

Por
Cascais,

PARTICIPO

FICHA TÉCNICA

Autor:

Nelson Dias - Associação In Loco

Edição:

Câmara Municipal de Cascais

Impressão:

Casa d'imagem

Tiragem:

820 exemplares

ISBN:

978-972-637-254-7

Depósito legal:

INDICE

1. Breve apresentação de Cascais	9
2. Conceito de Orçamento Participativo	11
3. Antecedentes	13
4. O processo de Orçamento Participativo de Cascais	15
4.1. Preparação do processo	16
4.2. Recolha de Propostas	20
4.3. Análise Técnica	26
4.4. Votação dos Projetos	29
4.5. Anúncio dos resultados e aprovação do orçamento	35
4.6. Avaliação do processo	37
5. Projetos	39
6. Resultados	53
7. Perspetivas futuras	63

Mensagem do Presidente

Relatos de uma viagem inacabada

É com uma satisfação especial que lhe dou as boas vindas às páginas deste pequeno grande livro. Pequeno, apenas no sentido literal. Grande, porque fala de coisas realmente importantes feitas por quem importa: as pessoas de Cascais.

Permita-me o leitor que partilhe uma pequena história para começar. Quando há uns anos comecei a introduzir o conceito de Democracia Participativa nas minhas intervenções públicas, notei que esse causava alguma estranheza à maioria. E quando se falava de Orçamento Participativo (OP), aí então, sobranceiras franzidas. Percebi mais tarde que essa atitude não tinha que ver com o receio pelo desconhecido – não, porque aqui em Cascais não temos medo de arriscar. Era muito mais simbólico do que isso: num país como Portugal, onde o Estado tem um papel centralizador e a cultura dominante é esperar que alguém resolva, o que eu estava a propor era uma mudança dramática de atitude à nossa escala, à escala local.

De repente, e sem aviso, parte do poder de decidir, de avaliar, de julgar, mudava de mãos. De repente, a descentralização das competências era acompanhada da descentralização da responsa-

bilidade, a qual passava a ser partilhada. Já não havia ninguém por quem esperar - porque todos, cidadãos e administração, teríamos de agir em conjunto. De repente, todos percebemos que podemos fazer a diferença como equipa, e que ou arriscamos ter sucesso coletivamente ou falhamos como indivíduos isolados.

Veio a primeira edição do Orçamento Participativo. Depois a segunda. Este ano a terceira. E, como presidente desta Câmara Municipal, não posso deixar de sentir um enorme orgulho no trabalho que tem sido feito. Por cinco razões. (1) *Pelo Princípio de Participação*. A participação dos cidadãos tem sido notável e, desde a primeira hora, os cascalenses disseram presente. Isso mostra a vitalidade da sociedade civil de Cascais e o sucesso que iniciativas descentralizadoras podem ter no nosso território, que deu ao longo dos últimos anos um claro sinal de maturidade democrática. (2) *Pelo Princípio da Intervenção*. A qualidade dos projetos apresentados é fascinante. A primeira atitude para enfrentar a crise é reconhecer que não há entidades onnipresentes ou onnipotentes: precisamos de todos para produzir uma mudança duradoura e sustentável. Os projetos apresentados mostram-nos que, de forma des-

centralizada, é possível afetar recursos de modo a satisfazer racionalmente as necessidades das populações. É a gestão dos recursos de acordo com as necessidades reais das pessoas e não de acordo com as necessidades ideais dos gabinetes. (3) *Pelo Princípio da “Accountability”*. O OP permitiu a criação de uma dinâmica de escrutínio e exigência face ao poder político que deve ser mantida e estimulada. (4) *Pelo Princípio de Cidadania*. Tenho-me batido para que Cascais seja um território mais próspero e solidário. Isso passa, também, por graus maiores de livre iniciativa dos cidadãos. Queremos que esses sejam tão livres quanto possível para decidirem o seu próprio futuro e o seu projeto de felicidade. Projetos como o OP são ferramentas ao serviço desse ideal de sociedade livre de espartilhos. (5) *Pelo Princípio da Democracia*. Dizia Churchill que a Democracia é o pior de todos os regimes.... Com a exceção de todos os outros. A realidade, porém, é que no

mundo globalizado que gira demasiado depressa, a democracia começa a dar sinais de desgaste. Ao envolver as pessoas, o OP mostra aos cidadãos que, apesar de todas as suas crises, a Democracia é mesmo o melhor regime já inventado.

Por termos entendido o OP desta forma, tanto no espírito como no seu corpo, o Observatório Internacional de Democracia Participativa fez de nós a Capital Internacional da Cidadania e Democracia Participativa em 2013.

Contudo, porque as honrarias não são para ser usufruídas mas são para ser justificadas, acredito que em 2013 fomos capazes de montar um OP ainda melhor e mais forte.

E se em matérias de cidadania não é legítimo dar mais poder às pessoas para em seguida subtrair esses mesmos poderes, acredito que entrámos por um caminho que, felizmente não tem retorno.

É a aventura por esse caminho novo do mundo da Democracia Participativa que partilhamos consigo.

Carlos Carreiras,
Presidente da Câmara Municipal de Cascais

Introdução

Os Orçamentos Participativos têm beneficiado de um merecido destaque por parte de organizações internacionais, políticos de muitos países, académicos, grupos da sociedade civil, bem como de milhões de Cidadãos que participam nas experiências levadas a cabo nos seus territórios.

Atenta a esta dinâmica de sucesso, Cascais decidiu implementar, pela primeira vez, este tipo de inovação democrática no ano de 2011. Com duas edições realizadas até ao momento, é possível afirmar, sem margem para hesitações, que os resultados alcançados superam as expectativas iniciais da Autarquia e justificam o interesse que esta experiência tem despertado no Concelho, em Portugal e no estrangeiro.

Esta é uma das razões que levou a Câmara Municipal de Cascais a decidir-se pela edição deste pequeno livro. Trata-se de um trabalho que tem como principal objetivo assegurar uma apresentação metodológica do processo de Orçamento Participativo (OP), dos projetos decididos pelos participantes, bem como dos

resultados globais alcançados.

Para este trabalho foram entrevistados técnicos da Autarquia e participantes das duas primeiras edições do Orçamento Participativo. Os discursos destes interlocutores revelam elevados níveis de satisfação com o processo mas também uma renovada exigência em relação ao papel da Câmara Municipal de Cascais na promoção de um Concelho mais participativo, solidário e valorizador das pessoas.

Nas páginas que se seguem são reveladas algumas das histórias mais interessantes associadas ao processo. Os promotores entrevistados contam, na primeira pessoa, a forma como surgiram as suas propostas de investimento, os debates que realizaram nas Sessões Públicas de Participação para as conseguirem aprovar, os contributos que deram para a análise técnica dos projetos, as estratégias de comunicação na fase da votação pública, entre muitos outros detalhes. São histórias riquíssimas que nos fazem acreditar no poder da cidadania.



1. Breve apresentação de Cascais

Situado a ocidente do estuário do Tejo, entre a Serra de Sintra e o Oceano Atlântico, Cascais é limitado a norte pelo Concelho de Sintra, a sul e a ocidente pelo Oceano e a oriente pelo Concelho de Oeiras.

Cascais foi, na segunda metade do século XII, uma pequena aldeia de pescadores e lavradores. O nome do Concelho parece derivar do plural de cascal, ou seja monte de cascas, o que se deve relacionar com a abundância de moluscos marinhos aí existentes.

O nome Cascais surge formalmente em 1370, poucos anos depois da expansão iniciada no exterior das muralhas do Castelo.

O Concelho insere-se na Área Metropolitana de Lisboa, sendo a sua localização estratégica, o que lhe confere condições privilegiadas e um conjunto de oportunidades ímpares para o desenvolvimento do território.

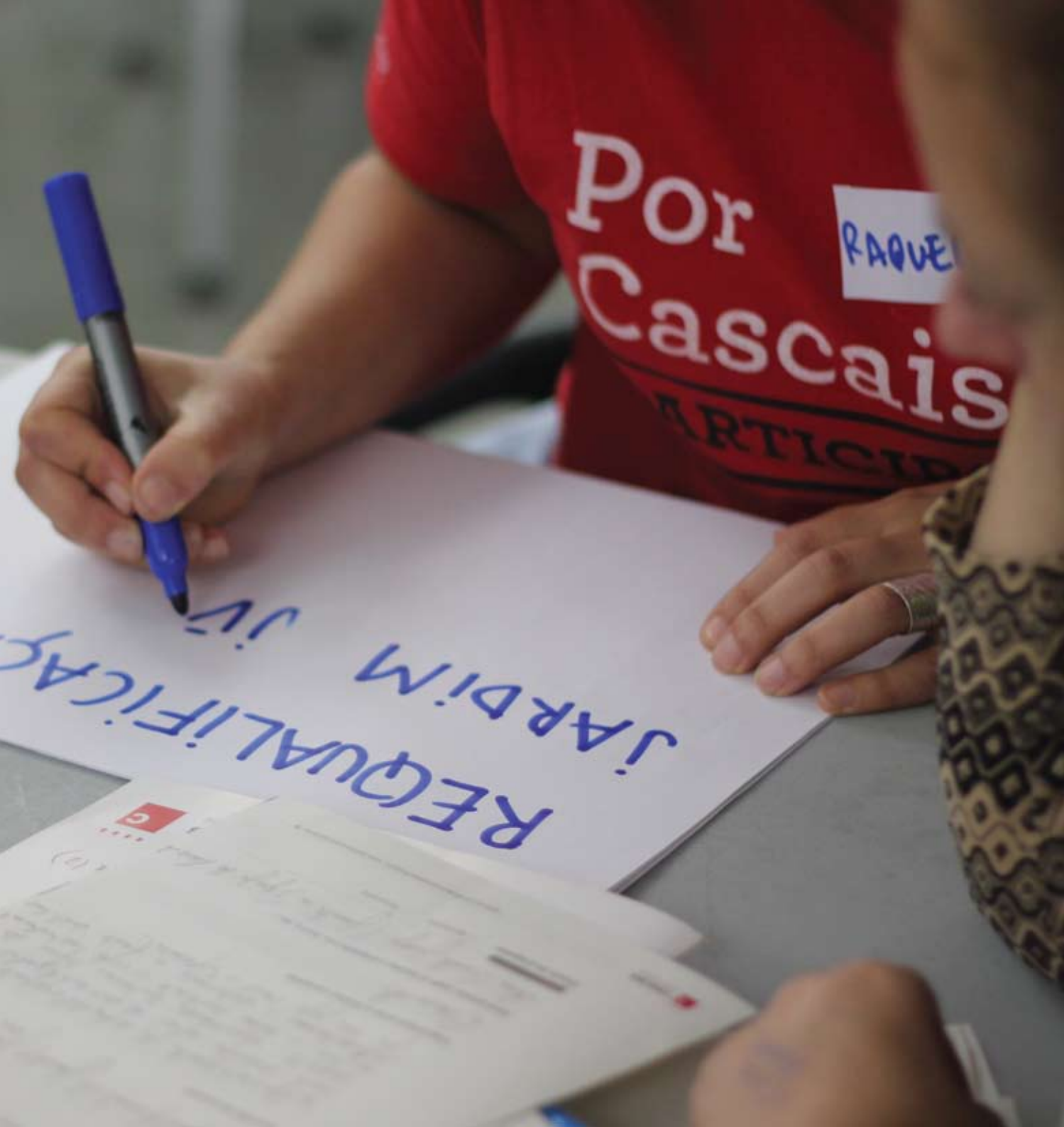
O Concelho de Cascais tem uma área de 97,1 km², sendo constituído por 6 freguesias: Alcabideche, Carcavelos, Cascais, Estoril, Parede e São Domingos de Rana.

O Município tinha em 1970 cerca de 92 mil habitantes¹, tendo esse número mais do que duplicado até 2011, ano em que o INE registou aproximadamente 206 mil residentes². Trata-se de um período de cerca de 40 anos em que se verificaram enormes transformações no país e em toda a Área Metropolitana de Lisboa. A Revolução de 25 de Abril de 1974, os fluxos migratórios vindos do interior, a construção de uma ampla rede viária e o desenvolvimento de meios de transporte coletivos, o crescimento descontrolado do parque habitacional, a concentração de investimentos e de atividades económicas em toda a Área Metropolitana de Lisboa ajudam a compreender em parte esta profunda alteração demográfica verificada em Cascais.

As áreas do Concelho mais densamente povoadas coincidem com os núcleos urbanos das principais localidades, sobretudo entre o litoral sul e a auto-estrada (A5).

¹ INE, Censos de 1970.

² INE, Censos de 2011.



2. Conceito de Orçamento Participativo

A grande expansão internacional dos Orçamentos Participativos, ao longo dos últimos 25 anos, implicou a adaptação da ideia e modelo originais a diferentes culturas sociais, políticas e administrativas, com a consequente introdução de transformações, por vezes muito significativas, nas práticas e nos objetivos.

Esta realidade, simultaneamente surpreendente e desafiante, torna difícil alcançar uma definição única e consensual do que é um Orçamento Participativo. Vários autores têm dado os seus contributos, mas muitas vezes ligados a experiências específicas, não permitindo a sua generalização.

A UN-Habitat (2004) entende o Orçamento Participativo como um processo através do qual a população toma decisões ou contribui para a tomada das mesmas, a respeito do destino de parte ou da totalidade dos recursos públicos disponíveis.

Ubiratan de Souza, um dos principais responsáveis pelo Orçamento Participativo em Porto Alegre (Brasil), define esta prática como um processo democrático direto, voluntário e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. A participação do cidadão não se limita aos atos eleitorais, mas envolve também a definição das prioridades ao nível dos gastos públicos. Ele torna-se assim um protagonista permanente na Administração. O Orçamento Participativo combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista que deve ser preservada e valorizada (Cabannes, 2009).

Perante estas dificuldades conceptuais, Yves Sintomer (2005) propõe uma definição metodológica baseada

em cinco critérios: I) O OP deve contemplar um debate explícito da dimensão financeira e orçamental; II) O OP necessita de ser organizado ao nível das estruturas de governo local; III) Tem de ser um processo continuado e repetido no tempo; IV) Tem que incluir alguma forma de deliberação pública sobre a componente orçamental; V) Tem que promover publicamente a prestação de contas relativamente aos resultados do processo. Numa tentativa de universalizar alguns dos princípios transversais aos Orçamentos Participativos, Nelson Dias (2013) propõe que esses sejam entendidos como uma nova forma de governação dos poderes públicos, independentemente da sua escala, assente na participação direta dos Cidadãos na definição das políticas e das prioridades de cada território. Isto implica uma abordagem mais sistémica da participação, quando comparado o OP com outros processos, o que requer o envolvimento direto dos Cidadãos em quatro momentos essenciais: I) Na identificação dos problemas e das necessidades que a sociedade enfrenta; II) Na decisão anual e específica das prioridades; III) Na implementação dos projetos; IV) Na monitorização e avaliação das intervenções. Esta dinâmica deve ser acompanhada de uma clarificação sobre a situação financeira da estrutura governativa promotora do processo, assegurando um debate relativo às receitas e às despesas. O processo participativo baseia-se em mecanismos diversos, entre os quais se destacam as reuniões ou assembleias públicas, de carácter territorial ou temático, as páginas e fóruns de Internet ou mesmo sistemas de mensagens telefónicas (SMS e MMS).



3. Antecedentes

A Câmara Municipal de Cascais vem desenvolvendo, nos últimos anos, iniciativas onde a participação dos munícipes na decisão e gestão territorial autárquica ganhou um papel de relevo, como se pode comprovar pelos programas de realojamento e reconversão dos bairros de génese ilegal; pelo apoio às associações de moradores na implementação de projetos de interesse comum; pelo trabalho desenvolvido a partir da Agenda Cascais 21 e dos diferentes projetos que dela emanaram.



Estas e outras iniciativas visam o *empowerment* e a participação dos Cidadãos na gestão do seu território, apostando cada vez mais em lógicas de projeto onde as mudanças são processos contínuos e sustentados e obrigam a Autarquia a assumir um papel de facilitador entre os diferentes agentes.

Decidido a congregar num instrumento de planeamento todas as boas práticas que tem desenvolvido, o Município de Cascais definiu uma estratégia concelhia de desenvolvimento sustentável assente em cinco eixos estruturantes, baseados em objetivos que visam promover a qualidade de vida de todos os que residem, trabalham ou simplesmente visitam Cascais.

Um desses eixos, designado «Eleva a Cidadania», abrange um conjunto de áreas de atuação e de projetos cujo principal objetivo é favorecer uma ampla participação de todos no planeamento do Concelho. É a este nível que se insere o Orçamento Participativo, bem como outras formas de envolvimento dos Cidadãos na vida local.

A implementação do Orçamento Participativo em Cascais começou a ser discutida em 2008, na sequência de outras iniciativas de participação promovidas pela Autarquia e por grupos de

Cidadãos auto-organizados. O processo foi amadurecido internamente, tendo ganho condições de implementação em finais de 2009. O ano seguinte foi dedicado à preparação interna, com a definição dos princípios metodológicos e da equipa de trabalho.

O OP ficou então sediado no gabinete da Agenda Cascais 21, com o objetivo de assegurar a articulação entre diferentes práticas de participação e garantir a não setorialização do processo, permitindo-lhe assim uma maior facilidade de relação e de comunicação com distintos serviços da Autarquia. Foi neste sentido que na fase preparatória se organizaram duas ações de formação internas sobre o OP. A primeira destas foi dedicada à realização de um enquadramento conceptual e metodológico, como forma de assegurar um entendimento e uma linguagem comuns sobre o processo por parte dos diferentes serviços da Autarquia, estando estes representados por diretores de departamento, chefes de divisão e técnicos. A segunda ação foi especificamente dedicada à formação dos moderadores das Sessões Públicas de Participação, tendo igualmente sido mobilizados diferentes serviços municipais.

4. O processo de Orçamento Participativo de Cascais

De acordo com o estabelecido na Carta de Princípios do Orçamento Participativo de Cascais, este tem como objetivos:

- Promover a participação informada, ativa e construtiva dos munícipes;
- Aproximar os munícipes dos órgãos de decisão, aumentando a transparência da atividade governativa;
- Contribuir para a modernização administrativa;
- Fomentar uma sociedade civil dinâmica e coesa;
- Conhecer e responder às reais necessidades e aspirações da população.

Estes objetivos dão corpo a um processo assente num modelo de participação de caráter deliberativo, segundo o qual os participantes podem apresentar propostas e decidir os projetos que considerem mais prioritários, até ao limite orçamental estipulado anualmente e desde que enquadrados nos critérios de elegibilidade definidos.

O processo foi concebido segundo uma abordagem territorial, abrangendo todo o Concelho e permitindo um debate sem restrições temáticas. Isto significa que os participantes podem apresentar propostas relacionadas com

qualquer problemática da vida local, desde que inseridas na atribuição de competências da Câmara Municipal.

O Orçamento Participativo de Cascais está baseado em dois ciclos de participação, correspondendo o primeiro ao processo de definição orçamental, e o segundo à execução das decisões tomadas.

A Figura 1 é referente ao ciclo de definição orçamental, no âmbito do qual se podem identificar cinco grandes fases, que analisaremos de seguida.



Figura 1

4.1. Preparação do processo

Esta decorre normalmente entre janeiro e abril de cada ano e corresponde ao trabalho preparatório para a implementação do Orçamento Participativo, nomeadamente:

a) *Determinação do montante a atribuir ao processo.* Esta é uma decisão essencial, que cabe ao Executivo Municipal e que deve ser tomada nesta fase preparatória, pois dela dependem vários detalhes metodológicos associados ao OP. Para as duas primeiras edições do Orçamento Participativo, a Câmara Municipal deliberou conferir ao processo o

valor anual de 1.500.000,00€ (um milhão e quinhentos mil euros). Este montante acabou por ser revisto em alta nas duas edições, conforme veremos mais adiante;

b) *Revisão da metodologia.* Isto implica avaliar devidamente a edição anterior do OP, para manter o que funcionou bem e melhorar os aspetos menos conseguidos do processo. Este trabalho tem por base, por um lado, uma auscultação dos membros do Executivo e dos técnicos envolvidos ao longo das diferentes fases, bem como das opiniões dos participantes recolhidas através de questionários preparados para o efeito;

c) *Constituição e formação da equipa.* A Câmara Municipal de Cascais possui uma estrutura técnica fixa dedicada ao OP mas todos os anos envolve voluntários de vários serviços da Autarquia. Estes contribuem para a moderação das sessões públicas de participação, frequentando previamente uma ação de formação interna sobre a metodologia a adotar;

d) *Criação dos instrumentos de participação.* O correto desenvolvimento do OP implica a preparação de diferentes ferramentas de trabalho, que servirão de suporte às atividades previstas, bem como ao funcionamento de um sistema de monitorização de toda a dinâmica participativa. São disto exemplo os instrumentos criados para as sessões de participação, como é o caso da folha de





presenças, das fichas de apresentação e pontuação das propostas, entre outros. Todas estas ferramentas passam por um processo de revisão antes de iniciar uma nova edição do OP, para que sejam asseguradas as melhorias necessárias;

- e) *Revisão das Normas de Participação.* Estas constituem, a par da Carta de Princípios, o documento legal que suporta a decisão da Câmara Municipal de implementar o OP e que define as suas regras de funcionamento. Trata-se de uma deliberação do Executivo, aprovada pela Assembleia Municipal, conferindo assim ao processo maior consistência institucional e comprometimento político. Tal como outros instrumentos, também as Normas de Participação são revistas anualmente, de forma a introduzir as alterações consideradas necessárias. Estas podem surgir pela via interna, ou seja, a partir da avaliação efetuada pela própria Autarquia, bem como pela via externa, através dos contributos dos participantes;
- f) *Promoção das articulações institucionais.* Um processo como o Orçamento Participativo implica uma dinâmica de tal forma abrangente no território, que torna necessária a promoção de parcerias locais. A este nível destacam-se as Juntas de Freguesia, enquanto interlocutoras privilegiadas e próximas das

populações, as associações locais, na medida em que são expressões da sociedade civil organizada, que podem desempenhar um papel essencial na divulgação e na prestação de esclarecimentos sobre o OP, bem como outras entidades locais que possam vir a apoiar o processo, como por exemplo através da disponibilização dos seus espaços para o acolhimento das sessões de participação;

- g) *Divulgação pública.* Este é um trabalho vital para o sucesso do Orçamento Participativo. São conhecidos os hábitos pouco participativos de grande parte da população, bem como uma certa desconfiança em relação às iniciativas promovidas pela Administração, razões pelas quais um processo desta natureza exige uma boa campanha de informação, que assegure proximidade e transmita confiança às pessoas. A Câmara Municipal de Cascais tem apostado em dispositivos diferentes e complementares para a divulgação pública do Orçamento Participativo, como por exemplo: carta convite enviada para todas as caixas de correio do Concelho, folhetos distribuídos em locais de grande afluência de público, cartazes, outdoors, vídeos, páginas de Internet e facebook da Autarquia, facebook do próprio OP, agenda e boletim municipais, ações de campanha realizadas em locais públicos (Paredão, centros comerciais, etc.), entre outros.

4.2. Recolha de Propostas

No caso de Cascais, a recolha de propostas é feita exclusivamente através de Sessões Públicas de

Participação (SPP). Em cada uma das edições do OP, realizadas até ao momento, foram organizadas nove SPP, distribuídas por diferentes locais do Concelho, de forma a assegurar a maior cobertura territorial possível.



A escolha dos locais é estratégica, na medida em que esses devem ter condições favoráveis para a realização de sessões deste tipo. Sempre que possível, a Câmara Municipal de Cascais tem definido espaços que permitam o acesso a pessoas com dificuldades de mobilidade. Esses são normalmente assinalados nos folhetos de divulgação das SPP.

O objetivo das SPP é promover a apresentação de propostas e favorecer a definição coletiva das prioridades através de um debate entre os participantes, consensualizando e elegendo os investimentos que têm condições para prosseguir

para a fase da análise técnica. Para que seja possível alcançar este objetivo, foi definida uma metodologia específica para as SPP. Esta consiste, no essencial, nas seguintes etapas:

- I. *Acolhimento dos participantes.* As pessoas assinam uma folha de presenças, recebem as primeiras informações sobre a sessão e são encaminhadas para as mesas existentes no espaço. Estas têm uma composição prevista entre 5 a 7 participantes, acompanhados por um técnico da Autarquia que assume o papel de moderador;



II. *Abertura e explicação da metodologia.* Depois de sentados todos os participantes, um representante do Executivo Municipal dirige uma mensagem de boas-vindas aos presentes e passa a palavra a um membro da equipa técnica, para que este faça uma apresentação das diferentes fases do OP e da metodologia das SPP. Na primeira edição, os participantes tiveram a oportunidade de escolher o grupo que pretendiam integrar. Após uma avaliação

dos resultados alcançados, entendeu-se que essa situação era mais favorável para os participantes previamente organizados em coletivos, o que contribuía para a diminuição do debate e para uma menor diversidade de propostas ao nível de cada grupo. Esta foi a razão pela qual na segunda edição se optou por um sistema de sorteio dos participantes pelas mesas;



III. *Grupos de Trabalho.* O moderador volta a explicar a forma como a mesa deverá funcionar e distribui os instrumentos de trabalho pelos presentes. Cada participante tem direito a apresentar uma proposta de investimento. Essa deve ser redigida num formulário próprio, podendo o moderador apoiar as pessoas que têm dificuldades a este nível. Depois de apresentadas todas as propostas, abre-se um debate entre os

membros de cada grupo, para que possam ser esclarecidas dúvidas, esgrimidos argumentos, articuladas ou fundidas ideias de investimento. Depois disto, o moderador convida os presentes a pontuarem todas as propostas apresentadas. As duas primeiras passarão ao plenário, ficando as restantes para uma futura análise e ponderação por parte dos serviços da Autarquia;



IV. *Apresentação dos resultados dos grupos.* Este é o momento em que um representante de cada mesa apresenta em plenário as duas propostas mais pontuadas nos respetivos grupos. Essas são redigidas em folhas A3 e fixadas numa das paredes da sala, para facilitar a visualização e memorização por parte dos presentes. Terminadas as exposições, os participantes têm a possibilidade de

fundir propostas provenientes de diferentes mesas. Isto acontece porque alguns dos investimentos defendidos podem ser iguais, próximos ou complementares, fazendo por isso sentido a sua articulação. Esta só pode ter lugar antes da votação e no âmbito de uma negociação que envolve os promotores das propostas;



V. *Votação e apresentação dos resultados da SPP.* Cada participante tem direito a dois votos, podendo ser atribuídos à(s) proposta(s) que entender como prioritária(s). A votação é feita através da colagem de autocolantes na folha A3 com o nome de cada investimento. Terminado este importante momento, cabe à equipa técnica da Autarquia efetuar a

contagem e a apresentação pública dos resultados a todos os presentes. Apenas as cinco propostas mais votadas passarão à fase seguinte, ou seja, à análise técnica por parte dos serviços da Câmara Municipal de Cascais. As restantes serão recolhidas pela equipa para posterior análise e ponderação.



Uma última nota para referir que em algumas das SPP a Autarquia providenciou um serviço de *babysitting*, com o objetivo de facilitar uma participação mais equitativa entre homens e mulheres. Estes são detalhes muitas vezes negligenciados mas que num processo deste tipo podem fazer toda a diferença.

4.3. Análise Técnica

As propostas aprovadas nas nove SPP são encaminhadas para a equipa responsável pelo Orçamento Participativo, para uma primeira análise, sendo depois direcionadas para os diferentes serviços da Autarquia, nomeadamente aqueles aos quais compete a responsabilidade das áreas de investimento em causa.

Todos os serviços recorrem a uma ficha de análise técnica criada especificamente para o efeito que prevê a verificação dos itens essenciais para a viabilidade das propostas, de acordo com os seguintes critérios:

- a) Inserir-se no quadro de competências e atribuições da Câmara Municipal;
- b) Serem suficientemente específicas e delimitadas no território municipal;
- c) Constituírem-se como um investimento;
- d) Não excederem o montante previsional de 300 mil euros;
- e) Não ultrapassarem os 24 meses de execução;
- f) Enquadrarem-se em pelo menos um dos eixos orientadores da Estratégia de Sustentabilidade do Município;
- g) Serem compatíveis com outros projetos e planos municipais.

A ficha exige ainda, entre outros elementos, que se

identifique claramente o local de implementação do investimento, para se perceber se incide em espaço público ou privado, bem como uma análise de sustentabilidade, para que seja possível antever os custos de funcionamento e manutenção do projeto após a sua execução.

A Câmara Municipal de Cascais tem vindo a prever, de forma progressiva, o envolvimento dos munícipes neste trabalho de análise técnica. Esta situação tem múltiplas vantagens:

- Assegura uma integral rastreabilidade das propostas por parte dos Cidadãos, desde o momento em que são apresentadas e aprovadas nas sessões públicas de participação, até à fase de análise técnica e consequente exclusão ou transformação em projeto de investimento para ser submetido a votação pública. Isto representa um enorme ganho em termos de transparência do processo, na medida em que os participantes são atores ativos nas diferentes fases do ciclo de vida da proposta;
- Permite manter uma coerência entre a proposta inicial e o projeto que vai ser executado. Sem o envolvimento dos participantes nesta fase do processo aumenta o risco de que o desenho do investimento final não corresponda à ideia que esteve na sua origem, com os consequentes impactos negativos em termos de perda de credibilidade do OP. No caso de serem inevitáveis alterações à proposta para que essa se torne tecnicamente viável, mais vale que esse trabalho seja acompanhado e compreendido pelos Cidadãos, o que justifica uma vez mais o seu envolvimento;

- Aumenta a carga educativa e formativa do processo. A participação dos Cidadãos na análise técnica dos investimentos permite-lhes compreender por dentro o trabalho da Autarquia, entender as obrigações existentes em matérias relacionadas com o ordenamento do território, os procedimentos necessários à elaboração de um projeto, com ganhos evidentes em termos de produção de competências e conhecimentos.

Durante o processo de análise técnica são também organizadas visitas de terreno, aos locais sinalizados pelos participantes, para avaliar as condições objetivas de implementação dos projetos. Participam neste trabalho os técnicos da Autarquia e os proponentes.





As propostas que respeitam integralmente os critérios definidos são preparadas com vista à sua transformação futura em projetos de investimento. Terminado este trabalho, a Câmara Municipal de Cascais publica, para processo de consulta pública, uma lista provisória das propostas aprovadas e excluídas. Todos os interessados têm assim oportunidade de reclamar sobre os resultados. Como se compreende, o envolvimento dos participantes no trabalho de análise técnica permite-lhes perceber por dentro as razões pelas quais determinados projetos não têm condições de prosseguir para votação pública, o que contribui para o facto de não se terem verificado até ao momento reclamações em relação aos resultados.

A análise técnica termina quando a Câmara Municipal de Cascais publica e divulga a lista final dos projetos que passam à fase seguinte, ou seja, a votação pública.

4.4. Votação dos Projetos

Esta é fase do processo em que os participantes podem decidir quais são os investimentos que a



Câmara Municipal de Cascais terá que cabimentar no orçamento municipal do ano seguinte. Cada pessoa tem direito a um voto.

Nas duas edições desenvolvidas até ao momento foram testados dois sistemas de votação distintos. O primeiro, em 2011, baseou-se num mecanismo de registo e submissão de votos por via eletrónica, através da página de Internet do OP de Cascais. A Autarquia disponibilizou dois canais de acesso para os participantes com maiores dificuldades de utilização do computador, nomeadamente:

- Uma carrinha com um posto móvel que percorreu todo o Concelho durante o período de votação - aproximadamente um mês. Esta estava decorada no seu interior com uma exposição alusiva aos projetos e contava com a ajuda de uma equipa que prestava apoio aos interessados no registo e votação. A carrinha foi um excelente meio de divulgação do processo;
- Os balcões de atendimento ao público na Loja Cascais e Lojas Geração C.



O segundo sistema de votação dos projetos finalistas foi aplicado na edição de 2012 e funcionou através de SMS (Short Message Service). A cada investimento foi atribuído um número de telefone, bastando aos participantes digitá-lo e submetê-lo através de uma mensagem gratuita de telemóvel. O sistema foi concebido de forma a permitir apenas um voto por cada número de telefone.



Na primeira edição do OP foram rececionados 6.903 votos, distribuídas por 30 projetos, enquanto que na segunda edição foram validados 23.198 votos, distribuídos por 32 projetos finalistas. Quando comparados estes dados, é possível retirar pelo menos duas conclusões:

- O número de participantes mais do que triplicou de um ano para outro;
- O sistema de votação por SMS é mais acessível do que o da Internet, o que terá contribuído decisivamente para o crescimento verificado.

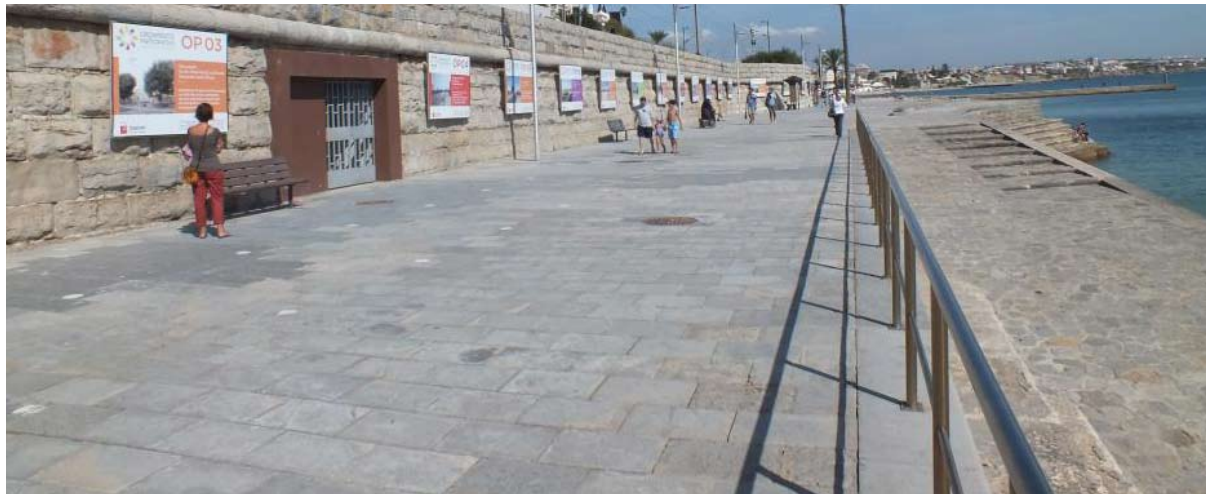
Alguns dos momentos mais interessantes de todo o processo do Orçamento Participativo são vividos na campanha de divulgação dos projetos finalistas.

A Câmara Municipal de Cascais recorre aos seus diferentes meios para assegurar uma ampla apresentação dos projetos, com destaque para:

- O Boletim Municipal, que garante um destaque significativo nas suas páginas centrais. Este tem um grande alcance na medida em que é enviado para todas as caixas de correio do Concelho;
- Um folheto com os projetos e os respetivos números de identificação;
- As ações de rua, organizadas especificamente para o efeito;



- Os painéis colocados em espaços públicos com a identificação dos investimentos em concurso;



- A gravação dos vídeos “Um minuto pelo meu projeto”, protagonizado pelos próprios promotores das propostas;



- O facebook do Orçamento Participativo de Cascais, permanentemente dinamizado pela equipa, e que conta com o envolvimento dos participantes.

Os participantes do OP também mobilizam todos os seus recursos para assegurar a divulgação dos projetos. Estes recorrem muitas vezes à criação de páginas do facebook, à distribuição de cartazes e folhetos em locais públicos, bem como à organização de sessões e de campanhas de divulgação dos projetos junto dos vizinhos, familiares e colegas de trabalho.

Esta é uma dinâmica de cidadania de uma

enorme riqueza, completamente autogerida pelos participantes e sem qualquer interferência por parte da Autarquia. Os meios utilizados são ilustrativos da capacidade de iniciativa e criatividade dos participantes. Utilizam os recursos de que dispõem e contam sobretudo com a sua disponibilidade e empenho nas causas em que acreditam.

O sucesso do OP, nomeadamente no que concerne à forte mobilização das pessoas para votarem, deve-se em grande medida à capacidade de comunicação e de mobilização que os promotores dos projetos e restantes participantes conseguem assegurar.



4.5. Anúncio dos resultados e aprovação do orçamento

Este é o momento em que a Câmara Municipal de Cascais apresenta publicamente os resultados da votação e os projetos vencedores de cada edição do Orçamento Participativo. Trata-se de uma cerimónia pública, aberta a todos os munícipes. A Autarquia aproveita este momento para fazer um ponto de situação público sobre a execução dos projetos do OP do ano anterior, bem como efetuar uma apresentação dos resultados das diferentes fases do OP da edição em curso. Terminado este exercício de prestação de contas, passa-se depois ao momento mais aguardado por todos os presentes, que é o anúncio dos projetos que vão ser cabimentados em orçamento e executados pela Câmara Municipal. É nessa altura que são divulgados os votos obtidos por cada proposta em concurso.

A Câmara Municipal de Cascais decidiu atribuir 1.500.000,00 euros a cada uma das duas primeiras edições do Orçamento Participativo.

Este montante acabou por ser revisto, tendo essa decisão sido anunciada no âmbito das cerimónias de apresentação dos resultados. Em 2011 o valor final alcançou os 2.100.000,00 euros, permitindo passar de 6 para 12 os projetos aprovados, enquanto que no ano seguinte o teto orçamental do OP foi revisto para 2.500.000,00 euros, o que possibilitou a aprovação de 16 projetos.

Os investimentos aprovados integram a proposta de orçamento que será submetida a reunião de Câmara e posteriormente apresentada na Assembleia Municipal. O processo de Orçamento Participativo adequa-se, assim, ao calendário legalmente estabelecido para que a Autarquia cumpra com as suas obrigações em matéria de elaboração orçamental. Tratando-se de projetos propostos e decididos pelos Cidadãos, a partir desse momento a Câmara Municipal assume-os como seus, naquilo que é o compromisso político relativo à execução dos investimentos públicos.



5. Projetos

As duas primeiras edições do Orçamento Participativo de Cascais permitiram a aprovação de 28 projetos, somando o montante global de 4.600.000,00 euros.

Os investimentos em causa evidenciam uma variedade de preocupações e necessidades da população de Cascais. No OP de 2011 os projetos mais votados foram os seguintes:

- Requalificação do Largo de S. Brás e passeios - Rua da Areia, Cascais, nº 14, 958 votos;
- Parque das Gerações, Estoril, nº 19, 832 votos;
- Construção de espaço polivalente na Escola Básica 1º ciclo Parede 2 (EB1-P2), Parede, nº 08, 692 votos;
- Praça da Carreira, nº 20, Estoril, 624 votos;
- Proteção e fruição da natureza e dos caminhos rurais na Areia e zona adjacente ao Parque Natural Sintra-Cascais, nº 16, Cascais, 534 votos;
- Crianças à sombra, nº 15, Cascais, 483 votos;
- Centro Cultural aberto à noite, nº 05, Parede, 354 votos;
- Parque infantil inclusivo, nº 28, Cascais, 341 votos;
- Criação de zona coberta multiusos na Associação Jerónimo Usera, nº 26, Cascais, 290 votos;
- Requalificação de terrenos abandonados Av. Aníbal F. da Silva (Quinta da Alagoa), nº 29, Carcavelos, 213 votos;
- Requalificação Nossa Srª da Assunção + Criação dos passeios na estrada Janes-Malveira, nº 9, Alcabideche, 150 votos;
- Acesso pedonal ao CascaiShoppinhg, nº 1, Alcabideche, 144 votos.

Em 2012, as prioridades dos participantes recaíram sobre os seguintes investimentos:

- Espaços lúdicos inclusivos - Malveira da Serra, nº 26, Alcabideche, 2.510 votos;
- Espaço Comunitário - Bairro das Faceiras, nº 12, São Domingos de Rana, 2.487 votos;
- Dog Park - Parque Canino em São Pedro do Estoril, nº 18, Estoril, 2.418 votos;
- Eco-intervenção na Escola Fernando Lopes Graça, nº 03, Parede, 2.204 votos;
- Requalificação da SMUP - Sociedade Musical União Paredense, nº 22, Parede, 1.907 votos;
- Passeios da rotunda da Abóboda até ao McDonald's, nº 04, São Domingos de Rana, 1.722 votos;
- Requalificação do terreno junto à Rua Alexandre Herculano, Buzano de Cima, nº 20, São Domingos de Rana, 1.346 votos;
- Crianças Protegidas, nº 15, Estoril, 1.153 votos;
- Mountain Bike Skill Park no Parque Urbano do Outeiro da Vela, nº 08, Cascais, 1.118 votos;
- Criação de uma quinta comunitária na Quinta da Bela Vista, nº 14, Carcavelos, 812 votos;
- Arranjo do passeio da Rua Homem Cristo, nº 28, Estoril, 662 votos;
- Viva... O Paredão, nº 27, Estoril-Cascais, 568 votos;
- Requalificação da Quinta do Rato, nº 19, Parede, 478 votos;
- Intervenção paisagística no Vale da Amoreira, nº 32, Alcabideche, 427 votos;
- Rotunda do Carrascal de Alvide, nº 01, Alcabideche, 377 votos;
- Requalificação da Rua do Viveiro, nº 30, Estoril, 338 votos.

Um olhar mais atento sobre estes dados, permitem retirar algumas conclusões que merecem o devido destaque.

Na edição de 2011 votaram 6.903 pessoas e os 12 projetos aprovados colheram 5.615 votos, o que representa 81,34% do total dos votantes. No ano seguinte votaram 23.198 participantes, dos quais 20.527 incidiram sobre os 16 projetos vencedores, o que representa 88,48% do total. Estes são dados muito expressivos e demonstram a elevadíssima percentagem de participantes que viram correspondidas as suas expectativas em relação ao Orçamento Participativo. Por outras palavras, apenas 18,66% em 2011, e 11,52% em 2012, não viram aprovados os seus projetos. Para esta situação muito contribuíram as decisões da Câmara Municipal de Cascais de aumentar, nos dois anos do processo, os montantes atribuídos ao OP. Estes dados demonstram que o esforço dos participantes tem sido maioritariamente recompensado e que a metodologia do OP está bem adequada a uma correta gestão das expectativas dos participantes.

Outra das conclusões que se pode retirar dos dados anteriormente apresentados é relativa às áreas de investimento consideradas prioritárias pelos participantes. Estas são a requalificação do espaço público, a melhoria das acessibilidades e as intervenções de âmbito social. Qualquer um dos projetos em causa nestas áreas destina-se a grupos muito expressivos da população, o que demonstra a preocupação dos participantes com dimensões mais coletivas da vida em comunidade. Os projetos de caráter social acrescentam ainda elementos relativos à solidariedade para com grupos em situação de maior vulnerabilidade.

Áreas	2011	2012	TOTAL
Espaço Público	3	7	10
Acessibilidades	3	2	5
Social	1	3	4
Educativo	2	2	4
Desportivo	2	1	3
Cultural	1	1	2
TOTAL	12	16	28

É ainda de salientar a distribuição dos projetos das duas edições do OP pelas freguesias do Concelho.

Freguesias	2011	2012	TOTAL
Cascais	5	2	7
Estoril	2	5	7
Alcabideche	2	3	5
Parede	2	3	5
São Domingos de Rana	0	3	3
Carcavelos	1	1	2
TOTAL			29*

* Um dos projetos beneficia as freguesias de Cascais e Estoril, razão pela qual aparece duplicado.

Denota-se que entre uma e outra edição se verificaram alterações nas freguesias com maior capacidade de mobilização de pessoas para a votação. Isso pode significar que a população está atenta e começa a compreender que tem que se mobilizar se quiser ver os seus projetos aprovados. Não poderá, por isso, delegar a sua participação ou esperar que outros decidam por

si. O Orçamento Participativo é um processo que premeia quem mais se esforça.

Os números são apenas uma visão parcial e limitada do potencial e da riqueza inerentes a esta iniciativa. Por detrás de cada projeto existem pessoas, histórias e um trabalho de mobilização repleto de criatividade e inovação. É a cidadania livre e em ação.



Projeto Parque das Gerações (OP 2011)

A ideia do projeto surgiu em 2008, tendo o seu promotor desenvolvido inúmeros contactos com vista à viabilização do investimento. Reuniu com a Câmara Municipal de Cascais, tentou convencer a associação de moradores, criou uma página no Facebook e conseguiu a contribuição gratuita de um arquiteto que ofereceu o desenho do projeto. O propósito inicial era a construção de um parque de skate, mas este tipo de espaço é muitas vezes alvo de alguma estigmatização. Consciente dessa realidade, o promotor amadureceu a ideia e concebeu um “Parque Geração C”, dirigido à população jovem do Concelho.

Perante a oportunidade criada pelo Orçamento Participativo não hesitou e levou o projeto a uma das Sessões Públicas de Participação da edição de 2011. Reuniu todo o material que tinha e conseguiu que a sua proposta fosse aprovada e enviada para análise técnica. Esta foi no entanto enriquecida pelas opiniões dos participantes na Sessão, tendo o projeto integrado outras valências, dirigidas não exclusivamente aos jovens, o que implicou a mudança do nome para “Parque das Gerações”. Como refere o promotor: “o projeto agora é muito melhor do que eu tinha imaginado. Isso deve-se ao processo do Orçamento Participativo, que favoreceu o debate com outros participantes. Hoje olho para o projeto e não vejo um parque; vejo quatro ou cinco parques. Ficou muito melhor do que eu poderia imaginar no início. O Parque das Gerações é uma marca integrada no Orçamento Participativo de Cascais.”

Quando se iniciou a fase de votação, a página do facebook criada pelo promotor tinha cerca de 600 apoiantes. Esse número aumentou para mais de 2000 num curto espaço de tempo. Para além do facebook, a estratégia de divulgação do projeto e de apelo ao voto passou por cartazes, autocolantes e pela participação em todas as atividades promovidas pela Câmara Municipal de Cascais, no âmbito do Orçamento Participativo. O promotor deixou de controlar o processo. Este beneficiou do apoio de várias pessoas que fizeram uso dos seus recursos e criatividade para reforçar a divulgação do projeto. “Vi carros com o cartaz colado no vidro traseiro a apelar ao voto. Eram pessoas que eu não conhecia. O projeto já tinha apoiantes desde 2008 e isso ajudou muito no processo de votação. Quando o projeto foi lançado, em 2008, alguns dos apoiantes tinham 15 anos. Em 2011, no OP, essas pessoas já tinham 18 anos e podiam votar no projeto.”

Para o desenho final do Parque das Gerações foram visitados vários investimentos similares. As visitas foram guiadas pelo próprio promotor e acompanhadas por técnicos da Câmara Municipal de Cascais. “Fomos visitar bons parques e maus parques para avaliarmos bem o que queríamos para aquele terreno. Foi sempre grande a abertura da Câmara Municipal em relação a todas as minhas ideias. Esta experiência faz-me acreditar que não podemos pensar no ‘eles’ [Câmara Municipal] e no ‘nós’ [cidadãos]. Não podemos pensar que são ‘eles’ que devem fazer tudo e ‘nós’ não temos que fazer nada. Podemos trabalhar em conjunto. Este processo tem ajudado muitas pessoas a mudar a imagem negativa e o preconceito sobre os funcionários públicos. Estes têm andado connosco de dia e de noite no trabalho em torno do projeto.”

O OP é também uma oportunidade de aprendizagem para todos os envolvidos. Como refere o promotor, “ainda no outro dia tive uma reunião numa cimenteira a discutir questões técnicas sobre o betão e o ferro. O conhecimento nunca é demais”. Também os técnicos reconhecem fortes momentos de aprendizagem em torno do projeto, sendo esta situação extensível a todos os outros investimentos do OP. “No início não tínhamos o conhecimento que temos hoje sobre parques deste tipo, a conjugação das diferentes valências e o potencial de tudo isto.”

Para acompanhar a execução do projeto e informar todos os interessados, os promotores instalaram uma câmara de filmar no alto de um edifício vizinho para filmar o dia-a-dia da construção. A ideia é fazer um filme síntese depois de terminada a construção do parque.



Projeto Espaços Lúdicos Inclusivos (OP 2012)

A Câmara Municipal de Cascais propôs a organização de encontros de pais que têm filhos com necessidades educativas especiais, para que esses pudessem partilhar experiências e procurar formas de entajuda. Num dos encontros surgiu um problema apresentado por vários pais, que se prende com o facto de não existirem locais no Concelho onde se possam colocar os filhos durante os períodos de férias. Foi aí que surgiu a ideia de se apresentar um projeto ao Orçamento Participativo de Cascais que consistia na criação de um “monobloco” climatizado, um pré-fabricado, para acolher esse espaço. A proposta foi aceite e uma das mães ficou encarregue de recolher a informação necessária e preparar uma apresentação no âmbito de uma das duas Sessões do OP que ainda estavam por realizar. «Nós tínhamos que apresentar um projeto consistente e isso passava por pensar previamente numa instituição que assegurasse o funcionamento do serviço a criar. Não bastava comprar e equipar um monobloco. Fui então falar com a Associação de Apoio Social Nossa Senhora d’Assunção, na Malveira da Serra, e eles aceitaram a ideia. Estávamos assim em melhores condições para ir à Sessão do OP apresentar o projeto.»

O grupo mobilizou 24 pessoas, entre pais, amigos e familiares, para participarem na Sessão do Orçamento Participativo. A proposta foi aprovada em seis mesas e depois em plenário, tendo seguido para análise técnica. Os próprios promotores prepararam um projeto que acabou por sofrer apenas pequenas alterações por parte da Autarquia.

Foi feito um texto de apresentação e criada uma página do facebook para explicar o projeto. Esta foi lançada às 00:00h do dia em se iniciou o período de votação. O processo acabou por ultrapassar o alcance dos próprios promotores. «Eu gastei imenso dinheiro em cartazes. Distribuí-os por todo o Concelho, em cafés, Centro de Congressos do Estoril. O vídeo feito pela Câmara Municipal [1 minutos pelo meu projeto] ajudou bastante na divulgação, pois acabou por ser muito partilhado. Todos os pais fizeram campanha junto dos familiares, amigos e colegas de trabalho. Um dos pais fez um vídeo a que chamou “1 minuto pelo David”, que é o nome do seu filho.»

Tudo isto contribuiu para que este fosse o projeto mais votado do OP de 2012. Podem retirar-se, entre outras, duas conclusões: I) o vencedor desta edição do processo foi a solidariedade. O problema das crianças e adolescentes com necessidades educativas especiais não é o que mais preocupa a sociedade portuguesa, mas no âmbito do OP de Cascais foi capaz de gerar uma significativa onda de solidariedade; II) o sucesso dos vencedores passa muito pela capacidade de iniciativa e pela criatividade dos promotores.

O projeto tem beneficiado de uma ampla notoriedade, contribuindo para agregar outros recursos e apoios. É o caso do Banco Santander que depois de ter tomado conhecimento da iniciativa decidiu atribuir o seu prémio anual ao projeto.



Projeto Espaço Comunitário do Bairro das Faceiras (OP 2012)

O bairro das Faceiras, na Freguesia de São Domingos de Rana, é fruto de um processo de realojamento social levado a cabo em 1980. É composto por cerca de 80 fogos, na sua grande maioria pré-fabricados. O objetivo era acolher, a preços reduzidos, pessoas oriundas das antigas colónias portuguesas em África e de outras regiões interiores de Portugal. Trata-se, portanto, de um bairro de génese multicultural, com carências socioeconómicas e situado numa das zonas mais pobres do Concelho.

Nesse bairro havia um parque que se deteriorou com o tempo, acabando por ser retirado sem que fossem dadas explicações aos moradores.

Em março de 2012 surgiu formalmente uma associação juvenil no bairro, chamada “Kutuca”. A sua origem remonta, no entanto, a abril de 2011, quando cinco jovens começaram a oferecer voluntariamente atividades de ocupação dos tempos livres para as crianças locais. No trabalho que tem vindo a desenvolver, este grupo deparou-se muitas vezes com a história do parque, compreendendo, assim, que se tratava de uma situação não ultrapassada pelos moradores.

Atentos desde a primeira edição ao processo de Orçamento Participativo, decidiram despoletar entretanto um processo ao nível do bairro, organizando reuniões com todos os moradores, para discutir a proposta a apresentar.

O OP surge, assim, como uma oportunidade que ajudou a reforçar uma dinâmica comunitária que este grupo de jovens vinha desenvolvendo, embora sem um instrumento de trabalho que permitisse vislumbrar uma oportunidade de intervenção mais estruturante no bairro.

Ao parque juntou-se uma outra necessidade local, que é a criação de um espaço com condições para o desenvolvimento de atividades comunitárias. Formulada a proposta, o grupo organizou-se previamente para defender a sua ideia numa Sessão Pública de Participação do Orçamento Participativo, tendo conseguido que essa fosse aprovada e passasse à fase de análise técnica. Validado pelos serviços, o projeto acabou por ser o segundo mais votado da edição de 2012 do OP. É uma situação interessante na medida em que se trata de uma intervenção num bairro social, para muitos desconhecido, com um grupo reduzido de moradores e que consegue uma votação muito expressiva. Isto deve-se ao trabalho de mobilização que o grupo de jovens foi capaz de fazer, saltando claramente as fronteiras do bairro para o resto do Município, gerando uma onda de solidariedade com a proposta.

Como referiram os promotores, «Nós fizemos uma autêntica campanha durante um mês. Organizámos grupos. Um ficou com o facebook, outro com as escolas, outro com os supermercados, outro com as associações recreativas, etc. Também criámos uma peça de teatro para ajudar a explicar o que é o OP e apelar ao voto no nosso projeto. A peça de teatro colocava questões provocatórias. O facto de o bairro ficar num cantinho de Cascais faz com que ninguém queira saber disto. Isto servia para questionar as pessoas e dizer que este bairro também faz parte do Concelho.» A peça foi apresentada em vários locais públicos de Cascais, com a vantagem de servir para apelar ao voto imediato das pessoas que paravam para ver.

O OP serviu também para transformar a relação entre a Câmara Municipal, este grupo e a população do bairro das Faceiras. «Nós não estávamos organizados. Depois de criarmos a associação e de nos envolvermos desta forma no OP passamos a ter uma relação estreita com a Câmara. Antes era inexistente. Agora, quase todas as semanas recebo um contacto da Câmara Municipal, seja da equipa do OP ou da juventude.»

Projeto Requalificação da Quinta do Rato (OP 2012)

Este prevê a requalificação de uma zona baldia, na Quinta do Rato, com a implementação de uma área verde que será infraestruturada com alguns equipamentos, nomeadamente um parque infantil, hortas comunitárias e espaços de circulação e lazer.

Um dos aspetos mais interessantes na história deste projeto é o facto de ele resultar de uma conceção partilhada dos participantes da mesa da Sessão Pública onde foi aprovado.

A principal proponente tinha como ideia a requalificação do espaço em causa, sem ter, no entanto, definido integralmente os conteúdos dessa intervenção. No âmbito do debate gerado com os colegas de mesa, o projeto foi incorporando outros contributos, fundindo diferentes propostas. Como refere a proponente: “a minha ideia era uma zona verde, para requalificar aquele espaço, mas não tinha tudo claro na minha cabeça. O conteúdo do projeto foi definido pelos diferentes membros do grupo. Um senhor queria um parque infantil para a zona da Parede. Uma senhora queria hortas urbanas. Essas propostas acabaram por ser integradas neste projeto. Portanto, eu influenciei essas pessoas mas a minha ideia também foi influenciada pelas propostas dos outros.”

Outro dos aspetos interessantes refere-se à campanha de apelo ao voto. Esta foi estruturada em três fases, como refere a proponente. “Num primeiro momento comecei por colocar uns *placards* grandes que fiz na Freguesia da Parede, mas sobretudo nesta zona onde se vai implementar o projeto. Nesses *placards* eu apelava à participação das pessoas na votação.” Cerca de 15 dias depois iniciou-se a segunda fase, no âmbito da qual “fiz uns cartazes mais pequenos para distribuir pelo comércio local e pelas caixas do correio. Entretanto a página do facebook era sempre atualizada. Tinha que ser rápida a mobilizar as pessoas para votarem neste projeto, para não correr o risco de votarem noutra proposta. Visitei regularmente as lojas para saber se as pessoas estavam informadas e se faltavam folhetos.”

Na terceira fase desta mobilização “fiz um cartaz com um apelo mais directo e coloquei-o nas caixas de correio e fui bater às portas das pessoas. Tocava a todas as campanhas. Em alguns prédios cheguei a tocar a várias campanhas ao mesmo tempo para explicar tudo ao mesmo tempo para várias pessoas.”

Concluída a votação e aprovado o projeto para execução por parte da Câmara Municipal, a proponente concebeu e distribuiu um folheto que dizia “com a participação de todos, os projetos avançam.”

Projeto Passeios da rotunda da Abóboda até à McDonald’s (OP 2012)

O projeto prevê a construção de um passeio para a circulação de peões ao longo de um trajeto de cerca de 300 metros da estrada nacional 249-4, que atravessa a freguesia de São Domingos de Rana, a Norte da A5 (auto-estrada que liga Cascais a Lisboa). É uma obra cujas competências são partilhadas entre o Instituto de Estradas de Portugal (IEP) e a Câmara Municipal de Cascais. Trata-se de uma estrada nacional mas cujos terrenos envolventes são da competência da Autarquia. As dificuldades técnicas e jurídicas são por isso evidentes, acrescendo ainda a indisponibilidade financeira manifestada pelo IEP para se comprometer com o investimento.

Esta é uma obra que tem sido reclamada pela Junta de Freguesia e pelos moradores há cerca de 30 anos, sem que tivesse alcançado o sucesso desejado. Muitos alunos são obrigados a fazer este percurso diariamente para se deslocarem para a escola. Sem a existência dos passeios acabam por efetuar o trajeto na berma da estrada, colocando em risco a sua integridade física. Inconformados com esta situação, representantes da Associação de Pais do Agrupamento de Escolas Frei Gonçalo de Azevedo decidiram apresentar esta obra no âmbito do OP. Prepararam previamente a sua participação numa SPP, de forma a assegurar uma forte mobilização de pais. A proposta foi aprovada e encaminhada para análise técnica.

Com os antecedentes por todos conhecidos, seria natural que esta obra fosse excluída do processo de OP em sede de análise dos serviços municipais. Os promotores entenderam, no entanto, solicitar reuniões com todas as entidades envolvidas, nomeadamente o IEP, a Câmara Municipal de Cascais e a Junta de Freguesia. A todas apresentaram os seus argumentos e de todas ouviram as respetivas opiniões. Estes encontros serviram para entender as dificuldades de cada instituição e os pontos de convergência possíveis. Os promotores decidiram também apresentar o projeto e as dificuldades que lhe são inerentes numa sessão da Assembleia Municipal, procurando sensibilizar todos os presentes para a necessidade do investimento.

Os autores da proposta conseguiram, assim, assegurar a mediação entre todas estas estruturas da Administração Pública, criando um compromisso das diferentes partes para a viabilização da obra. Um dos aspetos inovadores em todo este processo está no facto disto ter sido assegurado por um grupo de Cidadãos, em defesa de um investimento de interesse público.

O facto de o projeto ter sido dos mais votados na edição do Orçamento Participativo de 2012 também se deveu à estratégia e empenho destes Cidadãos. «Nós pedimos autorização ao Intermarché e fomos para a entrada do supermercado fazer campanha de apelo ao voto. Definimos uma escala de serviço entre todos nós, com três turnos entre as 9h e as 21h, e tivemos lá um fim de semana inteiro, que é a altura em que as pessoas vão às compras.» Para além disto, «reunimos com todas as escolas do Agrupamento e pedimos ao seu diretor que adiasse as reuniões com os pais e encarregados de educação, feitas no início do ano letivo, para as fazer coincidir com o período de votação dos projetos do OP. Definiu-se um calendário para estas reuniões, assegurando que não seriam em simultâneo, possibilitando assim a nossa participação em todas elas, para apresentarmos o projeto. Fomos a todas as salas de turma, de todas as turmas, de todas as escolas do Agrupamento, falar com os pais e encarregados de educação dos 1400 alunos envolvidos. Preparámos materiais de apresentação do projeto e de apoio ao processo de votação no OP, para entregarmos a todos os presentes.»



Projeto Eco-intervenção na Escola Fernando Lopes Graça (OP 2012)

Este projeto consiste na substituição da placa de fibrocimento no pátio da escola, construção de uma sede para a Associação de Estudantes e requalificação do espaço envolvente. A ideia de apresentar a proposta no âmbito do Orçamento Participativo surgiu de algumas conversas entre o diretor da escola, a associação de estudantes e a associação de pais. Esta última manifestou a sua grande preocupação, por questões de saúde pública, com a cobertura de fibrocimento que existe no pátio.

Os alunos prepararam uma apresentação powerpoint e fizeram um desenho do projeto em 3D para o submeter a uma das Sessões Públicas de Participação do OP. Esse acabou por ser o mais votado em algumas das mesas, bem como no plenário. Este resultado é fruto da grande mobilização que os promotores fizeram junto de encarregados de educação e amigos.

Em resposta à solicitação da Câmara Municipal “temos apresentado alguns contributos para o desenho do projeto. O que nos interessa é fazer um investimento ecológico e se possível reduzir os custos do mesmo.” (representante dos alunos).

O facto de ter sido um dos projetos vencedores da edição de 2012 prende-se muito com “a campanha de divulgação que fizemos. Fizemos cartazes, enviámos mensagens de e-mail e telemóvel para todos os nossos contactos, criámos uma página no facebook, fomos contactando pessoalmente com todas as pessoas que conhecíamos. Íamos acompanhando as informações sobre os projetos mais votados em cada dia. Nós estivemos muitas vezes em primeiro lugar. Apenas ao fim de semana havia uma quebra nas nossas votações, ou então os outros projetos eram mais fortes nessa altura.”

O processo tem servido também para estabelecer uma nova relação entre a Autarquia e os munícipes. “Anteriormente quase não existia contacto entre nós e a Câmara. No caso da associação de estudantes só nos lembrávamos da Câmara quando precisávamos de ir à loja Cascais pedir uma licença para as festas. Hoje percebemos que podemos fazer muito mais coisas em conjunto com a Câmara.”

Este projeto tem a particularidade de incluir no grupo de promotores vários jovens. Estes são, em geral, uma camada da população mais afastada e desinteressada da vida política e da gestão municipal. Na opinião de um deles, “o processo de Orçamento Participativo ajudou a perceber melhor o que faz a Câmara. Gastar dois milhões e meio de euros em projetos dos cidadãos não é coisa pouca! Hoje acho que estou mais atento ao que faz a Câmara Municipal e ao que se passa no Concelho.”



6. Resultados

Os resultados obtidos nas duas primeiras edições do Orçamento Participativo de Cascais são bem ilustrativos do potencial de cidadania que este processo encerra. Pode mesmo dizer-se que nenhuma outra dinâmica de participação desenvolvida no Concelho mobilizou tantas pessoas como esta iniciativa foi capaz de fazer em apenas dois anos.

Os dados que veremos de seguida são muito animadores, podendo mesmo indiciar a criação de uma contracorrente em relação ao atual contexto de alheamento das pessoas da vida comunitária e de desconfiança em relação às instituições.

Quadro de indicadores síntese do OP de Cascais 2011 e 2012:

	OP 2011	OP 2012	Diferencial
Participantes nas SPP	504	395	- 109
SPP menos participada	31	19	- 12
SPP mais participada	91	115	+ 24
Propostas nas mesas	286	223	- 63
Propostas em plenário	130	147	+ 17
Propostas aprovadas para análise técnica	48	48	=
Projetos em votação	30	32	+ 2
Projetos vencedores	12	16	+ 4
Votantes	6.903	23.198	+ 16.295
Orçamento	2.100.000 €	2.500.000 €	+ 400.000 €
Percentagem do OP no orçamento	5,3%	5,8%	+ 0,5

Apesar do decréscimo no número de participantes verificado nas Sessões Públicas de Participação entre 2011 e 2012, o total de pessoas envolvidas na fase de votação demonstra que a mobilização cresceu significativamente entre o primeiro e o segundo ano. Isto pode significar que o OP está a chegar a mais pessoas e que se trata de um processo que gera suficiente confiança na

população ao ponto desta decidir participar. O OP tem também um fundo pedagógico que tem vindo a ser trabalhado pela Autarquia, e que se prende com a necessidade das pessoas compreenderem que necessitam de se mobilizar se quiserem ver aprovados os projetos que consideram ser os mais prioritários.



Relativamente às propostas aprovadas no total das Sessões Públicas de Participação, bem como aos projetos colocados em votação, fica evidente que não existiram grandes oscilações entre a primeira e segunda edição. Isto demonstra uma estabilização na metodologia, o que ajuda as pessoas a compreenderem o processo e a gerirem adequadamente a sua participação. O crescimento no número de projetos vencedores, de 12 para 16, deve-se ao facto da Câmara Municipal ter decidido aumentar em 400.000,00 € o montante atribuído ao Orçamento Participativo.

Uma das particularidades do Orçamento Participativo de Cascais prende-se com o facto de só ser possível apresentar propostas de investimento nas SPP. Esta aposta exclusiva nos

espaços presenciais está intimamente relacionada com o enfoque metodológico adotado, cujo objetivo consiste em transformar o OP numa dinâmica de diálogo e de concertação entre os participantes sobre as prioridades do Concelho. A limitação do número máximo de propostas que podem ser aprovadas em cada uma das Sessões Públicas de Participação, definida nas normas do OP, faz com que estas sessões deixem de ser um mero espaço de submissão individual de ideias, para se transformarem numa oportunidade de aproximar os munícipes e de criar um espaço de debate e de entendimento sobre o que é realmente importante fazer com o dinheiro público disponibilizado para o processo.



A experiência de Cascais demonstra, de forma muito evidente, que a grande maioria das pessoas entra nestes processos de participação com uma proposta de investimento, mas que num espaço de aproximadamente duas horas e meia³ é capaz de abandonar a sua ideia em prol de outras que considera mais necessárias. Estas situações verificaram-se em todas as SPP.

Esta é aliás uma matéria que foi prevista nas Normas de Funcionamento do OP, nomeadamente quando se estabeleceu que os participantes devem procurar decidir as prioridades com base em dois grandes critérios, nomeadamente: a) a população abrangida pelas propostas, devendo

o OP privilegiar investimentos que beneficiem a maior número possível de pessoas, com destaque para as mais desfavorecidas; b) o nível do impacto do projeto - rua, bairro, freguesia ou Município - sendo desejável que os investimentos tenham uma escala mais abrangente possível. Sem assumir uma lógica de imposição, os moderadores das SPP tiveram também como papel lembrar estes critérios aos participantes. Estas indicações ajudam a compreender que o OP de Cascais pretende, entre muitos outros aspetos, assegurar um caráter educativo e formativo para cidadania e para solidariedade.

³ Que é a duração média de uma Sessão Pública de Participação.



Outros dos resultados desta dinâmica de construção mais coletiva dos investimentos foram as fusões entre propostas de diferentes participantes. O OP de Cascais demonstra que as pessoas estão disponíveis para introduzir alterações à sua ideia inicial, integrando sugestões de outros participantes ou mesmo fundir a sua proposta com outras apresentadas na sessão. As fusões ganham especial relevo no caso de Cascais pelo facto

dessas serem feitas pelos próprios participantes e não pelos serviços municipais. Trata-se de uma situação negociada entre os proponentes e que resulta de um entendimento comum sobre o significado das diferentes propostas em questão e do que as pode unir num investimento único. Este aspeto reforça a democraticidade do OP de Cascais, a autonomia dos participantes e o caráter educativo do processo.



Todos estes detalhes encerram uma enorme riqueza e permitem desconstruir muitas das ideias feitas, segundo as quais as pessoas são muito individualistas e a criação de regras que limitam o número de propostas irá desiludir e afastar os participantes destes processos. Pelo contrário, o OP de Cascais demonstra não apenas que as pessoas são capazes de reconhecer que as suas ideias de investimento não são as mais urgentes, como também compreendem que as limitações orçamentais existentes obrigam a uma criteriosa seleção das propostas, demonstrando um sentido de coesão socioterritorial importante. Tudo isto acontece sem que as pessoas deixem de participar. Esta experiência permite ainda concluir que os processos de participação presencial são os que melhor respondem ao desafio da concertação e da construção coletiva dos investimentos. Apesar de algumas vantagens dos mecanismos virtuais, esta é evidentemente uma limitação à qual não conseguem responder na atualidade. O peso do OP na componente de investimentos da Autarquia no orçamento municipal de 2012 foi de 5,3%. Em 2013 esse montante passou a representar 5,8%. Esta situação coloca Cascais em primeiro lugar a nível nacional, com o maior montante percentual alocado ao processo⁴.

Outro dos resultados do Orçamento Participativo de Cascais é referente às transformações que este tem provocado na própria Autarquia e na forma de relacionamento com os munícipes.

O OP é um mecanismo que impõe uma abordagem intersectorial, obrigando os diferentes serviços a desenvolverem trabalho em conjunto. Sendo esta

questão aparentemente simples, bem se sabe que as estruturas autárquicas estão muitas vezes organizadas segundo lógicas setoriais, o que acaba por dificultar as intervenções integradas. O Orçamento Participativo exige de facto uma articulação estreita entre vários serviços da Autarquia, sendo esta muito evidente no processo de análise técnica das propostas e na execução dos projetos. Como refere um dos técnicos da Agenda Cascais 21, “eu passei a conhecer mais colegas da Autarquia num ano de OP do que nos quatro anos anteriores. O OP permite conhecer melhor o que cada serviço está a fazer para não duplicarmos intervenções. No trabalho de análise técnica tenho que contactar muito com todos os serviços. Hoje na Câmara acho que todas as pessoas me conhecem. Sinto que o meu trabalho é agora mais valorizado.”



⁴ Esta análise tem apenas em consideração as experiências promovidas por Câmaras Municipais, excluindo desta forma as Juntas de Freguesia.

O Orçamento Participativo tem ajudado também a criar relações mais horizontais entre os diferentes serviços da Autarquia. “Dentro do OP não se sentem muitas vezes as hierarquias existentes. Nós temos moderadores que ocupam lugares de chefia e outros que são apenas técnicos, mas o curioso é que nas Sessões de Participação estão todos ao mesmo nível e não sentem diferenças. No trabalho do OP eu tenho que falar várias vezes com membros do Executivo, e isso acontece

sem que seja necessária a mediação da minha diretora de departamento” (técnico da Agenda Cascais 21). Esta citação é muito ilustrativa do processo de democratização interna da própria Autarquia. Não está, por isso, apenas em causa o aprofundamento da cidadania e da participação dos munícipes, mas também o desenvolvimento de uma democracia mais participativa no interior da própria estrutura da Câmara Municipal.



A articulação entre as estruturas técnica e política da Autarquia e os munícipes também está em processo de transformação. O Orçamento Participativo contribui para a criação de um ambiente de maior proximidade e informalidade na relação entre a Administração e os Cidadãos. Estas mudanças ajudam a criar uma Autarquia mais moderna, mais atenta às necessidades das pessoas e mais acessível aos seus munícipes. Todo este enquadramento ajuda a combater, à escala local, o clima de desconfiança em relação às instituições que infelizmente se instalou na sociedade portuguesa. Esta situação é testemunhada por membros da equipa da Agenda Cascais 21: “o nosso relacionamento com os

munícipes alterou-se de forma muito significativa. Sentimos que para muitas pessoas o OP é visto como um processo sério, em que a Autarquia cumpre aquilo que foi decidido pelos participantes. Algumas pessoas ao início chegaram a referir que não acreditavam no OP e que este seria apenas para servir de propaganda política. Essas visões estão hoje ultrapassadas. Temos visto que o OP está a criar maior exigência dos munícipes em relação à Câmara e ao seu Executivo, mesmo em relação aos outros processos que não o OP. As pessoas estão a ficar mais interessadas e simultaneamente mais exigentes em relação ao nosso trabalho.”



O facto de o OP ser um processo que acontece todos os anos ajuda também a manter esta relação de proximidade e de confiança com os munícipes. “É uma mais-valia ter as pessoas do nosso lado e nós do lado deles para um objetivo em conjunto” (técnico da Agenda Cascais 21).

O processo tem uma forte carga educativa para todos os envolvidos. Os munícipes passam a conhecer melhor o Concelho e as suas necessidades por via do debate com os outros participantes. O processo de aproximação à Autarquia ajuda também a compreender de forma mais fundamentada o funcionamento da mesma, o quadro legal que a regula, a forma como se executa um projeto, as suas diferentes fases e procedimentos legais, entre muitos outros aspetos.

O trabalho desenvolvido no âmbito da Agenda Cascais 21, onde se destaca também o Orçamento Participativo, tem sido reconhecido em várias instâncias. Em junho de 2012, a Câmara Municipal foi galardoada com uma menção honrosa no âmbito do Prémio de Boas Práticas de Participação Cidadã, promovido anualmente pelo Observatório

Internacional de Democracia Participativa (OIDP). Trata-se de um concurso aberto a governos locais de todo o mundo, que podem apresentar as suas melhores práticas para promover o envolvimento dos Cidadãos na definição das políticas e na gestão dos recursos públicos. A entrega do Prémio teve lugar em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul - Brasil, no decurso da XII Conferência do OIDP. Nesse mesmo âmbito, Cascais assumiu a Presidência do Observatório, tendo como missão a organização da XIII Conferência Internacional, a realizar em julho de 2013.

Mais recentemente, a Câmara Municipal de Cascais foi também distinguida com o prémio “Cidade Perfeita” na categoria Governação pelo Orçamento Participativo. Trata-se de uma iniciativa da Revista Visão e da Siemens que visa dar a conhecer os melhores projetos e as boas práticas das cidades portuguesas ao nível da Governação, Sustentabilidade, Inclusão, Inovação e Conectividade. Os vencedores foram escolhidos pelos leitores da Visão que, ao longo de cinco semanas, votaram em 50 casos de estudo relativos a 25 cidades e vilas de Portugal.



7. Perspetivas futuras

O processo de Orçamento Participativo foi, como se viu, precedido de um conjunto de iniciativas e projetos da Câmara Municipal de Cascais, no âmbito da sua política de envolvimento dos munícipes na vida do Concelho. Essas foram essenciais para trilhar um caminho de progressiva abertura da Autarquia às pessoas, para testar metodologias e formar uma equipa interna.

O Orçamento Participativo marca, num entanto, um ponto de viragem. Este processo tem o mérito de assegurar que os munícipes não apenas participam mas podem decidir investimentos públicos, influenciando desse modo as políticas municipais.

Face aos resultados alcançados com os diferentes processos de participação, a Câmara Municipal de Cascais decidiu decretar 2013 como o ano da cidadania e da democracia participativa no Concelho. Este prevê um plano bastante ambicioso, no âmbito do qual serão asseguradas as experiências em curso, com destaque para o Orçamento Participativo, mas sobretudo a criação de novos espaços de participação dos munícipes

na gestão dos destinos do Concelho.

Destacam-se a este nível o reforço do trabalho com os mais jovens, através da implementação de um Orçamento Participativo especificamente direcionado para a população escolar do Concelho, a criação de Bolsas de Incentivo à Participação juvenil e o desenvolvimento de um TED Cidadania Jovem.

A Câmara Municipal tem vindo a criar também espaços de participação de proximidade, onde se destaca a realização de Assembleias Locais, rotativas entre as diferentes freguesias do Concelho e com uma periodicidade mensal. Neste âmbito são de assinalar ainda os processos de consulta pública em matérias sobre as quais não existe essa obrigatoriedade mas que a Autarquia pretende assegurar como forma de envolver os Cidadãos e de demonstrar a necessidade de tornar cada vez mais transparente a governação local.

Para além dos espaços presenciais, a Câmara Municipal de Cascais apostará também no desenvolvimento de aplicações tecnológicas

para telefones e computadores, que permitam a participação dos munícipes em matérias de interesse para o Concelho, estando neste âmbito programada a possibilidade de participação virtual nas reuniões de Câmara.

Ao longo dos anos de 2013 e 2014, a Câmara Municipal de Cascais vai assegurar, em parceria com a Associação In Loco, um curso de formação sobre Democracia Participativa para representantes dos diferentes serviços da Autarquia. O objetivo é dotar as equipas técnicas de conhecimento e ferramentas que permitam uma maior participação dos munícipes na gestão municipal.

Reconhecendo a importância da participação dos Cidadãos e a necessidade de ter uma estrutura administrativa capaz de responder favoravelmente a esse desafio, a Câmara Municipal de Cascais decidiu, no âmbito do novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM), aprovado em 27 de Novembro de 2011, criar a Divisão de Cidadania e Participação. Este é um reflexo evidente da prioridade que Cascais dá ao envolvimento dos Cidadãos na gestão municipal. A criação de um serviço especialmente direcionado e vocacionado para este tema é uma demonstração evidente de que a Democracia Participativa veio para ficar em Cascais!

Bibliografia

CABANNES, Yves (2009) 72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo, ONU-HABITAT, Centro de Estudos Sociais e Associação In Loco, Lisboa.

DIAS, Nelson (2008) Orçamento Participativo - Animação Cidadã para a Participação Política, Associação In Loco, Lisboa.

DIAS, Nelson (2013) Esperança Democrática - 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo, Associação In Loco, Faro.

SINTOMER, Yves et all (2005) Participatory Budgets in a European Comparative Approach, Centre Marc Bloch/Hans Böckler Stiftung, Berlim.

UN-Habitat (2004) *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals. Concept Working Paper Number 140*, UN-Habitat, Nairobi.

