

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

# **A Experiência Portuguesa do Orçamento Participativo**

Dissertação de Mestrado em Finanças e Contabilidade

**Filipe Gonçalves da Silva**

**Orientadores:**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Soraia Gonçalves**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carmem Leal**



Março 2014

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

# **A Experiência Portuguesa do Orçamento Participativo**

Dissertação de Mestrado em Finanças e Contabilidade

**Filipe Gonçalves da Silva**

**Orientadores:**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Soraia Gonçalves**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carmem Leal**

Composição do Júri:

---

---

---

Março 2014

## DECLARAÇÃO

Nome: \_\_\_\_\_

B.I./C.C./Passaporte: \_\_\_\_\_

Telemóvel: \_\_\_\_\_

Correio eletrónico: \_\_\_\_\_

Título da dissertação de mestrado / tese de doutoramento: \_\_\_\_\_

Orientador(es): \_\_\_\_\_

Ano conclusão: \_\_\_\_\_

Designação do Mestrado ou do Ramo de Conhecimento do Doutoramento: \_\_\_\_\_

Declaro sobre compromisso de honra que a tese ou dissertação agora entregue corresponde à que foi aprovada pelo júri constituído pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD).

Declaro que concedo à UTAD uma licença não-exclusiva para arquivar e tornar acessível nomeadamente através do seu repositório institucional, nas condições abaixo indicadas, a minha tese ou dissertação em suporte digital, sendo a autorização concedida a título gratuito. Declaro que, ao enviar o material em suporte impresso, autorizo a UTAD a digitalizar o exemplar da minha tese ou dissertação, que remeto em anexo, ou o exemplar que possui nas suas bibliotecas. Declaro que autorizo a UTAD a arquivar mais de uma cópia da tese ou dissertação e a converter, sem alterar o seu conteúdo, a tese ou dissertação entregue, para qualquer formato de ficheiro, meio ou suporte, para efeitos de preservação e acesso.

Retenho todos os direitos de autor relativos à tese ou dissertação, e o direito de a usar em trabalhos futuros (como artigos ou livros).

Concordo que a minha tese ou dissertação seja colocada no repositório da UTAD com o seguinte estatuto (assinale um):

1.  Disponibilização imediata do conjunto do trabalho para acesso mundial;

2.  Disponibilização do conjunto do trabalho para acesso exclusivo na UTAD durante o período de 1 ano ou 2 anos, sendo que após o tempo assinalado autorizo o acesso mundial.
3.  Disponibilização do conjunto do trabalho para acesso exclusivo na UTAD.

Vila Real, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

A realização deste trabalho é o culminar de uma etapa, que apenas foi alcançada graças ao valioso contributo de algumas pessoas e instituições às quais gostaria de expressar o meu reconhecimento. Com grande estima, agradeço:

O contributo das diversas autarquias na disponibilização de informação através do preenchimento de um questionário;

À Professora Doutora Soraia Gonçalves pela orientação, atenção, disponibilidade e paciência mostrado ao longo do desenvolvimento deste trabalho, pelo esclarecimento de dúvidas e constante interesse demonstrado para orientar a presente dissertação;

À Professora Doutora Carmem Leal pela disponibilidade e abertura sempre demonstrada nas várias dúvidas apresentadas;

À Joana pelo apoio e motivação que sempre me transmitiu nos meus momentos mais difíceis;

Por último, mas não menos importante, dou o meu reconhecimento e gratidão aos meus pais e à minha família e amigos pelo apoio incondicional, encorajamento e paciência disponibilizada, compreendendo sempre a dedicação prestada a este trabalho apesar das minhas sucessivas ausências.

A todos, o meu muito obrigado!



## **Resumo**

As últimas décadas têm-se caracterizado por um sentimento de apatia e desconfiança na política e nos seus protagonistas. Como resposta a este dilema, surge o Orçamento Participativo (OP), que se apresenta como uma ferramenta que facilita o acesso dos cidadãos à informação, permitindo-lhes de certa forma “controlar” e “fiscalizar” os seus representantes, através da possibilidade de participação/intervenção na definição do orçamento para o seu território.

Com o tema proposto “A Experiência Portuguesa do Orçamento Participativo” pretende-se, através de questionários enviados a todos os Municípios portugueses e da consulta às respetivas páginas eletrónicas, identificar e caracterizar os diferentes processos de OP existentes, de maneira a traçar um retrato da situação no país bem como das suas principais características.

Em Portugal, o OP surgiu há cerca de 13 anos, tendo-se já verificado mais de 70 experiências, com pelo menos 39 casos ativos identificados atualmente (considerando apenas os municípios), representando cerca de 13% dos municípios, englobando cerca de 20% da população portuguesa e que já decidiu cerca de 50.000.000,00€.

Trata-se de um processo que tem evoluído muito até então, com cada vez mais processos de carácter deliberativo, através do qual a população decide, diretamente, parte dos investimentos que pretendem para o seu território. Atualmente, é adotado por todas as forças políticas, tendo-se espalhado por todas as zonas do país, deixando de estar concentrado mais a sul, como foi no início da sua implementação. Os municípios de grande dimensão têm uma maior tendência de adoção do OP.

Contudo, perante a constatação de desistências na sua aplicação no país, o grande desafio atual, passa pela sua progressiva evolução, para uma maior transparência e participação, inovando cada vez mais, mantendo-o dinâmico, para que não fique desgastado e esgotado, de maneira a que continue a ser um instrumento de maior aproximação e “reconciliação” com o poder político e que continue a servir os valores de uma democracia mais participativa e mais transparente.

**Palavras-chave:** orçamento participativo, transparência, democracia, participação.



## **Abstract**

The last decades have been characterized by apathy and a sense of distrust in politics and its representatives. As a solution for this problem, was created the Participatory Budgeting (PB), which is a way for people to access to information in order to “control” and “oversee” these representatives. Through this, the citizen’s participation and involvement in public budgeting can increase.

For this study called “The Portuguese Experience of Participatory Budgeting” questionnaires for all Portuguese Municipalities were sent and its websites searched in order to identify and describe the different PB processes that exist in the country.

Since the PB appeared about thirteen years ago in Portugal, there have been more than seventy PB cases in total. Currently, only thirty nine active situations were identified (only considering municipalities), which represent approximately 13% of the municipalities. These figures correspond to 20% of the Portuguese population and a budget of about 50.000.000, 00 €.

The PB is a process that has evolved a lot. The deliberative processes are increasing and with those people can directly decide how to allocate part of the investments for their territory. On the other hand, this process has been accepted by all political parties and has expanded to all places in the country, whereas in the beginning it was mostly concentrated in the south.

The biggest municipalities tend to adopt the PB process more. The same situation occurs within those located near the coast.

In the last years many PB experiences have disappeared. To counter this situation it is therefore necessary that the PBs became focused on transparency, participation and innovation. It is important that this tool continues to be a means to reconcile and bring people closer to the political power and to serve the transparent and participatory democracy values.

**Keywords:** Participatory Budgeting; transparency; democracy; participation.



## Índice Geral

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: O Estado e a Administração Pública .....</b>	<b>5</b>
1.1. Democracia política e bem-estar social .....	5
1.2. Os Modelos de Gestão da Administração Pública.....	7
1.3. Governança e orçamento .....	13
<b>Capítulo 2: O Orçamento Participativo.....</b>	<b>21</b>
2.1. A mudança de paradigma .....	21
2.2. A experiência de Porto Alegre.....	25
2.3. Caracterização do processo.....	27
2.4. O OP em Portugal .....	34
<b>Capítulo 3: Apresentação e discussão de resultados.....</b>	<b>41</b>
3.1. Dimensão Participativa .....	44
3.1.1. Implementação / Manutenção do OP .....	44
3.1.2. População .....	44
3.1.3. Tipo de participação.....	48
3.1.4. Meios utilizados no processo de OP .....	49
3.1.5. Entidade própria para a conceção e desenvolvimento do OP .....	50
3.1.6. Abordagem de temas específicos .....	51
3.1.7. Afetação dos serviços no processo de OP.....	51
3.1.8. Funcionários envolvidos .....	52
3.1.9. Áreas abordadas .....	53
3.2. Dimensão Territorial.....	54
3.2.1. O Orçamento Participativo por Região .....	54
3.2.2. Orçamento Participativo por Distrito .....	56
3.2.3. Classificação dos Municípios segundo a população .....	58
3.3. Dimensão Normativa .....	60
3.4. Dimensão Orçamental.....	61
3.4.1. Reserva de verba para o OP .....	61
3.4.2. Orçamento objeto de discussão.....	61

3.5.Outros aspetos.....	64
3.5.1. Partidos Políticos.....	64
3.5.2. Formas de divulgação.....	66
3.5.3. Caracterização do Processo de OP .....	67
3.5.4. Fases do Processo de OP (Ciclo de OP).....	69
3.5.5. Vantagens do OP .....	73
3.5.6. Pontos fracos / desvantagens do OP.....	76
3.5.7. Principais aspetos a melhorar nos futuros processos de OP .....	77
<b>Conclusão.....</b>	<b>79</b>
Limitações da investigação .....	83
Perspetivas de investigação futura .....	84
<b>Bibliografias.....</b>	<b>85</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>89</b>

## Índice de Figuras

<b>Figura 1:</b> Número de experiências de OP e população abrangida (milhares de habitantes)...	23
<b>Figura 2:</b> Ciclo de OP em Porto Alegre em 2004. ....	26
<b>Figura 3:</b> Evolução da participação por região em Portugal entre 2007 e 2010 (Norte, Centro e Sul). ....	34
<b>Figura 4:</b> Ciclo de OP Crianças e Jovens de São Brás de Alportel, 2007.....	36
<b>Figura 5:</b> Distribuição das experiências de OP a nível continental e das ilhas, na preparação do OP para 2013. ....	42
<b>Figura 6:</b> Média de participação da população por faixa etária. ....	46
<b>Figura 7:</b> Participação média da população por sexo (%). ....	47
<b>Figura 8:</b> Participação por habilitação .....	48
<b>Figura 9:</b> Tipo de participação. ....	49
<b>Figura 10:</b> Meios de participação. ....	50
<b>Figura 11:</b> Frequência das áreas abordadas no OP. ....	53
<b>Figura 12:</b> Distribuição de OP's por região. ....	55
<b>Figura 13:</b> Percentagem de OP's em cada uma das regiões. ....	55
<b>Figura 14:</b> Repartição dos OP's por distrito no total dos casos identificados. ....	57
<b>Figura 15:</b> Percentagem de adesão dos municípios em cada distrito. ....	58
<b>Figura 16:</b> Número de Municípios com OP, por tipo de Município. ....	59
<b>Figura 17:</b> Municípios com OP no total dos Municípios portugueses, por tipo de Município (%). ....	60
<b>Figura 18:</b> Peso das forças políticas no poder nos municípios com OP, mandato 2009-2013, em %.....	66
<b>Figura 19:</b> Meios utilizados na divulgação do OP. ....	66
<b>Figura 20:</b> Meios utilizados na divulgação do nível de desenvolvimento/execução dos investimentos decididos no âmbito do OP. ....	68
<b>Figura 21:</b> Vantagens do OP.....	73
<b>Figura 22:</b> Desvantagens do OP recolhidas pelos Municípios.....	76



## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1:</b> Comparação entre o modelo de <i>Welfare State</i> e de NPM. ....	10
<b>Tabela 2:</b> Vantagens e limitações da implementação de processos de OP. ....	28
<b>Tabela 3:</b> Comparação entre as duas gerações de OP em Portugal.....	35
<b>Tabela 4:</b> Participação da população no OP.....	45
<b>Tabela 5:</b> Orçamento colocado a discussão nos OP's dos 22 Municípios em que foi obtida informação.....	62
<b>Tabela 6:</b> OP <i>per capita</i> por município.....	64
<b>Tabela 7:</b> Ciclo de OP's nos municípios que disponibilizaram informação. ....	69
<b>Tabela 8:</b> Outros benefícios do OP recolhidos no questionário.....	74
<b>Tabela 9:</b> Aspetos do OP a melhorar.....	77

## **Lista de Abreviaturas**

AM - Assembleia Municipal

AR - Assembleia da República

CADA - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CCP - Código dos Contratos Públicos

CEFA - Centro de Estudos e Formação Autárquica

COP - Conselho do Orçamento Participativo

EU - União Europeia

EUA - Estados Unidos de América

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBP - International Budget Partnership

ISA - Instituições Supremas de Auditoria

ITM - Índice de Transparência Municipal

LADA - Lei de Acesso aos Documentos da Administração

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

NPM - New Public Management

OBI - Open Budget Index

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE - Orçamento de Estado

OIOP - Observatório Internacional do Orçamento Participativo

ONU - Organização das Nações Unidas

PCP – PEV - Coligação Democrática Unitária

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR - Presidente da República

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

PT - Partido dos Trabalhadores

SEDES - Associação para o Desenvolvimento Económico e Social

TC - Tribunal Constitucional

TIAC - Transparência Integridade Associação Cívica

**“Para o Povo, com o povo e desde o povo:**

**Os Orçamentos Participativos enquanto instrumentos  
de participação e capacitação pública”**

(Nunes, Matias, Matos & Neves, 2008, p.1)

## **Introdução**

O orçamento participativo (OP) tem sido considerado como um instrumento inovador que tem alterado, em vários pontos do mundo, a relação entre cidadãos e políticos, traduzido numa maior aproximação entre os mesmos. A escolha do tema em análise, prende-se com o facto de tratar-se de um tema interessante que tem evoluído em todo o mundo a que Portugal também não escapou. Contudo, possui características diferentes em cada país, em cada município, pelo que é interessante analisá-las, nomeadamente, neste caso concreto, nos municípios portugueses.

Ao longo da história, a organização das sociedades tem-se alterado de forma significativa, estando em constante adaptação, na tentativa de encontrar um tipo de organização adequada aos novos valores, necessidades e prioridades que vão surgindo. Consequentemente os Governos e toda a Administração Pública têm de adaptar o seu funcionamento a essas novas realidades.

Assim, várias iniciativas têm sido lançadas em resposta aos desafios da governança<sup>1</sup>, como por exemplo o Livro Branco da Governança Europeia, onde a Comissão Europeia declarou, em 2001, que a transparência e consequentemente a *accountability* ou responsabilidade são necessárias para alcançar uma democracia participativa e assegurar a

<sup>1</sup> Termo que tem substituído o tradicional termo “governança” e que resulta da própria evolução das sociedades e do papel do Estado nas mesmas, embora se possa considerar não haver definição internacionalmente aceite. Curado (2005) em “Estruturas de Governança” refere-se à governança como sendo o conjunto de condições que permite a gestão da comunidade, de forma a poder traduzir as escolhas dos cidadãos através dos mecanismos que legitimam as políticas de ação para o desenvolvimento da sociedade, satisfazendo os direitos sociais, económicos e culturais da população. O Livro Branco da Governança Europeia (2001, p. 5) designa governança no âmbito da União Europeia como “o conjunto de regras, processos e praticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”.

legitimidade e a responsabilidade da Administração Pública ([http://ec.europa.eu/civil\\_service/admin/transp/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/admin/transp/index_pt.htm)), e as orientações apresentadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) acerca da transparência dos recursos (Renzio, Gomez & Sheppard, 2009), que é atualmente um tema de extrema importância nas sociedades.

A transparência na Administração Pública pode ser efetuada através de vários meios, sendo considerada um direito fundamental dos cidadãos, tal como está previsto no número 2 do Artigo 268º da Constituição da República Portuguesa que diz “*Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas*”.

No entanto, com a atual conjuntura de crise e de cortes orçamentais observados em Portugal, prevê-se um entrave à modernização da Administração Pública. Um exemplo claro baseia-se na dificuldade ou impossibilidade dos cidadãos acederem a bens e serviços e como tal verem-se na obrigação de recorrer aos “conhecimentos” ou ainda à cor política. (Tristão, 2002).

Perante este cenário, é notório que os Governos tomam cada vez mais consciência de que não podem conduzir e implementar políticas, por muito boas que sejam, se os cidadãos não as entenderem e apoiarem. A falta de confiança da sociedade no Estado tem sido apontada como uma das principais causas do insucesso das políticas de desenvolvimento económico e de integração social, marcado muitas vezes pelos fenómenos de corrupção (Tomás, 2008).

Neste contexto, torna-se cada vez mais urgente que os Governos tomem medidas para facilitar o acesso dos cidadãos à informação bem como incentivá-los a terem uma participação ativa no processo de governança, contribuindo para a melhoria da eficiência dos serviços públicos e para o desenvolvimento de uma cidadania ativa e de uma democracia mais participativa e mais justa, que seja capaz de reconquistar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas mas que sirva, por outro lado, para uma partilha de poder, bem como uma maior responsabilização dos políticos e dos cidadãos na adoção e aplicação das políticas, numa ótica de codecisão.

Deste modo, o tema abordado na presente dissertação, o OP, não é mais do que um mecanismo ou processo que abre espaço para a população intervir e participar na definição do orçamento que é destinado para o seu território, normalmente efetuado a nível municipal,

contribuindo, assim, para a tomada de decisão sobre o destino de parte ou até de todos os recursos públicos disponíveis, que, anteriormente se encontrava única e exclusivamente nas mãos dos políticos e/ou técnicos municipais envolvidos e que poderia não refletir as reais necessidades dos cidadãos.

O OP é considerado como uma mudança de paradigma, uma nova forma de relacionamento entre sociedade, Administração Pública e funcionários públicos. Surge como uma prática inovadora, que já deu os seus primeiros passos há mais de 20 anos, em Porto Alegre, no Brasil, e que se tem desenvolvido a um ritmo significativo, sobretudo a partir do início do século XXI. Este é encarado como uma ferramenta da democracia participativa, com grandes potencialidades mas também limites, que visa tornar o governo autárquico mais transparente, socialmente mais justo e mais próximo dos cidadãos, uma vez que os *inputs* da sociedade são encarados, cada vez mais, como um importante contributo na produção de bens e serviços e na formulação de políticas (Nunes *et al.*, 2008). Nunca é demais lembrar que o OP é também de extrema importância ao promover a responsabilidade ou *accountability* dos políticos e dos cidadãos, uma vez que estes últimos, através deste instrumento, passam também a ter responsabilidade na escolha dos investimentos e na tomada de decisões.

### **A. Questão de investigação**

Assim, a questão de partida que deverá ser formulada no presente trabalho é “como é utilizado pelos municípios portugueses o orçamento participativo?”. É a partir e em torno desta pergunta, que o estudo será desenvolvido, de maneira a que se possa, da forma mais completa possível e dentro das limitações encontradas, responder à mesma.

### **B. Objetivo**

Tendo em conta a formulação da pergunta inicial, o objetivo da investigação será o de “caraterizar, segundo uma análise cuidada, efetuada à luz das dimensões do OP, a utilização deste instrumento em Portugal, nomeadamente através do levantamento de experiências identificadas aquando da preparação do orçamento municipal para 2013”.

## **C. Metodologia**

Relativamente à metodologia, trata-se de um estudo exploratório que “tem por objetivo proceder ao reconhecimento de uma dada realidade pouco ou deficientemente estudada e levantar hipóteses de entendimento dessa realidade” (Sousa & Baptista, 2011, p.57) tendo em conta a presença de questões abertas. Trata-se simultaneamente de um estudo descritivo “descrevem de forma rigorosa e claramente um dado objeto de estudo na sua estrutura e funcionamento” (Sousa & Baptista, 2011, p.57) uma vez que se verificam questões fechadas que resultaram da revisão da literatura efetuada. Para recolha de dados foram enviados inquéritos, foram consultados os websites das Autarquias e de outras organizações, foram consultadas várias bibliografias bem como o estabelecimento de vários contactos telefónicos.

O presente trabalho além da introdução tem a seguinte estrutura: no Capítulo I, faz-se uma breve análise da evolução dos modelos de gestão da administração pública, do conceito de democracia e governança e a relação desta última com um bom orçamento público. O Capítulo II introduz o conceito de Orçamento Participativo, da sua origem e da sua introdução em Portugal. No Capítulo III é feita a apresentação e a discussão dos principais resultados obtidos através dos questionários efetuados aos municípios portugueses, bem como às suas páginas eletrónicas. Por fim temos a conclusão e recomendações futuras, onde se retiram as principais conclusões obtidas durante todo o trabalho bem como algumas limitações encontradas ao longo do mesmo e de aspetos a ter em consideração em futuros trabalhos.

## Capítulo 1: O Estado e a Administração Pública

### 1.1. Democracia política e bem-estar social

Para melhor perceber as sucessivas alterações de organização das sociedades, importa também perceber a gênese e evolução do conceito de “democracia”. Atualmente, a democracia poderá ser caracterizada como uma forma de organização de um grupo de pessoas, onde a titularidade do poder reside na totalidade dos seus membros. Como tal, a tomada de decisões responde à vontade geral. Para Schumpeter (1943) a democracia é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população. Ou seja, é um método que uma nação usa para chegar a decisões, uma livre competição pelo voto livre e um governo aprovado pelo povo.

Na prática, a democracia é uma forma de governo e de organização de um Estado, na qual o povo elege os seus representantes através de mecanismos de participação direta ou indireta.

A palavra democracia teve origem no termo grego *demos* (povo) e *kratos* (poder ou governo), que significa “governo pelo povo”. O início do conceito de democracia localiza-se em Atenas no século V a.C. e consistia em atribuir ao povo o poder de tomar todas as decisões políticas (democracia direta) (Neto, 1997).

Subsequentes pensadores gregos como Platão e Aristóteles não viram com bons olhos o aparecimento da democracia. Embora a atitude de Platão era decididamente hostil em relação às ideias democráticas, Aristóteles aceitou tais ideias com severas apreciações (Akindele & Ayeni, 2012). Isto explica a razão da democracia ateniense ter sido marcada por fortes elementos de exclusão, limitando apenas o envolvimento na vida política aos elementos do povo que adquirissem a categoria de “cidadãos” (cerca de 10% da população), ou seja, pessoas do sexo masculino, com mais de dezoito anos de idade e filhos de pai e mãe atenienses (Neto, 1997). Apesar dessas restrições, a democracia ateniense, foi vista como o pilar da democracia moderna.

No entanto, a crescente complexidade das sociedades, bem como o aumento das suas dimensões, tornava praticamente impeditiva e insustentável a prática ateniense, dita de democracia direta. Perante este cenário, a maneira encontrada de ultrapassar tais dificuldades, passou pelo desenvolvimento e implementação de um modelo alternativo que, na impossibilidade dos cidadãos participarem diretamente na vida política, pelo seu elevado número e pela crescente complexidade da organização das sociedades, passasse a representar os interesses dos mesmos na condução da vida política, através de indivíduos que seriam eleitos periodicamente pelos cidadãos, de forma a manterem um certo controlo sobre os seus representantes. A criação de partidos políticos garantiria o pluralismo e a defesa de diferentes interesses, num debate constante entre os mesmos, permitindo ao cidadão a escolha daquele que melhor representasse os seus interesses mas também da sociedade em geral - democracia representativa ou indireta.

A evolução das sociedades, as novas necessidades mas também o descrédito, a desconfiança crescente dos cidadãos para com os governantes e partidos políticos perante os sucessivos casos de corrupção, de gestão danosa e interesseira dos recursos públicos, fizeram com que a sociedade, no seu todo, estabelecesse cada vez mais pressão para que o poder público atuasse de forma mais transparente, numa postura de esclarecimento e de comunicação constante com os cidadãos, onde esses participassem mais na gestão pública dos recursos públicos e nas decisões políticas, aliado a uma descentralização e desburocratização do poder, o que também implica novas responsabilidades, tanto para cidadãos como para governantes – democracia participativa ou direta.

Assim, citando Tomás, (2008, p.3) a democracia representativa é “ *a imagem de um grupo que é representante da maioria e que tem a capacidade de influenciar as decisões políticas que são tomadas no âmbito do Estado*”, enquanto a democracia participativa diz respeito “ *à imagem de uma assembleia onde todos têm o direito de participar em todo o processo de decisão*”.

De acordo com Akindele & Ayeni (2012) o governo representativo é a forma perfeita de governo. No entanto, argumenta que para um governo representativo ser democrático, deve ser acompanhado por sufrágio universal, eleições livres e liberdade individual.

De certa forma, pretende-se, nos dias de hoje, um “regresso” ao passado, adotando algumas características da democracia ateniense, em que as sociedades exigem mais

participação na vida política e na gestão dos recursos públicos, mas uma prática ateniense moderna, adaptada às sociedades atuais, mantendo o modelo representativo, completando-o com instrumentos da democracia participativa. Aliás, a administração pública já entendeu que uma boa governança implica transparência e participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão e nas políticas aplicadas, o que permite uma maior justiça social e inevitavelmente melhorias para as democracias.

Deste modo, para Esman (1997 como citado em Akindele & Ayeni 2012; pp. 15-16) uma boa governança é conseguida se o Governo for eficaz. Ou seja, deve merecer o respeito e a lealdade do povo, bem como satisfazer determinadas necessidades básicas como transporte, comunicação, educação ou serviços de saúde. O mesmo autor também identificou alguns parâmetros fundamentais para uma boa governança, nomeadamente:

- Prestação de segurança às pessoas;
- Defesa das fronteiras territoriais;
- Proteção de vidas e bens;
- Cumprimento das leis para melhorar o “desenvolvimento económico”.

No entanto, ainda há quem ponha em causa a existência de uma verdadeira democracia mesmo nas sociedades mais desenvolvidas, como é o caso de Portugal. Por exemplo, de acordo com um estudo promovido pela Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (SEDES), em 2009, sobre o parecer dos cidadãos quanto à qualidade da democracia, verificou-se que 51% dos inqueridos dizem-se “pouco” ou “nada” satisfeitos com o regime democrático vigente, enquanto as opiniões claramente positivas foram apenas de 11% (Magalhães, 2009).

De salientar que a democracia participativa apresenta-se como um modelo a seguir pela gestão pública moderna, encorajando os cidadãos a participar no exercício do poder como forma de promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão social.

## **1.2. Os Modelos de Gestão da Administração Pública**

O relacionamento entre os cidadãos e o poder político depende fortemente dos modelos de administração pública implementados. Esta, de acordo com Rocha (2001) é tão antiga como a humanidade, desde que o homem teve necessidade de partilhar bens e serviços em comum,

criando mecanismos de gestão pública para a sua distribuição, visando, como refere o artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, “*a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”.

Neste contexto, a evolução das sociedades, através do conjunto de acontecimentos que vão surgindo e que afetam todas as sociedades, fez, faz e continuará a fazer também com que os modelos de gestão pública sejam revistos para que se possam adaptar às novas necessidades e realidades, bem como aos desafios emergentes como já foi referido anteriormente. Assim, importa, no âmbito deste trabalho e de maneira a contextualizar o tema, abordar os vários modelos de gestão pública existentes, ainda que, de uma forma breve.

O início do século XX, caracterizava-se por um Estado pouco interventivo na sociedade, limitando-se a desenvolver atividades clássicas de soberania, tal como a defesa nacional, a celebração de acordos internacionais, a representação diplomática, entre outras, designado como modelo Liberal ou Administração Clássica.

O *crash* de 1929 verificado nos Estados Unidos, bem como a segunda Guerra Mundial tiveram repercussões a nível mundial, originando aumento do desemprego, falta de crescimento económico e precárias condições de proteção social, entre outros. Perante tais circunstâncias, o Estado viu-se na necessidade de intervir para resolver esses “novos” problemas, numa tentativa de estimular e relançar as economias, incapazes de encontrar soluções adequadas por si, assumindo-se o Estado como o produtor de bens e serviços que a sociedade necessitava, surgindo assim, o modelo *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar, tendo conseguido, no geral, atingir tais objetivos até à década de 70 (Madureira & Rodrigues, 2006).

Para além das razões anteriormente enunciadas, questões de orientação política e ideológica também contribuíram, nalguns países, para que o Estado tivesse um papel mais intervencionista, tal como na ex-URSS, bem como em alguns países da América Latina e de África, influenciados pelo modelo soviético, conhecido pelo predomínio do Estado na sociedade. O *Welfare State* assentava no modelo burocrático definido por *Weber*, caracterizado pela racionalidade, previsibilidade, por uma forte e coesa estrutura hierárquica, no planeamento, bem como numa elevada regulamentação do trabalho. Este modelo também se baseava nas

doutrinas económicas de Keynes<sup>2</sup>, que defendiam a intervenção direta do Estado na sociedade (Moreira & Azevedo, 2009).

Contudo, o início da década de 70 foi marcado por alguns acontecimentos, entre os quais se destaca a crise petrolífera de 1973, que veio destabilizar a atuação do Estado. Foi perante um cenário de elevada inflação, resultado do elevado aumento de preços dos produtos petrolíferos, que o Estado viu, simultaneamente por um lado, as suas receitas diminuir pelo decréscimo do consumo das populações e por outro, aumentar significativamente as necessidades das mesmas, perante as dificuldades sentidas. Tal fez com que o Estado não fosse capaz de responder adequadamente às numerosas competências em que se encontrava envolvido, sobretudo pela falta de recursos financeiros, o que veio marcar o início da decadência do modelo *Welfare State*. Este fora desenhado perante um cenário estável e obteve sucesso enquanto não se verificaram acontecimentos de maior, mas depressa se constatou como inviável perante períodos de crise, muito pelas pesadas e excessivas competências que estavam a seu cargo e a que não era capaz de responder.

Assim, começou-se a pensar que as características do modelo tinham de ser revistas, por constituírem um entrave ao crescimento económico. Com isto, pretendeu-se um modelo mais flexível, capaz de se adaptar às situações, mais leve, com uma racionalidade mais gestionária e menos jurídica, com maior capacidade de resposta em tempo útil (Chevalier & Loschak, 1982).

Os pensadores neoliberais, que defendiam a intervenção do Estado ao mínimo possível, passaram assim a ser alvo de mais atenção, destacando-se Friedman, Viner, Simons, Becker e Schultz. Esta orientação ideológica passava pela competição e liberalização do mercado, “desmantelando” as teias que o Estado tinha até então construído, que, de certa forma, obstruía a liberdade de mercado e o crescimento e desenvolvimento económico.

O *Welfare State* não desapareceu, os seus atores é que deixaram de ser exclusivamente públicos, passando a incluir organizações sem fins lucrativos e mesmo agentes privados. As questões da qualidade, da eficiência, do marketing, da satisfação do consumidor, começaram a dominar a agenda da administração pública. Surgiu então a Nova Gestão Pública ou *New Public*

<sup>2</sup> Notável economista inglês da primeira metade do século XX que defendia, nomeadamente no seu livro *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, lançado em 1936, a intervenção do Estado na economia para conduzir a um sistema de pleno emprego, pondo em causa o sistema capitalista ao não ter capacidade para empregar todos os que querem trabalhar (Keynes, 1936).

*Management* (NPM), termo da autoria de Hood (1991), na sua obra “A Public Management for All Seasons?”.

Segundo Giauque (2003) não existe consenso acerca de uma definição do que representa o NPM. No entanto, pode dizer-se que se trata, essencialmente, da adoção das regras implementadas e testadas do setor privado no setor público, com o intuito de alcançar as seguintes metas (Warrington, 1997):

- Melhorar o seu desempenho;
- Aumentar a sua eficiência;
- Evitar a corrupção;
- Orientar a administração pública para as necessidades dos cidadãos;
- Abrir a administração pública à sociedade;
- Torná-la mais transparente e idónea;
- Definir e identificar competências e responsabilidades;
- Evitar o desperdício.

Na Tabela 1, a seguir exposta, é possível visualizar, de uma forma simplificada, as principais diferenças entre o modelo *Welfare State* e do NPM, do ponto de vista de Rehfuss (1991).

**Tabela 1:** Comparação entre o modelo de *Welfare State* e de NPM.

Modelo <i>Welfare State</i>	Modelo <i>New Public Management</i>
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Atuam num ambiente de monopólio	Atuam num mercado de livre concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuss (1991).

De acordo com Ferlie, Fitzgerald and Pettigrew (1999), foi possível identificar no modelo NPM quatro correntes cujo ponto comum era o seu afastamento dos tradicionais

modelos de gestão pública, as quais foram denominadas de acordo com a seguinte nomenclatura:

- NAP I: o impulso para a eficiência;
- NAP II: *downsizing* e descentralização;
- NAP III: procura da excelência;
- NAP IV: orientação para o serviço público.

Alguns autores como Jones and Thompson (2000) criaram um modelo para o NPM que denominaram de “Os cinco R’s da Nova Gestão Pública” que diz respeito aos diversos conceitos que caracterizavam este estilo, mais concretamente a reestruturação, a reengenharia, a reinvenção, o realinhamento e a reconceitualização da administração pública.

O NPM foi considerado como um dos fenómenos de globalização, apresentando-se como um instrumento para o “desenvolvimento e progresso” dos países e das sociedades. Neste modelo, os direitos dos cidadãos seriam inteiramente respeitados, tendo cada indivíduo a consciência de que além da sua posição como cidadão, seria um contribuinte e “cliente” nas decisões políticas. Trata-se de uma administração pública virada para um maior envolvimento do povo na resolução dos seus problemas que atribui importância à qualidade dos serviços, de forma a aumentar a satisfação dos “clientes”, de forma semelhante ao setor privado.

Para o efeito, as organizações públicas deviam criar espaços de diálogo e decisão que envolvessem os cidadãos e os políticos em conjunto, não se reduzindo o papel democrático do povo apenas ao voto, mas também estendendo o seu poder ao longo do mandato dos respetivos governantes, ou seja, em direção a uma democracia participativa.

De salientar que esse modelo atribuiu também importância à transparência da atuação política, nomeadamente quanto à distribuição e aplicação dos recursos públicos.

No início do presente século, académicos da área da administração pública começaram a pôr em causa de forma mais sistemática a rigidez dos modelos até aqui existentes. Assim, o NPM partia de pressupostos teóricos onde a gestão empresarial era vista como a forma mais adequada de administração em todos os contextos e situações, com tendência para esquecer aspetos como a legalidade e legitimidade. Este cenário mostrou-se propício para o recente aparecimento de um novo estilo governamental, conhecido pelo termo *New Public Governance*

(NPG) ou Nova Governança Pública, que representa uma evolução do NPM. Assim, este novo conceito, atento às pressões institucionais e externas, representa um novo paradigma onde uma multiplicidade de atores contribuem para o fornecimento de serviços públicos, tendo por base teorias institucionais e de gestão de rede – *network* (Cabral, 2013).

Atualmente pode afirmar-se que estamos, mais do que nunca, particularmente na Europa e em Portugal, a assistir a uma tentativa de diminuição significativa de despesa do Estado no seu âmbito de atuação, verificando-se simultaneamente uma série de privatizações. Tal deve-se, em grande parte, à grave crise financeira internacional que obriga os Estados a reduzirem as suas dívidas e consequentemente a sua ação como Estado-Social e que acaba por prejudicar fortemente a sociedade, sobretudo os mais desfavorecidos e excluídos.

Assim, pode verificar-se, uma vez mais, a fragilidade do modelo *Welfare State*, tal como tinha acontecido com as crises petrolíferas dos anos 70, e na necessidade de procurar novas formas de resposta em que não seja necessariamente apenas o Estado a ter de intervir, tendo ainda em conta a sua limitada capacidade orçamental.

Como foi possível ver ao longo desta secção, as reformas na administração pública foram diversas e apresentaram várias designações, as quais foram implementadas com objetivos distintos e de maneira diferente em cada país (Guyomarch, 1999).

Portugal, como era de esperar, não foi imune a estas transformações, as quais foram mais acentuadas nos anos 90 devido à tensão financeira associada à entrada da moeda única e com o reconhecimento da necessidade de alterar o modelo de relacionamento da administração pública com os cidadãos (Lourenço *et al.*, 2012).

Perante o cenário atual, apesar de se verificar um domínio do *New Public Management* (Lourenço *et al.*, 2012), arrisca-se a dizer que existe uma crise quanto ao modelo de gestão pública a adotar, em que, por um lado, se verifica a necessidade de redução de despesas do Estado, mas por outro, a tentativa de satisfazer as crescentes necessidades por que passam as sociedades, agravado por períodos de recessão económica e de consequente aumento de desemprego, resultado de uma das maiores crises económicas e financeiras de que há memória, com graves consequências sociais. O OP, como instrumento de democracia participativa, poderá constituir-se como um dos instrumentos a contribuir para a mudança necessária.

### 1.3. Governança e orçamento

Akindele & Ayeni (2012) referem-se ao conceito de governança como as funções desempenhadas por um Governo no sentido de manter o Estado unificado, defender a sua integridade territorial e garantir o desenvolvimento económico do país.

A governança pode também ser vista tendo em conta duas categorias. A primeira concebe governança em termos de Estado e das suas instituições, onde as atividades do Governo são analisadas para verificar se ele é responsável perante o povo, se é transparente nas atividades que desenvolve e se os recursos do Estado são geridos criteriosamente. A segunda categoria interpreta governança a partir de uma perspetiva mais ampla, que engloba Governo, setor privado e sociedade civil. Esta compreende os mecanismos, os processos e as instituições através das quais os cidadãos expõem os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e mediam as suas diferenças (Egbide & Agbude, 2012).

Tal como afirmam Egbide & Agbude (2012), existe uma clara ligação entre boa governança e bom orçamento, pois uma boa gestão do orçamento melhora claramente a qualidade da governança. Assim sendo, em todo o mundo, os processos para determinar como os recursos públicos são distribuídos, através do orçamento, constituem uma das principais funções e responsabilidades do Governo. Para os mesmos autores, esta afirmação é sustentada pelo facto do orçamento se apresentar como *“um dos meios mais racionais e aceitáveis através do qual os Governos distribuem os recursos de forma a fornecer os bens e serviços necessários para melhorar o bem-estar das pessoas”* (Egbide & Agbude, 2012, p. 2).

O orçamento público é assim concebido como uma previsão das receitas e das despesas governamentais para o ano fiscal seguinte, que pode ou não corresponder ao ano civil, e que reflete a política do Governo em relação à economia. Em Finanças Públicas é também definido como *“uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”* (Franco, 1992, p. 54) ou ainda na ótica política como *“a aprovação e autorização da Assembleia da República (AR) para o Governo proceder à cobrança de receitas e à realização de despesas para um determinado período”* (Loureiro et al., 2007, p.43).

Neste contexto, refere-se ainda que o orçamento pode ser mesmo considerado como o principal meio de governação dos países, pois os Governos só conseguirão desenvolver as suas políticas e ações se tiverem meios disponíveis para o fazer, isto é, meios financeiros. Esses meios só estarão disponíveis quando existir orçamento para tal, que por sua vez, e em Portugal, terá de ser submetido e aprovado pela AR mas também, em última instância, pelo Presidente da República (PR), que poderá solicitar fiscalização, nomeadamente ao Tribunal Constitucional (TC). A não aprovação do Orçamento de Estado (OE) proposto pelo Governo deixa pouca ou nenhuma margem para este prosseguir com o seu mandato, uma vez que vê as suas políticas condicionadas ou mesmo irrealizáveis.

O momento vivido atualmente, caracterizado por uma grave crise económica, política e social, que afeta todas as economias do mundo, em particular a portuguesa, tem feito com que os orçamentos tenham sofrido uma redução drástica, aliado a um aumento de impostos, com vista a reduzir os défices das nações. Tal tem afetado o nível de vida da população, com grandes repercussões sociais.

A título de exemplo, o OE português para 2013 foi aprovado na AR mas com muita contestação pela oposição. No entanto, o PR solicitou fiscalização ao TC que acabou por não aprovar algumas das medidas nele incluído. Tal condiciona a gestão efetuada pelo Governo, tendo ainda em conta a pressão exercida pela “Troika”<sup>3</sup> quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Português. Estes “chumbos” despertaram um conjunto de medidas alternativas de austeridade, também elas merecedoras de protestos, com o objetivo de colmatar o efeito das medidas reprovadas pelo TC.

A nível orçamental, Portugal, ao longo dos tempos, tem recebido críticas da União Europeia (UE), do *Eurostat*, FMI e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), devido ao seu sistema de orçamentação se encontrar entre os menos fiáveis, transparentes e eficazes da Europa.

A gestão “tradicional” do orçamento deixou de ter lógica, pois era apenas baseada no controlo dos *inputs*, sem dar tanta ênfase ao cumprimento de objetivos. As pressões cada vez maiores de contenção da despesa, o aumento das necessidades, aliadas muitas vezes, a uma diminuição de recursos fizeram com que os Governos passassem a ver o orçamento mais numa ótica de desempenho e de resultados. Já não basta efetuar o controlo dos recursos e o

<sup>3</sup> Formada por três elementos, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Foi a equipa da *Troika* que negociou e avaliou o programa de resgate financeiro a Portugal.

cumprimento das regras, é preciso que esses atinjam resultados e alcancem metas pré-definidas, tornando os orçamentos muito mais eficientes (Salgado, 2009).

Os vários países têm, assim, desenvolvido um conjunto de reformas com vista a implementar uma gestão do OE por objetivos<sup>4</sup>. Surgem, assim, várias metodologias de orçamentação como por exemplo a orçamentação por programas, que consiste numa forma de estruturação do orçamento e que pode ser organizado de acordo com os bens e serviços produzidos ou através de programas. Cada programa possui uma missão e um objetivo, onde são descritas as ações necessárias para alcançar o desempenho pretendido. Além de tornar o OE mais eficiente, a orçamentação por programas permite melhorar a transparência, possibilitando o acompanhamento do percurso do dinheiro e associando as dotações com os objetivos das políticas planeadas, bem como uma melhor compreensão pelos políticos e cidadãos, uma vez que é possível avaliar o cumprimento dos objetivos enunciados nos programas (Relatório da OCDE- Avaliação do Processo Orçamental em Portugal, 2008).

O orçamento de base zero (OBZ) é também outra das metodologias que se baseia no planeamento, na programação, na orçamentação e no controlo detalhado de todas as rubricas orçamentais, o que vai determinar a afetação dos recursos – processo orçamental. Esta consiste na elaboração do orçamento tendo apenas como base as necessidades do ano fiscal em causa, não considerando os orçamentos anteriormente elaborados (Oliveira, Barbosa, Marques & Pinto, 2012).

O *performance budgeting* ou orçamento baseado em desempenho é mais uma metodologia que merece ser referida e que pode ser entendida como uma forma de orçamento que relaciona, de um lado, recursos alocados e, de outro, resultados mensuráveis em termos de políticas públicas de modo a gerar informações que auxiliem o processo de tomada de decisão pelos governantes e gestores públicos (Robinson & Brumby, 2005)

A medição do desempenho constitui-se como um meio e não um fim, tornando-se, assim, um aspeto fulcral para o êxito dos orçamentos, disponibilizando informação para uma mais acertada tomada de decisão dos políticos e dirigentes.

A ideia subjacente à conceção do novo modelo de gestão pública baseada no desempenho é a busca constante da mudança de paradigma da administração pública, de forma a abandonar a anterior conceção de trabalho centrada em processos repetitivos e rotineiros, para

<sup>4</sup> Foi Peter Drucker, em 1954, que promoveu e utilizou o modelo de gestão por objetivos, inicialmente no setor privado, nomeadamente na empresa *General Motors*, e em 1973 no setor público.

passar a projetar-se em ações e metas e se organizar em função da produtividade, ou seja, *outputs* e *outcomes*, virado para a democratização dos conteúdos e satisfação do cidadão (Salgado, 2009).

De acordo com o Relatório do Conselho das Finanças Públicas sobre a Estratégia Orçamental para Portugal 2012-2016 (2012, p.10) “*para levar a cabo uma estratégia sólida e duradoura de consolidação orçamental é necessário transparência na divulgação dos dados que lhe estão associados e abrangência dos objetivos em que a estratégia se baseia*”.

O Relatório da Pesquisa do Orçamento Aberto 2012 (*International Budget Partnership* (IBP), 2013) refere que existem estudos que indicam que a transparência orçamental, aliada a instrumentos de participação pública faz corresponder melhor os recursos às prioridades nacionais, traduzindo-se num aumento de eficiência e eficácia dos recursos públicos, bem como a uma distribuição mais justa dos mesmos, ou até mesmo uma inversão de prioridades.

Um outro estudo, proveniente do FMI conclui que uma variável importante da credibilidade e do desempenho fiscal de um país é o nível de transparência nos seus sistemas e práticas de finanças públicas. Ao olhar para a recente crise económica global, o presente estudo atribui quase um quarto dos aumentos inesperados da dívida governamental, dos países estudados, a uma falta de informação disponível sobre a posição fiscal do governo.

Neste contexto, a transparência é vista, de acordo com Renzio *et al.* (2009, p. 3) como “*um meio de melhorar a governação através de uma combinação de mecanismos que permitem reforçar a responsabilidade e legitimidade, bem como facilitar a coerência e previsibilidade política e promover o melhor funcionamento do governo*”.

Outros referem-se à transparência como “*a democratização do acesso às informações*” ou ainda “*a um acesso sem limitações, por parte dos cidadãos, a informação atualizada e fidedigna quanto a processos de decisão e à eficácia e eficiência do setor público*” (Lourenço, Jorge & Sá, 2012, p. 5)

Já a *accountability* representa a obrigação que as organizações e pessoas têm de prestar contas em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder ou ainda a obrigação, da parte dos agentes públicos, de reportar a utilização de recursos colocados à sua disposição e responder perante os cidadãos quanto a desvios face a padrões de atuação e de eficácia estabelecidos (Lourenço *et al.*, 2012). Ambos os termos, transparência e *accountability*, encontram-se interligados.

No que concerne à transparência, pode afirmar-se que cria confiança, tornando credível o compromisso do Governo com a estratégia orçamental anunciada. Por isso, deve assegurar-se que toda a informação relevante para a avaliação do desempenho orçamental seja disponibilizada, de forma oportuna e acessível (Conselho das Finanças Públicas – Estratégia Orçamental para Portugal 2012-2016, 2012). A transparência não só contribui para informar o público, como também permite convencer os cidadãos de que os órgãos públicos estão interessados em ouvir as suas opiniões e responder às suas prioridades e preocupações. A informação deve ser oportuna, relevante, precisa, completa e de acesso gratuito para que possa ser utilizada de forma eficaz, e como tal, controlar a corrupção na vida pública (Parigi *et al.*, 2004).

Nesse âmbito, desde 2006, a ONG *International Budget Partnership* (IBP) criou o *Open Budget Index* (OBI), conhecido em Portugal pelo Índice de Transparência Orçamental, que merece ser aqui referido pela sua importância nessa matéria e por ser o único do género. Este compara, atualmente, 100 países de todos os continentes e de diversos níveis de desenvolvimento, de dois em dois anos, através de uma metodologia comum, atribuindo a cada país uma pontuação entre 0 e 100, que mede a abertura do seu processo orçamental. A pesquisa consiste em 125 perguntas que são respondidas por investigadores<sup>5</sup> independentes nos países avaliados. A maior parte das perguntas da pesquisa concentram-se na quantidade de informações orçamentais tornadas públicas entre os oito principais documentos orçamentais considerados essenciais (Declaração Pré-Orçamental, Proposta de Orçamento do Executivo, Orçamento Promulgado, Relatórios, Revisão Semestral, Relatório de fim de ano, Relatório de Auditoria e Orçamento Cidadão). O estudo mais recente data de 2012, tendo sido o período de investigação de agosto a dezembro de 2011.

Segundo este ranking internacional, Portugal apresentou, em 2012, uma classificação de 62%, notando-se uma ligeira melhoria relativamente a 2010, onde este valor foi de apenas 58%, encontrando-se, assim, num grau intermédio de transparência do seu processo orçamental. No entanto, não deixa de constituir um dos piores resultados da Europa Ocidental e Estados Unidos de América (EUA). De notar, ainda, que Espanha e Itália estão praticamente na mesma situação (*International Budget Partnership* - <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/?country=pt>).

<sup>5</sup> Em Portugal, os responsáveis pela implementação deste relatório foram um grupo de investigadores da área das Finanças Públicas e da Ciência Política, associados ao Instituto de Políticas Públicas, nomeadamente Paulo Trigo Pereira, Marina Costa Lobo e Ana Margarida Craveiro.

Verifica-se ainda que o estado da transparência e prestação de contas orçamentais é geralmente escasso no estudo, tendo-se verificado uma pontuação média de 43 entre os 100 países. Neste âmbito, verificou-se que apenas uma minoria de Governos publicaram informações orçamentais significativas, enquanto a grande maioria não fizeram qualquer alteração, ou apenas fizeram algumas alterações aos respetivos sistemas orçamentais nos últimos anos, mas continuam a fornecer informações insuficientes. Alguns países estão até a ir na direção errada, tornando-se os seus sistemas cada vez mais fechados.

No entanto, também tem havido progressos. As pontuações médias da transparência orçamental subiram em quase todas as partes do mundo, com especial destaque nos países onde eram fornecidas menores informações orçamentais.

Também se concluiu que os Governos inquiridos retiveram 131 dos principais documentos orçamentais que produzem para uso interno, num total de 800 documentos que deveriam publicar para cumprir as normas internacionais. A simples divulgação ou disponibilização desses documentos utilizados internamente, permitiria resolver muitas das deficiências de transparência. Por outro lado, mais de 178 dos principais documentos nem sequer estão a ser produzidos.

De facto, os resultados desta pesquisa sugerem que qualquer país, independentemente da localização geográfica ou do nível de rendimentos, pode ter um bom desempenho na transparência orçamental. O estudo também conclui que em quase um terço dos países em análise, os órgãos legislativos não têm tempo suficiente para rever a proposta orçamental antes de ser aprovada. Em três quartos desses países, não existem, ou existem meios humanos insuficientes, para analisar o orçamento. Além disso, verifica-se em vários países que o executivo altera a distribuição dos recursos previstos, já após a aprovação do OE, numa eventual tentativa de evitar a sua submissão ao poder legislativo.

Em termos de auditoria, a pontuação média geral da força das Instituições Supremas de Auditoria (ISA) foi de 69 em 100, o que leva a concluir que essas entidades são independentes a um nível razoável e na maior parte dos casos, com funcionários suficientes. A pesquisa chega à conclusão lógica de que países com órgãos legislativos fracos, com instituições supremas de auditoria fracas ou com participação pública limitada têm uma maior tendência a serem também países com pouca transparência orçamental.

Assim, conclui-se que os países avaliados fornecem informações orçamentais insuficientes e poucas oportunidades de participação pública para com o orçamento. As boas práticas orçamentais têm sido identificadas e têm sido criadas normas e assistência técnica

substancial para a implementação de reformas que podem ser realizadas com poucos, ou mesmo nenhuns custos financeiros. Tipicamente, tudo o que falta é a vontade política para agir.

O IBP mostra um exemplo claro desta situação, uma vez que estima que a falta de transparência fiscal em Portugal escondeu uma parte significativa da sua dívida pública, num valor de cerca de 26 bilhões de dólares, ou seja, aproximadamente 11% do Produto Interno Bruto (PIB) (*International Budget Partnership* (IBP), 2013).

Não menos importante, importa aqui também mencionar um estudo português interessante nesta matéria realizado pela Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) que criou o Índice de Transparência Municipal (ITM). Este índice mede o grau de transparência das Câmaras Municipais através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos seus *Web sites*, ferramenta que assume cada vez mais importância na divulgação de informação aos municípios e, portanto, de primeira importância para a transparência nas administrações públicas, nomeadamente nas Câmaras Municipais, constituindo-se cada vez mais como um local onde os munícipes se podem “dirigir” para consultar a informação de que necessitem.

O ITM é composto por 76 indicadores agrupados em 7 dimensões: 1 – Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do Município; 2 – Planos e relatórios; 3 – Impostos, taxas, tarifas, preços e regulamentos; 4 – Relação com a sociedade; 5 – Contratação Pública; 6 – Transparência Económica e Financeira e 7 – Transparência na área do urbanismo.

Os resultados foram divulgados em finais de outubro de 2013 e concluem que ainda há muito a fazer em termos de transparência nos municípios portugueses, nomeadamente quanto à disponibilização de informação essencial nos seus *Web sites*, tendo-se verificado uma pontuação média de 33 pontos em 100 pontos possíveis nos 308 municípios portugueses.

Assim, nos últimos dez anos, e como já abordado anteriormente, tem-se constatado que a transparência na administração pública e a responsabilização ou *accountability* se têm apresentado como um elemento essencial da agenda política em várias partes do mundo.

A transparência tem vindo a revelar-se como uma necessidade crescente, decorrente de uma tendência cada vez maior de participação dos cidadãos na vida política e na gestão e aplicação dos recursos públicos, que terá muito a ver com o desgaste da imagem dos políticos, da ineficiência do funcionamento das instituições e ineficácia das políticas adotadas, além dos escândalos e casos de corrupção ligados à política e que vêm a público, entre outros fatores. As sociedades mais desenvolvidas têm-se pautado pela diminuição da corrupção, pela justiça, pela disponibilização de informações públicas perante a necessidade dos cidadãos perceberem de

que forma são geridos os recursos públicos, que também são deles, ou seja, a uma necessidade de aprofundamento da democracia.

O uso intensivo da Tecnologia da Informação e Internet constituem-se como ferramentas poderosas e imprescindíveis para a transparência nos tempos atuais, denominado de “Governo Eletrónico” ou “*eGovernment*”, e que já se encontra implementado em diversos países, sobretudo nos mais desenvolvidos (Lourenço *et al.*, 2012).

Nesse âmbito, destaca-se em Portugal o Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE), que consiste numa plataforma eletrónica onde é obrigatório a publicitação da formação de contratos públicos de acordo com o Código dos Contratos Públicos (CCP). Também existem outros mecanismos, nomeadamente a Lei de Acesso aos Documentos da Administração (LADA), que regula o acesso aos documentos administrativos com vista a uma maior transparência do serviço público e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), que recebe queixas em caso de recursos ou irregularidades no acesso (Lourenço *et al.*, 2012). No entanto, tais medidas não parecem suficientes. Os documentos continuam a ser de difícil acesso e compreensão concentrando-se os maiores problemas ao nível dos contratos públicos e licenciamento de obras, os quais não mostram nem transparência nem uma fiscalização efetiva.

## Capítulo 2: O Orçamento Participativo

### 2.1. A mudança de paradigma

As últimas décadas têm-se caracterizado pelo sentimento generalizado de apatia e desconfiança na política e nos seus protagonistas. Como consequência, constata-se que os cidadãos recorrem menos ao voto como expressão da sua participação, por considerarem, cada vez mais, que tal ato não vai, na realidade, alterar a forma de gerir os recursos públicos e as políticas que têm sido aplicadas e consequentemente o seu modo de vida. Tal pode ser verificado pelo aumento geral do número de abstenções confirmadas nos vários atos eleitorais, sendo este valor, em 2011, em Portugal, de 53% nas eleições presidenciais (Alves & Allegretti, 2012). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem reforçar esta ideia ao dar conta, em múltiplos documentos, que os partidos políticos têm vindo a perder legitimidade na atualidade: *“Em França, Itália, Noruega e nos Estados Unidos, a filiação em partidos políticos implantados é metade do que era há 20 anos, e por vezes menos. E pesquisas recentes na América Latina e na Europa Central e de Leste concluíram que as pessoas têm mais confiança na televisão do que nos partidos políticos”* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2002).

Desde à ineficácia das políticas implementadas, aos episódios de casos de corrupção verificados, ao não cumprimento dos compromissos assumidos pelos eleitos antes da sua eleição ou até mesmo à aplicação de medidas contrárias às assumidas pelos mesmos, são algumas das razões que contribuem para o processo de descredibilização dos cidadãos nos seus representantes. Um exemplo concreto e evidente desta situação é o de Portugal. As sucessivas manifestações observadas contra as medidas adotadas pelo governo, parecem também ser um sinal de que o modelo democrático em vigor está em decadência. Os vários discursos da população vão no sentido da mesma se sentir enganada pelos seus representantes, que, de certa forma, já não servem os seus interesses. Os vários escândalos que surgem na comunicação social relacionados com membros do governo alegadamente envolvidos, a perda sucessiva de direitos adquiridos pelos trabalhadores que coexistem com situações de riqueza duvidosa de algumas instituições e individualidades ligadas à política entre muitos outros aspetos, faz com que o funcionamento das instituições políticas e de governação, tal como está em Portugal, pareça estar em declínio.

No entanto, não deixa de ser importante contextualizar tal situação, que, em parte, também tem a sua razão de ser pela grave crise económica mundial e que afeta com particularidade os países membros da União Europeia e em que, de uma maneira geral, obriga os Governos a tomarem medidas impopulares de redução de despesa pública, com consequências negativas para o bem-estar das populações. Apesar disso, parece continuar a ser uma prova do declínio dos atuais modelos de gestão pública, não apenas em Portugal mas numa boa parte dos países da União Europeia e do mundo.

Assim sendo, as organizações que serviram no passado encontram-se hoje, com necessidade de serem repensadas estrategicamente, uma vez que existem novas missões e novos desafios que obrigam os líderes a pôr em causa os processos e as tradicionais estruturas organizacionais.

Neste contexto, o modelo de democracia representativa parece ter de ser aperfeiçoado e, em particular, é necessário encontrar respostas para a questão de “*Como a sociedade pode defender-se dos políticos?*” (Bilhim, 2004, p.62). Isto não significa que a democracia representativa não seja importante, nem muito menos que os partidos políticos não o sejam. Aliás, costuma-se terminar este tipo de debate com a frase: “*Este sistema – o representativo e de partidos – é o menos mau que conhecemos*” (Bilhim, 2004, p.62). No entanto, Rousseau (1986 como citado em Ribeiro, 2007) condena este modelo, pois para ele o povo moderno que se considera livre, deixa de o ser aquando da eleição dos seus representantes, por considerar que não há ninguém que defenda melhor as opiniões do que o povo.

Trata-se é de tentar encontrar um modelo que reúna todas as vantagens da democracia representativa mas que atenuie ao máximo os seus efeitos negativos.

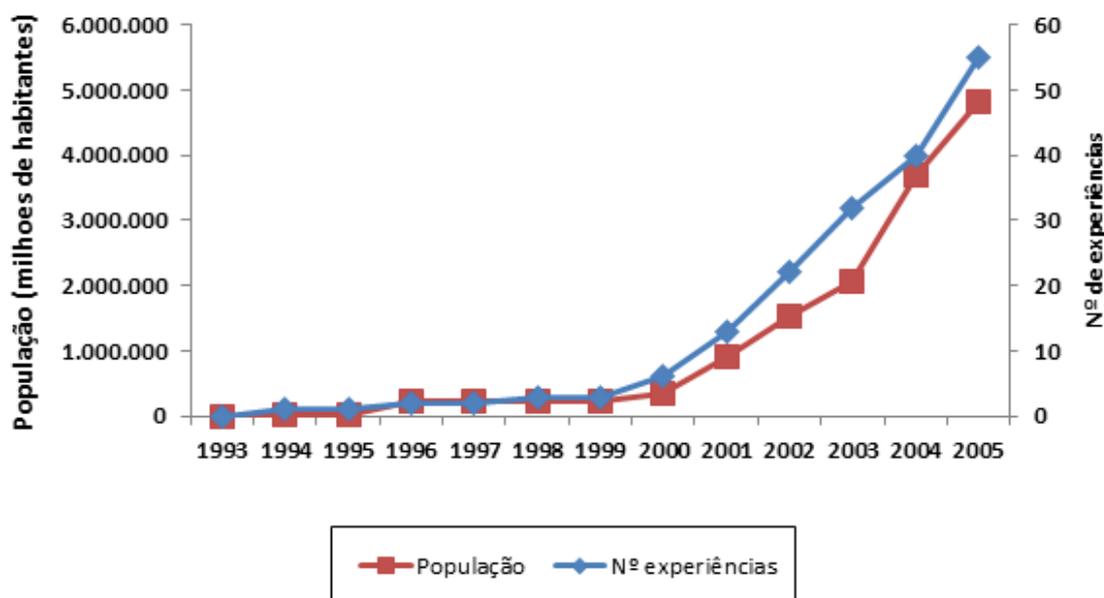
O OP é uma ferramenta participativa que parece querer dar resposta a esta questão, se for implementado com seriedade, determinação e reunir fatores mínimos de concretização.

Assim, o OP nasceu de uma necessidade cada vez mais crescente das populações terem um espaço próprio onde pudessem exprimir a sua opinião, as suas necessidades e poderem de certa forma “controlar” e “fiscalizar” mais os seus representantes, mas também de uma certa vontade política, ao verificar a ineficácia do sistema puramente representativo. O OP capacita os cidadãos a contribuírem quanto à identificação dos problemas existentes na sociedade, das suas necessidades e das soluções mais adequadas para sua resolução, através da possibilidade de participação dos mesmos na elaboração do orçamento que lhes é atribuído, através de uma série de procedimentos, como reuniões, assembleias temáticas, questionários, entre outros.

O interesse manifestado pelo OP tem crescido de forma significativa, merecendo a atenção de amplos setores da sociedade, desde organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, à classe política de vários países, passando por setores acadêmicos diversos, assim como por inúmeras organizações da sociedade civil.

Em todo o mundo, existem mais de 1400 cidades com processos de OP implementados (Alves & Allegretti, 2012), a maioria das quais na América Latina, tendo emergido também várias experiências não só na Europa, como também na Índia, China, República Dominicana, Indonésia, Sérvia e em alguns países da África do Sul (Alfaro *et al.*, 2010).

Neste contexto, é apresentado na Figura 1, um exemplo claro da crescente expansão de experiências de OP e a população abrangida por este instrumento, na Europa, até ao ano de 2005:



**Figura 1:** Número de experiências de OP e população abrangida (milhares de habitantes) na Europa de 1993 a 2005. Adaptado de Sintomer (2008).

A diversidade de experiências dificulta uma definição única e consensual de OP. Assim, segundo Santos (1998) e Dias (2008a) o OP é visto como uma estrutura e um processo de

participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos que assenta em três princípios:

1. Participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias;
2. Articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes um papel fundamental na definição das regras do processo;
3. Definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros relacionados com as necessidades sentidas pelas pessoas.

Do ponto de vista de Dias (2008a, p.7), “*o OP constitui uma nova forma de governação, assente na participação direta de cidadãos, através de amplos processos de consulta e/ou de codecisão, na definição das prioridades de investimento do orçamento público para um determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas e do território*”.

De acordo com um dos principais responsáveis pelo OP em Porto Alegre (Brasil), Ubiratan de Souza, refere ainda o OP como um processo democrático direto, voluntário e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas (Cabannes, 2009).

A democracia ao nível local, dada a proximidade entre eleitos e munícipes, poderá constituir um novo fórum para reanimar, envolver, e para restituir aos munícipes a ideia da utilidade da sua participação, bem como recuperar parte da confiança perdida nos seus representantes políticos. O OP surge, neste domínio, como uma resposta e uma nova forma de relacionamento entre administração pública e sociedade, mantendo características da democracia representativa mas complementando-a com uma maior participação e um maior envolvimento dos cidadãos, como já referido anteriormente. Geralmente, o OP encontra-se associado a um grande espectro de metas e resultados que variam, desde difundir a *accountability* e a boa governança para promover a democratização, até ao aumento da justiça social no processo de redistribuição dos recursos (Alves & Allegretti, 2012).

## 2.2. A experiência de Porto Alegre

A primeira experiência de OP teve formalmente início em 1989, em Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. Esta cidade tem uma população de cerca de 1,4 milhões de habitantes e é considerada uma das economias mais importantes do sul do país (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - [www.ibge.gov.br/home/](http://www.ibge.gov.br/home/)).

O OP de Porto Alegre foi considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo (Santos, 2002). Também foi considerada pela mesma, em 1996, na Conferência de Istambul, Habitat II, como "*Uma das Práticas Bem Sucedidas de Gestão Local*", assim como pelo Banco Mundial, que reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como "*um exemplo bem sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil*" (Tomás, 2008, p.4).

Neste contexto, poderá ser curioso pensar que o OP surgiu numa sociedade em que o nível de desenvolvimento da democracia ainda estava aquém do verificado nos países mais desenvolvidos, num cenário não propriamente estável, tanto a nível político, social como económico. Pois, foi de uma sociedade com "sede" de democracia, de luta pelos direitos dos mais desfavorecidos e excluídos, de luta contra a corrupção e contra o regime autoritário existente, que se abriu caminho para a implementação do OP no Brasil.

A oposição ao até então regime, foi dirigida por intelectuais, sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que incluía as organizações clandestinas, quer socialistas e comunistas, quer revolucionárias-cristãs, que se opunham à ditadura militar. Todos defendiam ideologias democráticas, exercendo, ao longo dos anos, pressão para que a situação até então verificada, caracterizada por um regime autoritário, clientelista e corrupto, se transformasse numa sociedade mais justa, com políticas redistributivas, iguais direitos e não exclusão dos grupos mais desfavorecidos (Dias, 2006).

Em função das fortes contestações verificadas no país, o regime militar começou gradualmente a recuar, cedendo espaços para uma 'redemocratização' do país. Um dos sinais nesse sentido foi a abertura ao pluralismo político e à legalização dos partidos da oposição (Dias, 2006).

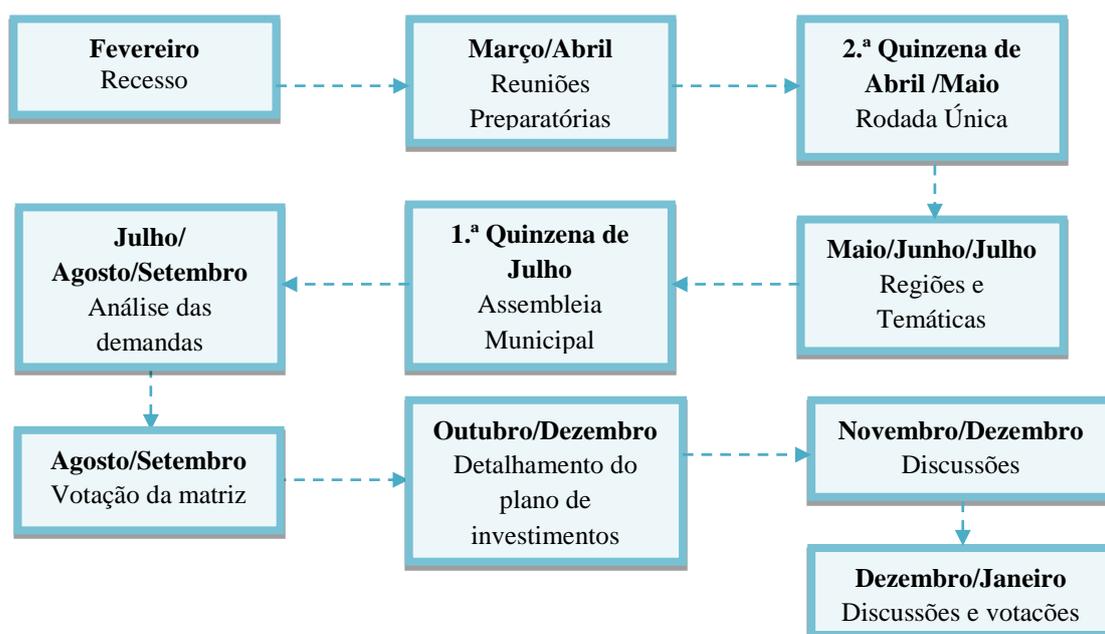
No ano de 1989, um ano após ter ganho as eleições municipais, a Frente Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), defensor de uma maior participação da população

na vida política, acabou por implementar o OP na condução da vida política de Porto Alegre. Santos (2003) refere o Partido dos Trabalhadores como aquele que em Porto Alegre assumiu uma nova forma de governação municipal, conhecida como “administração popular”.

Além disso, pode dizer-se que a Constituição de 1988, estabeleceu um marco decisivo para a implementação efetiva de tais processos, através da inclusão, na mesma, de princípios de participação da nova ordem democrática, como é o caso dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social, Agricultura, entre outros, adotados pela generalidade dos municípios do país. A par disso, e no caso específico de Porto Alegre, a organização da sociedade e a sua cultura de reivindicação fez com que se reunissem as condições ideais para que fosse possível implementar iniciativas daquela natureza naquela cidade, das quais se destaca o OP (Dias, 2006).

Atualmente, em Porto Alegre, os cidadãos, em estreita ligação com os autarcas (Prefeito e Vice-Prefeito) eleitos de forma direta, reúnem-se em 17 assembleias regionais, 6 assembleias temáticas e em inúmeras reuniões preparatórias, onde são formuladas exigências e estabelecidas prioridades temáticas para a distribuição dos investimentos municipais, de acordo com critérios objetivos que permitem estabelecer hierarquias quantificadas (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9/>).

Assim, para perceber melhor o processo de OP de Porto Alegre, segue-se na Figura 2, uma pequena ilustração do seu Ciclo de OP, relativo ao ano de 2004:



**Figura 2:** Ciclo de OP em Porto Alegre em 2004.  
Adaptado de Cabannes (2009)

As experiências de OP depressa se expandiram até outras cidades brasileiras, sobretudo devido à ascensão do PT ao poder depois do sucesso verificado em Porto Alegre. Progressivamente, o OP foi adotado por outros partidos, além do PT, constituindo, a sua implementação, além dos reais benefícios para a população, uma vantagem relativamente ao eleitorado que também foi percebido pelos governantes e partidos. Além do Brasil, o OP tornou-se uma prática corrente e generalizada de outras regiões da América Latina, América do Norte, Europa e mais recentemente, ainda que de forma tímida, da África e Ásia.

Neste contexto, podem ser identificadas quatro grandes fases de expansão do OP, sendo que as três primeiras foram referidas por Cabannes (2009) e a quarta acrescentada por Dias (2008a):

- **1.º FASE** - Entre 1989 e 1997: Experimentação num pequeno número de cidades brasileiras, tendo-se iniciado em Porto Alegre;
- **2.º FASE**- Entre 1997 e 2000: Consolidação no Brasil (mais de 130 cidades adotaram o OP);
- **3.º FASE** - De 2000 em diante: expansão e diversificação fora do Brasil;
- **4.º FASE** - Implementação de redes de cooperação de OP ao nível nacional e internacional, correspondente à situação atual (Cabannes, 2009; Dias, 2008a).

### **2.3. Caracterização do processo**

Não existe um modelo único e ideal de OP, pois este é implementado de diferentes maneiras em cada localidade, sendo cada experiência influenciada por inúmeras variáveis, tais como a vontade política, o nível de “cultura participativa dos cidadãos” ou de envolvimento cívico dos mesmos, a organização da sociedade civil, os recursos disponíveis, entre outros.

O OP tem de ser adequado ao contexto em que se insere, o que significa que a adoção de um OP com determinadas características bem sucedido num determinado local, não garante que o seja noutra local. No entanto, e como não poderia deixar de ser, são necessárias condições básicas mínimas para que a implementação de um OP seja viável, tal como a vontade política, a vontade demonstrada pela população por estas iniciativas, a adoção de critérios transparentes

e equitativos na sua implementação e durante o seu desenvolvimento, bem como uma boa publicitação do mesmo, sem as quais, o projeto estaria condenado ao fracasso logo à partida. O OP como processo, traz benefícios não apenas para os cidadãos mas também para os Governos. Contudo, e como não poderia deixar de ser, este instrumento tem também algumas limitações. Poderão apontar-se, resumidamente, alguns dos benefícios e limitações na Tabela 2.

**Tabela 2:** Vantagens e limitações da implementação de processos de OP.

Vantagens OP	Limitações OP
Aprofundamento do exercício da democracia	Barreira ao planeamento estratégico
Modernização da administração pública	Ênfase no cumprimento das normas
Promoção da justiça social	Tendência em favorecer os grupos de interesse mais fortes e organizados
Aumento da transparência e credibilidade da administração pública e eficiência dos gastos públicos	Participação desigual entre grupos sociais
Incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão do orçamento	Fraca capacidade financeira do município pode pôr em causa o desenvolvimento do OP
Permite o desenvolvimento de uma cultura democrática na sociedade	Desarticulação entre recursos existentes nos vários municípios limítrofes

Fonte: Adaptado de *Bilhim* (2004); *Cabannes* (2009)

Quanto à tipologia de orçamentos participativos, Nelson Dias (2012) refere 3 tipologias:

- **Territorial:** OP que tem como âmbito principal as questões do território das instituições que o implementam;
- **Temático:** OP incide sobre temas específicos da sociedade, como por exemplo ação social, habitação, desporto etc.;
- **Atorial:** OP destinado a uma população específica ou determinados grupos da sociedade, como por exemplo crianças e jovens, idosos, imigrantes etc.

Vale a pena aqui mencionar, em Portugal, um aspeto relevante quanto à aplicação do OP. O mesmo poderá ser utilizado politicamente como um fator de pressão para a aprovação do orçamento, uma vez que o Município, ao submeter à Assembleia Municipal (AM) um orçamento que já “incorpora” as ideias, opiniões e prioridades dos munícipes, através do OP, coloca pressão na AM para sua aprovação, uma vez que os membros da AM tenderão a não tomarem decisões contra a opinião daqueles que representam, o povo. Parece ser uma boa solução quando o partido no poder na Câmara Municipal não tem maioria na AM, de forma a facilitar a aprovação do orçamento.

De certa forma, pode afirmar-se que o OP poderá retirar alguma intervenção às AM's bem como reduzir o seu poder e papel nomeadamente quando se trata da questão da aprovação do orçamento. Nessa situação específica digamos que parte ou todo o seu papel já foi desempenhado pelos munícipes ainda antes da submissão do orçamento à AM.

Por este motivo é relevante olhar para este instrumento sob este ponto de vista, ao reduzir ou anular a legitimidade ou margem de intervenção daquele órgão municipal, eleito pelo povo para a defesa dos seus interesses. Isto acontece porque nos municípios com OP, a defesa dos interesses dos munícipes já se encontra feita pelos próprios ou por grupos que os representam nas assembleias participativas, reduzindo, assim, a margem de manobra da AM em não aprovar um orçamento que já foi previamente “aprovado” pelo povo.

Outro aspeto importante a referir é que, em Portugal, tendem a nascer mas também a desaparecer OP's em anos de eleições autárquicas, devido, certamente à “instabilidade” e às mudanças que acontecem nos executivos municipais. No entanto, esta tendência não se verificou claramente nas últimas eleições autárquicas de 2013, o que poderá evidenciar o grau cada vez maior de consolidação e maturidade dos OP's em Portugal.

Com o OP, o papel dos cidadãos é significativamente alterado para melhor, passando os mesmos de simples observadores a protagonistas da gestão pública, através da sua participação integral, ativa, crítica e reivindicadora. Além disso, têm a possibilidade de controlar e monitorar a execução do orçamento. No entanto, esses resultados apenas serão verificados se o OP se desenvolver de maneira transparente e justa. Para isso, é necessário uma definição clara das regras e que as mesmas sejam equitativas, sob pena do OP se transformar num processo instrumentalizado em que as regras e/ou os grupos existentes sirvam para ser apenas mais um elemento de apoio político ao executivo.

Para evitar tais situações poderão mencionar-se alguns dos mais importantes princípios operacionais mencionados por Cabannes (2009) que devem ser respeitados na implementação e desenvolvimento de um processo de OP:

- **Participação universal:** todos os cidadãos podem participar, independentemente da sua condição sócio-económica, embora os grupos organizados tenham um papel importante no processo;
- **Transparência do orçamento:** tanto ao nível das receitas como das despesas;
- **Flexibilidade:** o processo deve ser suficientemente flexível de forma a permitir uma avaliação e ajustes contínuos;
- **Objetividade:** utilização de critérios objetivos e explícitos a fim de tornar credível todo o processo;
- **Ênfase na questão do género:** participação igualitária entre homens e mulheres;
- **Foco pluri-cultural e multi-étnico:** assegurar uma discriminação positiva e a adoção de ações que assegurem a participação e o poder de tomar decisões de grupos populacionais excluídos.

Um OP devidamente construído compreende várias fases ao longo do ano, conhecido por Ciclo de Orçamento Participativo, e que naturalmente varia de local para local. Cabannes (2009) refere as seguintes:

- **Assembleias Locais e Setoriais:** são apresentadas pelo executivo as obras construídas / atividades realizadas que não existiam, bem como o plano de investimento e as regras do processo de OP. Os delegados locais e setoriais do OP são também aí eleitos com base em critérios previamente estabelecidos;
- **Reuniões locais e setoriais:** Encontros entre delegados e as comunidades que representam. Nestas reuniões os participantes decidem quais os projetos prioritários a executar;
- **Entrega da lista de projetos prioritários** definidos pela população à Câmara Municipal e instalação dos membros do Comitê do OP;
- **Desenho da matriz orçamental:** desenhado pelo Município e pelo Comitê do Orçamento Participativo. É uma das fases mais controversas do processo;
- **Avaliação do processo:** avaliação das regras do processo de OP e eventual ajustamento das mesmas pelos delegados e/ou conselheiros eleitos do OP juntamente com os responsáveis municipais do OP;

Existe um segundo ciclo, usualmente designado como Ciclo de Implementação e que começa no ano seguinte. Este ciclo não é mais do que a execução das atividades a realizar e que foram previamente definidas no processo de OP. Aí os cidadãos continuam a interagir, exercendo uma função de controlo na execução efetiva dessas atividades/investimentos (Cabannes, 2009). O cumprimento de todas essas fases, só está, no entanto, ao alcance das experiências mais desenvolvidas, na sua maioria na América Latina.

O OP é um processo multidimensional, que, segundo Cabannes & Baiarle (2009), pode ser analisado sob várias dimensões/perspetivas:

- **Dimensão orçamental/financeira:** se é definido ou não uma proporção do orçamento a colocar em discussão. Mais uma vez, esta percentagem é diferente em cada local.

No Brasil, em geral, são colocados entre 2% a 10% do orçamento executado. São raros os casos em que o orçamento colocado à discussão seja superior a esta percentagem, como é o caso de Porto Alegre (Brasil), até ao ano de 2004, em que 100% do OP foi considerado participativo porque o Conselho de Orçamento Participativo (COP), constituído por delegados

eleitos, analisava e comentava todo o orçamento antes de ser enviado à Câmara Municipal. Em Mundo Novo (Brasil), também é colocada a discussão 100% do orçamento, de maneira direta, através de reuniões abertas a todo o município onde até o salário do Presidente da Câmara é debatido.

- **Dimensão participativa:** Esta dimensão está relacionada com o tipo de participação implementada. Existem três tendências: o sistema de participação individual, no qual as pessoas participam diretamente, o sistema de representação comunitária, que é um modelo de participação indireta, através de representantes das organizações comunitárias, sindicais e outras, e o sistema misto, que é o modelo de participação que associa os dois anteriores, abrindo o processo às organizações comunitárias, mas mantendo a consulta pública dos cidadãos interessados. Nota-se que o sistema de representação comunitária, poderá ter os riscos inerentes à democracia representativa, pelo que o mesmo deverá realmente garantir que defende os interesses dos representados.

Esta dimensão também analisa se existem instâncias de controlo e fiscalização da implementação e execução do orçamento; se é garantida a paridade entre homens e mulheres ou ainda, se se privilegia a participação de grupos sociais mais vulneráveis (jovens, idosos, crianças, etc); pretende saber qual é o objetivo da administração local com a utilização do OP: construir uma democracia mais participativa; promover uma democracia de proximidade; favorecer a modernização participativa da administração; criar uma parceria público-privada; apoiar o desenvolvimento comunitário, entre outros, bem como pretende determinar onde se encontra afeto o processo do orçamento participativo: Gabinete do Chefe do Executivo; Departamento de Finanças; Departamento/Serviço de planeamento; Serviço/Secretaria própria, entre outros.

- **Dimensão normativa e jurídico-legal:** tem a ver com o nível de regulamentação do processo, se existem ou não regras que regulam ou orientam os OP's. Apenas o Peru e a República Dominicana é que possuem legislação Nacional de OP para todos os municípios e províncias do país. Em geral, no Brasil e nos restantes países da América Latina, o processo não se encontra demasiado regulamentado, considerando-se uma forma do processo não perder a sua dinâmica;

- **Dimensão espacial/territorial:** esta dimensão prende-se com o espaço territorial em que se desenvolve o OP. De acordo com esta dimensão, existem quatro tipos de OP: supramunicipal, ao nível, por exemplo do Estado; municipal, abrangendo todo o município e inframunicipal, ao nível por exemplo das freguesias.

Os processos de OP podem ainda ser consultivos ou deliberativos. No primeiro caso, as opiniões recolhidas pelos cidadãos é tida em conta pelos governantes, no entanto, ficam com o poder exclusivo de decidir se essas opiniões vão ou não ser incluídas no orçamento. No segundo caso, as propostas mais votadas serão incluídas no orçamento, desde que exequíveis e dentro das possibilidades financeiras do Município, tendo ainda em conta que, por norma, é fixado um valor do orçamento posto à discussão nos processos deliberativos. Assim, neste caso, os políticos deixam de ter o total poder para a inclusão de investimentos, transferindo parte deste poder aos cidadãos.

Os processos deliberativos vão mais ao encontro dos objetivos principais dos OP's do que os consultivos, na medida em que os primeiros assumem um compromisso perante a população.

Um papel importante desempenhado pelos orçamentos participativos é que eles permitem uma inversão de prioridades, não somente em termos sociais e políticos, mas também territoriais, ou seja, tendem a canalizar os recursos públicos, a partir das necessidades suscitadas pelos cidadãos, para os bairros e espaços tradicionalmente excluídos e necessitados, que, muitas vezes, não corresponderiam aos investimentos pretendidos pelos governantes.

Outro aspeto importante nesta matéria é o facto do OP envolver não apenas os políticos mas também os técnicos municipais, sendo importante que eles percebam bem os objetivos pretendidos e a mais valia que tal processo constitui para a sociedade. A formação dos técnicos envolvidos no projeto é fundamental para que os mesmos estejam sensibilizados e para que o processo corra bem.

As tecnologias existentes também poderão constituir uma ferramenta indispensável nos processos de OP, das quais se pode destacar a internet. Em praticamente todos os municípios em que o OP se encontra implementado, esta ferramenta é disponibilizada, sendo possível apresentar propostas *online*, tirar dúvidas, ver quais são as propostas apresentadas, as obras realizadas, entre outras. No entanto, o uso da internet tem algumas limitações, pois não abrange todos os setores da população, como é o caso da mais idosa. Se tivermos em conta que nalguns locais, a participação é, ou foi efetuada exclusivamente por este meio, como já aconteceu em

Lisboa, constata-se que os mais idosos, por não dominarem essas tecnologias e/ou por não tê-las em casa, ficou excluída do processo, algo que não vai de encontro aos objetivos dos OP's.

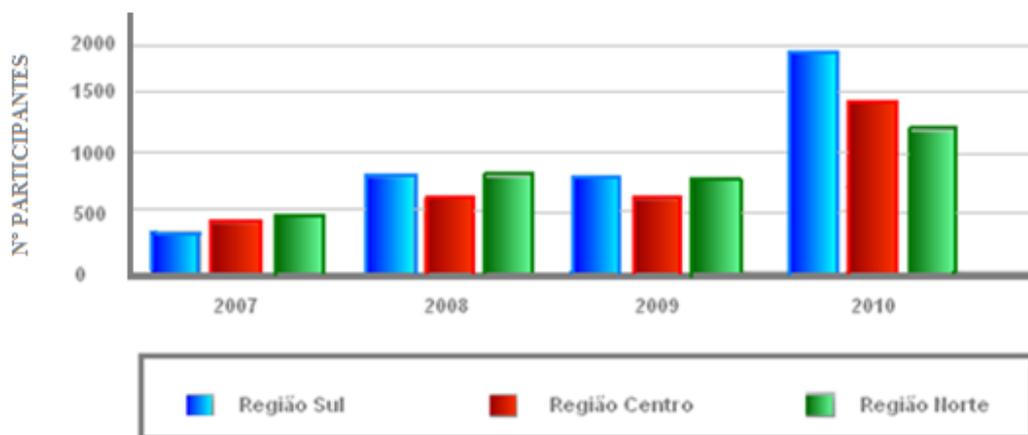
Assim, o ideal parece ser a combinação de reuniões presenciais com a possibilidade de participação *online*, de maneira a que este tipo de problemas não aconteça.

## 2.4. O OP em Portugal

Como já referido anteriormente, o objetivo desta dissertação é o de tentar estabelecer um retrato da situação do OP nos municípios portugueses.

Calcula-se que, em Portugal, se tenham verificado mais de 70 casos de OP desde a sua implementação há mais de 10 anos e que as decisões resultantes do mesmo já tenham atingido os 35 milhões de euros, devendo alcançar os 45 milhões até ao final do ano de 2013 (Zambujal, 2013).

De maneira a ilustrar a evolução da participação em Portugal, a Figura 3 apresenta essa evolução na região norte, centro e sul, entre 2007 e 2010:



**Figura 3:** Evolução da participação por região em Portugal entre 2007 e 2010 (Norte, Centro e Sul).

Adaptado de Sistema de Informação Sobre Orçamentos Participativos ([www.infoop.org/system/?newlang=por-infoOP](http://www.infoop.org/system/?newlang=por-infoOP))

A evolução do OP em Portugal permite que se possam distinguir duas gerações:

- **1ª FASE** - De 2000 a 2006, com OP's maioritariamente consultivos (processo em que se pretende recolher apenas a opinião dos munícipes na preparação do orçamento, tendo o município sempre a última palavra quanto à inclusão das mesmas no orçamento);

- **2ª FASE** - A partir de 2007, combinação de métodos consultivos e deliberativos (processo em que é dada a possibilidade aos munícipes de decidirem diretamente o que pretendem incluir no orçamento municipal, muitas vezes efetuado através de um sistema de votação, onde o município compromete-se a incluir no orçamento o investimento decidido diretamente pelos munícipes).

De forma a poder melhor diferenciar essas duas gerações, apresenta-se a Tabela 3, que refere as principais diferenças entre esses 2 períodos.

**Tabela 3:** Comparação entre as duas gerações de OP em Portugal.

1ª Geração (2000 a 2006)	2ª Geração (Após 2007)
Processos consultivos - as pessoas são convidadas para discutir problemas e apresentar propostas, mas continuando o executivo a ser o responsável pela decisão dos investimentos;	Processos deliberativos - o executivo destina uma verba do orçamento autárquico para o OP, cabendo aos participantes a decisão sobre os investimentos a executar com esse montante.
Experiências desenvolvidas com base em mecanismos de participação essencialmente presenciais (Ex: reuniões públicas);	Recurso a diferentes meios de participação (reuniões, questionários, internet, entre outros).
As Juntas de Freguesia apostaram no OP como um instrumento de mediação política entre as populações e as Câmaras Municipais;	As Juntas de Freguesia aderentes desenvolvem processos autónomos. Algumas das mais interessantes e avançadas experiências de OP's deliberativos em Portugal são promovidas por Juntas de Freguesia.
Os processos ocorrem normalmente no último trimestre do ano, muito próximos da aprovação orçamental, deixando pouca margem para a incorporação dos contributos dos cidadãos.	São processos que se estendem por períodos mais alargados de tempo, em alguns casos ao longo de todo o ano.
Salvo algumas exceções, estas experiências não chegam a efetuar prestações de contas em relação à execução.	Existe preocupação por parte dos promotores e "acompanhamento" dos participantes em relação à execução.
Não possuem qualquer tipo de enquadramento, nem clarificação metodológica em relação ao desenvolvimento do processo.	Criam instrumentos de regulação do processo, como por exemplo, princípios orientadores, regras ou normas de participação.
Experiências maioritariamente promovidas por forças partidárias de esquerda.	Promoção de experiências de OP por parte de forças partidárias de todos os espectros políticos.

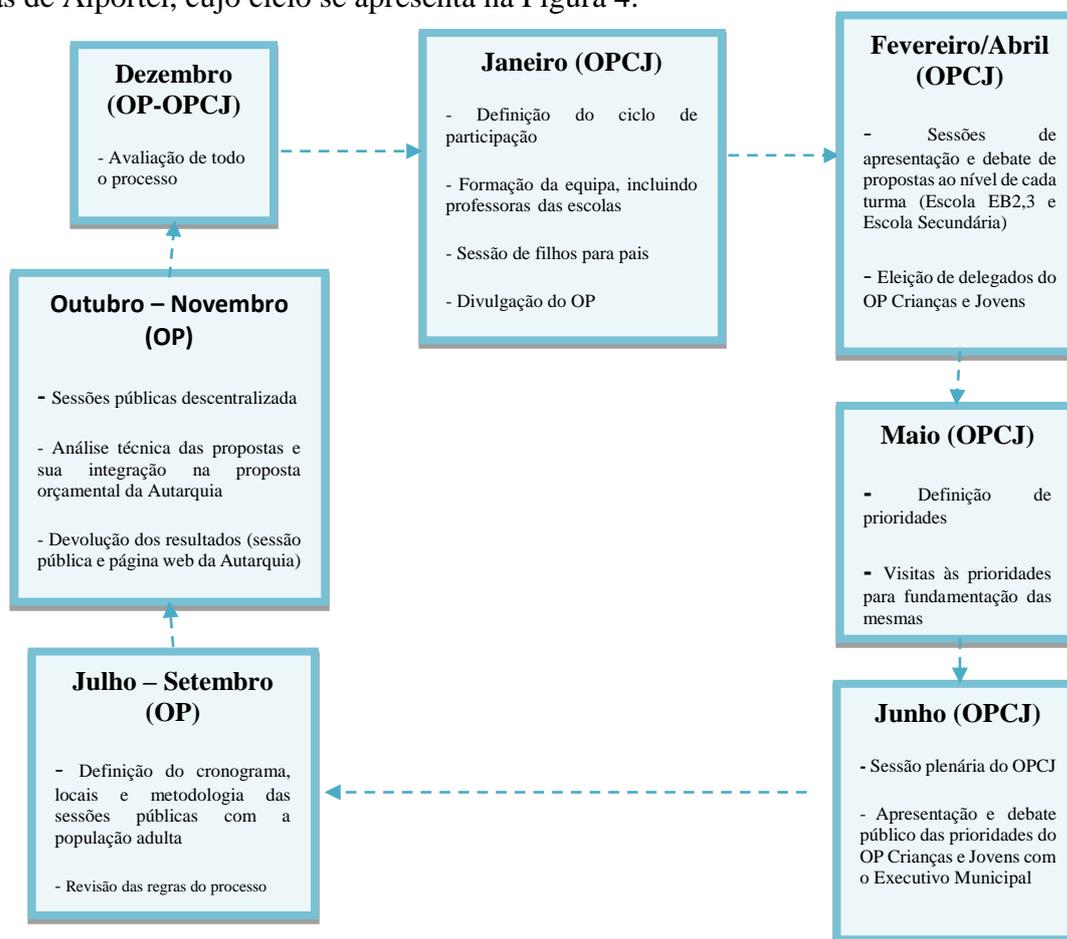
Fonte: Dias (2009)

Após a primeira experiência de OP realizada pelo Município de Palmela em 2001, seguiram-se várias outras experiências de OP em Portugal. A maioria das iniciativas foram, numa primeira fase, efetuadas por forças políticas de esquerda, à semelhança do que aconteceu

no Brasil, em municípios inicialmente situados mais a sul do país, tendo sido posteriormente adotadas por outras forças partidárias e outras zonas do país.

As experiências de OP em Portugal apresentam práticas diversificadas. Assim, como já referido, e no caso particular de Lisboa, notou-se uma evolução para um nível mais “vinculativo” ou deliberativo, tendo sido esta, pioneira a nível nacional nesse aspeto ([www.cm-lisboa.pt/op](http://www.cm-lisboa.pt/op)). É igualmente importante referir a adoção do OP a nível inframunicipal, como é o caso da Freguesia de Carnide, que foi pioneira quanto à aplicação do mesmo nesse nível administrativo.

Não menos importante foi a existência de casos de implementação de OP para determinados tipos de público (setoriais), como por exemplo o OP Crianças e Jovens, em São Brás de Alportel, cujo ciclo se apresenta na Figura 4:



**Figura 4:** Ciclo de OP Crianças e Jovens de São Brás de Alportel, 2007.

Adaptado de Cabannes (2009)

Retomando o caso da capital portuguesa, é de salientar que esta foi a primeira capital europeia a ter implementado o OP, no ano de 2007, com a particularidade de existir, a partir de 2008, uma Carta de Princípios do OP, baseada nos valores da democracia participativa,

conforme menciona a Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no seu artigo 2.º: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.” (Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional), fornecendo os princípios básicos do funcionamento do OP e tendo sido aplicado a partir da elaboração do orçamento para 2009.

O princípio n.º 3 desta Carta prevê a instituição progressiva de mecanismos de codecisão, referindo-o como um processo de carácter consultivo e deliberativo, quando os cidadãos são consultados sobre a definição das prioridades de investimento para o Orçamento e Plano de Atividades da Câmara e quando os cidadãos podem apresentar e priorizar, através de votação, propostas de investimento a serem realmente integradas no Plano de Atividades e Orçamento Municipal, respetivamente, onde é anualmente definido pelo executivo municipal, uma parcela a afetar ao processo de codecisão, que para o ano de 2012, foi de 2,5 milhões de euros, valor inferior ao de anos anteriores, pela crise que se faz sentir ([www.cm-lisboa.pt/op/archive/doc/Proposta\\_P\\_172vop.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/op/archive/doc/Proposta_P_172vop.pdf)).

A elaboração de um relatório anual sobre o OP, prestando contas aos cidadãos sobre os contributos acolhidos e não acolhidos e as razões do não acolhimento, bem como a avaliação anual do processo, são outros fatores importantes de referir e que levam a afirmar que se trata de um processo bastante regularizado, onde são assumidos compromissos importantes para com a população, não deixando de ser um sinal de que se pretende a implementação de “verdadeiros” OP’s.

As várias fases do processo, denominado de Ciclo de Participação, é um dos aspetos também mencionados na Carta, no seu Princípio n.º 5 e que importa referir ([www.cm-lisboa.pt/op/archive/doc/Proposta\\_P\\_172vop.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/op/archive/doc/Proposta_P_172vop.pdf)):

- “1.ª fase (Janeiro a Março): avaliação do ano anterior; preparação do novo ciclo com a definição da verba a afetar ao OP, dos procedimentos e critérios do OP e do quadro de mecanismos de participação, em colaboração com as Juntas de Freguesia.

- *2.ª fase (Abril a Junho): divulgação pública do processo; consulta alargada para recolha de propostas concretas, através da internet e por meios presenciais, nomeadamente Assembleias Participativas.*

- *3.ª fase ( Julho a Setembro): análise técnica fundamentadas propostas pelos serviços da Câmara Municipal de Lisboa; elaboração e apresentação pública dos projetos a submeter a votação.*

- *4.ª fase (Outubro): Votação dos projetos.*

- *5.ª fase (Novembro a Dezembro): apresentação pública dos resultados; incorporação dos projetos mais votados na proposta de plano de atividades e orçamento da Câmara Municipal de Lisboa.”*

É ainda de destacar, em Portugal, a existência do Projeto “OP Portugal” ([www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org)) projeto que foi apoiado pela iniciativa comunitária “EQUAL” desde 2008 e que tem como objetivo a divulgação do OP em Portugal através de um leque de atividades tais como formações, *workshops* regionais, encontros nacionais, consultoria, criação de uma página internet e de um boletim informativo mensal, bem como de uma aplicação informática designada por “infoOP”, para o apoio na conceção, gestão e avaliação de processos de OP.

O “infoOP” foi a primeira aplicação informática criada a nível mundial para apoiar a conceção, gestão, monitorização e avaliação de processos de OP, integrada no Observatório Internacional de Orçamentos Participativos (OIOP). A sua função é facultar elementos de suporte à estruturação deste tipo de processo, através do registo de experiências e redes de OP. Esta aplicação serviu de base informativa para a criação da Plataforma Mundial de Orçamentos Participativos.

No projeto “OP Portugal”, estiveram envolvidos como parceiros, a Associação In Loco, coordenadora do projeto, com uma vasta experiência na conceção e implementação de processos de desenvolvimento local, o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES), que integra alguns dos principais especialistas nacionais e internacionais sobre o tema, o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), instituição de formação das autarquias, a Câmara Municipal de Palmela e de São Brás de Alportel, onde as experiências de OP foram consideradas mais consolidadas em termos nacionais e a Freguesia de Carnide. Podem

mencionar-se como importantes contributos os encontros realizados sobre OP em Portugal, no âmbito deste projeto, permitindo reunir vários especialistas na matéria, vindo de todos os pontos do mundo, entre autarcas, investigadores e outros interessados na matéria, que têm contribuído marcadamente para o desenvolvimento do tema no país, bem como para a sua consequente implementação e disseminação.

Assim, foram realizados, no âmbito deste projeto, três encontros nacionais, tendo o primeiro decorrido em São Brás de Alportel no ano de 2007, o segundo em Palmela no ano de 2008 e o último em Lisboa em 2009.

Este projeto terminou em junho de 2009. No entanto, a Associação In Loco, com a sua rede de parceiros, tem vindo a levar a cabo um conjunto de ações com vista a garantir a continuidade dessas atividades.

A título exemplificativo, o projeto produziu os seguintes resultados: ([www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org))

- Disseminação do tema junto de diferentes grupos e atores sociais, onde se destacam as universidades e os centros de investigação;
- Disseminação do tema e da metodologia junto de atores políticos, nomeadamente partidos políticos e autarquias;
- Disseminação do tema a nível internacional.

No âmbito do projeto, participaram presencialmente nas atividades promovidas 746 pessoas, acrescendo 201 dirigentes autárquicos que participaram nos dois Cursos de Gestão Pública na Administração Local, promovidos pelo CEFA e no âmbito dos quais a parceria assegurou o módulo sobre OP, bem como as muitas visitas realizadas ao *site* OP Portugal ([www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org)).

Quanto ao Observatório Nacional de OP, constitui-se como um centro de informações que permite conhecer melhor os processos de OP existentes em Portugal, bem como facilitar as trocas de experiência nessa matéria, contribuindo, uma vez mais, para o desenvolvimento do tema.



### Capítulo 3: Apresentação e discussão de resultados

Como referido anteriormente, o objetivo deste estudo é o de observar os OP's em Portugal. Para tal, foi enviado um questionário com 54 perguntas a todos os municípios do país (308 no total), de maneira a poder estabelecer um retrato da situação a nível nacional nessa matéria. O universo do estudo são os municípios portugueses e o horizonte temporal do estudo foi o ano de 2013. As perguntas foram escolhidas de acordo com o objetivo da dissertação, ou seja, caracterizar, o mais completo possível, a aplicação do OP em Portugal através da análise a vários aspetos do processo, perguntas chave que poderão contribuir para uma melhor definição e clarificação do nível em que aquele instrumento de democracia participativa se encontra bem como as suas principais características, tendo como base as dimensões do OP anteriormente mencionadas.

Assim, responderam diretamente ao questionário 91 municípios, o que corresponde a quase um terço do total dos municípios portugueses existentes (29,5%). Desses 91 municípios, 17 referiram ter OP implementado, ou seja, quase um quinto das respostas obtidas diretamente (18,7%).

Perante a insuficiência de respostas, e de forma a concretizar o objetivo da nossa investigação, procedeu-se à análise dos *sites* oficiais dos municípios remanescentes, bem como de outros *sites*, tendo-se concretizado o apuramento de mais 17 casos de OP, além dos já identificados. Assim, conseguiu-se apurar neste estudo, um total de 34 casos de OP ativos em Portugal, durante o primeiro semestre do ano de 2013, o que corresponde a pouco mais de um décimo (11,04%) do total dos municípios portugueses.

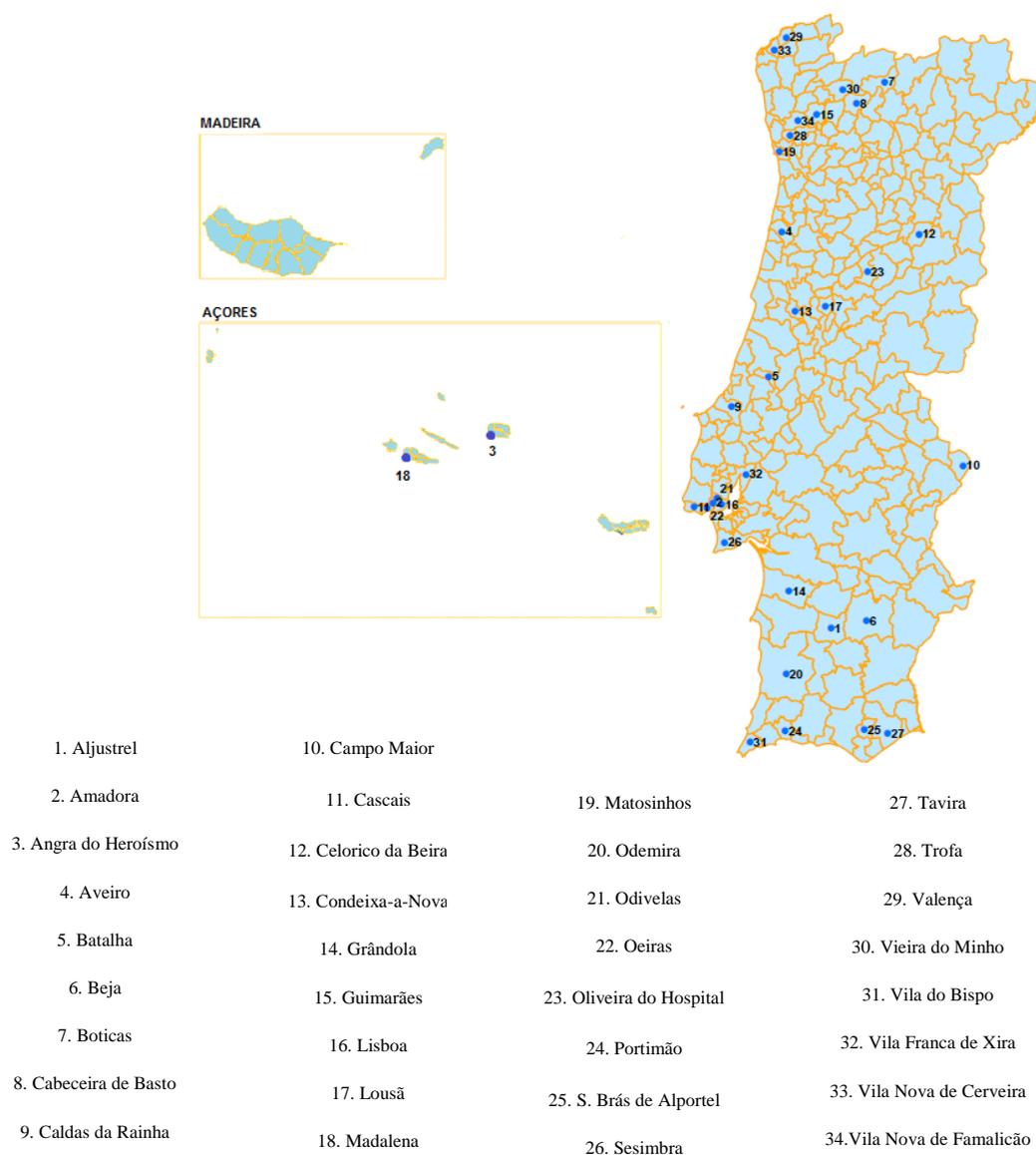
Não obstante a investigação ter como horizonte temporal o ano de 2013, e como demonstrativo da importância crescente do mesmo, fica a informação sobre alguns casos que entretanto também passaram a implementar o OP nomeadamente:

- Alfandega da Fé, que implementou o OPJ na preparação do orçamento para 2014, tratando-se de um processo deliberativo, com uma verba anual de 10.000,00€;
- Lagos que adotou o OP em novembro 2013 na preparação do orçamento para 2014;
- Miranda do Corvo, que implementou OPJ na preparação do orçamento para 2014, de caráter deliberativo;

- Ponta Delgada adotou OP na preparação do orçamento para 2014, trata-se também de um processo deliberativo, que irá reservar uma verba de 2,5% do investimento total;
- Viseu, na preparação do orçamento para 2015.

Assim, foram identificados atualmente 39 municípios com OP no presente estudo, tendo sido identificados 34 aquando da análise das respostas obtidas ao inquérito e da pesquisa complementar efetuada.

Apresenta-se na Figura 5, os 34 municípios com OP identificados no presente estudo:



**Figura 5:** Distribuição das experiências de OP a nível continental e das ilhas, na preparação do OP para 2013.

Da análise às respostas verificou-se que os municípios de Aveiro, Cabeceiras de Basto, Vila do Bispo, Caldas da Rainha, Matosinhos, Madalena, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Cerveira e Valença, introduziram OP pela primeira vez na preparação do orçamento municipal para o ano de 2013.

Por outro lado, procedeu-se ao levantamento de municípios que já tiveram OP implementado, não o tendo aplicado na preparação do orçamento para 2013, como foi o caso de Marvão (2010), Palmela (entre 2002 e 2008), tendo sido um dos municípios pioneiros na introdução do OP em Portugal, Santiago do Cacém, Serpa, (2003, 2004 e 2008), Vila Verde (2010 e 2011), Alcochete (implementado pela última vez em 2008), Abrantes (OPJ em 2010), Almodôvar (2012), Alvito (2006), Avis, Braga (até 2011), Bragança (2012), Cartaxo (2011), Castro Verde (2007), Lajes do Pico, Mértola (2012), Ponte da Barca, Proença-a-Nova (2011), Tomar e Vila Real de Santo António.

Os resultados do estudo da TIAC anteriormente referidos, que refletem o nível de transparência dos municípios, importam ser aqui abordados. Assim, o Município de Figueira da Foz foi o primeiro classificado no referido indicador, seguido de Alfândega da Fé e Batalha. É pertinente comparar a classificação obtida nesse estudo com os OP's identificados. Assim, o Município de Alfândega da Fé, classificado na 2.<sup>a</sup> posição no ITM, adotou o OP no ano de 2013 para a preparação do orçamento municipal de 2014. A Batalha também tem OP (3.<sup>o</sup> classificado) bem como Aveiro (6.<sup>o</sup> classificado), Oeiras (7.<sup>o</sup> classificado) e Guimarães (9.<sup>o</sup> classificado). É de notar que cerca de 43% dos municípios com OP ocupam as primeiras 25.<sup>a</sup> posições do ranking e que cerca de 73% dos municípios com OP se encontram na primeira metade da classificação do ITM, o que mostra uma considerável semelhança entre estes 2 aspetos, o que poderá traduzir o empenho e compromisso que os mesmos têm perante a transparência, pondo em evidência a relação entre transparência e OP.

De seguida, e de acordo com as respostas obtidas pelos municípios, irão ser apresentados e discutidos os principais resultados obtidos, tendo-se optado por agrupá-los pelas dimensões do OP (*Cabannes & Baiarle, 2009*) considerando que poderão constituir-se como bons indicadores para a caracterização do OP a nível nacional, ao analisar a situação sob o ponto de vista da participação, do território, do orçamento e normativo.

### **3.1. Dimensão Participativa**

#### **3.1.1. Implementação / Manutenção do OP**

Quanto à intenção de manter o OP ou de o introduzir no futuro, foram obtidas 82 respostas das quais 47 foram favoráveis, representando mais de metade das respostas (57,32%). É de destacar que de entre essas respostas favoráveis, 30 municípios ainda não têm OP implementado. Por outro lado, verificaram-se 35 municípios com resposta negativa, ou seja, que não pretendem implementá-lo no futuro (42,68%), sendo que todos eles também não têm OP. Note-se que todos os municípios que adotaram esse instrumento responderam favoravelmente a esta questão e que o significativo número de municípios a pretender implementá-lo demonstra a satisfação com os resultados alcançados por este instrumento de democracia participativa.

#### **3.1.2. População**

A população residente em Portugal em 2012, ano mais recente em termos de disponibilização de dados, é de 10.514.844 habitantes. (<http://www.pordata.pt/Portugal/Populacao+residente+total+e+por+grupo+etario-10>).

Nos 34 municípios identificados como tendo OP, que correspondem a 11% do total dos municípios portugueses, a população correspondente é de cerca de 2.430.000 residentes, o que engloba aproximadamente 23% da população portuguesa.

No que toca à população habilitada a participar no OP em Portugal, que não corresponde, na sua totalidade, à população total de cada Município, verifica-se que a mesma deverá estimar-se na ordem dos 2.000.000, tendo em conta os requisitos de participação em cada município, ou seja, cerca de 80% da totalidade dos residentes nos municípios com OP.

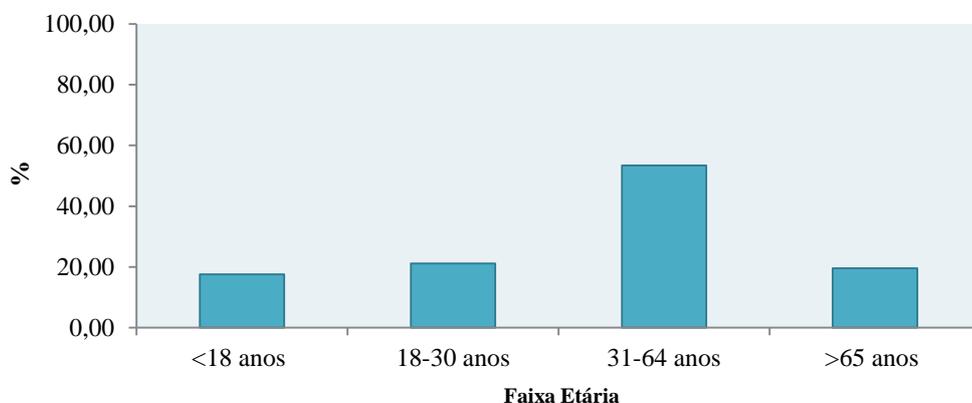
No entanto, os números reais de participação efetiva são muito mais baixos. Relativamente a essa questão e perante a insuficiência de dados, não foi possível chegar-se a uma conclusão global. No entanto, dos dados disponibilizados destaca-se pela positiva o caso de Odemira, onde a participação da população abrangida se situou nos 15,3%, tendo sido a participação mais elevada com aproximadamente 3.500 pessoas. De destacar Lisboa com 6,53% da população abrangida a participar e a Trofa com 6,24%.

Do lado oposto encontra-se Angra do Heroísmo e Cabeceiras de Basto, os municípios com valores mais baixos, cuja participação da população abrangida pelo OP se situa nos 0,06%, bem como o Município da Madalena, com 0,1% de participação. Em termos absolutos, vale a pena destacar, pela grandeza do número, os 30.000 participantes em Lisboa, bem como os perto de 4.000 participantes em Guimarães, os cerca de 3.500 em Odemira, os 2.600 de Oeiras e os 1.500 participantes de Matosinhos, os únicos municípios cuja participação ultrapassou os três dígitos. Para uma melhor constatação dessa matéria, segue a Tabela 4.

**Tabela 4:** Participação da população no OP.

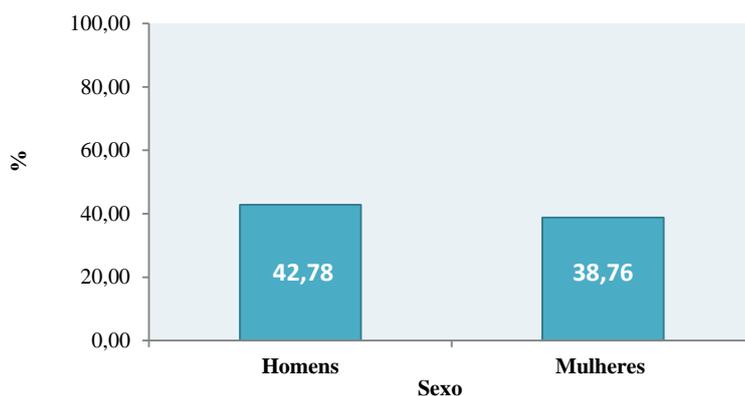
Município	População que participou no OP na preparação do orçamento 2013 (nº)	População aproximada habilitada a participar no OP na preparação do orçamento 2013 (nº)	Participação da população habilitada a participar no OP na preparação do orçamento para 2013 (%)
<b>Odemira</b>	3.469	22.664	15,31%
<b>Lisboa</b>	30.000	459.454	6,53%
<b>Trofa</b>	600	9.620	6,24%
<b>Vila Nova de Famalicão</b>	300	8.098	3,70%
<b>Tavira</b>	921	25.807	3,57%
<b>Guimarães</b>	3.969	133.781	2,97%
<b>Vila Nova de Cerveira</b>	200	9.203	2,17%
<b>Aljustrel</b>	146	8.041	1,82%
<b>Oeiras</b>	2.600	145.644	1,79%
<b>Valença</b>	200	13.989	1,43%
<b>Matosinhos</b>	1.500	175.595	0,85%
<b>Vila Franca de Xira</b>	813	114.964	0,71%
<b>Vila do Bispo</b>	30	5.231	0,57%
<b>Odivelas</b>	776	147.881	0,52%
<b>Amadora</b>	612	149.543	0,41%
<b>Cascais</b>	395	173.278	0,23%
<b>Batalha</b>	30	15.823	0,19%
<b>Caldas da Rainha</b>	70	44.306	0,16%
<b>Madalena</b>	6	6.041	0,10%
<b>Cabeceiras de Basto</b>	10	16.590	0,06%
<b>Angra do Heroísmo</b>	22	35.250	0,06%

Relativamente à faixa etária da população que participa nos processos de OP, foram apuradas 6 respostas válidas. Ainda que não se possa inferir para todo o universo, considerando que a percentagem de resposta é muito diminuta, podemos considerar que a faixa etária com mais incidência é a dos 31-64 anos, com uma média de presença de cerca de 53,38%, seguindo-se a faixa etária 18-30 anos com uma média de 21,14%, a faixa etária > 65 anos, com 19,55% de média e por fim a faixa etária <18 anos com 17,62% conforme se pode verificar na Figura 6.



**Figura 6:** Média de participação da população por faixa etária.

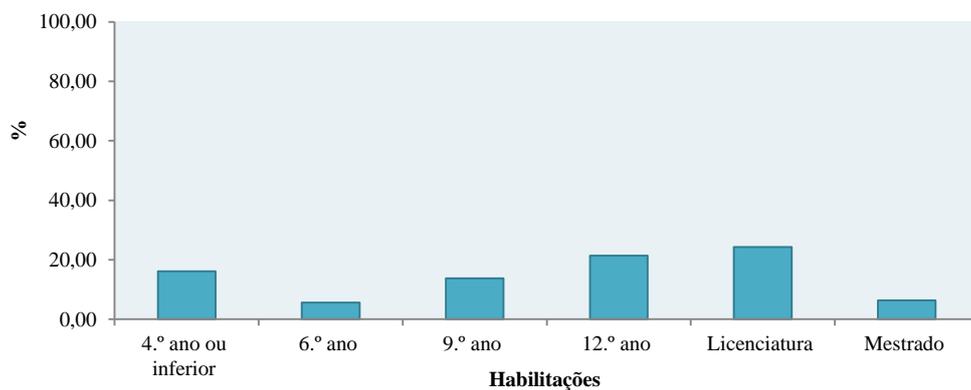
Quanto à participação por sexo, foi possível apurar 8 respostas. Através das mesmas, constata-se que a maioria dos participantes são do sexo masculino, tendo-se verificado tal situação em 4 casos. Por outro lado, 3 municípios apontaram que a maioria dos participantes eram do sexo feminino e ainda outro menciona um “empate” entre os dois sexos. A Figura 7, a seguir apresentada, dá uma ideia da distribuição dos participantes por sexo.



**Figura 7:** Participação média da população por sexo (%).

Assim, constata-se um comportamento bastante idêntico entre esses dois gêneros, não se tendo identificado o sexo como elemento distintivo. No entanto, convém realçar a reduzida quantidade de respostas obtidas que não permite alargar essa conclusão para todo o universo.

Quanto às habilitações dos participantes, foram apuradas 8 respostas no presente estudo, através das quais se pode verificar que a licenciatura é o nível de habilitação com mais assiduidade, com uma frequência média de 24,25%, seguido do 12.º ano com 21,39%, do 4.º ano ou inferior com 16,08%, do 9.º ano com 13,72%, do Mestrado com 6,37% e por fim, do 6.º ano com 5,59%, nível de habilitação com menor frequência, conforme se pode verificar na Figura 8.



**Figura 8:** Participação por habilitação

Tal poderá ser explicado pelo facto da população com um nível de escolaridade mais elevado ou intermédio, com maiores conhecimentos, esteja mais atenta e sensibilizada para o tema e consequentemente marque presença nas sessões de OP com maior frequência. De igual forma, o crescimento do número de indivíduos com habilitações académicas e os que conseguem concluir o 12.º ano, contribuem cada vez mais para que esses níveis de habilitação estejam presentes nas sessões de OP.

No que toca ao tipo de público-alvo, das 34 respostas recolhidas, 8 realizam assembleias/sessões de OP destinadas a um público específico, enquanto 26 não o praticam.

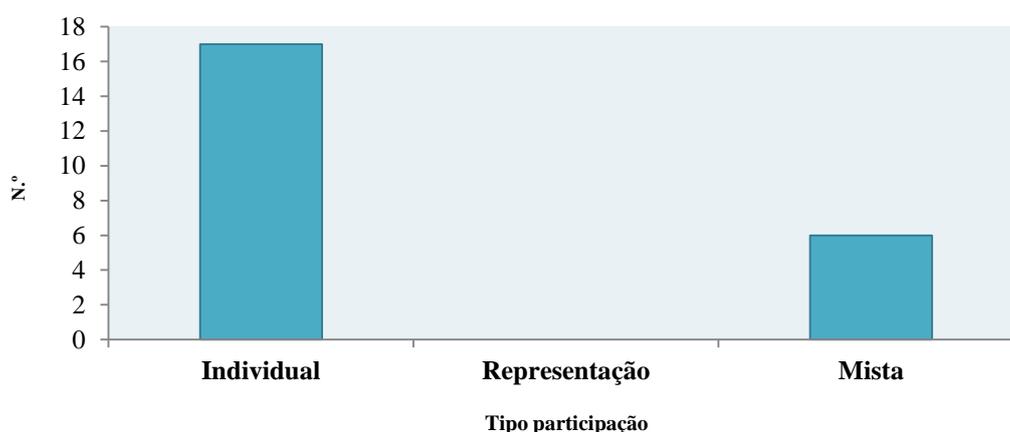
Assim, Lisboa, Odivelas, Tavira, Trofa e Vila do Bispo têm OP específico para “Crianças e Jovens”, assim como Condeixa-a-Nova para “Jovens entre os 16 e 35 anos”, Lousã para “Jovens entre os 13 e 35 anos”, Vila Nova de Famalicão para “Jovens entre 15 e 20 anos” e Oliveira do Hospital para “Jovens entre os 16 e os 35 anos”, estes 3 últimos têm apenas Orçamento Participativo Jovem (OPJ).

Esta constatação poderá estar relacionada com objetivos de governação local que cada município pretende para o seu território.

### **3.1.3. Tipo de participação**

Relativamente à forma de participação, foram apuradas 23 respostas no total dos municípios portugueses. Em 17 casos (cerca de 74%) verificou-se que a participação é

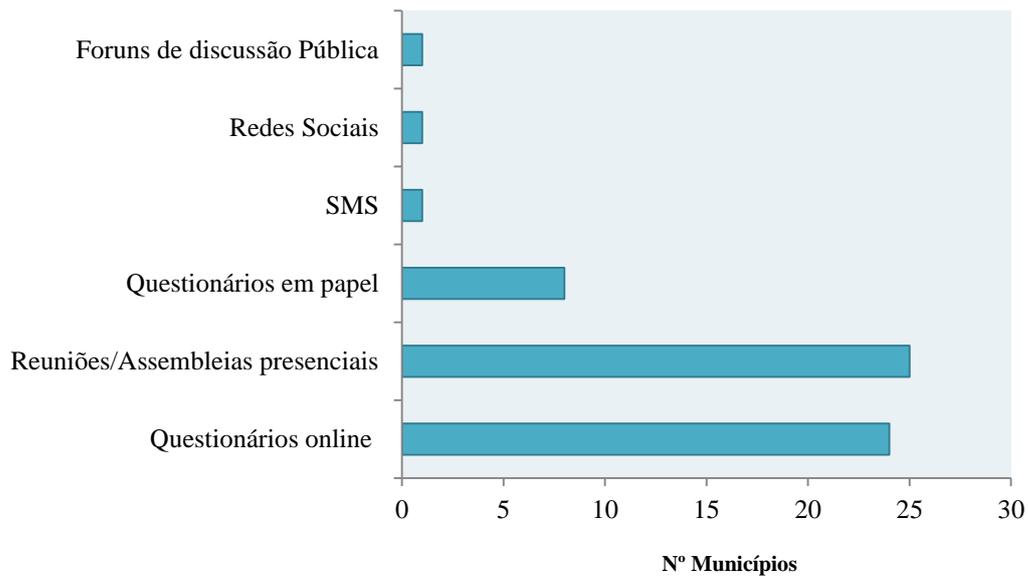
apenas efetuada individualmente pelos participantes. Nos restantes 6 casos (26%), a participação é mista, ou seja, tanto podem participar os indivíduos individualmente como através de representantes (por exemplo associações de moradores, entre outros). Em nenhum caso se verificou a participação exclusiva por representação, o que caracteriza bem o processo em Portugal, de forma semelhante ao Brasil e contrariamente a grande parte dos restantes casos na América Latina. Segue, na Figura 9, um breve gráfico relativo ao tipo de participação.



**Figura 9:** Tipo de participação.

#### **3.1.4. Meios utilizados no processo de OP**

Quanto aos meios de participação disponíveis proporcionados aos municípios no OP, observa-se que dos 31 municípios em que foi possível recolher respostas a essa pergunta, 25 disponibilizam reuniões presenciais, 24 também disponibilizam questionários *online*, 8 recorrem a questionários em papel, 1 utiliza o SMS, 1 usa as redes sociais e outro refere ainda o uso de fóruns de discussão pública. Tal constatação pode ser verificada na Figura 10:



**Figura 10:** Meios de participação.

Sem nenhuma surpresa, as reuniões / assembleias presenciais são os meios mais utilizados nos processos de OP. Pelas características que o processo apresenta e para possibilitar um contacto mais direto entre a população e os governantes, poderá afirmar-se como o meio necessário para “verdadeiros” OP’s, não obstante a utilização de outros meios complementares relevantes, como os utilizados através da internet, entre outros.

Num mundo cada vez mais interligado e em rede, as tecnologias são instrumentos que tendem a ser cada vez mais poderosos quanto à troca de informação bem como à sua velocidade, constituindo-se até como imprescindíveis na atualidade, a que o OP não escapa. Como se pode verificar pelas respostas obtidas, o mesmo constitui-se como um meio importante de participação, surgindo os “questionários online” como o segundo meio mais utilizado, logo após as reuniões presenciais, destacando-se ainda a utilização das redes sociais, que também terá certamente um elevado crescimento no futuro.

### **3.1.5. Entidade própria para a conceção e desenvolvimento do OP**

Relativamente a este aspeto, das 26 respostas recolhidas, 6 referem a criação de uma entidade própria para a condução do processo de OP, como Grupos de Trabalho Multidisciplinares, Grupo de Apoio Técnico ao Orçamento Participativo Jovem,

Comissão de Análise Técnica, Comissão Técnica e ainda parcerias entre várias associações. As restantes 20 responderam negativamente.

Tal poderá encontrar-se relacionado com o caráter ainda “experimental” do OP em muitos municípios e eventualmente devido ao facto de muitos governantes pretenderem ter um “controlo” mais direto de todo o processo, sem que tenha de existir nenhum intermediário para tal.

### **3.1.6. Abordagem de temas específicos**

Quanto à realização de reuniões sobre temas específicos, foram recolhidas 29 respostas, em que apenas 3 municípios afirmaram abordar temas como a educação financeira, a gestão do orçamento familiar, a juventude, a cultura, o desporto e a ação social.

### **3.1.7. Afetação dos serviços no processo de OP**

Relativamente aos serviços camarários afetos ao OP, foram recolhidas 17 respostas, das quais 4 referem que o mesmo se encontra afeto nos serviços financeiros da Câmara e 9 nos Gabinetes de Apoio à Presidência. Em Odivelas e Oeiras, o processo é tratado por uma equipa multidisciplinar, que abrange várias áreas e serviços do Município. Já na Trofa é a Divisão de Educação, Desporto e Juventude que orienta o processo bem como na Lousã onde é o “pelouro da juventude”, uma vez que se tratam de OPJ’s.

A predominância dos serviços financeiros da Câmara e do Gabinete de Apoio à Presidência /Executivo, como serviços afetos ao OP corresponde às características do que é debatido e dos seus intervenientes. Assim, entende-se perfeitamente que uma vez que vão recursos a debate, estejam envolvidos os serviços financeiros do município, assim como se percebe o envolvimento dos Gabinetes de Apoio à Presidência tendo em conta que, em muitos casos, há necessidade de estarem envolvidos no processo pessoas de confiança ao executivo e que com ele mais próximo trabalham, como é fácil perceber.

Relativamente à natureza dos meios envolvidos no processo de OP, foram recolhidas 15 respostas, em que 12 utilizam meios estritamente internos (próprios) durante todo o processo de OP enquanto 3 utilizam meios internos e externos em simultâneo, o que demonstra claramente a vasta utilização dos funcionários da Câmara durante todo o processo.

### **3.1.8. Funcionários envolvidos**

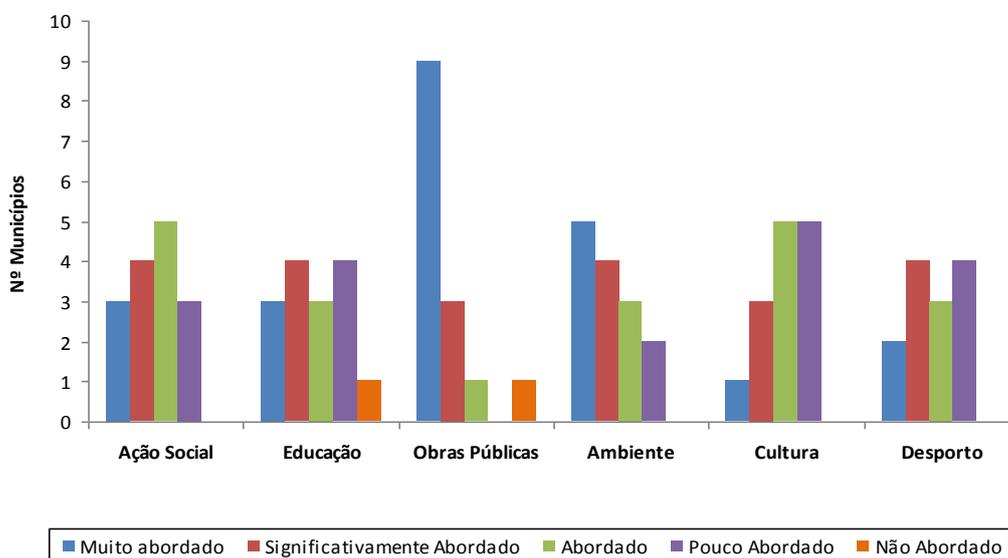
Quanto ao n.º de funcionários envolvidos no processo de OP, foram recolhidas 13 respostas, que totalizam 122 funcionários, dos quais 20 participam de forma indireta. As respostas vão de 1 (Lousã) a 46 funcionários (Cascais) e a média verificada situa-se em cerca de 9 funcionários por município. Se tivermos em conta a população residente, uma vez não ter sido possível apurar o número de funcionários em cada Câmara, chega-se à conclusão de que o Município de Odemira é o que apresenta um rácio “funcionários envolvidos no OP/ população residente” mais elevado, ou seja, aquele que mais funcionários disponibiliza para o OP tendo em conta a sua população, a que não será alheia a elevada participação obtida, seguido de Vila do Bispo e da Trofa. Por outro lado, a Amadora possui o rácio mais baixo.

Em termos de formação, das 15 respostas obtidas, 11 afirmam que os funcionários envolvidos no OP receberam formação específica para tal, representando, assim, mais de 73% do total das respostas, o que revela uma preocupação para com o desenvolvimento eficaz de tais processos.

No que se refere às habilitações dos funcionários envolvidos, foram recolhidas 10 respostas, num total de 90 funcionários. Verificou-se que 10% dos funcionários (9 funcionários) têm como habilitação o 12.º ano de escolaridade, cerca de 81,11% detêm uma licenciatura (73 funcionários) e 8,89% o mestrado. Também aqui fica reforçada a ideia de que existe preocupação em utilizar recursos humanos qualificados, dos quais 90% têm habilitações académicas.

### 3.1.9. Áreas abordadas

Relativamente às áreas mais abordadas durante o processo de OP, foram recolhidas 15 respostas, verificando-se que a área “obras públicas” é de longe a área mais abordada, seguindo-se “ambiente”, “ação social”, “educação”, “desporto” e “cultura”, conforme se pode verificar na Figura 11.



**Figura 11:** Frequência das áreas abordadas no OP.

Alguns municípios ainda identificam outras áreas também abordadas, nomeadamente resíduos sólidos, beneficiação de vias, espaço público urbano, saúde, desenvolvimento económico, hortas urbanas, fixação de capital social criativo, cidadania e ética.

Embora esses resultados não possam ser aplicados para todo o universo, é de notar que a área das obras públicas parece continuar a ser uma área muito importante para os municípios, podendo considerar-se para tal que nela se encontram incluídos investimentos básicos necessários para o bem-estar das populações, algo palpável como por exemplo saneamento básico, construção / manutenção de ruas, entre outros, essenciais para os

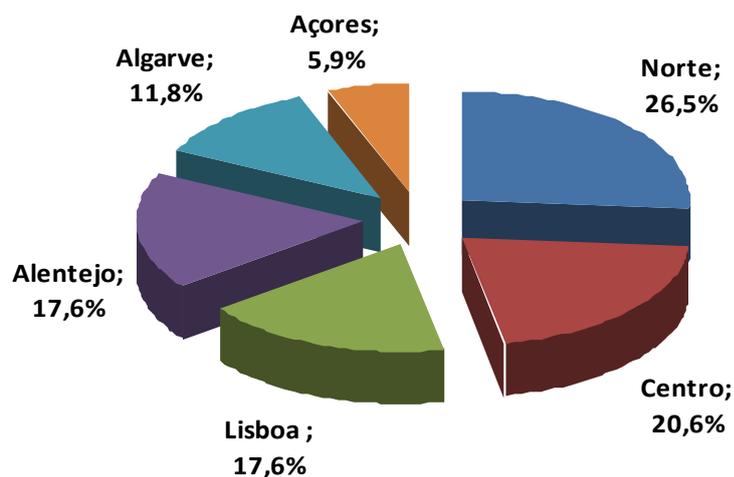
munícipes e deste modo largamente abordados pelos mesmos. Não é também de negligenciar a área ambiental, área que assume cada vez mais importância nos temas atuais, que surge logo a seguir nas preocupações dos cidadãos bem como a ação social e educação que são também áreas muito importantes na sociedade. Já o desporto e cultura, não deixando de serem áreas relevantes, parecem passar para segundo plano, uma vez que são áreas menos essenciais do que as referidas anteriormente, passando assim a ser menos abordadas.

## **3.2. Dimensão Territorial**

### **3.2.1. O Orçamento Participativo por Região**

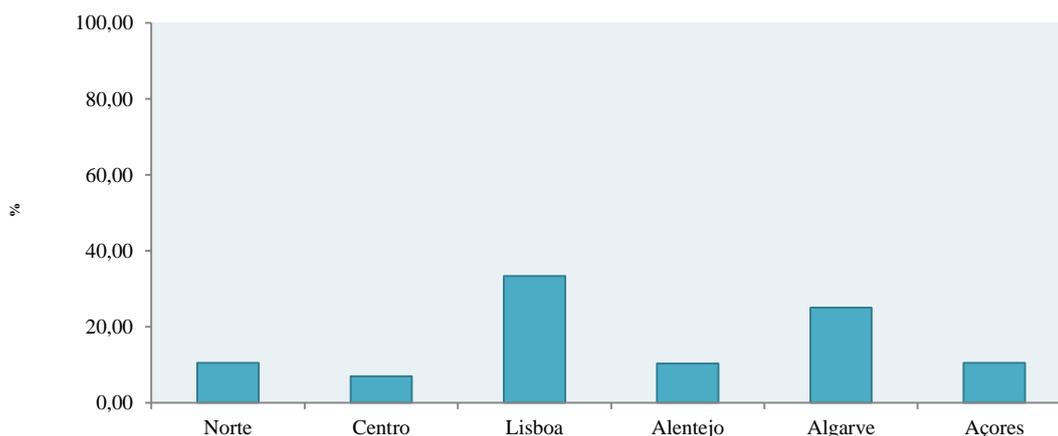
Se se proceder à análise do número de casos de OP por região (NUTS II), constata-se que a região Norte é aquela que regista mais casos de OP em termos absolutos, englobando mais de um quarto do total dos casos de OP (cerca de 26%), com 9 casos, o que vem contrariar a tendência passada da concentração de OP's mais a sul do país. Tal facto prova que o OP se tem constituído como um instrumento já bastante disseminado por todo o país, o que revela um grau bastante elevado de consolidação desta prática a nível nacional.

A região Centro constitui-se como a região com mais casos a seguir à região Norte, com um pouco mais de um quinto dos casos (20,6%), a que correspondem 7 casos. Seguem-se a região de Lisboa e a do Alentejo (17,6%), correspondendo a 6 casos cada e a do Algarve (11,8%), com 4 casos. Por último, encontra-se a região Autónoma dos Açores onde existem menos casos de OP, com 2 municípios (cerca de 6% do total de OP's). A Região Autónoma da Madeira não registou qualquer caso. Tal pode ser visualizado na Figura 12.



**Figura 12:** Distribuição de OP's por região.

Quando se procede à análise interna em cada região, ou seja, tendo em conta a relação entre o número total de municípios em cada região e a frequência de OP's nessas mesmas regiões, conclui-se que a região de Lisboa é a que apresenta maior frequência de casos de OP, com cerca de 1 terço (33%) dos seus municípios a adotarem tal instrumento, seguido do Algarve (25%), da Região Autónoma dos Açores (10,53%), do Norte (10,47%), do Alentejo (10,34%) e por fim da região Centro (7%). Note-se novamente que não se registou neste estudo, qualquer caso de OP na Região Autónoma da Madeira. Estas conclusões podem ser observadas através da Figura 13.



**Figura 13:** Percentagem de OP's em cada uma das regiões.

Assim, constata-se que a análise efetuada em termos relativos vem em grande parte contrariar as conclusões que poderiam ser retiradas quando efetuada em termos absolutos.

A região de Lisboa destaca-se das restantes, o que poderá estar relacionado com o nível mais avançado de desenvolvimento da sociedade naquela região, o que influencia a ação, o modo de vida das populações, onde a participação dos cidadãos na vida política e as suas exigências poderão ser mais elevadas do que noutras zonas do país e onde é, por isso, solicitado um nível mais elevado de reivindicações e transparência, além dos municípios serem de média/grande dimensão, onde existe uma maior necessidade de aproximação ao poder do que nos municípios mais pequenos onde se poderá sentir um poder mais próximo dos cidadãos.

O Algarve tem por “tradição” um número considerável de casos de OP, tendo sido uma das regiões pioneiras na introdução deste mecanismo. A manutenção, ao longo dos anos, do OP por parte dos vários municípios, fez com que essa região seja a segunda com mais casos em termos relativos.

Não menos importante parece ser a Região Autónoma dos Açores, que embora com apenas dois casos, se destaca pela sua terceira posição a nível nacional em termos relativos, o que poderá constituir-se como um bom indicador para o futuro e para uma maior disseminação nos arquipélagos.

Poderá também concluir-se que a região Centro ainda está com algum atraso relativamente às outras quanto à disseminação do orçamento participativo, sendo aquela que apresenta menos adesão por parte dos seus municípios.

Outra das conclusões a que se pode chegar é que o nível de desenvolvimento das regiões ou distritos, já abordado anteriormente aquando da situação da região de Lisboa, poderá ter de facto influência quanto à existência de casos de OP. Repara-se que as regiões em que não se registou nenhum caso de OP e as que têm um número de situações de OP's mais baixo no presente estudo estão praticamente, na totalidade, localizadas no interior do país, portanto em zonas à partida com um índice de desenvolvimento social menor.

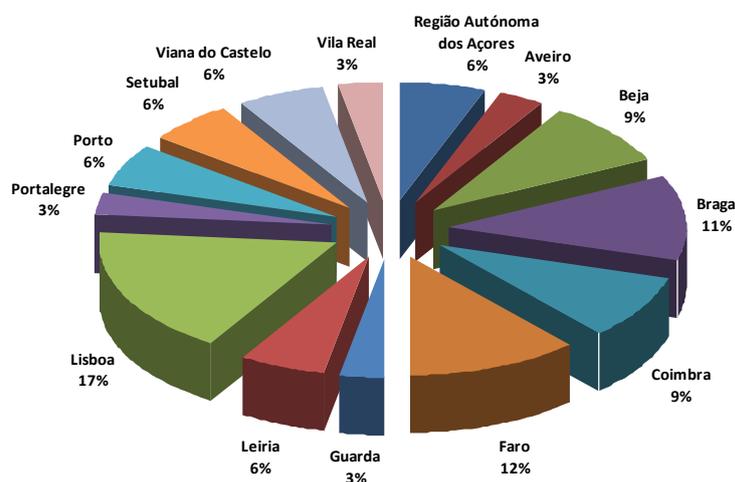
### **3.2.2. Orçamento Participativo por Distrito**

Ao analisarmos o número de casos de Orçamentos Participativos por distrito, verificamos que Lisboa é o distrito com mais casos em termos absolutos, com 17,6%,

seguindo-se o distrito de Faro e o distrito de Braga, cada um com 11,8%, seguido do distrito de Coimbra e de Beja, ambos com cerca de 9% dos casos. Esses cinco distritos reúnem aproximadamente 60% dos casos de OP identificados no presente estudo no que diz respeito à preparação dos orçamentos municipais para 2013.

Por outro lado, os Distritos de Aveiro, Guarda, Portalegre e Vila Real, constituem-se como os distritos com menos casos de OP, apenas com um caso cada (cerca de 3% cada). Os distritos de Bragança, Castelo Branco, Évora, Santarém, Viseu e a Região Autónoma da Madeira, apresentam-se como aqueles em que não se identificaram qualquer experiência de OP para o período em causa no presente estudo.

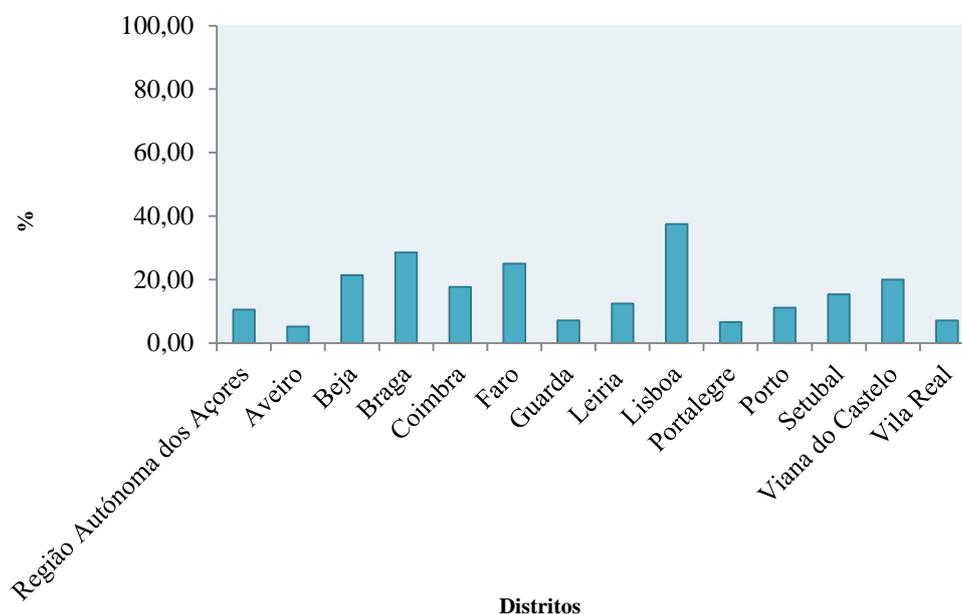
Para uma melhor apreciação dos OP's por distrito, segue-se a Figura 14 abaixo apresentada.



**Figura 14:** Repartição dos OP's por distrito no total dos casos identificados.

A fim de possibilitar um melhor entendimento da realidade portuguesa e para perceber melhor o fenómeno, procedeu-se a uma análise interna em cada distrito, ou seja, tendo em conta o número total de municípios em cada distrito e o número de casos de OP nos mesmos, isto é, uma análise relativa. Assim, pôde-se constatar que o distrito de Lisboa é aquele em que a adesão dos seus municípios é mais elevada, com mais de um terço de adesão (37,5%), tal como já acontecia a nível regional. Segue-se o distrito de Braga com 28,57% dos seus municípios a aderirem, e o distrito de Faro com 25%. Recorde-se que, como já referido anteriormente, nos distritos de Bragança, Castelo Branco, Évora, Santarém, Viseu e na Região Autónoma da Madeira não se registou qualquer caso de OP no presente estudo e durante o período em causa.

Essa análise pode ser visualizada mais facilmente na Figura 15, seguidamente apresentada.



**Figura 15:** Percentagem de adesão dos municípios em cada distrito.

### 3.2.3. Classificação dos Municípios segundo a população

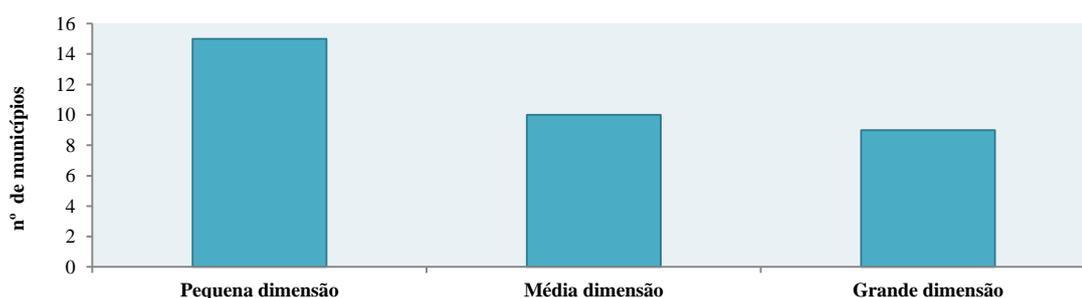
Quanto à dimensão dos municípios e optando-se por seguir um dos critérios mais utilizados na classificação dos mesmos, nomeadamente através do número de habitantes, que tem sido amplamente utilizado em diversos estudos e publicações, como é o caso do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, registou-se que dos 34 municípios com OP, 15 têm população igual ou inferior a 20.000 habitantes, ou seja, municípios de pequena dimensão, 10 têm uma população entre 20.000 e 100.000 habitantes, ou seja, de média dimensão. Quanto aos restantes 9 municípios, têm mais de 100.000 habitantes, o que corresponde aos municípios de grande dimensão.

Daí é possível afirmar que os municípios de pequena dimensão são os que mais casos de OP apresentam, com 44% dos casos, seguindo-se os de média dimensão com 29% e por fim os de grande dimensão com 26%.

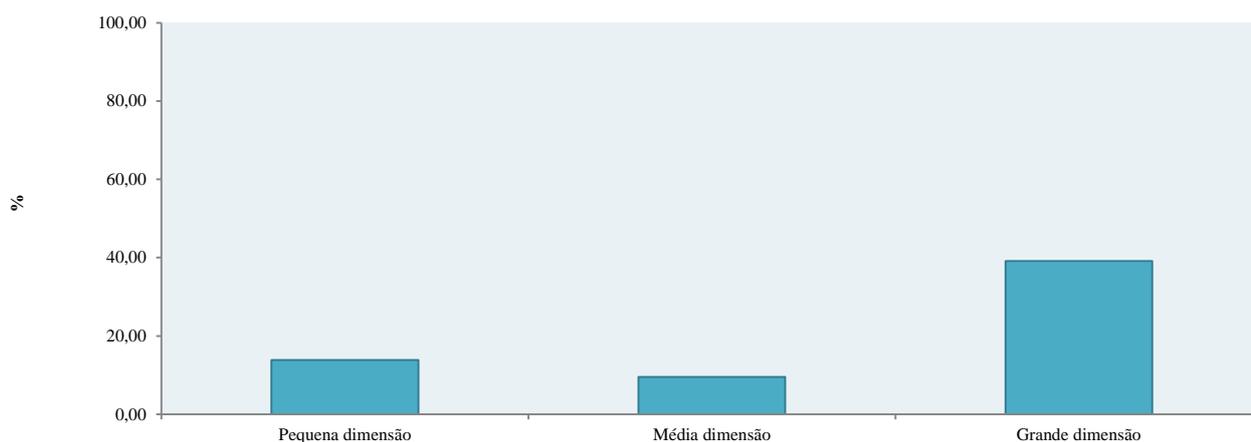
No entanto, é necessário ter em conta que os municípios de pequena dimensão existentes em Portugal estão em maioria, com mais de metade dos municípios portugueses (183 municípios) (Carvalho *et al.*, 2013), representando 59,42% do total. Por outro lado, os municípios de grande dimensão representam apenas 7,79% do total dos municípios. Os de média dimensão representam por seu lado, 32,79% do total.

Procedendo a uma análise relativa desses dados, é possível verificar uma inversão de lógica. Assim, os municípios de pequena dimensão com OP passam a representar apenas 8% do total dos municípios de pequena dimensão, contra 38% dos municípios de grande dimensão. Os municípios de média dimensão com OP representam, por sua vez, 10% do total dos municípios de média dimensão.

Assim sendo, verifica-se uma tendência de maior adesão nos municípios de grande dimensão. Já os de pequena dimensão, têm uma tendência menor em implementar OP. Tal poderá ser explicado devido ao maior grau de desenvolvimento dos municípios de maior dimensão, onde os cidadãos poderão sentir-se um pouco mais afastados do poder político, o que levaria a que os mesmos procurem mais informação acerca do que ocorre no município ao invés dos meios de tamanho mais reduzidos, onde essa proximidade é por norma mais notória, uma vez que as populações têm, à partida, uma relação mais próxima e direta com os políticos. Tais resultados podem ser visualizados nas Figuras 16 e 17 a seguir apresentadas.



**Figura 16:** Número de Municípios com OP, por tipo de Município.



**Figura 17:** Municípios com OP no total dos Municípios portugueses, por tipo de Município (%).

Quanto ao conhecimento da existência de outros casos de OP no território de cada município, das 16 respostas obtidas, não existem, na grande maioria dos municípios, outros casos de OP nos seus territórios, tendo-se verificado 12 respostas nesse sentido. Apenas 2 municípios referiram a existência de outros casos de OP nos seus territórios como é o caso de Lisboa e de Vila Franca de Xira, onde existem freguesias com OP.

Por outro lado, 2 municípios afirmaram não terem conhecimento da possível existência de outros casos de OP nos seus territórios.

### 3.3. Dimensão Normativa

Quanto à regulamentação do OP, foram recolhidas 26 respostas, onde 11 municípios (42%) referiram não terem regras específicas de regulação do processo de OP, em contrapartida dos restantes 15 (58%) que mencionaram a existência de regras específicas em todo o processo. Estes últimos também afirmaram que as mesmas se encontram disponíveis para consulta, sendo que 14 as disponibilizam no *Web site* do Município. Um deles, refere ainda que, além do *site*, também disponibiliza as regras no Município em papel, outro também as disponibiliza nas Assembleias Participativas. Apenas um município diz disponibilizar as mesmas unicamente na rede social “facebook” o que se por um lado representa uma mais valia, também se constitui como uma limitação por não ser acessível a toda a população, nomeadamente a mais idosa.

Quanto à caracterização dessas regras, foram obtidas 11 respostas, das quais 5 afirmam serem regras de cariz mais orientador, enquanto que as restantes 6 são de carácter mais vinculativo.

### **3.4. Dimensão Orçamental**

#### **3.4.1. Reserva de verba para o OP**

Dos 34 municípios identificados com OP, 22 (cerca de 65%) reservam parte específica do seu orçamento para ser discutido no processo de OP. Por outro lado, 12 municípios (35%) não o fazem. Isto significa que a maioria dos municípios portugueses com OP põem à consideração dos munícipes, em consonância com o município, determinada quantia a fim de ser aplicada em investimentos que os mesmos vierem a decidir. A adoção da verba depende de ano para ano e obviamente de município para município assim como o seu processo de decisão. A maioria dos que reservam parte específica do orçamento adotam um OP de carácter deliberativo, ou seja, possibilita a decisão direta do cidadão quanto aos investimentos a realizar com aquela verba. Por outro lado, os que não reservam qualquer parte específica do orçamento para o OP, adotam processos consultivos, como seria de esperar, em que as opiniões ou decisões dos munícipes não têm carácter vinculativo. No presente estudo não foi explorado com pormenor todo o processo de decisão.

#### **3.4.2. Orçamento objeto de discussão**

A parte do orçamento municipal colocada a discussão pelos vários municípios onde foi possível obter tal informação é apresentada na Tabela 5.

**Tabela 5:** Orçamento colocado a discussão nos OP's dos 22 Municípios em que foi obtida informação.

Município	Parte do Orçamento 2013 colocado a discussão (€)	Orçamento 2013 em discussão (%)
Lisboa	2.550.000,00€	5%
Odemira	500.000,00€	5%
Vila do Bispo	500.000,00€	2,8%
Condeixa-a-Nova	250.000,00€	1,7%
Vila Franca de Xira	1.000.000,00€	1,4%
Cascais	2.500.000,00€	1,32%
Amadora	1.000.000,00€	1%
Odivelas	750.000,00€	1%
Trofa	25.000,00€	1%
Grândola	250.000,00€	1%
Vila Nova de Cerveira	150.000,00€	1%
Guimarães	1.000.000,00€	0,94%
Aveiro	250.000,00€	0,77%
Aljustrel	125.000,00€	0,76%
Portimão	1.000.000,00€	0,5%
São Brás de Alportel	555.000,00€	0,45%
Caldas da Rainha	150.000,00€	0,4%
Oeiras	355.000,00€	0,26%
Oliveira do Hospital	50.000,00€	0,2%
Tavira	10.000,00€	0,03%
Lousã	5.000,00€	0,01%
Vila Nova de Famalicão	5.000,00€	0,01%
<b>Total</b>	<b>12.980.000,00€</b>	<b>1,21% (média)</b>

A verba total reservada especificamente para o OP em Portugal, apurada no presente estudo, corresponde a um total de cerca de 13.000.000,00€, que corresponde a uma média de cerca de 600.000,00€ por cada Município que disponibilizou tal informação. A média das percentagens dos vários orçamentos colocada a discussão, situa-se nos 1,21% do orçamento municipal. No entanto, é de notar grandes diferenças quanto à dimensão e quanto aos orçamentos de cada Município, o que se traduz em valores muito diferentes para cada caso no que toca à parte do orçamento colocado a discussão. Assim, temos valores que vão desde os 5.000,00€ (Lousã e Vila Nova de Famalicão) até aos 2.500.000,00€ (Cascais e Lisboa, neste último caso que ainda reserva 50.000,00€ para o OP Escolar).

Em termos percentuais, é de destacar a experiência de Lisboa e de Odemira que colocaram 5% do seu orçamento a discussão no âmbito do OP, bem como de Vila do Bispo com 2,8%.

Por outro lado, o Município da Lousã e de Vila Nova de Famalicão reservam uma fatia substancialmente mais baixa, com 0,01% do orçamento total para cada um dos casos. É de notar que estes têm apenas OP Jovem, o que restringe a população englobada no processo bem como a consequente verba colocada a discussão. Repare-se que na Amadora e em Oeiras o OP é bianual.

Quando efetuamos a análise à luz dos residentes em cada Concelho, conseguimos obter um indicador denominado por “OP per capita”, que mais não é do que a quantia do orçamento colocada a discussão por residente em cada município. Assim, pode constatar-se que também aí o Município de Vila do Bispo se destaca, representando, a parte a discussão, quase 96,00€ por residente, seguido de longe por São Brás de Alportel, com perto de 53,00€ /residente. Do lado oposto, os Municípios de Vila Nova de Famalicão e da Lousã também se destacam como aqueles que apresentam o valor mais baixo do indicador referido, com 0,04€ e 0,29€ respetivamente, não esquecendo, contudo, que nesses municípios existe apenas OPJ, que abrange, portanto, uma população menor.

É também de notar que os 5 municípios com melhor resultado nesse indicador, são da região sul do país, o que poderá dizer que esta prática se encontra mais enraizada e desenvolvida nessa região. Os números apurados podem ser visualizados na Tabela 6.

**Tabela 6:** OP *per capita* por município.

Município	Valor OP por habitante (€)
Vila do Bispo	95,58€
São Brás de Alportel	52,58€
Odemira	19,29€
Portimão	18,10€
Grândola	16,74€
Vila Nova de Cerveira	16,30€
Condeixa-a-Nova	14,47€
Aljustrel	13,75€
Cascais	12,01€
Vila Franca de Xira	7,22€
Guimarães	6,34€
Amadora	5,69€
Odivelas	5,07€
Lisboa	4,80€
Aveiro	3,21€
Caldas da Rainha	2,90€
Oliveira do Hospital	2,42€
Oeiras	2,05€
Trofa	0,64€
Tavira	0,39€
Lousã	0,29€
Vila Nova de Famalicão	0,04€

### 3.5. Outros aspetos

Neste ponto pretende-se abordar outras dimensões importantes que convém aqui serem realçadas para uma melhor compreensão e perceção da realidade portuguesa.

#### 3.5.1. Partidos Políticos

Sob o ponto de vista político, foi efetuado um breve levantamento dos partidos políticos ao poder nos municípios onde o OP foi verificado (mandato 2009-2013). Assim, nos 34 casos de OP identificados, verificou-se que o Partido Socialista (PS) é de longe o

partido que lidera as autarquias com OP, com 70% dos casos, seguido do Partido Social Democrata (PSD) com 15%, a coligação PPD/PSD – CDS-PP com 9%, a Coligação Democrática Unitária (PCP – PEV) com 3% e os independentes com também 3%. Quanto ao partido político que implementou o OP pela primeira vez nesses municípios, é de notar que o resultado é praticamente idêntico, com uma percentagem de 67% para o PS e 18% para o PSD, tendo-se obtido o mesmo resultado para os restantes partidos e coligações.

Assim, pode constatar-se que as forças políticas de esquerda, em Portugal, tendo em conta os partidos no poder no mandato 2009-2013, dominam o processo de implementação do OP nos municípios que ainda o têm ativo, com cerca de 73% dos casos.

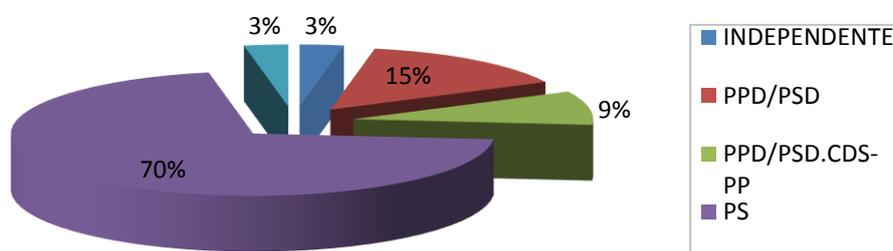
No Brasil, as forças de esquerda foram as que também iniciaram o OP, como já referido anteriormente, nomeadamente através do Partido dos Trabalhadores, alargando-se aos restantes partidos posteriormente.

Na Europa Ocidental, inicialmente, eram os partidos de esquerda, social-democratas ou pós-comunistas, os mais envolvidos na disseminação do orçamento participativo (Sintomer *et al.*, 2012a).

Assim, é possível verificar a grande implicação das forças de esquerda nos processos de OP em todo o mundo. A pesquisa sobre 53 experiências europeias autodenominadas de orçamento participativo demonstra que nos diferentes países analisados as relações dos OP's com a orientação política dos partidos no poder municipal é muito variável (Cabannes, 2009).

Segundo informações de Dias (2012) é também relevante referir que nalguns municípios com OP implementado anteriormente e que foram entretanto cancelados em Portugal, foi o mesmo partido e às vezes até o mesmo Presidente da Câmara que os criou que também procedeu à sua interrupção, pelo que tirar conclusões acerca da relação entre partidos políticos e OP pode ser arriscado.

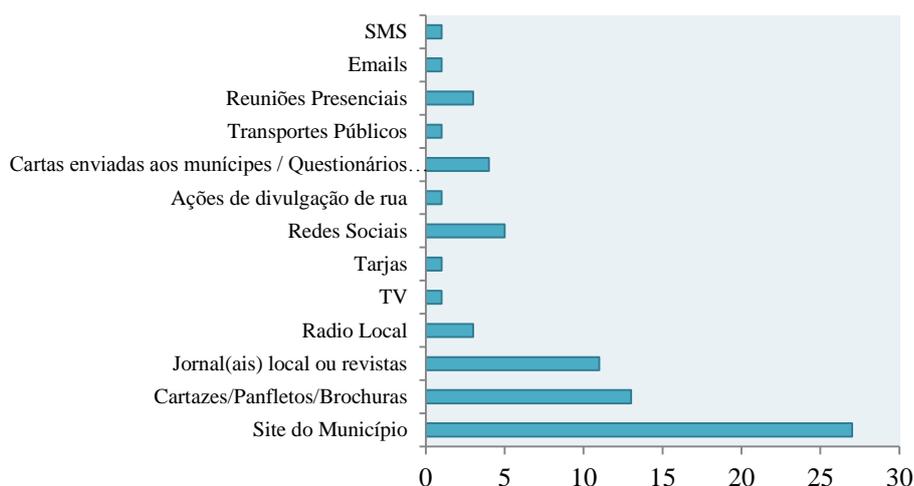
Segue-se na Figura 18 uma ilustração do peso das forças políticas presentes nos municípios atualmente com OP.



**Figura 18:** Peso das forças políticas no poder nos municípios com OP, mandato 2009-2013, em %.

### 3.5.2. Formas de divulgação

Das 28 respostas recolhidas quanto à divulgação do OP, observa-se a utilização de vários instrumentos em simultâneo por cada município. Assim, verificamos que o *Web site* institucional do município é o meio mais utilizado na divulgação do OP, podendo também destacar-se os cartazes, os panfletos, as brochuras, os jornais ou revistas locais, as redes sociais, as reuniões presenciais, a rádio local e as cartas enviadas aos munícipes por correio, entre outras, conforme se pode verificar na Figura 19:



**Figura 19:** Meios utilizados na divulgação do OP.

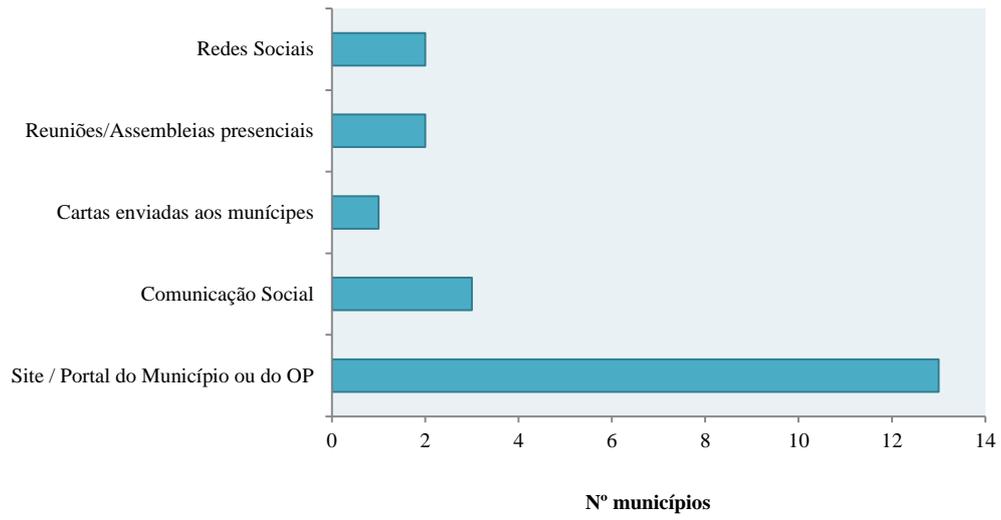
### 3.5.3. Caracterização do Processo de OP

Em termos de tipo de OP implementado, verificaram-se 32 respostas, das quais 15 afirmam deter OP deliberativo, ou seja, um processo em que os cidadãos decidem diretamente, através de um processo de votação, o tipo de investimentos a serem incluídos no orçamento municipal. Os restantes processos são consultivos, ou seja, um processo em que as opiniões dos munícipes poderão não ser incluídas no orçamento municipal, constituindo-se mais como um processo de consulta, constatando-se, assim, um equilíbrio entre essas 2 tipologias, dando algumas indicações do já avançado nível de amadurecimento do processo e da evolução que tem tido nos últimos anos, tendo em conta que ainda há poucos anos atrás, o OP em Portugal eram essencialmente de âmbito consultivo. No presente estudo verifica-se que já cerca de metade dos municípios com OP delegam aos seus munícipes algum poder de decisão, constituindo-se como um “verdadeiro” processo de OP e de democracia participativa.

No que toca à transparência, nomeadamente na disponibilidade de informação aos munícipes acerca do grau de desenvolvimento/execução dos investimentos a que se comprometeu no âmbito do OP, foram obtidas 19 respostas, entre as quais 13 afirmam disponibilizar informação nesse sentido, ou seja, 68,4% do total das respostas. Os restantes não disponibilizam essa informação. Quanto à iniciativa da referida disponibilidade de informação, foram obtidas 11 respostas, das quais 8 afirmam que a iniciativa é do município enquanto 3 são da iniciativa de ambos (município e munícipes).

A periodicidade de apresentação de dita informação varia de município para município. Existem casos onde a informação é apresentada anualmente, semestralmente, mensalmente ou com variações de acordo com o progresso do processo ou ainda disponível a cada momento na internet.

Essa informação, quando existente, é disponibilizada no *Web Site* / Portal do Município ou do OP nos 13 casos com resposta. Em 3 situações é ainda referido que a informação é divulgada pela comunicação social/imprensa local. Outros 2 referem ainda a divulgação nas reuniões/assembleias presenciais. Num dos casos são ainda mencionadas cartas enviadas aos munícipes. Por fim, são igualmente referidas 2 situações que utilizam a rede social “facebook”. Tais frequências podem ser visualizadas na Figura 20:



**Figura 20:** Meios utilizados na divulgação do nível de desenvolvimento/execução dos investimentos decididos no âmbito do OP.

### 3.5.4. Fases do Processo de OP (Ciclo de OP)

Relativamente ao decorrer de todo o processo em si e à calendarização do mesmo, verificam-se diferenças nos vinte municípios onde pôde ser obtida informação. No entanto, também existem grandes semelhanças. O número de fases não ultrapassam as 6 nos municípios em causa, tendo a maior parte 5 fases. O Ciclo de OP pode ser visualizado na Tabela 7 para cada recolha obtida:

**Tabela 7:** Ciclo de OP's nos municípios que disponibilizaram informação.

Município	Ciclo de Orçamento Participativo					
	1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase	4ª Fase	5ª Fase	6ª Fase
Amadora	Preparação	Participação	Análise Técnica	Votação	Apresentação de Resultados	Execução
Aveiro	Preparação	Recolha de Propostas	Análise Técnica das Propostas	Votação e Avaliação		
Cabeceiras de Basto	Recolha de Propostas	Análise das Propostas	Enquadramento Financeiro das Propostas	Inclusão no PAO	Execução	

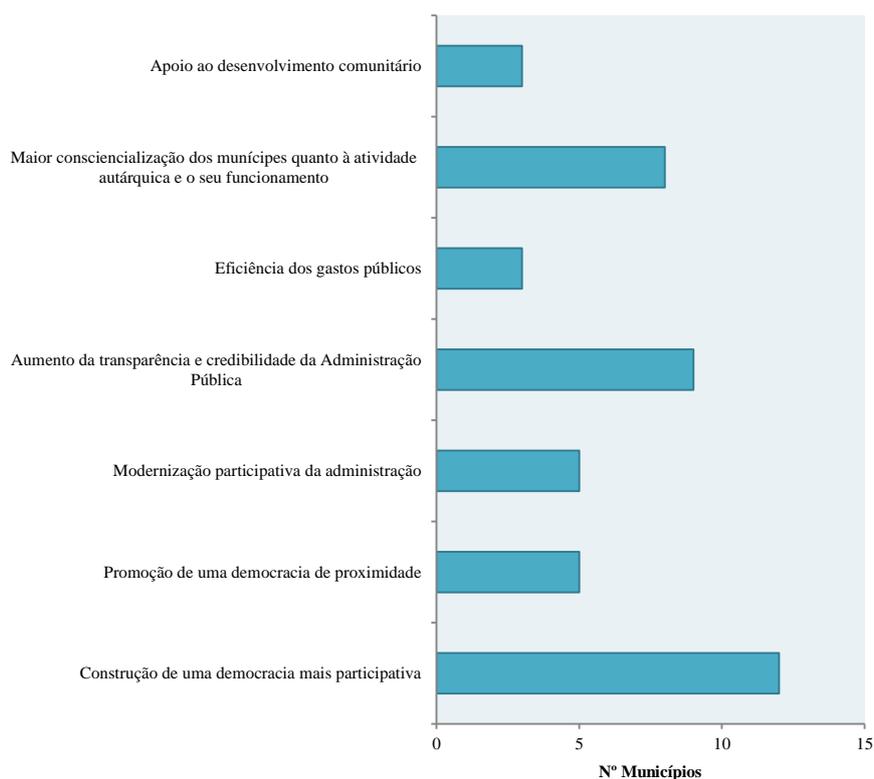
Cascais	Preparação do Processo	Recolha de Propostas	Análise Técnica das Propostas	Votação das Propostas	Aprovação do Orçamento	
Lisboa	Apresentação de Propostas	Análise dos Serviços	Reclamação	Votação	Avaliação	
Odemira	Preparação do OP	Apresentação de Propostas	Análise Técnica das Propostas	Votação das Propostas	Inclusão das Propostas Vencedoras no Orçamento Municipal do Ano Seguinte	
Odivelas	Divulgação	Recolha de Propostas	Seleção das Propostas	Apresentação das Propostas Seleccionadas	Execução das Propostas Aprovadas	
Tavira	Preparação	Divulgação	Participação	Análise	Votação	Execução
Trofa	Apresentação do Projeto e Processo de Discussão Pública	Apresentação de Projetos	Validação Técnica	Votação na Assembleia Municipal Jovem	Execução dos Projetos Vencedores	Avaliação do Ciclo OPJ
Vila Franca de Xira	Preparação	Propostas	Análise Técnica	Votação	Resultados	Execução
Caldas da Rainha	Envio de Sugestões por Correio Eletrónico	Apresentação e Seleção das Sugestões em	Análise Técnica	Votação em Assembleia Participativa	Apresentação em Sessão de Câmara dos Resultados da Votação e Ponderação da Inclusão das Propostas mais	

		Assembleia Participativa			Votadas em Sede de GOP e Orçamento pelo Executivo
Condeixa-a-Nova	Avaliação do Ano Anterior e Preparação do Novo Ciclo	Recolha de Propostas	Análise Técnica das Propostas	Votação das Propostas	Apresentação Pública dos Resultados
Grândola	Avaliação e Preparação	Recolha de Propostas	Análise Técnica das Propostas	Votação das Propostas	Apresentação Pública dos Resultados
Lousã	Apresentação Pública do OPJ	Elaboração de Propostas e Realização de Assembleias Participativas Através das Instituições Particulares	Apresentação à Câmara Municipal dos Projetos Aprovados	Análise da Viabilidade Técnica das Propostas Apresentadas e, Posteriormente, a Câmara Delibera e Comunica Publicamente qual o Projeto Vencedor	A Câmara Reúne, no local visado, com a entidade parceira e o/a proponente vencedor
Oeiras	Divulgação do Processo	Apresentação e Seleção das Propostas	Análise da Viabilidade Técnica das Propostas Apresentadas	Votação para Priorização das Propostas	Apresentação dos Resultados da Votação e Ponderação da Inclusão dos Projetos mais Votados em Sede de Plano de Grandes Opções do Plano e Orçamento

Guimarães	Apresentação de Propostas	Análise Técnica das Propostas	Divulgação da Lista Final de Projetos e Votação	Anúncio Público dos Projetos Vencedores		
Portimão	Preparação e Avaliação	Recolha de Propostas	Análise Técnica de Propostas	Votação	Avaliação e Apresentação Pública dos Resultados	
S. Brás Alportel	Conceção e Operacionalização do Processo	Consulta Pública	Apresentação das Propostas de Investimento ao Executivo	Avaliação do Processo e Preparação do Novo Ciclo	Envolvimento das Crianças e Jovens nas Reuniões Públicas do OP	
Vila Nova de Famalicão	Recolha de Opiniões e Ideias dos Jovens	Agrupar Ideias em Categorias de Intervenção Adequadas	Frequência de Oficina de Projeto, Permitindo Trabalhar a Ideia num Plano de Ação Correto			
Oliveira do Hospital	Avaliação e preparação	Recolha de propostas	Análise Técnica das propostas	Votação das propostas	Apresentação pública dos resultados	

### 3.5.5. Vantagens do OP

Relativamente às principais vantagens da implementação do OP, foram pré-estabelecidas vantagens que os municípios deveriam escolher no questionário de acordo com Cabannes (2009). Das respostas obtidas, verifica-se que “a construção de uma democracia mais participativa” se constitui como a principal vantagem deste processo, seguido do “aumento da transparência e credibilidade da administração pública”; de “uma maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento”; da “promoção de uma democracia de proximidade”; da “modernização participativa da administração e de um apoio ao desenvolvimento comunitário” bem como da “eficiência dos gastos públicos”. Tais resultados podem ser visualizados na Figura 21:



**Figura 21:** Vantagens do OP

No entanto, além das vantagens pré-estabelecidas, foram mencionadas outras vantagens por iniciativa dos municípios, apresentadas na Tabela 8, nomeadamente:

**Tabela 8:** Outros benefícios do OP recolhidos no questionário.

<b>OUTROS BENEFÍCIOS DO OP</b>
Maior cuidado, por parte do poder político, na prestação de informação às populações quanto aos gastos públicos
Gera maior proximidade e confiança entre poder político e população
Promove a cidadania
Fortalece o processo de participação popular
Garante o desenvolvimento sustentável
Promove a educação
Fortalece as iniciativas de organização das sociedades bem como o pensar na sociedade coletivamente
Contribui para uma maior aproximação das políticas públicas às reais e expectantes necessidades dos jovens e da comunidade em geral
Potencia o exercício de uma cidadania participativa, ativa e responsável para reforçar a credibilidade das instituições e a qualidade da própria democracia
Incentiva a interação entre eleitos, técnicos municipais e cidadãos na procura de soluções para melhorar a qualidade de vida no concelho, especialmente em benefício das áreas do território mais afastadas e dos grupos sociais mais vulneráveis
Nova forma de articulação entre o poder público local e sociedade civil
Tipo de governação, de gestão e de planeamento do território mais objetivo, com a importante e necessária participação cívica e ativa de todos os cidadãos
Resposta cada vez mais ajustada às necessidades de todos, bem como permite conhecer cada vez mais e melhor a opinião das pessoas

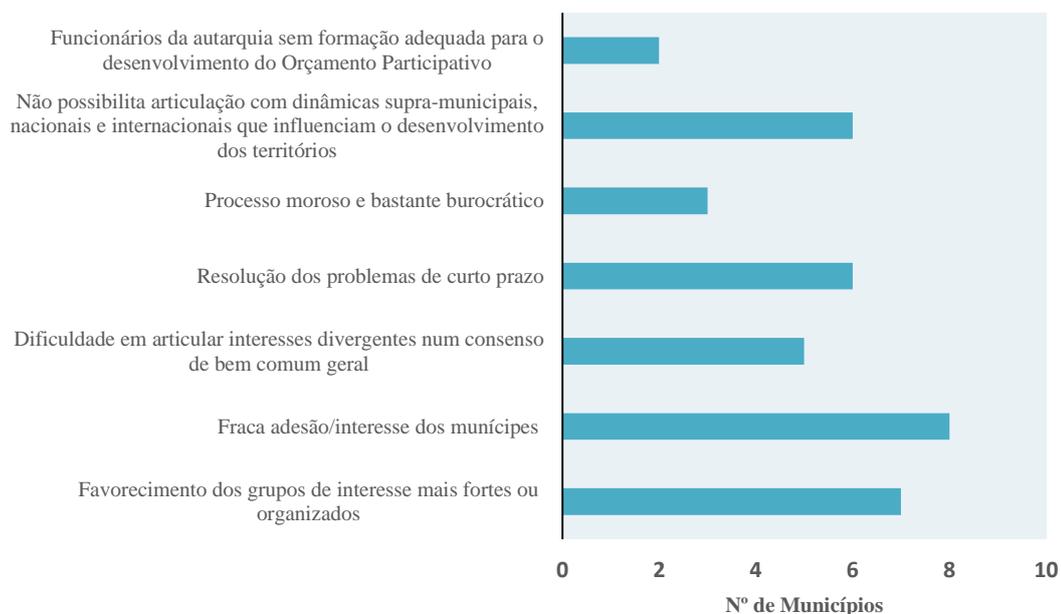
Contribui para a apresentação de um orçamento mais próximo das pessoas
Contribui para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação
Adequa as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida
Aprofunda a transparência da atividade da autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia
Melhora a eficiência da administração pública local;
Ajuda a reordenar prioridades ou gerar elos sociais;
Democratiza a democracia;
Aprofunda o exercício da democracia através do diálogo que o poder público estabelece com os cidadãos
Permite a prestação de contas aos cidadãos, contribuindo para a modernização da administração pública
Ordena prioridades sociais e promove justiça social
Os cidadãos passam de meros observadores a protagonistas da administração pública, ou seja, participantes integrais, ativos, críticos e reivindicadores
Maior aproximação entre cidadãos e políticas de gestão
Maior proximidade com os munícipes
Melhor planeamento
Melhor decisão e construção de um futuro mais próspero
Nova forma de governação, gestão e planeamento dos territórios
Promoção da responsabilidade individual e coletiva na construção da sociedade
Motiva os mais jovens para uma cidadania participativa inspirada nos valores da República e da democracia, que os mais jovens possam colaborar, simbolicamente, num modelo de governação mais próximo e dinâmico;

Uma visão do indivíduo e do cidadão para além da sua participação cívica ao ato de votar para eleger o poder executivo

O processo de envolvimento do cidadão nas tomadas de decisão sobre o investimento municipal, garantindo que corresponda às necessidades e expectativas da população e a implementação efetiva dos valores da democracia participativa, constantes no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, suportado pela alínea d) do n.º 7 do artigo 64.º da Lei das Autarquias Locais, aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

### 3.5.6. Pontos fracos / desvantagens do OP

Em termos de desvantagens do OP considerados pelos municípios, desvantagens essas previamente colocadas como opções de resposta, com base em alguns autores (Luchmann, 2002; Dias, 2008b), obteve-se a resposta de 15 municípios que na sua maioria apontaram vários aspetos em simultâneo, destacando como principal desvantagem “a fraca adesão /interesse dos munícipes no OP”, resultados esses que se apresentam na Figura 22:



**Figura 22:** Desvantagens do OP recolhidas pelos Municípios.

### 3.5.7. Principais aspetos a melhorar nos futuros processos de OP

Relativamente às melhorias a ter em conta nos futuros processos de OP, foram obtidas 7 respostas, tendo-se realçado a necessidade de melhorias ao nível da participação e na divulgação do OP, conforme se pode verificar na Tabela 9:

**Tabela 9:** Aspetos do OP a melhorar.

<b>ASPETOS DO OP A MELHORAR</b>
Aumentar a verba a afetar e a equipa de trabalho
Apostar mais fortemente na sua divulgação
Melhorar o processo de votação final das propostas
Aumentar os níveis de participação
Melhorias ao nível da divulgação, participação e votação
Agilização dos meios de participação e de votação em projetos / Aumento da participação global / Melhorar a participação e no debate e consensualização de propostas
As normas, em geral, terão que ser continuamente melhoradas para colmatar eventuais dificuldades



## Conclusão

Ao longo do presente trabalho constatou-se uma tendência para o aumento do número de OP's no território nacional, uma expansão por todas as suas regiões, assim como uma evolução dos mesmos no que diz respeito às suas características, passando a ser já utilizado por cerca de 4 dezenas de municípios bem como de algumas freguesias, representando já mais de 10% dos municípios portugueses e que engloba cerca de 20% da população portuguesa. Calcula-se que já se tenham verificado mais de 70 experiências de OP desde a sua implementação no país e que, no total, já tenha decidido aproximadamente 50.000.000,00€.

Dos municípios sem OP implementado, três dezenas demonstraram vontade em implementá-lo (representam cerca de 46% dos que não têm OP que responderam a esta pergunta). Todos aqueles que já o possuem, também pretendem dar-lhe continuidade, pelo que se prevê que o número de casos seja cada vez maior, embora possam existir desistências como se tem verificado ao longo dos anos. Em termos regionais, a Região Autónoma da Madeira ainda se constitui como a única “resistente” ao OP, não se tendo identificado nenhum caso até ao momento, pelo que deverá ser feito um esforço redobrado, tanto dos municípios como dos munícipes para que tais processos se venham a desenvolver naquela região.

Tendo-se iniciado em municípios liderados por partidos de esquerda, o OP é hoje um instrumento utilizado pelas principais forças políticas nacionais.

Verificou-se neste trabalho, uma tendência de maior adesão de OP's em municípios de maior dimensão. Tal poderá estar hipoteticamente relacionado com a necessidade de aproximação da população com o poder local nos grandes municípios, onde existe uma maior barreira e distância entre políticos locais e munícipes. Além disso, os concelhos de maior dimensão, são, à partida, mais desenvolvidos e seus munícipes eventualmente mais interessados e informados acerca deste tipo de participação direta.

Do trabalho de investigação efetuado, constata-se que os números da participação da população nos OP's, poderia ser melhorada, não obstante alguns casos em que a participação se pode considerar francamente boa. Para tal, deverá apostar-se mais na divulgação dos mesmos e explicitar melhor do que trata o OP, utilizando o maior número de meios possíveis, de modo a alcançar todos os estratos da população e apostando cada

vez mais nos OP's de tipo deliberativo, a fim de credibilizar todo o processo e "ganhar" a confiança das populações na sua participação. Os meios de participação também deveriam ser alargados, a grande maioria dos municípios realizam reuniões presenciais e disponibilizam questionários on-line. No entanto, parte da população fica ainda de fora, pelo que, deveriam ser disponibilizados mais meios, nomeadamente para aqueles que menos podem, através, por exemplo, de uma maior descentralização do processo em termos de espaço, por exemplo, através de veículos itinerantes que percorrem toda a área do Concelho.

O trabalho demonstra que os licenciados, normalmente mais bem informados e aptos em termos de conhecimentos, constituem-se como o grau de habilitação que mais participa no OP. É preciso que os menos qualificados também possam participar e que a mensagem chegue nas mesmas condições até eles, daí a diversificação de meios.

Em termos de participação dos mais jovens, cerca de 1 quarto dos casos possuem OPJ, revelando um especial cuidado para esta faixa etária da população, que constitui o futuro dos municípios e do país. No entanto, perante tal importância, seria recomendável que grande parte dos casos facultasse aos jovens a oportunidade de se exprimirem através do OP, criado especificamente para eles.

Quanto ao OP de âmbito temático, verificam-se poucos casos. Propomos que deveriam ser organizadas sessões com a abordagem de temas importantes e delicados para as populações, uma vez que há temas que são essenciais e que constituem uma problemática em muitos municípios, dando oportunidade de ouvir melhor a opinião dos que mais precisam, contribuindo para uma resolução justa e eficaz dos problemas. Em termos de área mais debatida nos OP's constata-se que é a das obras públicas, demonstrando a preferência existente na construção de infra estruturas necessárias para o bem coletivo.

É de referir, relativamente à sua organização, que na maior parte dos casos, não existe ou não é criada uma entidade própria para a condução do processo de OP. Ora, tal poderá ter consequências negativas se tiver em conta que o mesmo se poderá constituir como um processo menos independente do executivo e por isso mais sujeito a eventuais manipulações. O OP, pela sua importância e objetivos, poderia ser gerido por uma entidade própria (por exemplo comissões de OP) constituída, não apenas por funcionários

do município mas também por pessoas com formação, conhecimentos e independência mínima necessária para uma maior credibilização de todo o processo.

A maioria das iniciativas concentrem o OP nos Gabinetes de Apoio à Presidência bem como nos serviços financeiros. Deveria existir pelo menos uma ligação desses serviços com os restantes existentes, uma vez que se trata de algo transversal a todos os serviços e que deverá recolher a opinião, a sugestão e a implicação de todos os serviços municipais.

Um aspeto positivo é que o estudo revelou que a maioria dos funcionários implicados no OP recebeu formação específica para tal, uma característica importante para que o processo decorra da melhor forma e para que os mesmos saibam do que está em causa. Além disso cerca de 90% dos mesmos possuem habilitações académicas, que, se conciliadas com a experiência se constituem como fatores decisivos para o sucesso do OP.

Em termos de orçamento, é de notar que em todos os municípios que reservaram parte do mesmo para o OP, a discussão incide sobre despesas de capital. Para um debate mais transparente e mais amplo, poderiam ser discutidas as despesas correntes mas também as próprias receitas como já se verifica noutros países, nomeadamente da América Latina. A realidade portuguesa ainda não está ao nível desses países e dessas práticas. Com o amadurecimento dos mesmos, espera-se que gradualmente tal possa acontecer no futuro.

A percentagem média do orçamento colocada a discussão apurada no presente estudo situa-se nos 1,21%, correspondendo a cerca de 13.000.000€, o que poderá ser considerado baixo, se compararmos com o Brasil, por exemplo, com situações em que 100% do orçamento foi a discussão. Embora as restrições orçamentais sejam cada vez mais difíceis, este valor poderia ser melhorado em Portugal. Tratando-se de uma média, é preciso não esquecer, ainda assim, que existem casos em que 5% do orçamento é destinado a investimentos decididos pela própria população, o que pode ser considerado razoável.

A característica mais marcante é que, manifestamente, os OP's em Portugal são cada vez mais do tipo deliberativo, o que demonstra a maturidade dos mesmos, constituindo-se como um verdadeiro instrumento de democracia participativa, onde os

cidadãos possuem um real poder de decisão quanto aos investimentos que o poder local deve efetuar, dando-lhes uma voz ativa na vida política dos seus concelhos.

Por outro lado, o que se pode constatar na atualidade é que, enquanto nascem experiências de OP e se verifica um aprofundamento das mesmas, outras são interrompidas ou até deixaram mesmo de se verificar há algum tempo, o que nos leva a concluir que estamos a assistir simultaneamente a necessidades de implementação e a um certo desgaste deste tipo de experiências. No presente trabalho, foram identificadas 20 autarquias a já terem abandonado o OP. Assim, o grande desafio em Portugal deverá ser o de dinamizar e inovar cada vez mais para dar resposta a necessidades e expectativas de cidadãos cada vez mais exigentes para com a administração pública e para que os processos não fiquem estáticos enquanto a sociedade se altera a uma velocidade cada vez maior.

Neste sentido, a questão das redes, a conciliação e convergência de interesses poderá ser um aspeto a ter em conta, uma vez que poderá resultar em mais-valias para todos os atores. Os processos de OP obtêm resultados e soluções ideais a curto prazo, descartando, por vezes, o médio e longo prazo, bem como as soluções adotadas noutros territórios. Ora esta visão de curto prazo e territorial, parece ser um aspeto a melhorar, sendo necessário ter uma visão mais ampla, de longo prazo, bem como ter em conta o que se passa noutros territórios, sobretudo nos vizinhos, uma vez que pode não ser necessário um determinado investimento num determinado território se mesmo ao lado esse investimento já está a ser efetuado e serve os interesses de ambas as populações, tendo de se ter em conta princípios de racionalização e de eficácia, tão importantes nos dias de hoje.

Uma conciliação e convergência de interesses seria de todo vantajosa, na medida em que racionalizaria recursos públicos, já por si escassos e que poderiam ser libertados para outros investimentos. O mesmo se pode dizer de uma visão de longo prazo, pois, um investimento presente, pensado para satisfazer necessidades não apenas presentes mas futuras, implica que não sejam necessários tantos investimentos no futuro, racionalizando recursos. Tudo isto poderá contribuir para um desenvolvimento harmonioso e sustentável das sociedades, mas também dos próprios OP's. Essa interpretação deverá ser mais interiorizada pelos responsáveis políticos mas também pelos próprios cidadãos, principalmente nas suas escolhas nos processos de OP.

Assim, apesar de todos os benefícios que se podem retirar dos OP's, será necessário inovar e que os mesmos sejam revestidos de transparência para que possam ser sustentáveis a longo prazo e para que continuem a cativar e a aproximar cada vez mais a população do poder político, de maneira a constituir-se uma democracia harmoniosa, sob pena dos OP's virem a desaparecer. Espera-se que a evolução desses processos em Portugal, caminhe em direção a uma maior e melhor participação da população quanto ao destino dos dinheiros públicos, dando-lhe maior poder de decisão e mais meios disponíveis para tal, que em democracia, terá certamente muitas vantagens.

### **Limitações da investigação**

Relativamente às limitações / dificuldades da presente investigação convém realçar as dificuldades encontradas na recolha de respostas dos 308 municípios portugueses, tendo-se enviado, em alguns casos, várias vezes o questionário, além de se ter contactado todos os municípios via telefone, o que também contribuiu para significativos atrasos na elaboração da presente dissertação. De maneira a ter informação mais atual possível, foram mencionados no trabalho alguns casos de OP identificados numa fase posterior à análise e tratamento dos dados, pelo que não foram analisados segundo as dimensões do OP.

É de destacar que o presente trabalho se refere à preparação dos orçamentos municipais para o ano de 2013, não podendo portanto, ter sido abordado o tema para o orçamento de 2014, que seria o mais atual. Pelas mesmas razões, não foi tido em conta o resultado das eleições autárquicas de 2013, por não se referir ao período em estudo.

É de notar que o estudo englobou todo o território nacional, pelo que a quantidade e diversidade de informação dificultou a focagem em municípios concretos e em determinados aspetos do OP, tendo-se abordado a situação nacional como um todo e de forma geral. O inquérito corresponde a cerca de 135 páginas tendo em conta o número de perguntas e respetivas respostas obtidas.

## **Perspetivas de investigação futura**

Para um melhor conhecimento da realidade portuguesa sobre o OP poderia colocar-se a possibilidade de alargar o estudo às freguesias do país, uma vez que algumas delas possuem OP, de maneira a caracterizar como aquele instrumento é utilizado naquele nível de governação e detetar semelhanças e diferenças em comparação com os municípios.

De maneira a obter informação mais completa sobre o OP em Portugal, poderia obter-se a opinião direta dos seus principais intervenientes: os cidadãos. Estes permitiriam consolidar muita informação obtida no presente estudo e observar um ponto de vista diferente que com certeza traria um grande contributo para qualquer estudo desse género.

## Bibliografias

Alves, M.L. & Allegretti, G. (2012); “(In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases”; *Journal of Public Deliberation*; Vol. 8; Iss. 2; Article 3.

Akindele, S.T. & Ayeni, O.O. (2012); “Democratic governance and participatory budgeting: A theoretical discourse of the Nigerian experience”; *Global Journal of Human Social Science*; Vol. XII; Iss. XII; Version 1.

Alfaro, C.; Gomez, J.; Lavin, J.M. & Molero, J.J. (2010); “A configurable architecture for e-participatory budgeting support”; *JeDEM* 2(1): 39-45.

Bilhim, S. (2004); “A Governação nas Autarquias Locais”; Sociedade Portuguesa de Inovação (SPI).

Cabannes, Y; (2009); “72 Perguntas Frequentes Sobre Orçamento Participativo”; UN-HABITAT- Projeto Orçamento Participativo Portugal, Lisboa.

Cabannes, Y. & Baieler, S. (2009); “Financiamento Local e Orçamento Participativo”; Documento Base para o Seminário de lançamento da REDE URB-AL N.º 9; Prefeitura de Porto Alegre.

Cabral, N.C. (2013); “A *New Public Governance* e a Inovação Social: Sua Relevância no Plano da Provisão de Serviços Públicos e o seu Significado na Emergência de um Novo Paradigma de Políticas Públicas”; *RIDB*; Ano 2; nº 4.

Carvalho, J.; Fernandes, M.J. & Camões, P. Jorge, S. (2013); “Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2011 e 2012”

Chevalier, J. & Loschak, D. (1982); “A racionalidade jurídica e racionalidade do Management na Administração Francesa”; *Revue Française d'Administration*; N.º 24.

Conselho das Finanças Públicas (2012); “Estratégia orçamental para Portugal 2012-2016”; Relatório nº 1.

*Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional*. [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)

Curado, J.M. (2005); “Estruturas de Governação”; CDN2006; Instituto de Defesa Nacional; Porto.

Dias, N.M.S. (2006); “O orçamento participativo como novo experimentalismo democrático- O caso do Município de Guaraciaba/SC (Brasil)”; Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento; Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa; Departamento de Sociologia.

Dias, N. (2008a); “ Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política”; Associação In Loco.

Dias, N. (2008b); “ Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo”; e-cadernos CES.

Dias, N. (2009); Atas de Lisboa – III Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo 19 a 20 de Junho de 2009; Projeto Orçamento Participativo Portugal.

Dias, N. (2012); “ Uma Década de Orçamentos Participativos em Portugal: Números, Modelos e Trajetórias”; I Encontro Ibérico de Orçamentos Participativos; Odemira.

Direção Geral do Orçamento & Ministério das Finanças (2008); “Relatório da OCDE – Avaliação do processo orçamental em Portugal”. Adaptado de: Curristine, T.; Park, C. & Emery, A. (2008); “*Budgeting in Portugal*”; OECD; Journal on Budgeting: Vol. 2008, Issue 3.

Egbide, B. & Agbude, G. (2012); “*Good budgeting and good governance: a comparative discourse*”; The Public Administration and Social Policies Review; nº2 (9).

Ferlie, E.; Asbuner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1999); “ A nova administração pública em acção”; Editora UNB; Brasília.

Franco, A.S. (1992); “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra.

Giauque, D. (2003); “*New Public Management and Organizational Regulation: The liberal Bureaucracy*”; *International Review of Administrative Sciences*; Vol.69; N. ° 4; pp. 567-592.

Hood, C., (1991); “A Public Management for All Seasons?”; *Public Administration*; Vol.69,3-19 Spring.

Guyomarch, A. (1999); “*'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration*”, *Public Administration*, Vol. 77; Nº 1; pp. 171-193.

*International Budget Partnership* (IBP) (2013); “Pesquisa do orçamento aberto 2012. Orçamentos abertos transformam vidas”.

Jones, L. R. & Thompson, F. (2000); “Um modelo para a nova gerência pública”; *Revista do Serviço Público*, Vol. 51, Nº 1; pp. 41-80.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2001); “ Governança Europeia - Um Livro Branco”; COM (2001) 428 final.

Keynes, J. M. (1936); “*The General Theory of Employment, Interest, and Money*” London: Macmillan.

Loureiro, J.; Pina, A.; Catarino, J.; Rodrigues, P.; Barreiros, F.; Fernandes, V. & Anderson, B. (2007); “Orçamentação por programas- Relatório intercalar da Comissão

para a Orçamentação por Programas nomeada pelo despacho nº 3858-A/2007 de Sua Ex<sup>a</sup>, o Ministro das Finanças e da Administração Pública”;

Lourenço, R.P.; Jorge, S. & Sá, P.M. (2012); “Transparência nas câmaras municipais portuguesas: informação divulgada nos sítios da Região Centro”; Portugal.

Luchmann, L.H.H. (2002); “A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade”; Cadernos de Pesquisa, nº 33; 1677-7166.

Madureira, C. & Rodrigues, M. (2006); “A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”; Comportamento Organizacional e Gestão; Vol.12; Nº 2; pp. 153-171.

Magalhães, P. (2009); “A qualidade da democracia em Portugal: A perspetiva dos cidadãos”; Relatório inicial de um estudo promovido pela SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus.

Moreira, J.M. & Azevedo, A.A. (2009); “Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública”; Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública; Vol. VII; Nº 11; pp. 11-36; Universidad Central de Chile.

Neto, A.C. (1997); “ Democracia: velhas e novas controvérsias”; Estudos de Psicologia 2 (2); pp. 287- 312.

Nunes, J. A.; Matias, M.; Matos, A.R. & Neves, D. (2008); “VI Congresso português de sociologia – Mundos sociais: Saberes e práticas”; Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; Série nº 535.

Oliveira, A.; Barbosa, J.; Marques, P.& Pinto, R.G. (2012); “Evolução Histórica dos Sistemas de Controlo de Gestão Período de 1950-1980”.

Pagaza, I.P. (2000); “La Globalización y la Reforma a las Administraciones Públicas”; Revista Iberoamericana de Administración Pública, N.º 5; pp. 41-54.

Parigi, V. K.; Geeta, P. & Kailasam, R. (2004); “Ushering in transparency for good governance”; Centre for Good Governance; Hyderabad.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (1998); “ Relatório do Desenvolvimento Humano 2002. Aprofundar a Democracia num mundo fragmentado”; Mensagem; Lisboa.

Reh fuss, S. (1991); “*A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors*”; *Public Administration Quarterly*; Vol 15; N.º 2; pp. 239-252.

Renzio, P.; Gomez, P. & Sheppard, J. (2009); “*Budget transparency and development in resource – dependent countries*”; Blackwell Publishing Ltd.; UNESCO.

Ribeiro, C.I.P.(2007); “A Democracia em Jean-Jacques Rousseau”; Dissertação de Mestrado; Universidade do Minho – Instituto de Letras e Ciências Humanas; Portugal.

Robinson, M. & Brumby, J. (2005); “*Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*”; International Monetary Fund; IMF Working Paper.

Rocha, J.A.O. (2001); “*Gestão Pública e Modernização Administrativa*”; Instituto Nacional de Administração (INA); Oeiras.

Santos, B.S. (1998); “*Participatory budgeting in Porto Alegre: Towards a redistributive democracy*”; Politics & Society; Vol.26; Copyright Sage Publications; Stoneham.

Santos, B.S. (2002); “*Democracia e Participação: O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*”; Porto Edição Afrontamento.

Santos, B.S. (2003); “*Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*”; Porto: Edição Afrontamento.

Salgado, V.M.S. (2009); “*Orçamentação por programas e a boa gestão*”; Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas; ISCTE- IUL; Lisboa.

Schumpeter, J.A. (1943); “*Capitalism, Socialism & Democracy*”; Routledge.

Sintomer, Y. (2008); “*Participatory Budgeting: an innovative experiment*”; *International Workshop “Building citizen centred policies and services”* OECD; Ljubljana; Slovenia.

Sousa, M.J. & Batista, C.S.; (2011); “*Como Fazer Investigação, Dissertação, Tese e Relatórios – Segundo Bolonha; PASTOR*;

Tomás, G. (2008); “*VI Congresso português de sociologia- Mundos sociais: saberes e práticas*”; Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; Universidade Nova de Lisboa; N° série 477.

Tristão, G. (2002); “*Transparência na Administração Pública*”; VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa; Portugal.

Warrington, E. (1997); “*Tree Vies of “the New Public Administration”*”; *Public Administration and Development*; Vol.17; pp. 3 – 12.

Zambujal, M.; “*Orçamentos Participativos dão voz e poder aos Cidadãos*”; *Jornal Sénior*; Edição Quinzenal; n°9; Agosto de 2013.

## Anexos

<b>1. Identificação</b>	<b>1.1 Distrito</b>	<b>População residente 2012 (N.º)</b>	<b>População que pode participar no OP</b>	<b>Partido vencedor eleições autárquicas 2009</b>	<b>2. Esta Autarquia tem atualmente um processo de OP implementado?</b>	<b>2.1.Pretende implementar/continuar a implementar o OP no futuro?</b>
São João da Madeira	Aveiro				Não	Não
Águeda	Aveiro				Não	Sim
Aguiar da Beira	Guarda				Não	Não
Amadora	Lisboa	175.685	149.543	PS	Sim	Sim
Amarante	Porto				Não	Sim
Amares	Braga				Não	Não
Aveiro	Aveiro	77.884	66.514	PPD/PSD.CDS-PP	Sim	Sim
Baião	Porto				Não	Sim
Bombarral	Leiria				Não	Sim
Cabeceiras de Basto	Braga	16.590	16.590	PS	Sim	Sim
Cadaval	Lisboa				Não	Sim
Calheta	R. A. dos Açores				Não	Não
Câmara de Lobos	R. A. da Madeira				Não	Não
Carregal do Sal	Viseu				Não	Não

Cascais	Lisboa	208.123	173.278	PPD/PSD.CDS-PP	Sim	Sim
Castelo de Vide	Portalegre				Não	Sim
Castro Daire	Viseu				Não	Não
Castro Marim	Faro				Não	Não
Constância	Santarém				Não	Sim
Cuba	Beja				Não	Sim
Estarreja	Aveiro				Não	Sim
Estremoz	Évora				Não	Não
Fafe	Braga				Não	Sim
Felgueiras	Porto				Não	Sim
Ferreira do Zêzere	Santarém				Não	Não
Figueira da Foz	Coimbra				Não	Sim
Figueiró dos Vinhos	Leiria				Não	Sim
Gouveia	Guarda				Não	Não
Idanha-a-Nova	Castelo Branco				Não	Não
Ílhavo	Aveiro				Não	Não
Lajes das Flores	R. A. dos Açores				Não	Não

Lamego	Viseu				Não	Sim
Lisboa	Lisboa	530.847	459.454	PS	Sim	Sim
Machico	R. A. da Madeira				Não	Não
Maia	Porto				Não	Sim
Marvão	Portalegre				Não	Não
Mesão Frio	Vila Real				Não	Não
Mogadouro	Bragança				Não	Não
Moita	Setúbal				Não	Não
Montijo	Setúbal				Não	Não
Oliveira de Azeméis	Aveiro				Não	Sim
Município	Portalegre				Não	Sim
Óbidos	Leiria				Não	Sim
Odemira	Beja	25.923	22.664	PS	Sim	Sim
Odivelas	Lisboa	147.881	147.881	PS	Sim	Sim
Oliveira do Bairro	Aveiro				Não	Não
Oliveira do Bairro	Aveiro				Não	Não
Ourém	Santarém				Não	Não

Palmela	Setúbal				Não	Sim
Porto	Porto				Não	Sim
Ribeira Grande	R. A. dos Açores				Não	Sim
Rio Maior	Santarém				Não	Sim
S. João da Pesqueira	Viseu				Não	Sim
S. Pedro do Sul	Viseu				Não	Sim
Santa Comba Dão	Viseu				Não	Sim
Santa Marta de Penaguião	Vila Real				Não	Não
Santiago do Cacém	Setúbal				Não	Sim
São Vicente	R. A. da Madeira				Não	Sim
Serpa	Beja				Não	Sim
Sever do Vouga	Aveiro				Não	Não
Tarouca	Viseu				Não	Não
Tavira	Faro	25.807	25.807	PS	Sim	Sim
Terras de Bouro	Braga				Não	Não
Trofa	Porto	38.843	9.620	PS	Sim	Sim
Valongo	Porto				Não	Sim

Valpaços	Vila Real				Não	Não
Vendas Novas	Évora				Não	Não
Vila do Bispo	Faro	5.231	5.231	PS	Sim	Sim
Vila Franca de Xira	Lisboa	138.426	114.964	PS	Sim	Sim
Vila Nova de Gaia	Porto				Não	Não
Vila Nova de Paiva	Viseu				Não	Não
Vila Nova de Poiares	Coimbra				Não	Não
Vila Velha de Ródão	Castelo Branco				Não	Não
Vinhais	Bragança				Não	Não
Vizela	Braga				Não	Não
Vouzela	Viseu				Não	Sim
Bragança	Bragança				Não	
Caldas da Rainha	Leiria	51.792	44.306	PPD/PSD	Sim	
Campo Maior	Portalegre	8.409	8.409	PS	Sim	
Castro Verde	Beja				Não	
Celorico da Beira	Guarda	7.560	7.560	PS	Sim	
Condeixa-a-Nova	Coimbra	17.277	14.538	PS	Sim	

Grândola	Setúbal	14.935	13.043	PS	Sim	Sim
Matosinhos	Porto	175.595	175.595	PS	Sim	
Mértola	Beja				Não	
Monção					Não	
Alvito	Beja				Não	
Batalha	Leiria	15.823	15.823	PPD/PSD	Sim	Sim
Beja	Beja	35.468	35.468	PS	Sim	
Alcochete	Setúbal				Não	
Aljezur	Faro				Não	
Almodôvar	Beja				Não	
Angra do Heroísmo	R. A. dos Açores	35.250	35.250	PS	Sim	
Braga	Braga				Não	
Guimarães	Braga	157.631	133.781	PS	Sim	
Madalena	R. A. dos Açores	6.041	6.041	PPD/PSD	Sim	
Aljustrel	Beja	9.089	8.041	PS	Sim	
Portimão	Faro	55.237	45.878	PS	Sim	

S. Brás Alportel	Faro	10.555	10.555	PS	Sim	
Boticas	Vila Real	5.643	5.643	PPD/PSD	Sim	Sim
Vila Nova de Famalicão	Braga	134.090	8.098	PPD/PSD.CDS-PP	Sim	
Vila Nova de Cerveira	Viana do Castelo	9.203	9.203	PS	Sim	Sim
Vila Verde	Braga				Não	
Abrantes	Santarém				Não	
Cartaxo	Santarém				Não	
Mirandela	Bragança				Não	
Valença	Viana do Castelo	13.989	13.989	PPD/PSD	Sim	
Oeiras	Lisboa	172.793	145.644	INDEPENDENTE	Sim	Sim
Lousã	Coimbra	17.494	5.172	PS	Sim	Sim
Sesimbra	Setúbal	50.092		PCP-PEV	Sim	
Vieira do Minho	Braga	12.810		PS	Sim	
Oliveira do Hospital	Coimbra	20.621	4.454	PS	Sim	
Corvo					Não	
Silves					Não	

Faro					Não	
Barreiro					Não	
Póvoa de Varzim					Não	
Estarreja					Não	
<b>1. Identificação</b>	<b>2.2. Tem Planeamento/Plano Estratégico implementado?</b>	<b>Se sim, em que anos o Planeamento/Plano Estratégico esteve implementado?</b>	<b>2.3. Já teve algum processo de OP implementado anteriormente?</b>	<b>Se sim, em que anos esteve implementado?</b>	<b>2.4. Como surgiu o OP?</b>	<b>3. Como é efetuada a divulgação do OP?</b>
São João da Madeira	Não		Não			
Águeda	Não		Não			
Aguiar da Beira	Não		Não			
Amadora	Sim		Sim	2011 e 2012	Maioritariamente por vontade política	Site do Município
Amarante	Não		Não			
Amares	Não		Não			
Aveiro	Sim	2011-2013	Não		Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, Site do Município, Rádio local, TV, Tarjas
Baião	Sim		Não			

Bombarral	Não		Não			
Cabeceiras de Basto	Sim	2009	Não		Maioritariamente por vontade política	Jornal(ais) local(ais) ou revistas, <i>Site</i> do Município, Rádio local, facebook
Cadaval	Sim		Não			
Calheta	Não		Não			
Câmara de Lobos	Não		Não			
Carregal do Sal	Não		Não			
Cascais	Sim		Sim	2011; 2012	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, <i>Site</i> do Município, Ações de divulgação de rua
Castelo de Vide	Não		Não			
Castro Daire	Sim		Não			
Castro Marim	Não		Não			
Constância	Não		Não			
Cuba	Não		Não			
Estarreja	Sim	Desde 2005	Não			
Estremoz	Sim	3 anos	Não			
Fafe	Não		Não			

Felgueiras	Não		Não			
Ferreira do Zêzere	Sim		Não			
Figueira da Foz	Sim		Não			
Figueiró dos Vinhos	Sim	A decorrer desde 2011	Não			
Gouveia	Não		Não			
Idanha-a-Nova	Sim	2002 - 2013	Não			
Ilhavo	Não		Não			
Lajes das Flores	Não		Não			
Lamego	Não		Não			
Lisboa	Sim	Desde 2007	Sim	Desde 2008	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, <i>Site</i> do Município
Machico	Não		Não			
Maia	Sim	2001-2013	Não			
Marvão	Não		Sim	2010	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos
Mesão Frio	Não		Não			
Mogadouro	Não		Não			

Moita	Sim	Desde 1982 - PDM	Não			
Montijo	Sim	Desde 2000.	Não			
Oliveira de Azeméis	Sim	Desde 2006 que o MOA tem uma metodologia de plano estratégico ligado ao controlo de gestão ligado à gestão por objetivos.	Não			
Município	Não		Não			
Óbidos	Sim		Não			
Odemira	Sim		Sim		Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, Carta enviada aos munícipes , <i>Site</i> do Município
Odivelas	Não		Sim	2009 e 2010	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, Carta enviada aos munícipes , <i>Site</i> do Município, Transportes Públicos
Oliveira do Bairro	Não		Não			
Ourém	Não		Não			
Palmela	Sim		Sim	2002 a 2008		

Porto	Sim	Desde 2006	Não			
Ribeira Grande	Não		Não			
Rio Maior	Não		Não			
S. João da Pesqueira	Não		Não			
S. Pedro do Sul	Não		Não			
Santa Comba Dão	Não		Não			
Santa Marta De Penaguião	Não		Não			
Santiago do Cacém	Não		Sim			
São Vicente	Sim	2009/2013	Não			
Serpa	Sim	O PE foi aprovado em 2010 e continua a decorrer	Sim	2003, 2004, 2008	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, Carta enviada aos munícipes, <i>Site</i> do Município, Rádio local
Sever do Vouga	Não		Não			
Tarouca	Não		Não			
Tavira	Sim	Desde 2015	Sim	2012	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, <i>Site</i> do Município, Redes Sociais

Terras de Bouro	Não		Não			
Trofa	Não		Sim	2010-2011; 2011-2012	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, <i>Site</i> do Município, Facebook; reuniões presenciais
Valongo	Não		Não			
Valpaços	Não		Não			
Vendas Novas	Sim	Desde ano 2000	Não			
Vila do Bispo	Não		Não		Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, <i>Site</i> do Município
Vila Franca de Xira	Sim	2003	Sim	2011/12, 2012/13 e 2013/14	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, <i>Site</i> do Município, Redes sociais / <i>emails</i>
Vila Nova de Gaia	Não		Não			
Vila Nova de Paiva	Não		Não			
Vila Nova de Poiares	Não		Não			
Vila Velha de Ródão	Sim	2004	Não			
Vinhais	Não		Não			
Vizela	Sim		Não			

Vouzela	Não		Não			
Bragança						
Caldas da Rainha			Não		Maioritariamente por vontade política	
Campo Maior			Sim	2011,2012 e 2013		
Castro Verde						
Celorico da Beira						<i>Site</i> do Município
Condeixa-a-Nova			Sim	2012		<i>Site</i> do Município
Grândola	Sim	2012 e 2013	Sim	2012	Maioritariamente por vontade política	<i>Site</i> do Município
Matosinhos			Não			Brochuras, <i>site</i> do município, questionário enviado
Mértola						
Monção						
Alvito						
Batalha	Sim	Todos	Sim	2009, 2010 e 2011	Maioritariamente por vontade política	Jornais locais ou revistas; <i>site</i> do município

Beja			Sim	2007, 2012	Maioritariamente por vontade política	<i>Site da camara e facebook</i>
Alcochete						
Aljezur						
Almodôvar						
Angra do Heroísmo			Sim	2012		
Braga						
Guimarães						<i>Site do município</i>
Madalena			Não			
Aljustrel			Sim	Desde 2010		<i>Site do município</i>
Portimão			Sim	2012/2013		<i>Site do município, reuniões freguesias do concelho</i>
S. Brás Alportel			Sim	Desde 2006		
Boticas			Sim	2008, 2009, 2010, 2011 e 2012	Maioritariamente por vontade política	<i>Site do município, SMS</i>
Vila Nova de Famalicão			Não			<i>Site município</i>

Vila Nova de Cerveira	Não		Não		Maioritariamente por vontade política	<i>Site</i> do município
Vila Verde			Sim	2010/2011		
Abrantes						
Cartaxo						
Mirandela						
Valença			Não			<i>Site</i> do município, reuniões freguesias do concelho
Oeiras	Sim	Desde 2008	Sim	2012/13	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, <i>Site</i> do Município
Lousã	Sim		Sim	2012	Maioritariamente por vontade política	Cartazes/Panfletos, Jornal(ais) local(ais) ou revistas, <i>Site</i> do Município
Sesimbra			Sim	Desde 2007		
Vieira do Minho						
Oliveira do Hospital						
Corvo						

Silves						
Faro						
Barreiro						
Póvoa de Varzim						
Estarreja						

<b>1. Identificação</b>	<b>4. O Município reserva parte específica do seu orçamento para ser discutido no processo de OP?</b>	<b>4.1. Se sim, a discussão refere-se a que parte do orçamento?</b>	<b>4.2. Se sim, que tipo de receitas e/ou despesas se discutem?</b>	<b>4.3. Caso tenha escolhido "despesas" na pergunta 4.1., quanto representa a parte colocada a discussão, em €, no processo de OP para o ano de 2013?</b>	<b>4.4. Quanto representa, essa parte, em % do orçamento total do Município para o ano de 2013?</b>	<b>5. De que forma é efetuada a participação dos munícipes no OP?</b>
São João da Madeira						
Águeda	Não					
Aguiar da Beira	Não					
Amadora	Sim	Despesas	Capital	1 Milhão (repartidos pelos anos de 2013 e 2014)	1	Individualmente
Amarante						
Amares	Não					

Aveiro	Sim	Despesas	Capital	25. 0000	0,77	Individualmente
Baião						
Bombarral						
Cabeceiras de Basto	Não					Individualmente
Cadaval	Não					
Calheta						
Câmara de Lobos						
Carregal do Sal						
Cascais	Sim	Despesas	Capital	2,5 Milhões		Individualmente
Castelo de Vide						
Castro Daire						
Castro Marim						
Constância						
Cuba						
Estarreja	Não					
Estremoz						
Fafe						

Felgueiras						
Ferreira do Zêzere						
Figueira da Foz						
Figueiró dos Vinhos						
Gouveia						
Idanha-a-Nova						
Ilhavo						
Lajes das Flores						
Lamego						
Lisboa	Sim	2,5 Milhões	Capital	2,5 Milhões	5	Individualmente
Machico						
Maia						
Marvão	Não					Por representação (associações de bairros, de moradores, p. e., entre outros)
Mesão Frio						
Mogadouro						
Moita						

Montijo						
Oliveira de Azeméis						
Município						
Óbidos						
Odemira	Sim	Despesas	Capital	50.0000	5	Individualmente, Por representação (associações de bairros, de moradores, p.e., entre outros)
Odivelas	Sim	Despesas	Capital	750.000	1	Individualmente
Oliveira do Bairro						
Ourém	Não					
Palmela						
Porto						
Ribeira Grande						
Rio Maior						
S. João da Pesqueira						
S. Pedro do Sul						
Santa Comba Dão						
Santa Marta De Penaguão						

Santiago do Cacém						
São Vicente						
Serpa	Não					Individualmente
Sever do Vouga						
Tarouca						
Tavira	Sim	Despesas	Capital	10.000	Menos de 1%	Individualmente
Terras de Bouro						
Trofa	Sim	Despesas	Capital	25.000	1	Individualmente, Por representação (associações de bairros, de moradores, p.e., entre outros)
Valongo						
Valpaços						
Vendas Novas						
Vila do Bispo	Sim	Despesas	Correntes, Capital	500.000	3	Individualmente
Vila Franca de Xira	Sim	Despesas	Capital	1.000.000		Individualmente
Vila Nova de Gaia						
Vila Nova de Paiva	Não					
Vila Nova de Poiares						

Vila Velha de Ródão						
Vinhais	Não					
Vizela						
Vouzela						
Bragança						
Caldas da Rainha	Sim	Despesas		150.000	Cerca de 0,4%	
Campo Maior	Não					
Castro Verde						
Celorico da Beira	Não					
Condeixa-a-Nova	Sim	Despesas		250.000 (125.000€ para OP Jovem e outros 125.000€ para o OP Geral)	Cerca de 1,7%	
Grândola	Sim	Despesas		250.000	Cerca de 1%	Individualmente, Por representação (associações de bairros, de moradores, p. e., entre outros)
Matosinhos	Não					Individualmente
Mértola						

Monção						
Alvito						
Batalha	Não					Individualmente
Beja	Não					Individualmente
Alcochete						
Aljezur						
Almodôvar						
Angra do Heroísmo	Não					
Braga						
Guimarães	Sim	Despesa		1.000.000: 500.000€ (ação e intervenção social), 250.000€ (cultura e turismo) e 250.000€ para desporto	Cerca de 0,94	
Madalena	Não					
Aljustrel	Sim	Despesa	Capital	125.000	1,5	Individualmente
Portimão	Sim	Despesa		1.000.000 (num valor máximo de 200.000€ por projeto e que não ultrapasse os 2 anos)	0,50	Individualmente, Por representação (associações)

						de bairros, de moradores, p. e., entre outros)
S. Brás Alportel	Sim	Despesa	Capital	555.000 (separado em várias áreas)		
Boticas	Não					Individualmente
Vila Nova de Famalicão	Sim	Despesa		5.000	0,01	Individualmente
Vila Nova de Cerveira	Sim	Despesas	Capital	150.000 (fase projeto)	1	Individualmente
Vila Verde						
Abrantes						
Cartaxo						
Mirandela						
Valença	Não					
Oeiras	Não, não há limites, basta que as propostas sejam boas, inovadoras e que contribuam para o desenvolvimento sustentável do concelho e exequíveis			355.000	0,26	Individualmente
Lousã	Sim	Despesas	Capital	5.000	0,27	Individualmente, Por representação (associações

						de bairros, de moradores, p.e., entre outros)
Sesimbra	Não					
Vieira do Minho	Não					
Oliveira do Hospital (OPJ)	Sim	Despesas		50.000	0,20	Individualmente / Por representação (associações de bairros, de moradores, p. e., entre outros)
Corvo						
Silves						
Faro						
Barreiro						
Póvoa de Varzim						
Estarreja						

<b>1. Identificação</b>	<b>6. Quais os meios disponíveis para a participação dos munícipes no processo de OP?</b>	<b>7. O Município realiza Assembleias/Sessões de OP destinadas a um público específico?</b>	<b>7.1. Se sim, a quem são dirigidos estes mecanismos?</b>	<b>8. Quantos munícipes, aproximadamente, participaram no OP para a preparação do Orçamento 2013?</b>	<b>8.1. Indique, aproximadamente, o grau de participação dos munícipes, em %, no processo de OP para a preparação do orçamento para 2013, em termos de sexo:</b>	<b>Homens (%)</b>	<b>Mulheres (%)</b>
São João da Madeira							
Águeda							
Aguiar da Beira		Não					
Amadora	Questionários <i>online</i>	Não		612		52	48
Amarante							
Amares		Não					
Aveiro	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i>	Não					
Baião							
Bombarral							
Cabeceiras de Basto	Questionários <i>online</i>	Não		Cerca de 10		8	2
Cadaval		Não					
Calheta							

Câmara de Lobos							
Carregal do Sal							
Cascais	Reuniões/Assembleias presenciais	Não		395		45,7	53,7
Castelo de Vide							
Castro Daire							
Castro Marim							
Constância							
Cuba							
Estarreja							
Estremoz							
Fafe							
Felgueiras							
Ferreira do Zêzere							
Figueira da Foz							
Figueiró dos Vinhos							
Gouveia							
Idanha-a-Nova							

Ílhavo							
Lajes das Flores							
Lamego							
Lisboa	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i>	Sim	Crianças e Jovens, Idosos, Mulheres, Imigrantes, Incapacitados	30.000		52	44
Machico							
Maia							
Marvão	Reuniões/Assembleias presenciais	Não		0			
Mesão Frio							
Mogadouro							
Moita							
Montijo							
Oliveira de Azeméis							
Município							
Óbidos							

Odemira	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários em papel, Questionários <i>online</i>	Não		3.469			
Odivelas	Questionários em papel, Questionários <i>online</i> , Fóruns de discussão pública	Não		776 Participações com um total de 1.384 propostas apresentadas		39	43
Oliveira do Bairro							
Ourém							
Palmela							
Porto							
Ribeira Grande							
Rio Maior							
S. João da Pesqueira							
S. Pedro do Sul							
Santa Comba Dão							
Santa Marta De Penaguão							
Santiago do Cacém							
São Vicente							

Serpa	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários em papel						
Sever do Vouga							
Tarouca							
Tavira	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários em papel, Questionários <i>online</i>	Sim	Crianças e Jovens, Setoriais	921		49	51
Terras de Bouro							
Trofa	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i> , Assembleia Municipal Jovem	Sim	Crianças e Jovens	600 Jovens	35 % (225 jovens)	45	55
Valongo							
Valpaços							
Vendas Novas							
Vila do Bispo	Reuniões/Assembleias presenciais	Sim	Crianças e Jovens, Idosos, Mulheres	30	60	40	60
Vila Franca de Xira	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários em papel,	Não		813		57,07	42,93

	Questionários <i>online</i> , SMS						
Vila Nova de Gaia							
Vila Nova de Paiva		Não					
Vila Nova de Poiares							
Vila Velha de Ródão							
Vinhais		Não					
Vizela							
Vouzela							
Bragança							
Caldas da Rainha	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i>	Não		70			
Campo Maior		Não					
Castro Verde							
Celorico da Beira	Questionários em papel, Questionários <i>online</i>	Não					
Condeixa-a-Nova	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i>	Sim	Jovens, entre os 16 e 35 anos				

Grândola	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i>	Não					
Matosinhos	Questionários em papel./Questionários <i>online</i> ./ Presidente deslocou-se nas freguesias para falar com as pessoas/associações e recolher opiniões.	Não		1.500			
Mértola							
Monção							
Alvito							
Batalha	Questionários <i>online</i> ; Reuniões/Assembleias presenciais	Não		30		80	20
Beja	Reuniões/Assembleias presenciais nas freguesias, Questionários <i>online</i> e em papel, redes sociais	Não					
Alcochete							
Aljezur							

Almodôvar							
Angra do Heroísmo		Não		16			
Braga							
Guimarães	Reuniões/Assembleias presenciais, questionário <i>online</i>	Não	3.969				
Madalena		Não		6			
Aljustrel	Reuniões/Assembleias presenciais nas várias freguesias/ Questionário <i>online</i> / via internet	Não		146		60	40
Portimão	Reuniões/Assembleias presenciais, questionário <i>online</i>	Não					
S. Brás Alportel	Questionário <i>online</i> e em papel	Não					
Boticas	Reuniões/Assembleias presenciais/ Questionário <i>online</i>	Não					
Vila Nova de Famalicão	Questionário <i>online</i>	Sim	Jovens entre 15 e 20 anos				
Vila Nova de Cerveira	Questionários <i>online</i>	Não		200	3		

Vila Verde							
Abrantes							
Cartaxo							
Mirandela							
Valença	Reuniões/Assembleias presenciais	Não					
Oeiras	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i>	Não		2.600	93 Respostas nas Assembleias Participativas	50	50
Lousã	Reuniões/Assembleias presenciais, Sessões de Esclarecimento	Sim	Crianças e Jovens, dos 13 aos 35 anos				
Sesimbra	Reuniões/Assembleias presenciais	Não					
Vieira do Minho	Reuniões/Assembleias presenciais	Não					
Oliveira do Hospital	Reuniões/Assembleias presenciais, Questionários <i>online</i>	Sim	Jovens entre os 16 e 35 anos				
Corvo							
Silves							

Faro							
Barreiro							
Póvoa de Varzim							
Estarreja							

<b>1. Identificação</b>	<b>8.2. Indique, aproximadamente, o grau de participação dos munícipes, em %, no processo de OP para a preparação do orçamento para 2013, em termos de faixa etária:</b>	<b>&lt;18 Anos (%)</b>	<b>18-30 Anos (%)</b>	<b>31-64 Anos (%)</b>	<b>&gt;65 Anos (%)</b>
São João da Madeira					
Águeda					
Aguiar da Beira					
Amadora					
Amarante					
Amares					
Aveiro					

Baião					
Bombarral					
Cabeceiras de Basto		0	2	7	1
Cadaval					
Calheta					
Câmara de Lobos					
Carregal do Sal					
Cascais		2,1	10,5	56,9	25,1
Castelo de Vide					
Castro Daire					
Castro Marim					
Constância					
Cuba					
Estarreja					
Estremoz					
Fafe					
Felgueiras					

Ferreira do Zêzere					
Figueira da Foz					
Figueiró dos Vinhos					
Gouveia					
Idanha-a-Nova					
Ílhavo					
Lajes das Flores					
Lamego					
Lisboa		0	8	87	5
Machico					
Maia					
Marvão					
Mesão Frio					
Mogadouro					
Moita					
Montijo					
Oliveira de Azeméis					

Município					
Óbidos					
Odemira					
Odivelas		10	21	24	19
Oliveira do Bairro					
Ourém					
Palmela					
Porto					
Ribeira Grande					
Rio Maior					
S. João da Pesqueira					
S. Pedro do Sul					
Santa Comba Dão					
Santa Marta De Penaguião					
Santiago do Cacém					
São Vicente					
Serpa					

Sever do Vouga					
Tarouca					
Tavira		11	22	33	19
Terras de Bouro					
Trofa		65	35		
Valongo					
Valpaços					
Vendas Novas					
Vila do Bispo		10	25	30	35
Vila Franca de Xira			26,32	60,02	13,65
Vila Nova de Gaia					
Vila Nova de Paiva					
Vila Nova de Poiares					
Vila Velha de Ródão					
Vinhais					
Vizela					
Vouzela					

Bragança					
Caldas da Rainha					
Campo Maior					
Castro Verde					
Celorico da Beira					
Condeixa-a-Nova					
Grândola					
Matosinhos					
Mértola					
Monção					
Alvito					
Batalha					
Beja					
Alcochete					
Aljezur					
Almodôvar					

Angra do Heroísmo					
Braga					
Guimarães					
Madalena					
Aljustrel					
Portimão					
S. Brás Alportel					
Boticas					
Vila Nova de Famalicão					
Vila Nova de Cerveira					
Vila Verde					
Abrantes					
Cartaxo					
Mirandela					
Valença					
Oeiras					

Lousã					
Sesimbra					
Vieira do Minho					
Oliveira do Hospital (OPJ)					
Corvo					
Silves					
Faro					
Barreiro					
Póvoa de Varzim					
Estarreja					

1. Identificação	8.3. Indique, aproximadamente, para cada habilitação, o grau de presença dos munícipes, expresso em %, no OP para a preparação do orçamento para 2013 do seu Município:	4.º Ano ou Inferior (%)	6.º Ano (%)	9.º Ano (%)	12.º Ano (%)	Licenciatura (%)	Mestrado (%)	Doutoramento/ Pós Doutoramento (%)
São João da Madeira								
Águeda								
Aguiar da Beira								
Amadora								
Amarante								
Amares								
Aveiro								
Baião								
Bombarral								
Cabeceiras de Basto		1	2	1	5	1	0	0
Cadaval								
Calheta								
Câmara de Lobos								

Carregal do Sal								
Cascais		3,5	3,7	3,7	27,3	47,1	10,4	1,6
Castelo de Vide								
Castro Daire								
Castro Marim								
Constância								
Cuba								
Estarreja								
Estremoz								
Fafe								
Felgueiras								
Ferreira do Zêzere								
Figueira da Foz								
Figueiró dos Vinhos								
Gouveia								
Idanha-a-Nova								
Ílhavo								

Lajes das Flores								
Lamego								
Lisboa	4	3	3	12	50	22	6	
Machico								
Maia								
Marvão								
Mesão Frio								
Mogadouro								
Moita								
Montijo								
Oliveira de Azeméis								
Município								
Óbidos								
Odemira								
Odivelas	7	8	18	30	24	4	1	
Oliveira do Bairro								
Ourém								

Palmela								
Porto								
Ribeira Grande								
Rio Maior								
S. João da Pesqueira								
S. Pedro do Sul								
Santa Comba Dão								
Santa Marta De Penaguião								
Santiago do Cacém								
São Vicente								
Serpa								
Sever do Vouga								
Tarouca								
Tavira		15	10	30	30	13	2	1
Terras de Bouro								
Trofa			10	35	25	20	5	5
Valongo								

Valpaços								
Vendas Novas								
Vila do Bispo		75	10	5	5	5		
Vila Franca de Xira								
Vila Nova de Gaia								
Vila Nova de Paiva								
Vila Nova de Poiares								
Vila Velha de Ródão								
Vinhais								
Vizela								
Vouzela								
Bragança								
Caldas da Rainha								
Campo Maior								
Castro Verde								
Celorico da Beira								
Condeixa-a-Nova								

Grândola								
Matosinhos								
Mértola								
Monção								
Alvito								
Batalha								
Beja								
Alcochete								
Aljezur								
Almodôvar								
Angra do Heroísmo								
Braga								
Guimarães								
Madalena								
Aljustrel		10	1	15	30,7	36,4	5	1
Portimão								

S. Brás Alportel								
Boticas								
Vila Nova de Famalicão								
Vila Nova de Cerveira								
Vila Verde								
Abrantes								
Cartaxo								
Mirandela								
Valença								
Oeiras		2	2	3	23	48	18	3
Lousã								
Sesimbra								
Vieira do Minho								
Oliveira do Hospital								
Corvo								
Silves								

Faro								
Barreiro								
Póvoa de Varzim								
Estarreja								

1. Identificação	9. Onde se encontra afeto internamente o processo de OP?	10. Foi criada uma entidade própria para a criação / desenvolvimento do OP?	Se sim, qual(ais)?	11. Existem regras que regulam ou orientam o processo de OP?	11.1. Se sim, encontram-se disponíveis para consulta?	11.2. Se sim, onde?	11.3. Se respondeu "sim" à pergunta 11 caracteriza essas regras como:
São João da Madeira							
Águeda							
Aguiar da Beira				Não			
Amadora	Departamento de Finanças	Não		Sim	Sim	Página <i>online</i> do OP Amadora	Orientadoras/ Consultivas
Amarante							
Amares							

Aveiro	Gabinete de Apoio à Presidência	Sim	Conselho	Sim	Sim	<i>Site da autarquia, BIM</i>	Vinculativas
Baião							
Bombarral							
Cabeceiras de Basto	Divisão Administrativa, Financeira, Económica e Social	Não		Não			
Cadaval		Não		Não			
Calheta							
Câmara de Lobos							
Carregal do Sal							
Cascais	Departamento de Finanças	Não		Sim	Sim	<i>Site da autarquia</i>	Orientadoras/ Consultivas
Castelo de Vide							
Castro Daire							
Castro Marim							
Constância							
Cuba							
Estarreja							

Estremoz							
Fafe							
Felgueiras							
Ferreira do Zêzere							
Figueira da Foz							
Figueiró dos Vinhos							
Gouveia							
Idanha-a-Nova							
Ílhavo							
Lajes das Flores							
Lamego							
Lisboa	Gabinete de Chefe do Executivo, Divisão	Não		Sim	Sim	Porta de Participação de Lisboa	Vinculativas
Machico							
Maia							
Marvão		Não		Não			
Mesão Frio							

Mogadouro							
Moita							
Montijo							
Oliveira de Azeméis							
Município							
Óbidos							
Odemira	Gabinete de Chefe do Executivo	Não		Sim	Sim	Site do OP/ em papel no município	Vinculativas
Odivelas	Equipa Multidisciplinar: área financeira, comunicação, obras municipais, Gabinete da Presidência da Câmara		Grupo de Trabalho Multidisciplinar	Sim	Sim	Site do OP de Odivelas	Orientadoras/ Consultivas
Oliveira do Bairro							
Ourém							
Palmela							
Porto							
Ribeira Grande							

Rio Maior							
S. João da Pesqueira							
S. Pedro do Sul							
Santa Comba Dão							
Santa Marta De Penaguião							
Santiago do Cacém							
São Vicente							
Serpa							
Sever do Vouga							
Tarouca							
Tavira	Gabinete de Chefe do Executivo	Não		Sim	Sim	facebook	Orientadoras/ Consultivas
Terras de Bouro							
Trofa	Divisão de Educação, Desporto e Juventude	Sim	Grupo de Apoio Técnico ao O. P. Jovem	Sim	Sim	<a href="http://opjdatrofa.com/resources/Regulamento%202013.PDF">http://opjdatrofa.com/resources/Regulamento%202013.PDF</a>	Vinculativas
Valongo							
Valpaços							

Vendas Novas							
Vila do Bispo	Gabinete de Chefe do Executivo	Não		Não	Não		
Vila Franca de Xira		Não		Sim	Sim	Internet / Assembleias	Vinculativas
Vila Nova de Gaia							
Vila Nova de Paiva		Não		Não			
Vila Nova de Poiares							
Vila Velha de Ródão							
Vinhais		Não		Não	Não		
Vizela							
Vouzela							
Bragança							
Caldas da Rainha							
Campo Maior							
Castro Verde							
Celorico da Beira	Gabinete de Chefe do Executivo						

Condeixa-a-Nova	Gabinete de Chefe do Executivo	Sim	Comissão Análise Técnica	Sim	Sim	<i>Site do município</i>	
Grândola		Sim	Comissão Técnica				
Matosinhos		Não		Não			
Mértola							
Monção							
Alvito							
Batalha	Departamento de Finanças	Não		Não			
Beja		Não		Não			
Alcochete							
Aljezur							
Almodôvar							
Angra do Heroísmo		Não		Não			
Braga							
Guimarães		Não		Sim	Sim	<i>Site município</i>	
Madalena		Não		Não			

Aljustrel		Não		Não			
Portimão		Não		Sim	Sim	Site município	
S. Brás Alportel				Não			
Boticas		Não		Não			
Vila Nova de Famalicão		Não	O município lançou este projeto em parceria com a Associação Juvenil YUPI e no âmbito do projeto internacional "You(th) can do it!"				
Vila Nova de Cerveira	Serviços Apoio Presidência	Não		Não			
Vila Verde							
Abrantes							

Cartaxo							
Mirandela							
Valença							
Oeiras	Grupo trabalho multidisciplinar criado para o efeito	Sim	Grupo OP	Sim	Sim	<a href="http://op2012.cm-oeiras.pt/">http://op2012.cm-oeiras.pt/</a>	
Lousã	Pelouro da Juventude	Sim	Parceria entre Associação ACTIVAR e CM Lousã	Sim	Sim	<a href="http://www.cm-lousa.pt/politica_e_cidadania?m=c24">http://www.cm-lousa.pt/politica_e_cidadania?m=c24</a>	
Sesimbra							Vinculativas
Vieira do Minho							Orientadoras/Consultivas
Oliveira do Hospital (OPJ)	Gabinete Presidência	Não		Sim	Sim	Site Municipio	
Corvo							
Silves							
Faro							
Barreiro							
Póvoa de Varzim							
Estarreja							

<b>1. Identificação</b>	<b>12. Existem freguesias do seu Município com processos de OP implementados?</b>	<b>13. Existem iniciativas de recolha de necessidades/reivindicações dos munícipes ao longo do ano?</b>	<b>13.1. Se sim, quantas iniciativas destas existem por ano?</b>	<b>13.2. Em que locais se verificam ou através de que meio?</b>	<b>14. Existem reuniões de OP acerca de temas específicos?</b>	<b>14.1. Se sim, quais os temas em causa?</b>
São João da Madeira						
Águeda						
Aguiar da Beira	Não	Não			Não	
Amadora	Não	Não			Não	
Amarante						
Amares						
Aveiro	Não	Sim		Todo o município	Não	
Baião						
Bombarral	Não	Não				
Cabeceiras de Basto	Não tem conhecimento	Não			Não	
Cadaval	Não	Sim	Inquéritos de satisfação	Balcão de atendimento	Não	
Calheta						
Câmara de Lobos						

Carregal do Sal						
Cascais	Não	Não			Não	
Castelo de Vide						
Castro Daire						
Castro Marim						
Constância						
cuba						
Estarreja	Não	Sim	Continuamente	Pagina <i>Web</i> do Município		
Estremoz	Não tem conhecimento	Sim		Internet		
Fafe						
Felgueiras						
Ferreira do Zêzere						
Figueira da Foz	Não tem conhecimento	Não				
Figueiró dos Vinhos						
Gouveia						
Idanha-a-Nova						
Ílhavo						

Lajes das Flores						
Lamego						
Lisboa	Sim	Sim	3 a 4	Eletrónico e Papel	Sim	Segmentadas por tipo de população
Machico						
Maia						
Marvão	Não					
Mesão Frio						
Mogadouro						
Moita	Não	Sim	Duas em cada freguesia = 12	Todas as freguesias do concelho		
Montijo						
Oliveira de Azeméis						
Município						
Óbidos						
Odemira	Não	Sim	7	Comissão sociais interfreguesias/ presencial/ formulário de papel e Internet	Não	

Odivelas	Não	Sim	Existem canais de comunicação implementados para o efeito.		Não	
Oliveira do Bairro						
Ourém	Não	Não				
Palmela						
Porto						
Ribeira Grande						
Rio Maior						
S. João da Pesqueira						
S. Pedro do Sul						
Santa Comba Dão						
Santa Marta De Penaguião						
Santiago do Cacém						
São Vicente						
Serpa						
Sever do Vouga						
Tarouca						

Tavira	Não	Sim			Sim	Juventude, Cultura, Desporto e Ação Social
Terras de Bouro						
Trofa	Não	Sim	Várias	Nas várias freguesias, com reuniões de executivos na sede de cada junta de freguesia do concelho	Sim	Educação Financeira; Gestão do Orçamento Familiar
Valongo						
Valpaços						
Vendas Novas						
Vila do Bispo	Não	Não			Não	
Vila Franca de Xira	Sim	Não			Não	
Vila Nova de Gaia						
Vila Nova de Paiva	Não tem conhecimento	Sim	1	Juntas de Freguesia	Não	
Vila Nova de Poiares						
Vila Velha de Ródão						
Vinhais	Não				Não	

Vizela						
Vouzela						
Bragança						
Caldas da Rainha		Sim	3	Presencialmente e através da Internet	Não	
Campo Maior		Sim	2	Centro Cultural e Centro Polivalente	Não	
Castro Verde						
Celorico da Beira		Sim	1 (através do questionário)	Via internet e aquando da entrega do questionário em papel	Não	
Condeixa-a-Nova		Sim		Via internet, reuniões presenciais		
Grândola		Sim		Várias Freguesias	Não	
Matosinhos		Sim		Freguesias, via internet e via entrega questionário papel	Não	
Mértola						

Monção						
Alvito						
Batalha	Não	Não	1 (aquando do preenchimento e envio do formulário)	Site do município	Não	
Beja		Sim	1 (aquando do preenchimento e entrega do formulário mas também nas reuniões/Assembleias nas varias freguesias	Freguesias, questionários <i>online</i> e em papel, redes sociais	Não	
Alcochete						
Aljezur						
Almodôvar						
Angra do Heroísmo		Sim	1(aquando do preenchimento e envio via mail do formulário)		Não	
Braga						
Guimarães		Sim		Nas várias freguesias e instalações	Não	

				municipais e via <i>online</i>		
Madalena		Sim	1(aquando do preenchimento e envio via mail do formulário)		Não	
Aljustrel		Sim	5 Reuniões (1 em cada freguesia)	Nas sessões nas várias freguesias e via <i>online</i>	Não	
Portimão		Sim		<i>Site</i> internet, Reuniões /Assembleias presenciais	Não	
S. Brás Alportel		Sim	1 (envio do formulário)		Não	
Boticas	Não	Sim	1 ou 2 ( Assembleia + inquérito)	Questionário <i>online</i> e Auditório Municipal	Não	
Vila Nova de Famalicão		Sim	Penso que apenas 1 aquando da votação <i>online</i>	<i>Online</i>		
Vila Nova de Cerveira	Não tem conhecimento	Não			Não	
Vila Verde						

Abrantes						
Cartaxo						
Mirandela						
Valença		Sim		Nas freguesias	Não	
Oeiras	Não	Sim		Internet, reuniões presenciais	Não	
Lousã	Não	Sim		Em reuniões, por exemplo: Associativismo, CMEL, CLAS, CCMJD	Não	
Sesimbra		Sim	8	Nas várias localidades do concelho		
Vieira do Minho		Sim		Nas várias freguesias do concelho		
Oliveira do Hospital (OPJ)		Sim		Internet, reuniões presenciais		
Corvo						
Silves						
Faro						

Barreiro						
Póvoa de Varzim						
Estarreja						

<b>1. Identificação</b>	<b>15. Caracterize o processo de OP da sua autarquia:</b>	<b>15.1. Existe algum sistema de votação das reivindicações apresentadas pelos munícipes?</b>	<b>15.2. Caso tenha escolhido a 1.<sup>a</sup> opção na pergunta 15, o Município pode descartar reivindicações mais votadas pelos munícipes, se considerar que as mesmas não forem realizáveis ou que, ainda assim, não vão de encontro aos interesses gerais dos munícipes ou por qualquer outro motivo?</b>	<b>15.3. Indique, aproximadamente, e se aplicável, em %, qual o nível de cumprimento dos investimentos que foram incluídos no orçamento de 2012, decorrentes do processo de OP?</b>	<b>15.4. O Município disponibiliza informação aos munícipes acerca do grau de desenvolvimento/execução dos investimentos a que se comprometeu no âmbito do OP?</b>	<b>15.5. Se sim, de quem parte a iniciativa da necessidade de apresentação dessa informação?</b>
São João da Madeira						
Águeda						
Aguiar da Beira		Não			Não	
Amadora	OP deliberativo	Sim			Sim	Município
Amarante						

Amares						
Aveiro	OP deliberativo	Sim	Não	100	Sim	Ambos
Baião						
Bombarral						
Cabeceiras de Basto	OP consultivo	Não			Não	
Cadaval		Não				
Calheta						
Câmara de Lobos						
Carregal do Sal						
Cascais	OP deliberativo	Sim	Não	O nível de cumprimento dos investimentos será de 100%. Atualmente os projetos do OP 2012 estão em fase de estudo prévio.	Sim	Município
Castelo de Vide						
Castro Daire						
Castro Marim						
Constância						
Cuba						

Estarreja		Não				
Estremoz						
Fafe						
Felgueiras						
Ferreira do Zêzere						
Figueira da Foz						
Figueiró dos Vinhos						
Gouveia						
Idanha-a-Nova						
Ílhavo						
Lajes das Flores						
Lamego						
Lisboa	OP deliberativo	Sim	Não		Sim	Ambos
Machico						
Maia						
Marvão	OP consultivo	Não			Não	
Mesão Frio						

Mogadouro						
Moita						
Montijo						
Oliveira de Azeméis						
Município						
Óbidos						
Odemira	OP deliberativo	Sim	Não	40%	Sim	Município
Odivelas	OP consultivo	Não		2009- 91% e 2010 - 67%	Sim	Município
Oliveira do Bairro						
Ourém		Não				
Palmela						
Porto						
Ribeira Grande						
Rio Maior						
S. João da Pesqueira						
S. Pedro do Sul						
Santa Comba Dão						

Santa Marta De Penaguião						
Santiago do Cacém						
São Vicente						
Serpa						
Sever do Vouga						
Tarouca						
Tavira	OP deliberativo	Sim	Não		Sim	Município
Terras de Bouro						
Trofa	OP deliberativo	Sim	Não		Sim	Ambos
Valongo						
Valpaços						
Vendas Novas						
Vila do Bispo	OP deliberativo	Não	Não	70%	Não	
Vila Franca de Xira	OP deliberativo	Sim	Não	99%	Sim	Município
Vila Nova de Gaia						
Vila Nova de Paiva		Não				
Vila Nova de Poiares						

Vila Velha de Ródão						
Vinhais		Não			Não	
Vizela						
Vouzela						
Bragança						
Caldas da Rainha	OP deliberativo	Sim				
Campo Maior						
Castro Verde						
Celorico da Beira	OP consultivo	Não			Não	
Condeixa-a-Nova	OP deliberativo	Sim	Sim		Sim	
Grândola	OP deliberativo		Sim			
Matosinhos	OP consultivo	Não				
Mértola						
Monção						
Alvito						
Batalha	OP consultivo	Não			Não	

Beja	OP consultivo	Não				
Alcochete						
Aljezur						
Almodôvar						
Angra do Heroísmo	OP consultivo	Não				
Braga						
Guimarães	OP deliberativo	Sim (apenas entram as propostas superiores a 50000€)	Sim		Sim	Município
Madalena	OP consultivo	Não				
Aljustrel	OP consultivo	Não				
Portimão	OP deliberativo	Sim (unicamente <i>online</i> )				
S. Brás Alportel	OP consultivo	Sim				
Boticas	OP consultivo	Não			Não	
Vila Nova de Famalicão		Sim			Sim	

Vila Nova de Cerveira	OP consultivo	Não		75%	Não	
Vila Verde						
Abrantes						
Cartaxo						
Mirandela						
Valença						
Oeiras	OP consultivo	Sim				
Lousã	OP consultivo	Sim			Não	
Sesimbra	OP consultivo	Não				
Vieira do Minho	OP consultivo	Não				
Oliveira do Hospital (OPJ)	OP deliberativo	Sim			Sim	Município
Corvo						
Silves						
Faro						
Barreiro						
Póvoa de Varzim						
Estarreja						

<b>1. Identificação</b>	<b>15.6. Se sim, qual a periodicidade de apresentação dessa informação?</b>	<b>Indicar período</b>	<b>15.7. Se sim, de que forma é comunicada essa informação?</b>	<b>16. A que meios recorreu o Município para a realização do OP?</b>	<b>17. Quantos funcionários estão implicados no OP?</b>	<b>17.1. Os funcionários do Município envolvidos no processo de OP receberam formação específica para tal?</b>
São João da Madeira						
Águeda						
Aguiar da Beira						
Amadora	Anual		Site do Município	Meios internos	3	Sim
Amarante						
Amares						
Aveiro	Outros períodos:	De acordo com o progresso do processo	Site do Município, Comunicação social	Meios internos	2	Sim
Baião						
Bombarral						
Cabeceiras de Basto				Meios internos		Não
Cadaval						

Calheta						
Câmara de Lobos						
Carregal do Sal						
Cascais	Mensal		Site do Município	Meios internos	6 funcionários na organização do processo; 40 funcionários como moderadores nas sessões de participação pública	Sim
Castelo de Vide						
Castro Daire						
Castro Marim						
Constância						
Cuba						
Estarreja						
Estremoz						
Fafe						
Felgueiras						
Ferreira do Zêzere						
Figueira da Foz						

Figueiró dos Vinhos						
Gouveia						
Idanha-a-Nova						
Ílhavo						
Lajes das Flores						
Lamego						
Lisboa	Mensal		Portal da Participação de Lisboa	Meios internos	Diretamente 3 - Indiretamente cerca de 20	Sim
Machico						
Maia						
Marvão						
Mesão Frio						
Mogadouro						
Moita						
Montijo						
Oliveira de Azeméis						
Município						
Óbidos						

Odemira	Mensal		<i>Site</i> do Município, Cartas enviadas aos municípes	Meios internos	10	Sim
Odivelas	Outros períodos:	Disponível 24Horas na internet	<i>Site</i> do Município	Meios internos	6 Pessoas	Sim
Oliveira do Bairro						
Ourém						
Palmela						
Porto						
Ribeira Grande						
Rio Maior						
S. João da Pesqueira						
S. Pedro do Sul						
Santa Comba Dão						
Santa Marta De Penaguião						
Santiago do Cacém						
São Vicente						
Serpa						

Sever do Vouga						
Tarouca						
Tavira	Outros períodos:		Reuniões/Assembleias Presenciais, <i>Site</i> do Município, Os munícipes são informados do estado dos processos através da comunicação social e página no Facebook do TOP	Meios internos	5	Sim
Terras de Bouro						
Trofa	Semestral		Reuniões/Assembleias Presenciais, <i>Site</i> do Município, Facebook; imprensa local	Ambos	14	Sim
Valongo						
Valpaços						
Vendas Novas						
Vila do Bispo				Meios internos	2	Não
Vila Franca de Xira			<i>Site</i> do Município	Meios internos	6	Não
Vila Nova de Gaia						

Vila Nova de Paiva						
Vila Nova de Poiares						
Vila Velha de Ródão						
Vinhais						
Vizela						
Vouzela						
Bragança						
Caldas da Rainha						
Campo Maior						
Castro Verde						
Celorico da Beira						
Condeixa-a-Nova			Via internet			
Grândola						
Matosinhos						
Mértola						
Monção						

Alvito						
Batalha				Ambos	2 (Pontualmente)	Sim
Beja						
Alcochete						
Aljezur						
Almodôvar						
Angra do Heroísmo						
Braga						
Guimarães	Anual		Divulgada no portal do <i>site</i> da CM Guimarães			
Madalena						
Aljustrel						
Portimão						
S. Brás Alportel						
Boticas				Meios internos		Não

Vila Nova de Famalicão			<i>Site do Município</i>			
Vila Nova de Cerveira				Meios internos	2	Sim
Vila Verde						
Abrantes						
Cartaxo						
Mirandela						
Valença						
Oeiras						
Lousã				Ambos	1	Sim
Sesimbra						
Vieira do Minho						
Oliveira do Hospital (OPJ)			<i>Site do Município</i>			
Corvo						
Silves						
Faro						
Barreiro						
Póvoa de Varzim						

Estarreja							
-----------	--	--	--	--	--	--	--

<b>1. Identificação</b>	<b>17.2. Indique, aproximadamente, o número de funcionários envolvidos, para cada nível de habilitação:</b>	<b>4.º Ano ou inferior</b>	<b>6.º Ano</b>	<b>9.º Ano</b>	<b>12.º Ano</b>	<b>Licenciatura</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Doutoramento/ Pós Doutoramento</b>
São João da Madeira								
Águeda								
Aguiar da Beira								
Amadora					1	2		
Amarante								
Amares								
Aveiro							2	
Baião								
Bombarral								
Cabeceiras de Basto								
Cadaval								

Calheta								
Câmara de Lobos								
Carregal do Sal								
Cascais	Total de 40 funcionários					40		
Castelo de Vide								
Castro Daire								
Castro Marim								
Constância								
Cuba								
Estarreja								
Estremoz								
Fafe								
Felgueiras								
Ferreira do Zêzere								
Figueira da Foz								
Figueiró dos Vinhos								
Gouveia								

Idanha-a-Nova								
Ílhavo								
Lajes das Flores								
Lamego								
Lisboa								
Machico								
Maia								
Marvão								
Mesão Frio								
Mogadouro								
Moita								
Montijo								
Oliveira de Azeméis								
Município								
Óbidos								
Odemira					5	4	1	
Odivelas						6		

Oliveira do Bairro								
Ourém								
Palmela								
Porto								
Ribeira Grande								
Rio Maior								
S. João da Pesqueira								
S. Pedro do Sul								
Santa Comba Dão								
Santa Marta de Penaguião								
Santiago do Cacém								
São Vicente								
Serpa								
Sever do Vouga								
Tarouca								
Tavira	5					4	1	
Terras de Bouro								

Trofa						10	4	
Valongo								
Valpaços								
Vendas Novas								
Vila do Bispo					1	1		
Vila Franca de Xira					2	4		
Vila Nova de Gaia								
Vila Nova de Paiva								
Vila Nova de Poiares								
Vila Velha de Ródão								
Vinhais								
Vizela								
Vouzela								
Bragança								
Caldas da Rainha								
Campo Maior								

Castro Verde								
Celorico da Beira								
Condeixa-a-Nova								
Grândola								
Matosinhos								
Mértola								
Monção								
Alvito								
Batalha								
Beja								
Alcochete								
Aljezur								
Almodôvar								
Angra do Heroísmo								
Braga								
Guimarães								

Madalena								
Aljustrel								
Portimão								
S. Brás Alportel								
Boticas								
Vila Nova de Famalicão								
Vila Nova de Cerveira	2					2		
Vila Verde								
Abrantes								
Cartaxo								
Mirandela								
Valença								
Oeiras								
Lousã	1							
Sesimbra								
Vieira do Minho								

Oliveira do Hospital (OPJ)								
Corvo								
Silves								
Faro								
Barreiro								
Póvoa de Varzim								
Estarreja								

<b>1. Identificação</b>	<b>18. Quais são as principais fases, se aplicável, do processo de OP (Ciclo de OP) no Município?</b>	<b>Fase 1:</b>	<b>Fase 2:</b>	<b>Fase 3:</b>	<b>Fase 4:</b>	<b>Fase 5:</b>	<b>Fase 6:</b>
São João da Madeira							
Águeda							
Aguiar da Beira							

Amadora	6	Preparação (Março/Abril)	Participação (Maio/Agosto)	Análise Técnica (Setembro)	Votação (Outubro)	Apresentação de Resultados (Novembro/Dezembro)	Execução (2013/2014)
Amarante							
Amares							
Aveiro		Preparação	Recolha de Propostas	Análise técnica das propostas	Votação e avaliação		
Baião							
Bombarral							
Cabeceiras de Basto	5 Fases	Recolha de propostas	Análise das propostas	Enquadramento financeiro das propostas	Inclusão no PAO	Execução	
Cadaval							
Calheta							
Câmara de Lobos							
Carregal do Sal							
Cascais	São 5 fases	Preparação do processo	Recolha de propostas	Análise técnica das propostas	Votação das propostas	Aprovação do orçamento	
Castelo de Vide							

Castro Daire							
Castro Marim							
Constância							
Cuba							
Estarreja							
Estremoz							
Fafe							
Felgueiras							
Ferreira do Zêzere							
Figueira da Foz							
Figueiró dos Vinhos							
Gouveia							
Idanha-a-Nova							
Ílhavo							
Lajes das Flores							
Lamego							
Lisboa		Apresentação de propostas	Análise dos Serviços	Reclamação	Votação	Avaliação	

Machico							
Maia							
Marvão							
Mesão Frio							
Mogadouro							
Moita							
Montijo							
Oliveira de Azeméis							
Município							
Óbidos							
Odemira		Preparação do OP	Apresentação de Propostas	Análise Técnica das Propostas	Votação das Propostas	Inclusão das propostas vencedoras no orçamento municipal do ano seguinte	
Odivelas		Divulgação	Recolha de propostas	Seleção das propostas	Apresentação das propostas selecionadas	Execução das propostas aprovadas	
Oliveira do Bairro							
Ourém							

Palmela							
Porto							
Ribeira Grande							
Rio Maior							
S. João da Pesqueira							
S. Pedro do Sul							
Santa Comba Dão							
Santa Marta De Penaguião							
Santiago do Cacém							
São Vicente							
Serpa							
Sever do Vouga							
Tarouca							
Tavira		Preparação	Divulgação	Participação	Análise	Votação	Execução
Terras de Bouro							
Trofa		Apresentação do projeto e processo de discussão pública	Apresentação de projetos	Validação técnica	Votação na Assembleia Municipal Jovem	Execução dos projetos vencedores	Avaliação do ciclo OPJ

Valongo							
Valpaços							
Vendas Novas							
Vila do Bispo							
Vila Franca de Xira		Preparação	Propostas	Análise Técnica	Votação	Resultados	Execução
Vila Nova de Gaia							
Vila Nova de Paiva							
Vila Nova de Poiares							
Vila Velha de Ródão							
Vinhais							
Vizela							
Vouzela							
Bragança							
Caldas da Rainha		Envio de sugestões por correio eletrónico em outubro	Apresentação e seleção das sugestões em Assembleia Participativa em outubro	Análise técnica em outubro e novembro	Votação em Assembleia Participativa em Novembro	Apresentação em sessão de Câmara dos resultados da votação e ponderação da inclusão das propostas mais votadas em sede de	

						GOP e orçamento pelo executivo em novembro	
Campo Maior							
Castro Verde							
Celorico da Beira							
Condeixa-a-Nova		Avaliação do ano anterior e preparação do novo ciclo	Recolha de propostas	Análise técnica das propostas	Votação das propostas	Apresentação pública dos resultados	
Grândola		Avaliação e preparação (Janeiro-Março)	Recolha de propostas (Abril-Junho)	Análise técnica das propostas (Julho-Setembro)	Votação das propostas	Apresentação pública dos resultados (Novembro-Dezembro)	
Matosinhos							
Mértola							
Monção							
Alvito							
Batalha							
Beja							

Alcochete							
Aljezur							
Almodôvar							
Angra do Heroísmo							
Braga							
Guimarães		Apresentação de propostas	Análise técnica das propostas	Divulgação da lista final de projetos e votação	Anúncio público dos projetos vencedores		
Madalena							
Aljustrel							
Portimão		Preparação e avaliação (Janeiro-Março)	Recolha de propostas (Maio a Agosto)	Análise técnica das propostas	Votação	Avaliação e apresentação pública dos resultados	
S. Brás Alportel		Conceção e operacionalização do processo	Consulta pública	Apresentação das propostas de investimento ao executivo	Avaliação do processo e preparação do novo ciclo	Envolvimento das crianças e jovens nas reuniões públicas do OP	
Boticas							
Vila Nova de Famalicão		Recolha opiniões e ideias dos jovens em 9	Agrupar ideias em categorias de intervenção	Frequência de oficina de projeto, permitindo			

		escolas do concelho	adequadas à realidade famalicense e sustentabilidade	trabalhar ideia num plano de ação concreto			
Vila Nova de Cerveira							
Vila Verde							
Abrantes							
Cartaxo							
Mirandela							
Valença							
Oeiras		Divulgação do processo	Apresentação e seleção das propostas	Análise da viabilidade técnica das propostas apresentadas	Votação para priorização das propostas	Apresentação dos resultados da votação e ponderação da inclusão dos projetos mais votados em sede de plano de Grandes Opções do Plano e orçamento; Divulgação das propostas consideradas nas GOP e orçamento, implementação, acompanhamento e	

						monitorização do processo	
Lousã	<a href="http://www.cm-lousa.pt/politica_e_cidadania?m=c24">http://www.cm-lousa.pt/politica e cidadania?m=c24</a>	Apresentação pública do OPJ.	Elaboração de propostas e realização de Assembleias Participativas através das instituições participantes.	De cada uma das instituições participantes sairão projetos que deverão ser apresentados à Câmara Municipal da Lousã, sendo selecionados cerca de quatro projetos	É feita a análise da viabilidade técnica das propostas apresentadas e, posteriormente, a Câmara Municipal da Lousã delibera e comunica publicamente qual o projeto vencedor.	A Câmara Municipal da Lousã reúne, no local visado, com a entidade parceira e o/a proponente vencedor/a.	Ao longo do ano de 2014, o projeto vencedor será implementado e executado pela Câmara Municipal da Lousã
Sesimbra							.
Vieira do Minho							
Oliveira do Hospital (OPJ)		Avaliação e preparação	Recolha de propostas	Análise Técnica das propostas	Votação das propostas	Apresentação pública dos resultados	
Corvo							
Silves							
Faro							
Barreiro							

Póvoa de Varzim							
Estarreja							

<b>1. Identificação</b>	<b>19. Indique, na escala seguinte, quais as áreas mais abordadas/solicitadas pelos participantes no OP? [Ação Social]</b>	<b>19. Indique, na escala seguinte, quais as áreas mais abordadas/solicitadas pelos participantes no OP? [Educação]</b>	<b>19. Indique, na escala seguinte, quais as áreas mais abordadas/solicitadas pelos participantes no OP? [Obras Públicas]</b>	<b>19. Indique, na escala seguinte, quais as áreas mais abordadas/solicitadas pelos participantes no OP? [Ambiente]</b>	<b>19. Indique, na escala seguinte, quais as áreas mais abordadas/solicitadas pelos participantes no OP? [Cultura]</b>	<b>19. Indique, na escala seguinte, quais as áreas mais abordadas/solicitadas pelos participantes no OP? [Desporto]</b>	<b>Outras áreas muito abordadas? Quais?</b>
São João da Madeira							
Águeda							
Aguiar da Beira							
Amadora	Muito abordado	Pouco abordado	Muito abordado	Muito abordado	Abordado	Significativamente abordado	Resíduos Sólidos
Amarante							
Amares							
Aveiro	Abordado	Pouco abordado	Muito abordado	Abordado	Pouco abordado	Pouco abordado	
Baião							

Bombarral							
Cabeceiras de Basto	Pouco abordado	Pouco abordado	Significativamente abordado	Pouco abordado	Pouco abordado	Pouco abordado	Beneficiação de vias
Cadaval							
Calheta							
Câmara de Lobos							
Carregal do Sal							
Cascais	Abordado	Abordado	Muito abordado	Significativamente abordado	Abordado	Abordado	
Castelo de Vide							
Castro Daire							
Castro Marim							
Constância							
Cuba							
Estarreja							
Estremoz							
Fafe							
Felgueiras							

Ferreira do Zêzere							
Figueira da Foz							
Figueiró dos Vinhos							
Gouveia							
Idanha-a-Nova							
Ílhavo							
Lajes das Flores							
Lamego							
Lisboa	Abordado	Pouco abordado	Significativamente abordado	Muito abordado	Pouco abordado	Pouco abordado	
Machico							
Maia							
Marvão							
Mesão Frio							
Mogadouro							
Moita							
Montijo							
Oliveira de Azeméis							

Município							
Óbidos							
Odemira	Pouco abordado	Significativamente abordado	Muito abordado	Abordado	Abordado	Muito abordado	
Odivelas	Significativamente abordado	Muito abordado	Muito abordado	Pouco abordado	Pouco abordado	Significativamente abordado	Espaço Público Urbano e Saúde
Oliveira do Bairro							
Ourém							
Palmela							
Porto							
Ribeira Grande							
Rio Maior							
S. João da Pesqueira							
S. Pedro do Sul							
Santa Comba Dão							
Santa Marta De Penaguião							
Santiago do Cacém							
São Vicente							

Serpa							
Sever do Vouga							
Tarouca							
Tavira	Muito abordado	Muito abordado		Significativamente abordado	Significativamente abordado	Significativamente abordado	Desenvolvimento Económico
Terras de Bouro							
Trofa	Significativamente abordado	Significativamente abordado	Muito abordado	Abordado	Significativamente abordado	Muito abordado	
Valongo							
Valpaços							
Vendas Novas							
Vila do Bispo	Abordado	Abordado	Muito abordado	Muito abordado	Abordado	Abordado	
Vila Franca de Xira	Pouco abordado	Não abordado	Abordado	Muito abordado	Abordado	Abordado	
Vila Nova de Gaia							
Vila Nova de Paiva							
Vila Nova de Poiares							
Vila Velha de Ródão							
Vinhais							

Vizela							
Vouzela							
Bragança							
Caldas da Rainha							Hortas urbanas, oficinas sociais, fixação capital social criativa, marca praça da fruta, ações sensibilização ambiental e de cidadania e ética
Campo Maior							
Castro Verde							
Celorico da Beira							
Condeixa-a-Nova							
Grândola							
Matosinhos							
Mértola							
Monção							
Alvito							

Batalha	Significativamente abordado	Significativamente abordado	Significativamente abordado	Significativamente abordado	Pouco abordado	Pouco abordado	
Beja							
Alcochete							
Aljezur							
Almodôvar							
Angra do Heroísmo							
Braga							
Guimarães							
Madalena							
Aljustrel	Muito abordado	Muito abordado					Desenvolvimento económico (a mais votada)
Portimão							As propostas devem enquadrar-se nas seguintes áreas: Urbanismo; reabilitação urbana; habitação; espaços públicos e espaços verdes; proteção ambiental e energia; saneamento e higiene urbana; infraestruturas viárias, mobilidade e tráfego;

							segurança dos cidadãos; turismo, comércio e promoção económica; educação e juventude; desporto; ação social; cultura e modernização administrativa
S. Brás Alportel			Muito abordado				
Boticas							
Vila Nova de Famalicão							
Vila Nova de Cerveira	Abordado	Significativamente	Muito abordado	Muito abordado	Significativamente abordado		
Vila Verde							
Abrantes							
Cartaxo							
Mirandela							
Valença							
Oeiras							
Lousã	Significativamente abordado	Abordado	Não abordado	Significativamente abordado	Muito abordado	Significativamente abordado	Divulgação (TV Lousã) Emprego (Feira de Emprego)

Sesimbra							
Vieira do Minho							
Oliveira do Hospital (OPJ)							
Corvo							
Silves							
Faro							
Barreiro							
Póvoa de Varzim							
Estarreja							

<b>1. Identificação</b>	<b>20. Na sua opinião, quais as principais vantagens que a implementação do OP criou no caso do seu Município? (selecionar apenas as 3 mais importantes)</b>	<b>Outras vantagens: quais?</b>	<b>21. Na sua opinião, quais os pontos fracos que se verificam/resultam da implementação do OP?</b>	<b>22. O Município efetua uma avaliação global ao processo de OP após o término do seu respetivo período?</b>	<b>23. Quais os principais aspetos que pretende melhorar nos futuros processos de OP?</b>
São João da Madeira					
Águeda					O Município teve uma verba cativa para o Orçamento

					Participativo em anos anteriores, mas a participação da população foi praticamente nula pelo que no orçamento de 2013 a verba já não foi disponibilizada.
Aguiar da Beira					
Amadora	Construção de uma democracia mais participativa, Aumento da transparência e credibilidade da administração pública, Eficiência dos gastos públicos	Exigir ao poder político um maior cuidado na prestação de informação às populações quanto aos gastos públicos.  Gerar maior proximidade e confiança entre poder político e população.	Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados, Fraca adesão/interesse dos munícipes, Dificuldade em articular interesses divergentes num consenso de bem comum geral	Sim	
Amarante					
Amares					
Aveiro	Construção de uma democracia mais participativa, Promoção de uma democracia de proximidade,	As restantes que não se pode assinalar...	Resolução dos problemas de curto prazo, Processo moroso e bastante burocrático, Não possibilita	Sim	A verba a afetar e a equipa de trabalho.

	Modernização participativa da administração		articulação com dinâmicas supramunicipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios, Fraca adesão/interesse dos munícipes, Funcionários da autarquia sem formação adequada para o desenvolvimento do Orçamento Participativo, Dificuldade em articular interesses divergentes num consenso de bem comum geral		
Baião					
Bombarral					
Cabeceiras de Basto	Construção de uma democracia mais participativa, Modernização participativa da administração, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento		Fraca adesão/interesse dos munícipes	Sim	Apostar mais fortemente na divulgação do Orçamento Participativo.
Cadaval					

Calheta					
Câmara de Lobos					
Carregal do Sal					
Cascais	Construção de uma democracia mais participativa, Aumento da transparência e credibilidade da administração pública, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento		Resolução dos problemas de curto prazo, Processo moroso e bastante burocrático	Sim	Os principais aspetos que pretendemos melhorar no futuro, será o processo de votação final das propostas. Um mecanismo que estamos melhorando de ano para ano.
Castelo de Vide					
Castro Daire					
Castro Marim					
Constância					
Cuba					
Estarreja					
Estremoz					
Fafe					
Felgueiras					
Ferreira do Zêzere					
Figueira da Foz					

Figueiró dos Vinhos					
Gouveia					
Idanha-a-Nova					
Ílhavo					
Lajes das Flores					
Lamego					
Lisboa	Promoção de uma democracia de proximidade, Modernização participativa da administração, Aumento da transparência e credibilidade da administração pública, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento		Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados, Dificuldade em articular interesses divergentes num consenso de bem comum geral	Sim	
Machico					
Maia					
Marvão					
Mesão Frio					
Mogadouro					
Moita					

Montijo					
Oliveira de Azeméis					
Município					
Óbidos					
Odemira	Construção de uma democracia mais participativa, Aumento da transparência e credibilidade da administração pública, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento		Resolução dos problemas de curto prazo, Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados	Sim	
Odivelas	Construção de uma democracia mais participativa, Promoção de uma democracia de proximidade, Apoio ao desenvolvimento comunitário		Fraca adesão/interesse dos munícipes	Sim	Aumentar os níveis de participação
Oliveira do Bairro					
Ourém			Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados, Não possibilita articulação com dinâmicas supramunicipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos		

			territórios, Dificuldade em articular interesses divergentes num consenso de bem comum geral		
Palmela					
Porto					
Ribeira Grande					
Rio Maior					
S. João da Pesqueira					
S. Pedro do Sul					
Santa Comba Dão					
Santa Marta De Penaguião					
Santiago do Cacém					
São Vicente					
Serpa					
Sever do Vouga					
Tarouca					

Tavira	Construção de uma democracia mais participativa, Eficiência dos gastos públicos		Não possibilita articulação com dinâmicas supramunicipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios, Dificuldade em articular interesses divergentes num consenso de bem comum geral	Sim	Divulgação, participação e votação
Terras de Bouro					
Trofa	Construção de uma democracia mais participativa, Aumento da transparência e credibilidade da administração pública, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento		Não possibilita articulação com dinâmicas supramunicipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios, Dificuldade em articular interesses divergentes num consenso de bem comum geral	Sim	Estamos disponíveis para mais esclarecimentos através do seguinte email: opjdatrofa@mun-trofa.pt
Valongo					

Valpaços					
Vendas Novas					
Vila do Bispo	<p>Construção de uma democracia mais participativa, Aumento da transparência e credibilidade da administração pública, Eficiência dos gastos públicos, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento</p>		<p>Processo moroso e bastante burocrático, Não possibilita articulação com dinâmicas supramunicipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios, Fraca adesão/interesse dos munícipes</p>	Não	
Vila Franca de Xira	<p>Modernização participativa da administração, Aumento da transparência e credibilidade da administração pública, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento</p>		<p>Resolução dos problemas de curto prazo, Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados, Fraca adesão/interesse dos munícipes</p>	Sim	<p>Agilização dos meios de participação e de votação em projetos. Aumento da participação global. Melhorar a participação e no debate e consensualização de propostas.</p>
Vila Nova de Gaia					
Vila Nova de Paiva					
Vila Nova de Poiares					

Vila Velha de Ródão					
Vinhais					
Vizela					
Vouzela					
Bragança					
Caldas da Rainha					
Campo Maior					
Castro Verde					
Celorico da Beira		Promoção da cidadania, fortalecimento do processo de participação popular, garantia do desenvolvimento sustentável, promoção da educação, fortalecimento das iniciativas de organização das sociedades,			

		<p>pensar a sociedade coletivamente</p>			
<p>Condeixa-a-Nova</p>		<p>Contribuir para uma maior aproximação das políticas públicas às reais e expectantes necessidades dos jovens e da comunidade em geral; Potenciar o exercício de uma cidadania participativa, ativa e responsável para reforçar a credibilidade das instituições e a qualidade da própria democracia; Incentivar a interação entre eleitos, técnicos municipais e cidadãos na</p>			

		<p>procura de soluções para melhorar a qualidade de vida no concelho, especialmente em benefício das áreas do território mais afastadas e dos grupos sociais mais vulneráveis</p>			
Grândola		<p>Contribuir para uma maior aproximação das políticas públicas às necessidades e expectativas dos cidadãos; reais e expectantes necessidades dos jovens e da comunidade em geral; Potenciar o exercício de uma cidadania participada,</p>			

		<p>ativa e responsável para reforçar a credibilidade das instituições e a qualidade da própria democracia;</p> <p>Incentivar a interação entre eleitos, técnicos municipais e os cidadãos na procura de soluções para a melhoria da qualidade de vida no concelho</p>			
Matosinhos					
Mértola					
Monção					
Alvito					
Batalha	<p>Construção de uma democracia mais participativa; aumento da transparência e credibilidade da administração pública;</p>	<p>Nova forma de articulação entre o poder</p>	<p>Resolução dos problemas de curto prazo; Fraca</p>	<p>Não</p>	

	Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento	público local e sociedade civil; tipo de governação, de gestão e de planeamento do território mais objetivo, com a importante e necessária participação cívica e ativa de todos os cidadãos	adesão/interesse dos munícipes; Dificuldade em articular interesses divergentes num consenso de bem comum geral		
Beja		Dar resposta cada vez mais ajustada às necessidades de todos bem como permite conhecer cada vez mais e melhor a opinião das pessoas; contribuir para a apresentação de um orçamento mais			

		próximo das pessoas			
Alcochete					
Aljezur					
Almodôvar					
Angra do Heroísmo				Não	
Braga					
Guimarães		Incentivar diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e sociedade civil organizada, na procura de melhores soluções para os problemas tendo em conta os recursos disponíveis; Contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos		Sim	

		<p>integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação;</p> <p>Adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida no concelho;</p> <p>Aprofundar a transparência da atividade da autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal,</p>			
--	--	---	--	--	--

		contribuindo para reforçar a qualidade da democracia			
Madalena				Não	
Aljustrel		Melhorar a eficiência da administração pública local; ajudar a reordenar prioridades ou gerar elos sociais; democratizar a democracia; aprofundar exercício da democracia através do diálogo que o poder público estabelece com os cidadãos; Permite prestação de contas aos cidadãos, contribuindo para a			

		<p>modernização da administração pública; Ordena prioridades sociais e promove justiça social; cidadãos passam de meros observadores a protagonistas da administração pública, ou seja participantes integrais, ativos, críticos e reivindicadores</p>			
Portimão		<p>Maior aproximação entre cidadãos e políticas de gestão pública bem como potenciar o exercício de uma cidadania</p>		Sim	

		participada, ativa e responsável			
S. Brás Alportel	Ajustar escassos recursos às necessidades reais da população			Sim	
Boticas		Maior proximidade com os municípios; Melhor planeamento; melhor decisão e construção de um futuro mais próspero para o concelho de Boticas; Nova forma de governação, gestão e planeamento dos territórios		Não	
Vila Nova de Famalicão					
Vila Nova de Cerveira	Construção de uma democracia mais participativa, Promoção de uma democracia de proximidade, Modernização participativa da administração, Apoio ao desenvolvimento		Resolução dos problemas de curto prazo, Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou	Não	No caso de Vila Nova de Cerveira, encontramos ainda numa fase bastante embrionária do processo, com avanços e recuos na implementação deste

	comunitário, Promoção da justiça social, Aumento da transparência e credibilidade da administração		organizados, Fraca adesão/interesse dos munícipes, Funcionários da autarquia sem formação adequada para o desenvolvimento do Orçamento Participativo, Dificuldade		processo. De qualquer forma, com mais ou menos rigor científico, desde 2011 que o município promove a auscultação
Vila Verde					
Abrantes					
Cartaxo					
Mirandela					
Valença					
Oeiras				Sim	
Lousã	Construção de uma democracia mais participativa, Promoção de uma democracia de proximidade, Apoio ao desenvolvimento comunitário, Maior consciencialização dos munícipes quanto à atividade autárquica e o seu funcionamento	O processo do OPJ tem os seguintes objetivos: 1. a promoção da responsabilidade individual e coletiva na construção da	Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados	Sim	

		<p>sociedade;</p> <p>2. a motivação dos mais jovens para uma cidadania participativa inspirada nos valores da República e da Democracia;</p> <p>3. que os mais jovens possam colaborar, simbolicamente, num modelo de governação mais próximo e dinâmico;</p> <p>4. uma visão do indivíduo e do cidadão para além da sua participação cívica ao ato de</p> <p>votar para eleger o poder</p>			
--	--	---	--	--	--

		<p>executivo;</p> <p>5. o processo de envolvimento do cidadão nas tomadas de decisão sobre o investimento municipal, garantindo que corresponda às necessidades e expectativas da população;</p> <p>6. uma gestão participada e informada, nos termos dos princípios e compromissos organizacionais do Município da Lousã, relacionados com a aproximação da administração aos cidadãos, em particular</p>			
--	--	--	--	--	--

		<p>dos mais jovens;</p> <p>7. a implementação efetiva dos valores da democracia participativa, constantes no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, suportado pela alínea d) do n.º 7 do artigo 64.º da Lei das Autarquias Locais, aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.</p>			
Sesimbra					As normas, em geral, terão que ser continuamente melhoradas

					para colmatar eventuais dificuldades.
Vieira do Minho					
Oliveira do Hospital (OPJ)				Sim	
Corvo					
Silves					
Faro					
Barreiro					
Póvoa de Varzim					
Estarreja					