PortugalParticipa

Orçamentos Participativos

GUIA DE DISSEMINAÇÃO

FINANCIADORES

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN CIDADANIA ATIVA

eea grants

PARCEIROS

FUNCHAL é mais cidadania

Odemira MUNICÍPIO

CASCAIS

Porto. Câmara Municipal

LOCO desenvolvimento e cidadania

ces Centro de Estudos Sociais Laboratório Associado Universidade de Coimbra

Índice.

Nota Prévia.

O projeto "Portugal Participa - Caminhos para a Inovação Societal" visa promover processos de democracia participativa, que produzam mudanças transformadoras na sociedade. É coordenado pela Associação In Loco, em parceria com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e as Câmaras Municipais de Cascais, Funchal, Odemira e Porto. O financiamento do projeto cabe à Fundação Calouste Gulbenkian, enquanto entidade gestora do Programa Cidadania Ativa, com o apoio da Noruega, Islândia e Liechtenstein através do EEA Grants.

A sua implementação encontra-se projetada em três fases distintas. A primeira consistiu numa pesquisa e mapeamento de práticas participativas desenvolvidas em Portugal e a nível internacional. O resultado deste trabalho encontra-se disponível na página de Internet do projeto – *www.portugalparticipa.pt* – respetivamente nas secções "Observatório" e "Internacional". Ainda nesta fase, acordou-se com as câmaras municipais parceiras as práticas a experimentar em cada território.

Na segunda fase de implementação, deu-se prioridade à formação em metodologias participativas para um amplo leque de atores, sobretudo dos quadros político e técnico das autarquias, bem como de organizações da sociedade civil.

Com o objetivo de criar um espaço de partilha e troca de experiências constituiu-se a Rede de Autarquias Participativas, uma estrutura colaborativa que congrega câmaras municipais e juntas de freguesia comprometidas com o desenvolvimento de mecanismos de democracia participativa a nível local.

Por último, a terceira fase de implementação do projeto implicou a experimentação de práticas de participação inovadoras nos territórios parceiros, nomeadamente Cascais, Odemira, Funchal e Porto. É neste contexto que surge a produção do presente guia de disseminação, que tem como objetivo ser uma ferramenta de consulta fácil, que permita a qualquer autarquia obter informação sobre as especificidades da metodologia em causa, de forma a poder aplicá-la, fazendo as necessárias adaptações contextuais.

Introdução.

Os Orçamentos Participativos têm vindo a emergir um pouco por todo o mundo e Portugal não ficou indiferente a esta tendência. O país registava no final de 2015 a mais elevada percentagem de municípios a nível mundial que já experimentou ou que se encontrava a desenvolver este tipo de processo, nomeadamente, 28%. Excluem-se desta comparação as situações onde o OP possui um caráter de obrigatoriedade legal, como acontece no Peru e na República Dominicana.

Com cada vez mais iniciativas em curso, verifica-se a replicabilidade entre autarquias, tendo em conta a sua proximidade geográfica ou o maior destaque nacional angariado por alguns. Contudo, cada OP deve ser arquitetado dentro da realidade concreta em que é praticado, por forma a evitar a reprodução de erros e a propiciar práticas que efetivamente tenham impactos positivos ao nível do território, das políticas e das populações.

Posto isto, clarifica-se desde logo que o presente guia não ambiciona fornecer um receituário para a implementação dos Orçamentos Participativos, mas apenas um conjunto de orientações e recomendações, assim como alertas para

aspetos que devem ser considerados desde o momento da conceção da prática, até ao seu arranque e implementação efetiva. Pretende-se com isto criar um documento de suporte, que deverá ser adaptado consoante o local e os recursos onde será experimentado o OP.

O presente guia encontra-se estruturado em seis partes:

i) Problematização, que compreende uma reflexão sobre o contexto socioeconómico e político atual e que ajuda a justificar a emergência de políticas de governação mais transparentes e participativas

ii) Definição da prática, que pretende fornecer algumas linhas concetuais sobre o OP;

iii) Descrição da prática, abordando fase por fase o desenvolvimento do processo;

iv) Condições para a implementação, onde se enumera um conjunto de aspetos essenciais para a sustentabilidade do OP;

v) Potencialidades e limitações, convidando os leitores a refletir sobre o potencial e as limitações do OP;

vi) Recursos adicionais, onde surgem listadas algumas fontes de informação úteis para a obtenção de elementos teóricos e práticos associados ao OP;

vii) Referências bibliográficas.

O Guia não substitui a importância da formação por parte dos eleitos e dos técnicos das autarquias, sendo esta fundamental para uma correta conceção, execução e avaliação do OP.

Problema-tização.

Muitas das sociedades democráticas vivem hoje perante um certo mal-estar difuso, que atinge quadrantes sociais muito diversos e que questiona a qualidade do próprio regime e a sua capacidade para responder a inúmeros problemas políticos, sociais, económicos, culturais e ambientais. Entre outros possíveis, destacam-se três indicadores desta situação:

i) as elevadas taxas de abstenção eleitoral, deixando evidente que uma parte significativa da sociedade se sente desmotivada ao ponto de negligenciar o uso de um direito essencial no exercício da sua cidadania política;
ii) as grandes manifestações públicas de protesto que têm marcado muitos países ocidentais, posicionando-se estrategicamente fora das instituições e dos partidos, como forma de marcar uma identidade de maior independência;
iii) os índices de confiança da sociedade no regime democrático e nos

seus órgãos representativos, que no caso português é dos mais baixos da União Europeia.

Este enfraquecimento interno das democracias liberais anda a par de um renovado questionamento sobre o procedimentalismo eleitoral como único garante da legitimidade democrática. Na opinião de muitos autores, a qualificação deste tipo de regime passa pelo seu próprio aprofundamento aos diferentes níveis da vida social e não apenas no campo estritamente político.

A insatisfação com a qualidade do regime tem vindo a ser acompanhada de um apelo a um conceito contínuo de democracia, que viabilize a criação de espaços mais permanentes de exercício da cidadania. É neste contexto que ganham particular relevo os diferentes experimentalismos que têm vindo a ser adotados em muitos locais do mundo, com vista a um maior envolvimento dos cidadãos nas instâncias de poder e na definição das políticas públicas.

Os Orçamentos Participativos emergem como uma das mais bem conseguidas e consolidadas práticas de democracia participativa. Ao "desencanto democrático" os OP contrapõem com a "esperança democrática", abrindo espaços de aproximação e de confiança entre políticos e cidadãos, prestando deste modo contributos cada vez mais importantes para a qualificação do regime.

Estes e outros argumentos têm sido fundamentais para convencer a classe política autárquica em Portugal a experimentar o OP como uma ferramenta de participação, de aprofundamento da democracia a de reconstrução da confiança entre a sociedade e as instituições. O objeto deste tipo de prática – uma parte do orçamento definida pelos cidadãos – o simbolismo que lhe é inerente, a metodologia que lhe está associada e os resultados que tem vindo a produzir, ajudam a compreender a razão pela qual o OP se transformou na prática de participação mais disseminada no país e com maiores índices de mobilização alguma vez registados.

Definição da Prática.

O OP teve início na década de oitenta do século passado, em algumas pequenas cidades brasileiras, sendo mais tarde adaptado a contextos metropolitanos, como é o caso de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, igualmente no Brasil. Ao longo dos últimos 27 anos tem-se verificado uma expansão internacional deste mecanismo, resultando na adaptação de ideias e modelos originais a diferentes contextos sociais, políticos e administrativos. Isto explica que os Orçamentos Participativos possam ser encontrados em cidades e vilas independentemente do seu tamanho e número de habitantes, havendo também casos em que assumem uma escala supra ou inframunicipal (Cabannes & Lipietz, 2015).

Tem-se verificado uma consequente adaptação das práticas e dos objetivos dos Orçamentos Participativos, o que dificulta a tarefa de uma concetualização generalizável, sobretudo porque os contributos de diversos autores partem da

análise de experiências específicas.

Existem, contudo, algumas propostas que ajudam a definir o OP, como é o caso da UN-Habitat (2004), que o entende como uma iniciativa através da 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 OP em Porto Alegre, propõe uma definição do mesmo enquanto processo democrático direto, voluntário e universal, onde é permitido ao cidadão discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. Este permite que a participação cidadã extrapole do poder de decisão em atos eleitorais, para a definição das prioridades ao nível dos gastos públicos, transformando-o num protagonista permanente na Administração.

Perante as 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) 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 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 go-

vernativa 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 caráter territorial ou temático, as páginas e fóruns de Internet ou mesmo sistemas de mensagens telefónicas (SMS e MMS).

Pela diversidade de opções metodológicas e adaptação aos contextos em que surge, o OP, enquanto processo, tem inerente a sua capacidade de evolução e transformação, podendo resultar em iniciativas inovadoras e numa constante e desafiante necessidade de reinvenção, mas pode também apresentar, em alguns casos, manifestos retrocessos e um desfasamento face à sua natureza original. A realização de um OP exige, portanto, objetivos que se inserem numa estratégia maior e se coadunam com a vontade política de transparência e implicação dos cidadãos nas decisões de investimento sobre o território.

Descrição da Prática.

O orçamento participativo assenta em dois grandes ciclos de participação:

1. Ciclo de definição orçamental, que compreende as fases de apresentação de propostas, análise técnica e votação dos projetos. Este deverá ser implementado de forma a coincidir com o calendário de aprovação ao nível da Câmara e da Assembleia Municipal.

2. Ciclo de execução orçamental, que corresponde à concretização física dos projetos mais votados e aprovados e à sua entrega aos cidadãos. Este procedimento deverá ser implementado ao longo do(s) ano(s) posterior(es), em função do prazo estabelecido nas regras do processo.

Cada ciclo, por sua vez, está estruturado em diferentes fases.

1. Ciclo de Definição Orçamental

Fase 1. Preparação do processo

1. Diagnóstico e definição da metodologia

Numa primeira edição do OP será necessário fazer um diagnóstico institucional e territorial, de forma a aferir as condições existentes para a implementação do OP. A nível interno importa compreender as competências técnicas instaladas e disponíveis para serem mobilizadas para a condução do OP. Esta informação é essencial para definir os serviços a envolver e qual o que será responsável pela coordenação operacional. Em termos externos, é determinante avaliar de forma fundamentada as caraterísticas do território e da sua população, para poder determinar os meios mais adequados para promover a participação.

O estabelecimento dos objetivos do OP é outro dos elementos essenciais para a orientação metodológica a adotar. Esses devem ser pensados tendo em conta o contexto político e institucional e os resultados que se ambicionam alcançar com o OP. Nesta fase deve ser igualmente discutido o enquadramento normativo do processo, quais os atores a envolver, que território abranger e que orçamento alocar.

2. Constituição e formação de equipas

O correto desenvolvimento de um OP exige a presença de diferentes equipas, assim como a preparação de conteúdos formativos específicos para as mesmas, para instrução sobre o processo e o papel a desempenhar. Os elementos e as competências a mobilizar dependem em grande medida da metodologia a adotar. Independentemente dessa situação, sugere-se a constituição das seguintes equipas:

Coordenação política, a quem cabe articulação com todos os envolvidos, incluindo o Executivo;

Coordenação geral, que responde à coordenação política e tem a função de conduzir todo o processo, articulando os aspetos necessários com os restantes serviços da autarquia. É ainda responsável por acompanhar todas as fases do OP, produzir as normas e instrumentos de participação e realizar uma monitorização e avaliação contínuas;

Moderadores, responsáveis por facilitar o diálogo e tomada de decisões nos grupos de trabalho nas sessões presenciais de apresentação de propostas, garantindo a participação de todos. Pode ser constituída por funcionários de diferentes serviços da autarquia;

Análise técnica, que deverá examinar as propostas de forma a aferir a sua viabilidade dentro dos requisitos estabelecidos no documento normativo.

3. Criação de instrumentos de participação

Estes são ferramentas de trabalho essenciais ao desenvolvimento das ações previstas, com destaque para os encontros de participação pública, a análise técnica, a votação, a monitorização dos participantes, entre outras. São exemplos as folhas de presença, as fichas de apresentação e votação de propostas, os questionários de avaliação e as fichas de análise técnica.

4.

Divulgação pública

Deve ser concebida uma estratégia de comunicação pública para o OP com a descrição das ações e dos materiais a utilizar em cada fase. Isto é determinante para o sucesso do processo se considerarmos os hábitos de participação da população portuguesa. A criação de um logótipo e página de Internet do OP podem revelar-se essenciais para a comunicação pública.

A divulgação deve ser pensada a um nível micro, local a local, e macro, numa perspetiva mais abrangente, contemplando todos os momentos do OP, desde o seu arranque até à entrega dos projetos concluídos. Esta frente de atuação é essencial para o esclarecimento da população e para a construção de confiança no processo.

5.

Promoção de parcerias locais

Para a implementação de um OP num território é essencial perceber os recursos institucionais existentes e que podem contribuir para o potenciar. A parceria com juntas de freguesia e outras organizações e grupos pode revelar-se essencial, seja pela relação de maior proximidade com a população, podendo apoiar na divulgação e no seu esclarecimento, seja pela disponibilização de espaços para a realização dos encontros de participação, permitindo a sua descentralização.

Fase 2. Recolha de propostas

A recolha de propostas pode contemplar estratégias presenciais e virtuais, por forma a tornar o processo acessível a diferentes públicos. Contudo, é importante considerar que as primeiras são indiscutivelmente mais ricas por permitirem a criação de momentos de partilha e discussão entre os proponentes, o que enriquece o OP e contribui para uma maior consciencialização sobre as propostas mais prioritárias para o território. A componente virtual pode ser realizada pelo preenchimento de formulário próprio diretamente numa plataforma online concebi-

da com esse intuito, revelando-se como um instrumento mais frio e propício a lógicas de individualismo.
Os encontros presenciais devem ter lugar em locais acessíveis e realizar-se de forma descentralizada, possibilitando a participação da população de zonas periféricas. Propõe-se para o efeito uma metodologia organizada em torno das seguintes fases:

1. **Acolhimento dos participantes;**
Inicia-se com a assinatura da folha de presenças e encaminhamento do participante para uma das mesas estrategicamente distribuídas pelo espaço.

2. **Abertura e apresentação da metodologia;**
Recomenda-se que seja um representante do Executivo Municipal a iniciar os trabalhos, proferindo uma mensagem de boas vindas assim que sentados os participantes. Um técnico deverá dar continuidade ao momento, explicando sucintamente as diferentes fases do OP e a metodologia do encontro.

3. **Grupos de trabalho;**
Os grupos de trabalho constituem-se à volta de mesas e devem ser compostos por um número limitado e impar de participantes. Cada grupo é apoiado por um moderador que atua como facilitador, respondendo a questões, promovendo o diálogo e gerindo os tempos. O moderador distribui os instrumentos de trabalho pelos participantes que devem apresentar em formulário próprio as suas propostas, podendo auxiliar os que denotam dificuldade a este nível. Segue-se a apresentação de todas as ideias e um debate em torno das mesmas. Terminada esta fase, o moderar deverá convidar os presentes a pontuar todas as propostas, para que apenas as duas mais votadas sejam encaminhadas para o plenário. As restantes não serão consideradas para efeitos do OP, devendo, no entanto, ser dado conhecimento das mesmas ao Executivo.

4. **Apresentação plenária dos resultados dos grupos;**
Um representante de cada mesa apresenta as duas propostas eleitas pelo grupo. Os nomes das mesmas são redigidos de forma visível numa folha A3 sem linhas e afixados na parede para conhecimento de todos os participantes. Caso se verifique a existência de propostas iguais, idênticas ou complementares provenientes de diferentes grupos, dever-se-á averiguar com os proponentes a possibilidade de fusão das mesmas. Esta deverá ocorrer antes de iniciada a votação.

5. **Votação e apresentação dos resultados finais**
A votação implica que cada participante tem direito a dois votos que poderá distribuir pelas propostas que considerar mais prioritárias. Esses devem ser colados nas folhas A3 previamente afixadas. Cabe à equipa técnica a contagem de votos e a apresentação pública dos resultados.

Fase 3. Análise técnica e discussão pública

As propostas vencedoras são sujeitas a análise por parte dos serviços técnicos. A equipa responsável verifica a conformidade das ideias apresentadas com os critérios de elegibilidade presentes no documento normativo. No caso de dúvidas ou verificando-se necessidade de alterações nas propostas para viabilizar a sua execução, é determinante envolver os proponentes. A análise técnica resulta numa lista de projetos elegíveis e não elegíveis, que deve ser sujeita a consulta pública.

Fase 4. Votação das propostas finalistas

Nesta fase a população pode decidir quais as propostas que quer ver vencedoras. Recomenda-se a atribuição de dois votos por pessoa, sendo obrigatória a distribuição dos mesmos por projetos diferentes, eventualmente de freguesias distintas.

Esta metodologia tem o mérito de obrigar os participantes a uma maior reflexividade sobre a votação.
Os mecanismos de votação podem ser presenciais e/ou virtuais (telemóvel, Internet) e mais uma vez a presença dos dois em simultâneo alarga a votação às características diferenciadoras da população. Recomenda-se que se pense a acessibilidade ao processo, no sentido de possibilitar que os cidadãos exerçam o seu direito de voto independentemente da sua condição social, económica ou até mesmo territorial. A circulação de balcões de votação itinerante, por exemplo, são uma possível solução para concelhos com grande dispersão territorial.
É importante a divulgação dos projetos finalistas junto da população, seja através dos mecanismos criados pela autarquia, seja incentivando a iniciativa própria dos proponentes.

Fase 5. Apresentação dos resultados

Esta é a fase em que a Câmara Municipal deve divulgar, em cerimónia aberta a todos os munícipes, os projetos vencedores de cada edição do OP. Os proponentes finalistas devem ser convidados a participar. Serve este momento também para fazer uma prestação de contas do OP e, no caso de existência de obras em curso de edições anteriores, deve ter lugar um ponto da situação sobre a execução das mesmas. Deve seguir-se a apresentação dos resultados da votação, com a indicação dos votos obtidos por cada projeto. Recomenda-se que seja dada a oportunidade aos vencedores a dirigirem umas palavras aos presentes.

Fase 6. Aprovação do orçamento

Os investimentos aprovados integrarão a proposta de orçamento que será submetida a reunião de Câmara e posteriormente à Assembleia Municipal. Os projetos deverão estar cabimentados numa rúbrica específica do Orçamento Partici-

pativo. Tudo isto deve cumprir o calendário legalmente constituído para que a Autarquia respeite as suas obrigações em matéria de elaboração orçamental.

2. Ciclo de Execução Orçamental

Fase 1. Estudo prévio

Este corresponde a um documento elaborado pelo(s) projetista(s), visando fornecer elementos sobre a conceção geral do investimento e a opção que melhor se ajusta à ideia apresentada. Sendo o estudo prévio constituído por peças escritas e desenhadas e por elementos informativos, o objetivo é possibilitar a fácil apreciação das soluções por parte dos proponentes e permitir, se necessário, eventuais ajustes nas opções tomadas, para melhor corresponder às expetativas dos participantes.

Fase 2. Desenho e execução do projeto

Esta fase corresponde à elaboração do projeto base e do projeto de execução, bem como à realização de todos os procedimentos legais previstos para a contratualização, adjudicação e implementação do investimento aprovado. A execução deverá ser

assegurada dentro do período definido na regulamentação do OP e sobre essa deverão ser fornecidos elementos atualizados aos proponentes, em particular, e aos munícipes, em geral. Assegurar a produção de informação regular sobre a evolução do projeto é de extrema importância para a criação de confiança no processo.

Fase 3. Entrega dos projetos à população

Terminada a execução física, tem lugar a inauguração do investimento realizado e a entrega do mesmo à população. A Autarquia deverá preparar a cerimónia de inauguração de acordo com os termos protocolares estabelecidos e considerando a presença do executivo e do(s) proponente(s). Sugere-se que os projetos do OP tenham uma placa identificativa com o logótipo do mesmo. O momento da entrega representa o cumprir do compromisso político criado, contribuindo para uma maior fiabilidade no processo, devendo por isso ser divulgado publicamente, recorrendo aos meios disponíveis para o efeito.

Transversalmente às diferentes fases dos dois ciclos deve ser considerada a avaliação. Esta é necessariamente um exercício permanente e essencial para a melhoria contínua do processo, permitindo a reflexão sobre aspetos a manter e a melhorar a cada nova edição. Pode resultar na necessidade de revisão metodológica e dos instrumentos de participação, bem como na reorganização dos procedimentos internos, na revisão das funções e na articulação das diferentes equipas. Deve ter por base a auscultação de todos os envolvidos, dos elementos da autarquia aos participantes, através de mecanismos criados para o efeito. É recomendável a produção de um relatório anual de avaliação, para fins de transparência e prestação de contas.

Condições para o Desenvolvimento da Prática.

De acordo com análises efetuadas a variadíssimas experiências de OP, é possível concluir que as condições para a implementação e consolidação destes processos se inserem em cinco grandes dimensões, nomeadamente, a ideológica, a política, a financeira, a metodológica e a societal (Dias, 2008a). A presença destas nas diferentes práticas é bastante variável, tratando-se, por isso, de condições ideais que em alguns casos podem inclusive não estar asseguradas.

Dimensão ideológica

Esta prende-se, necessariamente, com a convicção de que a participação não é um obstáculo à ação governativa mas antes um apoio ao processo decisional, para que deste resultem as opções que melhor respondem às necessidades e expetativas das populações. Trata-se, no fundo, da intenção de democratizar a própria democracia (Santos, 2003), tornando-a mais participativa.

É ao nível ideológico que se encontram os diferentes fundamentos que dão origem à criação de Orçamentos Participativos deliberativos ou consultivos. Os primeiros estão muito mais próximos de uma cultura política que entende que a participação é uma dinâmica de partilha efetiva do poder de decisão, que reforça a legitimidade das instituições e de quem as governa. Os segundos resultam de uma perspetiva do OP como uma prática de auscultação seletiva, que não deve interferir com a centralização do poder de decisão.

Dimensão política

Intimamente relacionada com a anterior, prende-se, sobretudo, com a criação de condições que favoreçam a incorporação destes processos no interior da autarquia, por parte do executivo e do corpo técnico, e a nível externo, implicando os diferentes grupos e estratos sociais. Torna-se, assim, evidente que a vontade política dos eleitos é uma condição fundamental para a implementação e consolidação de um OP, sobretudo num contexto de inexistência de qualquer previsão ou obrigação legal de adoção deste dispositivo.

Esta dimensão reporta também para a necessidade de proceder à pedagogia da participação dentro da máquina administrativa e junto da sociedade, de forma a criar um contexto favorável ao desenvolvimento do processo, identificando potenciais obstáculos à inovação e à mudança.

A nível interno é essencial entender o OP como parte de uma dinâmica de abertura da autarquia à sociedade, alargando gradualmente os mecanismos de participação a outras áreas de decisão. Em termos externos, é igualmente importante identificar os eventuais obstáculos, assegurar uma ampla divulgação e criar as melhores condições de acesso a todos os grupos sociais.

Constituiu também uma condição de sustentabilidade do OP mantê-lo afastado das disputas político-partidárias. Essas em nada beneficiam o processo, constituindo, aliás, um elemento perturbador e que pode influenciar negativa-

mente a confiança da população na iniciativa.

Dimensão financeira

Trata-se de uma condição fundamental, pois é evidente que sem uma alocação orçamental específica torna-se difícil viabilizar a receção de propostas dos cidadãos e permitir que esses determinem, através de votação pública, as mais prioritárias. Esta questão está na génese do OP e constituiu um pilar central e incontornável numa dinâmica deste tipo.

Por forma a criar maior robustez e reforçar a dimensão educativa do processo, é importante aliar à deliberação cidadã sobre investimentos uma reflexão sobre as receitas da autarquia. Isto transformará o OP num instrumento mais completo, na medida em que produzirá uma maior consciencialização dos cidadãos relativamente à capacidade de ação do poder local.

Dimensão metodológica

O desenvolvimento de um OP implica cuidados metodológicos fundamentais, que podem fazer toda a diferença na adesão dos cidadãos e nos resultados a alcançar. Destacam-se a este nível os seguintes elementos essenciais:

1. **Canais de participação**
São essencialmente dois os mais utilizados, nomeadamente os presenciais e os virtuais. Os primeiros, normalmente assentes em encontros públicos de apresentação e debate de propostas, conferem uma riqueza muito mais substantiva ao processo, na medida em que permitem uma interação cara-a-cara entre os participantes, requisito fundamental para a construção da ação coletiva e para a criação de consensos sobre o bem comum, algo essencial numa dinâmica que visa estabelecer as prioridades de investimento autárquico num contexto de recursos sempre escassos para responder a todas as solicitações. Os meios virtuais são bem mais propícios a lógicas de competição, na medida em que privilegiam a participação individual em detrimento da cooperação e da concertação de interesses. Isto significa que a Internet associada aos OP deve ser sobretu-

do equacionada como um canal complementar e nunca como o centro do processo.

2. Instrumentos de gestão e monitorização

Estes são determinantes para assegurar a criação de um sistema de registo sobre todas as fases do OP, que torne possível a recolha de informação fulcral para a monitorização e avaliação de toda a dinâmica participativa. São disto exemplo, os instrumentos que permitem traçar o perfil dos participantes e o seu grau de satisfação com o OP, sistematizar as propostas recolhidas e assegurar a análise técnica de viabilidade, bem como acompanhar a execução dos investimentos, entre outros. Os dados coletados devem servir para alimentar um modelo de avaliação global do OP e tornar mais transparente e pública a sua gestão.

3. Comunicação e linguagem

A escolha dos meios de comunicação e da linguagem a utilizar para fazer chegar o OP aos munícipes é uma ação determinante para o sucesso do OP. Os primeiros devem ser diversificados, criativos e permitir uma boa cobertura territorial e atorial. A segunda deve ser acessível, para facilitar a compreensão do processo por parte de todos os grupos sociais.

4. Quadro normativo

A criação de um quadro regulador é uma matéria decisiva para cumprir pelo menos dois objetivos, nomeadamente, a clarificação das regras de funcionamento do OP, facilitando o entendimento público e a apropriação do processo por parte de todos os envolvidos, e a vinculação da autarquia à concretização do planeado e dos seus resultados, o mesmo é dizer dos projetos vencedores. Estes são argumentos suficientes para que o OP constitua um instrumento de gestão autárquica suportado pela existência de um regulamento municipal próprio.

A par destes elementos deve ser considerada a capacitação dos serviços técnicos da autarquia como uma ação essencial e transversal às diferentes fases. O OP implica mudanças organizacionais e relacionais, tanto entre serviços como na relação destes com os munícipes. A setorialização dos modelos funcionais das autarquias não é a abordagem mais propícia para suportar o desenvolvimento de uma participação de caráter sistémico como a que prevê o OP. Isto obriga naturalmente à criação de uma nova cultura da administração, mais aberta ao envolvimento dos cidadãos, sem estigmas e sem receio de enfrentar o conflito como fazendo parte essencial da construção de consensos e compromissos. Por tudo isto, afigura-se essencial fazer acompanhar a conceção, o desenvolvimento e a avaliação do OP de um plano de capacitação dos serviços da autarquia.

Dimensão societal

Em termos das condições para a implementação e, sobretudo, para a sustentabilidade de processos como o OP, esta é provavelmente a mais determinante, pois conduz à necessidade de "construir" uma sociedade civil forte, com capacidade de se organizar e mobilizada para poder debater e definir as prioridades de investimento público. Se a vontade política é inquestionável para se poder lançar o OP, a dimensão societal é uma necessidade para que este tipo de iniciativa seja apropriado pela população, e deixe de ficar tão vulnerável às alternâncias democráticas e às lutas político-partidárias.

Potencia -lidades e Limitações da Prática.

As principais potencialidades associadas à implementação do OP são:

1. Contribuir para a reconstrução da confiança nas instituições e no sistema democrático. O OP viabiliza a criação de um espaço de diálogo construtivo entre a administração e a sociedade sobre as prioridades de investimento para o território. O con-

trolo dos resultados do processo por parte dos cidadãos, o mesmo é dizer a determinação dos projetos vencedores com base numa votação pública acessível e transparente é um requisito incontornável para que o OP se constitua como um espaço de confiança para todos os envolvidos;

2. Contribuir para a transparência das contas públicas. A divulgação pública de uma parte do orçamento, com recurso a uma linguagem acessível e aos meios mais adequados, reforça a legitimidade das instituições e favorece uma tomada de consciência dos cidadãos sobre a capacidade de investimento da Autarquia e a necessidade de estabelecer prioridades;

3. Democratizar o estabelecimento das prioridades de investimento. A partilha de poder com a sociedade para a definição de uma parte do investimento da autarquia aprofunda a democracia local e permite ampliar o leque de atores que decide sobre o bem comum. Esta caraterística intrínseca de um OP tem viabilizado a implementação de projetos inovadores que não estavam previstos nos programas de governo de vários executivos eleitos.

4. Desenvolver uma dinâmica participativa de educação e formação para a cidadania. O OP cria múltiplas oportunidades de aprendizagem para todos os envolvidos, seja quanto aos problemas ou potencialidades do território, seja em termos de exercício democrático. Permite ainda o conhecimento dos cidadãos sobre a construção de um orçamento público, as competências de uma autarquia, as suas limitações financeiras e a necessidade de tomar opções quanto aos investimentos que se manifestam prementes a cada instante.

5. Maior distribuição dos produtos do desenvolvimento e maior coesão e solidariedade socio-territorial. O facto de o OP implicar um ato de descentralização da consulta pública sobre os

investimentos, como forma de garantir maior proximidade às pessoas e comunidades locais, permite aos envolvidos um conhecimento mais abrangente do território, suas potencialidades e limitações. Esta caraterística do OP tem propiciado uma maior cooperação entre cidadãos, ao ponto de alguns abrirem mão das suas propostas a favor de outras que consideram mais prioritárias para responder às necessidades de grupos ou comunidades mais frágeis.

6. Maior identificação da população com os destinos do seu território. O envolvimento das pessoas no processo de levantamento de problemas e na definição de prioridades de investimento público propicia a criação de um compromisso cívico com o futuro do seu município ou freguesia.

Apesar das potencialidades enunciadas, o OP também evidencia algumas limitações que carecem de resolução:

1. A necessidade de associar um debate sobre as receitas e as despesas. O OP, tal como tem sido desenvolvido, está centrado na definição pública de uma parte do investimento autárquico, sem nunca trabalhar, do ponto de vista da educação cívica fiscal, a "origem do dinheiro", o mesmo é dizer sem promover uma reflexão com os cidadãos sobre todo o orçamento e capacidade financeira da autarquia. A abordagem seguida fragiliza o processo, ou pelo menos torna-o menos rico e impactante na relação entre a sociedade e a administração.

2. A centralização do processo na resolução dos problemas imediatos da população. Uma parte significativa dos participantes vislumbra no OP um meio para a satisfação de necessidades que afetam diretamente e no imediato o seu quotidiano. Este tipo de centramento em questões mais localizadas impede uma reflexão mais estratégica sobre o desenvolvimento do

território. É certo que esta circunstância resulta também da dimensão orçamental que cada autarquia decide alocar ao OP. Tratando-se de verbas em muitos casos pouco expressivas, não se torna possível aproveitar o OP para pensar transformações mais estruturais do modelo de desenvolvimento a adotar. Esta circunstância permite defender a necessidade de complementar o OP com outras práticas de participação que possam tratar temáticas mais transversais e essenciais para a vida local.

Recursos Adicionais.

Sugestões bibliográficas

AA.VV. (2006), "El Presupuesto Participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial", Proyecto Incluir/Urbal 9, Comune di Venezia, Venezia

ALLEGRETTI, Giovanni e HERZBERG, Carsten (2004), "Participatory budgets in Europe – Between efficiency and growing local democracy", Transnational Institute and Centre for Democratic Policy-Making, Amesterdão

ALLEGRETTI, Giovanni e HERZBERG, Carsten (2004), "El 'retorno de las carabelas'. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo", TNI Working Papel/FMI

FEDOZZI, Luciano (2001), "Orçamento Participativo – reflexões sobre a experiência de Porto Alegre", Tomo Editorial, Porto Alegre

MUÑOZ, César (2004), "Pedagogía de la vida cotidiana y participación ciudadana", Prefeitura de São Paulo, São Paulo

SANTOS, Boaventura Sousa (2002), "Reinventar a Democracia", Fundação Mário Soares e Gradiva, Lisboa

SANTOS, Boaventura Sousa (Org.) (2003), "Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa", Edições Afrontamento, Porto.

Sítios de internet

http://www.budget-participatif.org/
http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/
http://www.democracialocal.org/
http://www.infoop.org
http://www.internationalbudget.org/
http://ongcidade.org/
http://www.participatorybudgeting.org/
http://polis.org.br/
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/
http://www.portugalparticipa.pt
http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/
http://www.sevilla.org/

Biblio-
grafia.

CABANNES, Yves (2004), "72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo", Un-Habitat, Quito

CABANNES, Yves. & Lipietz, Barbara (2015), "The Democratic Contribution of Participatory Budgeting", London School of Economics and Political Sciences, London

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

Dias, Nelson (2008a), "Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo", e-cadernos ces, 1, 195-218.

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

Santos, Boaventura Sousa (org.) (2003), Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa. Porto: Edições Afrontamento.

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, UNHabitat, Nairobi.