto - o Dr. Eduardo Jorge Madureira -, mas, foi uma segunda opção. Porque a pessoa nomeada por Ricardo Rio foi, Inês Barbosa - candidata às últimas eleições pelo *Cidadania em Movimento* -, que rejeitou o convite.

Os Presidentes da Junta de Freguesia não deviam ter um papel no processo, a não ser, na divulgação do mesmo.

O Corpo Técnico tem o papel de considerar se uma proposta se enquadra nas definições do OP.

7. Qual o perfil de quem participa relativamente:

- Grau de habilitações;

Muito diversificado. Quem apresenta as propostas é quem tem maior nível de escolaridade e que se mostra mais interveniente na sociedade. No entanto, quem vota, tem menos habilitações.

- A população é mais urbana ou rural?

A população é mais urbana.

- Ao grau de abertura à participação em termos ideológicos, é maior mais à esquerda ou à direita?

À esquerda.

- Em termos etários, quem mais vota, são os jovens, os adultos, ou os idosos?

É heterogéneo.

7.1. Estabelecendo uma comparação, em cada um dos grupos que se seguem, onde, na sua opinião, há maior participação entre:

i. Os jovens ou os adultos

Adultos.

ii. Os jovens ou os idosos

Jovens.

iii. Os adultos ou os idosos

Adultos.

Braga:

Qual o balanço que faz do ano zero de implementação do OP? Quais os principais méritos do processo em Braga? Quais os principais problemas sentidos?

No meu ponto de vista, os méritos são a abertura de um novo direito muito válido, que é importante para todos os cidadãos.

Balanço positivo com críticas em relação a três fatores: a falta de definição no âmbito camarário, a forma como a mobilização foi feita por alguns proponentes, a falta de divulgação pela CMB, e, por último, os meios de comunicação, pois estiveram pouco envolvidos no processo.

Relativamente aos problemas, sinto que o OP foi deturpado com facilidade, e neste sentido, há a necessidade de mecanismos de controlo. Faço, também, uma crítica: as 136 propostas, quando ficaram sujeitas a votação, deixaram de estar identificadas com o nome do proponente.

Por último, na minha opinião, o proponente do projeto, não devia ser o responsável pela mobilização.