

**Orçamento Participativo como Instrumento de Gestão Democrática e Participativa:
Caso do Município de Mirandela**

Tópico de inclusão temática: H. Setor público e não lucrativo

Resumo:

O presente estudo propôs-se a analisar a funcionalidade do Orçamento Participativo no município de Mirandela, enquanto instrumento de gestão democrática e participativa.

Procurou-se identificar o processo de definição para a implantação do OP no dito município, bem como constatar a efetividade da realização das ações previstas no Orçamento Participativo pelo órgão executivo.

A abordagem adotada foi qualitativa por meio de pesquisa bibliográfica, documental e com recurso a entrevista.

Os resultados permitiram identificar que o volume de recursos destinado ao Orçamento Participativo de Mirandela correspondeu a 150.000 euros, composto de recursos próprios. Além disso, foi possível identificar o enfoque prioritário inicialmente dado pelo município aos idosos, jovens e crianças. Por outro lado, também foi identificado por meio da pesquisa que, os investimentos relativos as propostas vencedoras, no processo de 2016, ainda não foram realizados devido ao Plano de Saneamento Financeiro a que o município ficou sujeito.

A contribuição teórica da pesquisa consiste em reunir o espectro orçamentário e financeiro que afeta diretamente o Orçamento Participativo e, empiricamente, com a identificação do volume, a origem e os critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Democracia, Mecanismo de Participação, Instrumento de Gestão.

ABSTRACT

This study analyzes the functionality of the Participatory Budget in the municipality of Mirandela as an instrument of democratic and participatory management. We sought to identify the process of definition for the implementation of participatory budgeting in this municipality, as well as to verify the effectiveness of the implementation of the actions set forth in the Participatory Budget by the executive (government).

The approach adopted was qualitative, by means of bibliographic and documental research and interviews.

The results identified that the volume of resources allocated to the Mirandela Participatory Budget amounted to 150,000 euros, made up of own resources. In addition, it was possible to identify the priority focus initially given by the municipality to the elderly, youth and children. On the other hand, it was also detected through the survey that the investments related to the winning proposals in the 2016 process have not yet been made due to the Financial Sanitation Plan. The theoretical contribution of the survey consists of gathering the budgetary and financial spectrum that directly affects the PB and empirically with the identification of the volume, origin and criteria previously defined for the distribution of the resources.

Keywords: Participatory Budgeting, Democracy, Participation Mechanism, Management Instrument.

Autores:

Sónia P. Nogueira (sonia@ipb.pt) - **autor de contato**

Instituto Politécnico de Bragança, Av. 25 de Abril, Lote 2, 58370-202, Mirandela, Portugal

Centro de Investigação em Ciência Política

Lucas Maciel (lucasprmaciel@gmail.com)

Universidade Tecnológica do Paraná, Av. 7 de Setembro, 3165, 80230-901, Curitiba, Brasil

Os autores autorizam expressamente a publicação do texto completo da comunicação.

1. INTRODUÇÃO

A democracia representativa tradicionalmente conhecida no mundo contemporâneo carregado de desafios não tem inspirado a confiança das pessoas, uma das consequências deste fator é o aumento da abstenção eleitoral, com evidências preocupantes nos países europeus, em especial na França, Inglaterra e Portugal, decorrente da desconfiança nas instituições e na classe política (Dias & Allegretti, 2009).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) possui matéria relativa à participação cidadã, além do sufrágio universal, abordando aspectos inerentes a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas. As mudanças decorrentes da revolução de 25 de abril de 1974 foram essenciais para a ampliação dos espaços participativos estabelecidos na Carta Magna (Gurgel, 2013).

De acordo com Bobbio (1986), os espaços de participação precisam ser ampliados ao ponto de se tornarem um processo natural integrado ao cotidiano das pessoas; ser um país democrático estaria relacionado a garantir e ampliar a quantidade de espaços democráticos. Neste contexto, o Orçamento Participativo (OP), como instrumento de participação, tem sido um dos dispositivos com maior destaque, promovendo o envolvimento das pessoas comuns nas decisões sobre a destinação do gasto público e colaborando para solucionar a crise de representação democrática (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012).

Os recursos financeiros são objeto de constante disputa de interesses, uma vez que são limitados, inserem o orçamento na posição central do direcionamento dos serviços públicos, representando um instrumento pragmático e simbólico (Dias & Allegretti, 2009).

O OP tem demonstrado ser um instrumento importante para a democratização das cidades. Cada vez mais, municípios têm adotado o mecanismo, com diversas variações locais (Cabannes, 2009).

A experiência da cidade de Porto Alegre (capital do Estado do Rio Grande do Sul), no Brasil, em 1989, foi o marco pioneiro do OP, tendo-se propagado pelo país, pela América Latina e, em seguida, por todo o mundo (Dias, 2008; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012). De acordo com os dados apresentados pelo Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos (2019), as experiências de OP no Brasil correspondiam 436 iniciativas locais no ano de 2016 (Dias, Enríquez, & Júlio, 2019).

Portugal também foi influenciado por esta dinâmica. A experiência pioneira ocorreu em Palmela, no distrito de Setúbal, no ano de 2002 (Dias, 2008; Carvalho, 2014). Em seguida houve a propagação por outras cidades do país, dos 308 municípios Portugueses, 70 já haviam realizado pelo menos uma experiência de OP entre 2002 a 2014, totalizando 177 processos de participação concretizados (Silva, 2017). Neste âmbito, Lisboa foi a primeira capital da Europa a implantar o OP, no ano de 2009 (Cabannes, 2009).

Neste contexto, o município de Mirandela, localizado no distrito de Bragança, aprovou por meio da sua Câmara Municipal, em reunião ordinária, realizada em 23 de março de 2015, o compromisso de instaurar o OP como um mecanismo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais.

O presente estudo propõe-se a analisar a funcionalidade do OP no município de Mirandela, enquanto instrumento de gestão democrática e participativa.

O presente estudo consiste em investigar OP, sob a perspectiva da dimensão orçamentária e financeira, no intuito de responder qual o reflexo do OP sobre o orçamento e as finanças locais do município de Mirandela?

A pesquisa justifica-se do ponto de vista teórico ao procurar reunir a dimensão orçamentária (financeira) em torno do OP de um município português, identificando os principais aspectos financeiros em torno do referido mecanismo.

O trabalho em questão pretende contribuir teoricamente elencando o espectro orçamentário e financeiro que afeta diretamente o processo do objeto de estudo. Pretende ainda contribuir empiricamente com a identificação do volume de recursos discutido durante o OP, a origem dos recursos disponíveis para o OP, os critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos, o impacto sobre a arrecadação fiscal e a percentagem das demandas da cidade apresentadas durante o OP que se concretizou em obras ou serviços.

Além da introdução, o trabalho está estruturado em outras quatro seções. A próxima seção trata do enquadramento teórico, caracterizando aspectos em torno do objeto de estudo. A terceira seção trata da metodologia da pesquisa. Na quarta seção são discutidos e analisados os dados obtidos. Na quinta seção apresentam-se as conclusões.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Aspectos relevantes para o embasamento da pesquisa são apresentados na seção de enquadramento teórico. Assim, será abordado a definição do OP considerando a vasta diversidade de experiências difundidas e os aspectos comuns que possibilitam uma proximidade entre as relações complexas e os objetivos almejados pelo mecanismo de participação. O item seguinte trata dos aspectos em torno da dimensão orçamentária (financeira) do OP.

2.1. Orçamento Participativo

Os mecanismos de participação cidadã são fundamentais para o enfrentamento da complexidade crescente de demandas sociais, diminuição constante do investimento público e o reestabelecimento da confiança na política; a ampliação do papel dos cidadãos nas decisões, muitas vezes é a única forma de compensação para baixa legitimidade eleitoral e a contenção dos protestos e conflitos (Allegretti & Herzberg, 2004).

As políticas públicas e os serviços municipais afetam diretamente a vida das pessoas, participar das decisões do município, representa poder atuar nas áreas essenciais, tais como, educação, transporte, habitação; assim, a cidade representa a melhor unidade para implantar os mecanismos de participação cidadã (Trincão, 2012). Neste contexto, o OP refere-se a um mecanismo paradigmático e mais interessante do que os demais, pois aborda a dinâmica complexa em torno da relação da decisão política, dos técnicos da Administração Pública e da autonomia da organização social (Dias & Allegretti, 2009).

As experiências de OP possuem uma enorme diversidade, iniciando pelas diferenças de escalas, sob a perspectiva do território e da população; podem ser inframunicipais ou ocorrer em uma região, algumas em territórios com cerca de 2 mil habitantes, também ocorrem em grandes metrópoles, sua expansão exponencial sugere que seja um fenômeno irreversível e necessário para o desenvolvimento da democracia e o aumento da credibilidade na atividade política (Dias, 2008).

A vasta diversidade de experiências difundidas em realidades diferentes torna difícil uma definição única e consensual para a noção de OP (Costa, 2014; Dias & Allegretti, 2009; Lüchmann, 2014). Entretanto, existem aspectos comuns que possibilitam uma proximidade entre as relações complexas e os objetivos almejados que envolvem este mecanismo de participação (Dias, 2008).

Na opinião de Cabannes (2009), o OP é “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”.

No intuito de criar uma referência, Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) estabeleceram um conjunto mínimo de critérios para definir uma experiência de OP, os quais são:

1. A dimensão financeira e ou orçamentária deve ser discutida (o OP lida com recursos escassos).
2. O nível municipal deve estar envolvido ou um distrito (descentralizado) com órgão representativo eleito e algum poder na Administração Pública.
3. O processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de OP).
4. O processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros ou fóruns específicos.
5. Deve haver algum grau de prestação de contas com relação aos resultados.

De acordo com o portal eletrônico relativo ao OP do município de Mirandela¹, o OP é um mecanismo de participação cívica (cidadã), uma ramificação da democracia participativa, propulsor da participação direta dos cidadãos, que se consubstancia numa ‘nova’ forma de governação que consiste, nomeadamente:

- a) na identificação, por parte dos cidadãos, dos problemas e das necessidades locais;

¹ Portal eletrônico relativo ao Orçamento Participativo do Município de Mirandela. Disponível em: <http://orcamentoparticipativo.cm-mirandela.pt/>. Acesso em dezembro de 2019.

- b) na definição das suas prioridades;
- c) na implementação de projetos, assim como;
- d) na sua monitorização e avaliação.

Conforme Cabannes (2009), o OP é um instrumento para ordenar as prioridades sociais e promover justiça social, uma vez que os cidadãos deixam de ser observadores e passam a protagonistas da Administração Pública. Quando as pessoas participam ativamente do processo definindo prioridades, podem melhorar a sua qualidade de vida (Cabannes, 2009). Segundo o mesmo autor (2009), todas as regiões que participam do processo se beneficiam, como os recursos são limitados, comparativamente os setores mais organizados tem maior probabilidade de obter benefícios; além disso, podem fiscalizar por meio do controle e do monitoramento da execução do orçamento.

Sob a perspectiva dos possíveis benefícios para Administração Pública, Cabannes, (2009) sugere que o OP:

- (1) Aumenta a transparência da Administração Pública e a eficiência dos gastos públicos;
- (2) Incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público;
- (3) Exige maior prestação de contas aos líderes e gestores públicos;
- (4) Permite a priorização coletiva e a cogestão de recursos;
- (5) Gera maior confiança entre o governo e a população;
- (6) Cria uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalece o tecido social.

A experiência pioneira na cidade de Porto Alegre foi o resultado de uma série de processos, incluindo a medidas adotadas no topo da administração (*top-down*) e outras ocorridas nas bases (*bottom-up*). O processo teve um caráter pragmático tendo sido uma invenção institucional com

o objetivo de incluir o cidadão comum na decisão sobre a alocação do recurso público no nível local e com controle em todos os níveis (Sintomer *et al.*, 2012).

2.2 Dimensão Orçamental (ou financeira) do Orçamento Participativo

Segundo Cabannes e Baierle (2004), o OP é um mecanismo composto por múltiplos dimensionamentos, conforme elencando no relatório da rede URB-AL nº 9². Assim, é possível analisar as experiências de OP com base em quatro dimensões, as quais são: orçamental (ou financeira); participativa; normativa e jurídico-legal; e territorial.

Na cidade de Porto Alegre até o ano de 2004, 100% do orçamento foi considerado participativo, uma vez que o Conselho do Orçamento Participativo, por meio de delegados eleitos, analisava e comentava todo o orçamento no período anterior ao envio a Câmara Municipal³; nas assembleias com a participação da população eram debatidos 100% dos recursos destinados ao investimento (Cabannes, 2009).

Sob a ótica da definição dos valores e percentuais do orçamento destinado a discussão no processo de OP, existem duas realidades, as autarquias que os identificam e outras que não o fazem (Cabannes, 2009; Cabannes & Baierle, 2004; Dias, 2008):

1. Autarquias que identificam as verbas do OP, dividem-se em duas situações: as que a definem previamente, balizando o debate do OP, e as que a definem depois do processo, partindo das solicitações da população e dos recursos obtidos pela autarquia. No Brasil, o OP representa entre 2% e 10% do orçamento.

² O programa URB-AL é uma iniciativa descentralizada de cooperação da Comissão Europeia que objetiva a aproximação de cidades, entidades e coletividades locais da América Latina e União Europeia por meio da troca de experiências de políticas urbanas. A rede URB-AL 9 tem como objetivo proporcionar um processo permanente de troca e aprofundamento de experiências entre governos locais latino-americanos e europeus pela socialização, sistematização e implementação das melhores experiências no âmbito do financiamento local e de práticas de democracia participativa. O resumo executivo do documento base, disponível em http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/resumo_docbase_pt_res.pdf. Acesso em dezembro de 2019.

³ No Brasil, a Câmara Municipal corresponde ao poder legislativo local responsável por aprovar o orçamento.

2. Autarquias que não identificam as verbas postas em discussão, também se dividem em duas situações: as autarquias que definem valores percentuais do orçamento para colocar à discussão e as que não o fazem. Nestes casos e de uma forma global, as verbas para o OP são muito simbólicas, o que quase sempre corresponde a valores inferiores a 2% do orçamento total.

Em relação a um valor percentual ideal do orçamento a ser submetido a discussão pública, depende do contexto local, principalmente da vontade política e do nível de pressão realizada pelos cidadãos (Cabannes, 2009).

Sobre a relação entre o OP e a arrecadação fiscal, a maioria das cidades pesquisadas, no relatório da rede URB-AL nº 9, indicaram que o processo de OP obteve o acompanhamento do aumento da arrecadação fiscal e a diminuição da inadimplência (Cabannes & Baierle, 2004). Os motivos apresentados e confirmados em campo, dizem respeito a transparência da gestão pública resultante do OP, uma vez que o processo tende a alterar a cultura dos cidadãos em relação a fiscalização (Cabannes & Baierle, 2004).

A respeito da origem dos recursos, normalmente o valor a ser debatido no OP provem do orçamento global (orçamento de investimento), em algumas experiências na América Latina ocorreram casos de percentagem dos recursos serem por meio de transferências do Governo central (Cabannes, 2009).

O OP envolve diversos custos e recursos para o governo local. Neste contexto, o autor sugere que, para implantar o OP adequadamente, são necessários os seguintes recursos: a) funcionários municipais comprometidos e formados para implementar o processo, com disponibilidade para trabalhar à noite e aos fins de semana; b) uma rede de transporte que cubra todos os bairros e que permita transportar os funcionários, para além do transporte que deve servir aqueles que moram longe e que queiram participar nas reuniões do OP; c) amplos recursos de comunicação que possibilitem a partilha de informação com o público; d) recursos humanos que garantam a

análise técnica e económica do processo, bem como estudos de viabilidade das propostas que enquadram as necessidades prioritizadas; e) formação dos funcionários da autarquia e dos cidadãos, particularmente os delegados que devem no âmbito do OP imputar qualidade e agilidade ao processo (Cabannes, 2009).

O OP gera inúmeras oportunidades de aprendizagem para todos os envolvidos, sejam políticos, técnicos ou cidadãos, tanto em relação aos problemas, quanto as potencialidades do município; permite a população perceber melhor como funciona o orçamento municipal, as competências da Administração Local, as limitações financeiras e a necessidade de fazer escolhas relativas aos investimentos de acordo com o momento (Dias, 2008).

3. METODOLOGIA

A pesquisa científica se baseia em procedimentos que viabilizam a confiabilidade dos resultados produzidos (Prodanov & Freitas, 2013). Assim sendo, as pesquisas possuem diferentes tipificações conforme a sua abordagem.

Quanto a abordagem, esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, este tipo de trabalho se concentra na compreensão e explicação de um grupo social ou de uma organização (Gerhardt & Silveira, 2009), no caso em questão representado pela busca do entendimento da dimensão orçamentária (financeira) relativa ao OP do município de Mirandela.

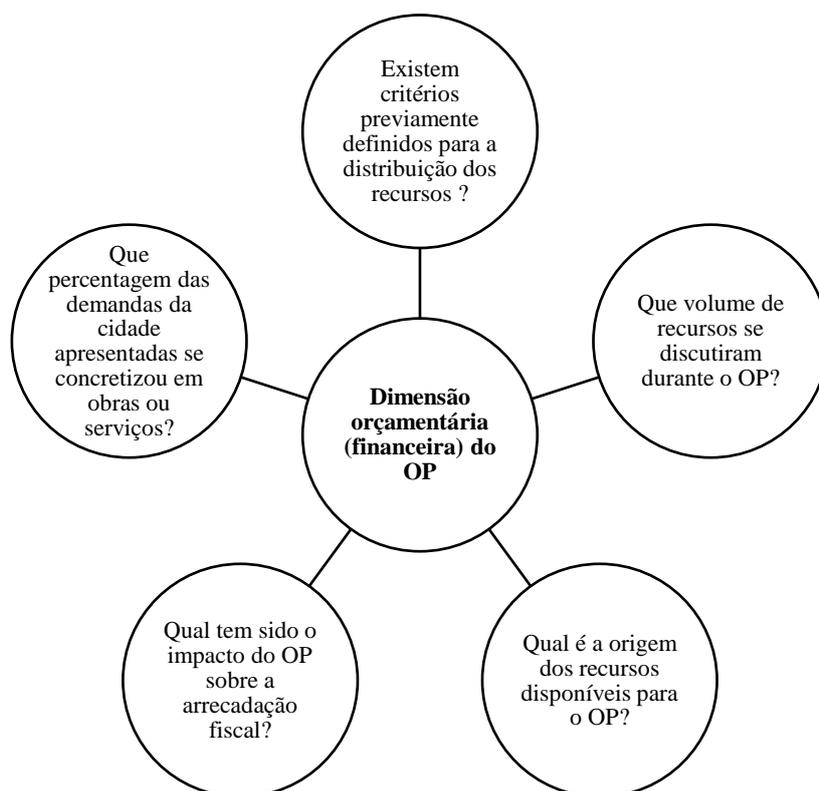
Quanto aos procedimentos foi adotada a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é realizada por meio de material já constituído, a exemplo de livros e artigos científicos, parcela dos estudos exploratórios pode ser constituídos desse tipo de procedimento; exemplo característico desse tipo de pesquisa são aquelas que analisam diversos posicionamentos em torno de um problema (Gil, 2002).

A pesquisa documental, geralmente, constitui um fim em si mesma, possui objetivos específicos e se utiliza de uma variedade de fontes, tais como: relatórios, fichas, mapas, formulários, entre outros (Gil, 2002). A pesquisa bibliográfica tem por insumo o trabalho de diversos autores sobre uma determinada área e a pesquisa documental é realizada por meio de materiais que não receberam tratamento analítico (Gil, 2008).

Entre os principais documentos analisados estão o orçamento da receita e da despesa, o Plano Plurianual de Investimentos (PPI), o Plano de Atividades Municipal (PAM), as Grandes Opções do Plano (GOP) e o Regulamento do OP do município de Mirandela, aprovado em sessão da Assembleia Municipal de Mirandela de 30 de abril de 2015. Os documentos analisados correspondem ao período seguinte a aprovação do Regulamento do OP do município.

O enfoque da pesquisa acerca da experiência de OP foi baseado nas orientações dos autores Cabannes e Baierle (2004), contidas no relatório da rede URB-AL nº 9, especialmente a abordagem relativa à dimensão orçamentária (financeira) do processo (Figura 1).

Figura 1. Questões relativas dimensão orçamentária (financeira) do OP.



Fonte: adaptado de Cabannes & Baierle (2004).

Além da pesquisa documental e bibliográfica foi realizada uma entrevista por pauta com certo grau de estruturação e guiada por uma relação de pontos de interesse (Gil, 2008) relativos ao OP do município Mirandela explorados ao longo do seu curso. A entrevista foi realizada com um vereador membro da Câmara Municipal de Mirandela. A entrevista teve a duração média de 1 hora. Teve por objetivo a obtenção de respostas que não estavam disponíveis no portal do OP do município.

A escolha da dimensão orçamental (ou financeira), se pauta no fato do processo de OP, sob esta perspectiva, permitir aos cidadãos o conhecimento relativo ao orçamento público, a limitação

dos recursos e a necessidade optar por investimentos. A opção pelo município de Mirandela é relativa ao fato deste município já ter tido alguma experiência com o OP.

4. RESULTADOS E ANÁLISE

A partir do roteiro proposto por Cabannes e Baierle (2004), para experiências de OP e no intuito de responder a pergunta de investigação, esta seção foi organizada em cinco itens que abordam a dimensão orçamentária (financeira) relativa ao OP do Município de Mirandela (OPMM).

a. Implantação do Orçamento Participativo

Por meio do Regulamento de Participação Cívica em 23 de março de 2015 e em Sessão da Assembleia Municipal de Mirandela de 30 de abril de 2015, o município de Mirandela assumiu o compromisso de implantar o OP como um processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais⁴.

Conforme o artigo 4º do Regulamento do OPMM relativo ao “Modelo de Participação”, o OPMM tem carácter deliberativo e os participantes podem apresentar propostas e votar as que consideram prioritárias, até ao limite orçamental estabelecido.

De acordo com o artigo 5º, correspondente a “Componente Orçamental”, do Regulamento do OPMM:

1. Ao OPM é atribuído um montante anual a definir anualmente pelo órgão executivo;
2. A Câmara Municipal de Mirandela compromete-se a cabimentar as propostas nas Grandes Opções do Plano e Proposta de Orçamento para os anos subsequentes ao ano da respetiva votação e a submetê-los à aprovação da assembleia municipal.

O artigo 6º do mesmo regulamento trata dos ciclos do OP que são divididos em dois, a saber:

⁴ Nos termos do Regulamento do OPMM, disponível em: http://orcamentoparticipativo.cm-mirandela.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=29011. Acessado em dezembro de 2019.

a) Ciclo de definição orçamental: procedimento de apresentação de propostas, de análise técnica e de votação pelos municípios;

b) Ciclo de execução orçamental: consiste na concretização das propostas aprovadas e na sua entrega à população.

No nº 1 do artigo 12º do Regulamento do OPMM, intitulado “Elegibilidade e Exclusão das propostas”, “são consideradas elegíveis as propostas que cumulativamente reúnam as seguintes condições”, entre as quais na alínea c) consta que “não ultrapassem os 12 meses de execução”. Além disso, considerando a dinâmica do processo, consta no artigo 1º que os procedimentos e os resultados alcançados por cada edição do OPMM serão avaliados anualmente, devendo ser sempre introduzidas as alterações que contribuam para o seu aperfeiçoamento.

b. Volume e origem dos recursos disponíveis

No sítio eletrónico do OPMM está disposto que o montante global do OPMM para o ano de 2016 é de 150.000 euros composto de despesas de investimento ou de capital repartidas da seguinte forma⁵:

a. 50.000 euros – OP Perímetro Urbano (Freguesias de Mirandela e Carvalhais);

b. 50.000 euros – OP Rural (Restantes Freguesias e Uniões de Freguesias);

c. 50.000 euros – OP Juventude.

No documento denominado Grandes Opções do Plano e Orçamento (GOP) – 2016⁶ consta a identificação dos valores totalizando 150.000 euros, conforme o quadro a seguir.

⁵ Sítio eletrónico do OPMM, disponível em: http://orcamentoparticipativo.cm-mirandela.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=28994. Acessado em dezembro de 2019.

⁶ Grandes Opções do Plano – 2016, disponível em: <https://www.cm-mirandela.pt/pages/962>. Acessado em dezembro de 2019.

Quadro 1. Dados do OP em GOP e Orçamento – 2016.

Descrição	GOP 2016	Orçamento 2016
Objetivo	2.5.2.	4.3.
Código da Classificação Económica	0102/070115	0102/020121
Código/Ano/Nº do Projeto/Ação	02 2016 I 24	01 2016 A 7
Descrição	OP 2016	OP 2016
Forma de Realização	-	-
Fonte de Financiamento	-	-
Responsável	OA	OA
Datas (Início/Fim)	01/01/2016	01/01/2016
	31/12/2016	31/12/2016
Realizado (Pagamento até 1/10/2015 / Pagamento Previsto de outubro a dezembro)	-	-
	-	-
Despesa (Previsão) Ano em curso (Financiamento) - Total /Definido	100.000,00 €	50.000,00 €
Despesa (Previsão) 2017	-	-
Despesa (Previsão) 2018	-	-
Despesa (Previsão) 2019	-	-
Total Previsto	100.000,00	50.000,00

Fonte: Adaptado das Grandes Opções do Plano e Orçamento e do Orçamento – 2016.

Nas GOP – 2017⁷ consta a informação de que no ano de 2017 seria representado a segunda edição do OPMM. E ainda seria dotado dos seguintes valores 150.000,00€, correspondendo 100.000,00€ a despesas de capital e 50.000,00€ a transferências correntes, após o processo consultivo seria efetuada a respetiva afetação definitiva.

No quadro a seguir consta o resultado da consulta ao Plano de Atividade Municipal (PAM) - 2017⁸.

⁷ Grandes Opções do Plano – 2017 e Plano de Atividade Municipal - 2017, disponível em <https://www.cm-mirandela.pt/pages/1457>. Acessado em dezembro de 2019.

⁸ Plano de Atividade Municipal -2017, disponível em: <https://www.cm-mirandela.pt/pages/1457>. Acessado em dezembro de 2019.

Quadro 2. Dados do Orçamento Participativo no PAM – 2017.

Descrição	PAM – 2017
Objetivo	4.3.
Código da Classificação Económica	0102/020121
Código/Ano/Nº do Projeto/Ação	01-2016-7
Descrição	Orçamento Participativo
Forma de Realização	Outra
Fonte de Financiamento	100
Responsável	OA
Datas (Início/Fim)	01/01/2016 31/12/2020
Realizado (Pagamento até 1/10/2015 / Pagamento Previsto de outubro a dezembro)	- -
Despesa (Previsão) Ano em curso (Financiamento) - Total /Definido	50.000,00 €
Despesa (Previsão) 2018	50.000,00 €
Despesa (Previsão) 2019	50.000,00 €
Despesa (Previsão) 2020	50.000,00 €
Total Previsto	200.000,00 €

Fonte: adaptado do Plano de Atividade Municipal município de Mirandela (2017).

Conforme disposto no PAM, os recursos disponíveis são próprios, confirmando o ocorrido na maioria das experiências de OP, a exceção de algumas cidades andinas na América Latina que recebem recursos do Governo central (Cabannes, 2009). Além da informação disponível no PAM, durante a entrevista foi confirmado a origem dos recursos.

c. Critérios para a distribuição dos recursos

Sob a perspectiva dos critérios previamente definidos para distribuição dos recursos durante a execução do OP, por exemplo, por região, por tema ou agentes, o Regulamento do OPMM em seu artigo 1º, número 4, dispõe que:

“Os procedimentos e os resultados alcançados por cada edição do Orçamento Participativo de Mirandela são avaliados anualmente, devendo ser sempre introduzidas as alterações que contribuam para o seu aperfeiçoamento, aprofundamento e alargamento progressivo a áreas mais restritas como, por exemplo, os idosos, jovens e crianças.”

Considerando o disposto no dito regulamento, a Câmara Municipal de Mirandela considera como foco e objetivo de maior atenção, as políticas públicas e serviços destinados aos idosos, jovens e crianças.

d. Impacto do OP sobre a arrecadação fiscal

Os dados publicados relativos ao valor total do orçamento do município de Mirandela em proporção aos valores destinados para o processo do OP nos exercícios dos anos de 2016 e 2017⁹ foram reunidos a seguir:

Quadro 3. OP em relação ao orçamento municipal

Total Orçamento	Recursos destinados ao OP	Percentual destinado ao OP	Percentual realizado dos Recurso do OP
2016	2016	-	2016
25.175.814,00 €	150.000,00 €	0,60%	0%
2017	2017		2017
€ 31.328.138,00 €	150.000,00 €	0,48%	0%

Fonte: elaboração própria.

De acordo com Cabannes (2009), a proporção dos recursos oriundos do orçamento do município para o OP variam de uma experiência para outra, dependendo da vontade política e da pressão dos cidadãos. Além disso, à medida que o processo vai se consolidando e ganhando a confiança dos participantes, tanto da população, quanto dos políticos, os valores costumam aumentar, sendo que quanto maior o valor, maior o interesse dos cidadãos (Cabannes, 2009).

A seguir (Quadro 4) constam as etapas previstas para execução do OPMM, conforme apresentado no portal eletrônico do sítio eletrônico do OPMM¹⁰.

⁹ Documentos relativos ao orçamento municipal, disponíveis em: <https://www.cm-mirandela.pt/pages/235>. Acessado em dezembro de 2019.

¹⁰ Calendário das etapas de participação do OPMM, disponível em: http://orcamentoparticipativo.cm-mirandela.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=29087. Acessado em dezembro de 2019.

Quadro 4. Calendário das etapas de participação.

Etapa	Atividade	Data
1	Divulgação	Até 25 de julho de 2016
2	Apresentação de Propostas	25 de julho de 2016 a 11 de setembro de 2016
3	Análise Técnica	12 de setembro a 23 de setembro de 2016
4	Reunião da Comissão Alargada	26 de setembro de 2016
5	Notificação da Intenção de Exclusão	Até 28 de setembro de 2016
6	Audiência de Interessados	28 de setembro a 12 de outubro de 2016
7	Resposta às Reclamações e Respostas com Inclusão ou Exclusão Definitiva de Propostas	13 e 14 de outubro de 2016
8	Votação das Propostas	15 de outubro a 15 de novembro de 2016
9	Apresentação de Resultados	de 16 a 18 de novembro de 2016
10	Execução dos Investimentos	1 de março de 2017 até 30 de junho de 2017

Fonte: adaptado de <http://orcamentoparticipativo.cm-mirandela.pt>.

Além das etapas, consta no portal eletrônico do OPMM a divulgação dos seguintes números: 969 participantes registrados, 47 propostas apresentadas, 30 propostas em votação e 760 votantes.

Embora tenham sido previstas etapas incluindo o ciclo de execução dos investimentos, aparentemente de acordo com a disponibilidade de informações, não foram efetivamente realizadas até o presente momento. Segundo o vereador da Câmara Municipal de Mirandela entrevistado, o ciclo de execução orçamental relativo à execução das propostas decorrentes das primeiras experiências de OPMM em 2016 e 2017 não foi completamente executado.

Durante a entrevista, uma das questões foi em torno da continuidade do processo, de acordo com o entrevistado, o OPMM foi formalizado no ano de 2015, decorrente de restrições orçamentárias em função do Plano de Saneamento Financeiro. O processo de OPMM foi parcialmente executado em 2016 e 2017, não foi executado nos anos 2018 e 2019. O vereador acrescentou que durante o ano de 2019 foi realizado um estudo com a finalidade planejar a execução das propostas vencedoras decorrentes das primeiras edições (2016/2017) no ano de 2020.

Algumas limitações foram encontradas durante a pesquisa, embora a Câmara Municipal de Mirandela disponibilize sítio eletrônico específico para o OP, não foi possível localizar neste

portal ou nos portais oficiais do município, no boletim municipal dos anos de 2016 e 2017, as propostas vencedoras e o motivo pelo qual não foram executadas.

O boletim municipal de 2016¹¹ cita que houve propostas vencedoras, mas não as identifica. Ao consultar o Plano de Saneamento Financeiro, consta no VIII relatório semestral de acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro¹², apenas que em comparação ao primeiro semestre de 2016, o primeiro semestre de 2017 apresentou despesas pagas superiores, entre as quais cita a realização dos projetos vencedores do OP, mas não identifica quais são. Durante a entrevista nem todas as perguntas sobre o OP foram respondidas, incluindo a identificação das propostas vencedoras.

Considerando que não houve a execução dos investimentos, não foi possível mensurar o percentual de demandas do município decorrentes do OP referente ao valor executado, bem como, os possíveis impactos sobre a arrecadação fiscal decorrente de um maior controle por parte da população.

5. CONCLUSÃO

A pesquisa buscou verificar, a partir da perspectiva da dimensão orçamentária e financeira, qual o reflexo do OP sobre o orçamento e as finanças do município de Mirandela. Analisando os resultados foi possível identificar os principais aspectos financeiros que envolvem o processo do OP de Mirandela. Além disso, foi possível verificar o volume de recursos discutido, a origem dos recursos disponíveis, as áreas inicialmente prioritárias para a distribuição dos recursos por meio do processo do OPM.

¹¹ Boletim Municipal de Mirandela, disponível em: https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/1403/boletim_municipal_3_WEB.pdf

¹² VIII relatório semestral de acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro, disponível em: https://www.cm-mirandela.pt/cmmirandela/uploads/document/file/2669/8_Relat_rio_Semestral_de_Acompanhamento_da_Execu_o_do_PSF.pdf

Além da análise dos documentos públicos acessados, a entrevista revelou informações que impactaram o processo de OPMM. O OPMM foi formalizado em 2015 e executado parcialmente no ano de 2016 e 2017, uma vez que os investimentos destinados a atender as propostas aprovadas não foram realizados até o presente momento. Além das limitações financeiras, em 2017 foi um ano eleitoral no qual a gestão do município trocou de dirigente, fator que costuma afetar dinâmicas de processos ainda não consolidados, a exemplo do OPM. De acordo com Dias (2008), as limitações financeiras de uma autarquia podem favorecer a cooperação por meio de acordos entre o poder executivo local e a população, no intuito de realizar determinados investimentos no âmbito do OP. Neste contexto, é importante que seja de fato retomado o processo do OPMM, confirmando a realização dos investimentos nas propostas vencedoras.

A retomada do OPM e a realização dos investimentos é de fundamental importância para o amadurecimento, para a implantação de melhorias e para o fortalecimento da confiança dos participantes, sejam agentes políticos, funcionários públicos e cidadãos no processo de OP.

Os documentos analisados em torno do objeto possuem outros insumos relativos ao tema, outros aspectos poderão ser abordados em um próximo trabalho, a exemplo das outras dimensões, as quais são: participativa; normativa e jurídico-legal; e territorial. Além disso, outras características específicas da experiência de OP do município de Mirandela podem ser abordadas em torno da priorização de políticas públicas para a população idosa e a análise do envolvimento desta parcela da população no processo de OP.

Referências

Allegretti, G., & Herzberg, C. (2004). Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy. *Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy*, 24. Retrieved from www.tni.org/newpol.

- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* (6th ed.; Paz e Terra, Ed.). Retrieved from http://www.academia.edu/download/32819809/Norberto_Bobbio_-_O_futuro_da_democracia.docx
- Cabannes, Y. (2009). *72 Perguntas frequentes sobre orçamento participativo* (1st ed.). Retrieved from <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kbPqpSGsbisJ:mirror.unhabitat.org/pms/getElectronicVersion.aspx%3Fnr%3D3524%26alt%3D1+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt>
- Cabannes, Y., & Baierle, S. (2004). Financiamento local e orçamento participativo. *Seminário de Lançamento da Rede URB-AL n.º 9*. Porto Alegre, Brasil.
- Carvalho, A. (2014). *A participação pública enquanto impulsionadora do desenvolvimento local. Caso de estudo: orçamento participativo de Cascais*. Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Gestão do Território. Universidade Nova. Lisboa. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10362/11920>
- Constituição da República Portuguesa. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10
- Costa, C. (2014). *Mecanismos de Participação Cívica: Orçamento Participativo*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho. Braga.
- Dias, N. (2008). Orçamento participativo - *Animação cidadã para a participação política*. São Brás de Aportel: Projeto São Brás Solidário. Retrieved from http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/5a041e34-442d-48e2-a47f-82db630a5701/files/OP_Animação_cidadã.pdf
- Dias, N., & Allegretti, G. (2009). Orçamentos participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? *Cidades - Comunidades e Territórios*, 59-78. <https://doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories.jun2009.018.art04>

Dias, N., Enríquez, S., & Júlio, S. (2019). *The participatory budgeting world atlas* (Epopéia-). Retrieved from <https://www.oficina.org.pt/atlas.html#>

Gerhardt, T., & Silveira, D. (2009). *Métodos de pesquisa* (1.^a ed.). Porto Alegre: UFRGS.

Gil, A. (2002). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa* (4.^a ed.). São Paulo: Atlas.

Gil, A. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (6.^a ed.). São Paulo: Atlas.

Gurgel, C. A. (2013). Participação Social como Mecanismo à (re) Construção da Democracia: Juntos, Portugal e Brasil. O orçamento participativo como instrumento viabilizador das transformações urbanas numa democracia. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 26, 67-88. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories>

Lüchmann, L. H. H. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo : algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, 13(28), 167-197. <https://doi.org/https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>

Prodanov, C., & Freitas, E. (2013). Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. *In Novo Hamburgo: Feevale*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Silva, M. (2017). *Implementação do orçamento participativo nos municípios portugueses*. Dissertação de Mestrado Economia Monetária, Bancária e Financeira. Universidade do Minho. Braga.

Sintomer, Y.; Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, 14(30), 70-116. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>

Trincão, A. (2012). *Mecanismos de participação política e a qualidade da democracia nos Municípios Portugueses*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho. Braga. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/23485>