



Amanda Coelho Guimarães da Silva

Licenciada em Ciências Biológicas

Amplificando a voz aos cidadãos através da democracia participativa.

Caso de estudo do Orçamento Participativo de Cascais.

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Orientador: Professora Doutora Lia Maldonado Teles de Vasconcelos, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

Co-orientadora: Professora Doutora Carolina Lopes Araújo, Professora Adjunta do quadro efetivo da Universidade de Brasília, campus Planaltina.

Júri:

Presidente: Prof.º Doutor José Carlos Ferreira
Arguente(s): Prof.º Doutor Nuno Pires Soares
Vogal(ais): Prof.ª. Doutora Carolina Lopes Araújo

Amplificando a voz aos cidadãos através da democracia participativa.

Caso de estudo do Orçamento Participativo de Cascais.

‘Copyright’ Amanda Coelho Guimarães da Silva, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Nota: Esta dissertação foi escrita com o Português do Brasil por vontade da autora.

Agradecimentos

É difícil escrever aqui em poucas palavras os agradecimentos, pois não se trata apenas da dissertação em si, mas de toda uma história que envolve quase três anos de muito aprendizado, crescimento, choro e alegrias. Não poderei citar todos os nomes das pessoas que de alguma forma colaboraram para a conclusão deste trabalho e encerramento desta fase na minha vida. Seria injusta se mencionasse uns e não todos, mas tentarei falar de maneira geral.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e o louvo não só pela oportunidade que me concedeu de vir para Portugal e viver aqui por todo esse tempo, mas principalmente por ter estado ao meu lado, me protegido e amparado mesmo nos momentos mais difíceis que tive. Sua presença foi o que me manteve de pé e não me deixou desistir, seu cuidado sempre me cercou e não foram poucas as vezes que colocou as pessoas certas, nos momentos certos, no meu caminho.

Agradeço à minha família, principalmente aos meus pais, avós e irmãos, que mesmo longe e lamentando os mais de 9 mil km de distância que nos separaram ao longo deste período, sempre me apoiaram e oraram por mim, cada um à sua maneira. A certeza de que vocês estariam ao meu lado e me apoiando foi o que me deu a segurança de encarar essa jornada tão desafiadora. Vocês são minha base e minhas raízes, se não fosse por tudo o que me ensinaram eu jamais teria tido capacidade para isso.

Às minhas queridas orientadoras, professoras Doutoras Lia e Carolina, não tenho palavras para agradecer pelos ensinamentos e toda a paciência que tiveram com minhas inseguranças e imaturidade ao longo da escrita deste trabalho. O que aprendi com vocês é de um valor ímpar e certamente levarei comigo ao longo da minha trajetória, não só acadêmica, mas pessoal. A simplicidade, o apoio, a abertura, a disponibilidade e a generosidade com que me ajudaram são inestimáveis, muito obrigada mesmo, de coração.

Aos chefes e técnicos da UOPA na Câmara Municipal de Casais que me receberam de forma muito simpática e solícita quando iniciei o estágio. Com toda a paciência me acolheram e permitiram que eu participasse do dia a dia do setor. Sem isso, esta dissertação não teria sido possível de ser feita. Meu muito obrigada às doutoras Isabel Xavier e Marta Osório e aos técnicos Pedro Marinho, Regina Capelo e Karin Pereira.

Aos meus amigos do Brasil (tanto aos da igreja como os de fora dela) que tanto me fazem falta. Desde o início foram vocês que me aguentaram desabafar por longos minutos pelo whatsapp e me deram força com palavras de ânimo, mesmo quando, pelo cansaço, eu fosse um tanto impaciente e diria até rabugenta. Obrigada pelo companheirismo, conselhos, risadas e besteiras que muito me aliviaram nos momentos de tensão, vocês foram sensacionais. Tão logo seja possível nos encontrarmos eu darei um abraço apertado e tomaremos um café para colocarmos a conversa em dia.

Aos amigos de Portugal, que entraram na minha vida num momento tão delicado e me ajudaram tanto a aguentar as loucuras de uma adaptação, meu muito obrigada. Aos brasileiros que, assim como eu, também encararam essa aventura, foi ótimo poder compartilhar as histórias e perceber que eu não era a única a passar por tudo aquilo. Aos portugueses, que com toda a paciência e curiosidade, me ensinaram o caminho das pedras de uma cultura tão rica e que, mesmo tão semelhante à brasileira, consegue ser tão confusa às vezes, não tenho como pagar por isso. Obrigada por me explicarem como andar por Lisboa, como conseguir os documentos, o significado das expressões e pelas dicas que me pouparam desgaste. Vocês foram demais, os levarei no coração aonde quer que eu vá.

No mais, o que posso dizer é que me sinto realizada e feliz por ter chegado até aqui. Sei como eu estava no momento que embarquei para Portugal deixando tudo e todos que eu conhecia para trás, com duas malas e um tanto de sonhos e expectativas. Sei como estou hoje, depois de um longo período aprendendo a caminhar por minhas próprias pernas, com mais de duas malas e alguns daqueles sonhos realizados e outros tantos que passaram a não mais fazerem sentido. Hoje sei que sou capaz de muito mais do que pensei que fosse, um tanto calejada e com algumas cicatrizes a mais que levarei com muita alegria pelo caminho. Certamente que esse tempo me marcará até meu último dia de vida e meu coração agora é luso-brasileiro.

RESUMO

Para o exercício da democracia participativa é necessário o uso de ferramentas que proporcionem e facilitem uma aproximação dos cidadãos ao poder decisório dentro do seu território. Uma das ferramentas existentes para este fim é o orçamento participativo que é caracterizado por ter um montante em dinheiro previamente destinado e por serem os cidadãos a decidirem onde e como ele será investido. Por meio da apresentação de propostas em áreas temáticas estabelecidas pelo poder local, os municípios têm a oportunidade de não somente proporem como, também, votarem nas propostas que acharem que melhor atende à população. Em Portugal, um dos casos de maior sucesso é o orçamento participativo de Cascais. Para entender como a Câmara Municipal de Cascais – CMC – trabalha com a população afim de tornar o orçamento participativo uma ferramenta útil e presente no cotidiano do município, reforçando a cidadania ativa e a democracia participativa, dando voz aos cidadãos e colaborando com a participação social, foi feita uma análise de conteúdo nas fichas de análise técnica das propostas elaboradas pelos municípios e a observação de reuniões entre técnicos da Câmara e proponentes através de um estágio. Por meio de uma análise SWOT foi possível determinar os pontos fortes, fracos, as oportunidades e ameaças ao processo do orçamento participativo de Cascais e assim colaborar para a identificação de atitudes a serem melhoradas ou incentivadas em favor de municípios e governo local. Analisou-se 20 fichas das propostas que sofreram ajustamentos pela CMC. Constatou-se que foram apresentadas propostas que visavam o atendimento a diferentes faixas etárias e escalas territoriais, indicando a possibilidade do alcance a um grupo heterogêneo de municípios. Das 20 propostas que sofreram ajustamentos, 14 chegaram à votação final e foram vencedoras demonstrando que a intervenção feita pela Câmara colaborou para o aumento do número de propostas passíveis de votos. Por meio da análise SWOT cita-se como força a ação solícita, cordial e atenciosa dos técnicos da CMC colaborando, assim, para a solução de problemas, resolução de conflitos e diálogo saudável. A tentativa de encontrar brechas nas normas de participação é um dos pontos que enfraquecem e ameaçam o OP uma vez que situações delicadas surgem desta atitude dos proponentes. Demais aspectos de fraquezas e ameaças ao OP também são analisados com a intenção de colaborar para o fortalecimento de todo o processo.

Palavras chaves: Democracia participativa; orçamento participativo; Cascais; inclusão social; território; SWOT.

ABSTRACT

For the exercise of the participative democracy it is necessary the usage of instruments which provide and facilitate the access of citizens to decision-making power within their territory. One of the existing instruments for that purpose is the participative budgeting, which is characterized by having a sum of money with a previous allocation, being the citizens the ones responsible for the decision on where and how the resource will be invested. By the presentation of proposals in subject areas established by local authorities, the residents have the opportunity to make proposals as well as to vote for the ones they believe suit the needs of their community. In Portugal, Cascais is one of the most successful cases of participative budgeting. To understand how the CMC - Câmara Municipal de Cascais - work with the population in order to make the participative budgeting useful and present in the town's reality, enforcing the active citizenship and participative democracy, giving voice to citizens and supporting social participation, was done a content analysis of the technical analysis files of the propositions elaborated by the residents and the observation of meetings between members of the CMC and the proposers through a trial period. It was possible to determine the strengths, opportunities and threats to the process of participative budgeting of Cascais using a SWOT analysis, and therefore enable the identification of attitudes to be improved or encouraged, for the benefit of residents and government alike. Twenty files of proposals which have been amended by CMC were analyzed. The proposals presented aimed to assist different age groups and territorial scaling, indicating the possibility to reach a diverse group of residents. Out of the 20 proposals that have been amended, 14 were taken to vote at last and won, which demonstrates that the intervention made by CMC collaborated with the increase of the number of valid proposals. As a strength remark noticed through the SWOT analysis is the promptitude, cordiality and attention provided by the CMC members involved, which leads to solutions and solves conflicts with an efficient communication. The attempt to find breaches in the participative regulations is what weakens and threatens the PB, since delicate situations arise from this proposal's attitude. Further aspects of weaknesses and threats to the PB are also analyzed in order to contribute to the consolidation of the process.

Keywords: Participative democracy; participative budgeting; Cascais; social participation; territory; SWOT.

ÍNDICE

Capítulo I - Introdução.....	1
1.1. Justificativa do Tema	2
1.2. Estrutura da dissertação	3
1.3 Problema de pesquisa e Objetivos	4
Capítulo II – Quadro Conceitual.....	7
2.1. Democracia Participativa.....	7
2.2. Orçamento Participativo	9
2.3. O ordenamento do território e a governança	12
Capítulo III - Cascais.....	17
3.1. Caracterização	17
3.2. A colaboração em Cascais	19
Capítulo IV – Orçamento Participativo de Cascais	29
4.1. Processo de decisão orçamentário.....	30
4.1.1. Preparação do processo	30
4.1.2. Recolha das propostas	33
4.1.3. Análise Técnica.....	36
4.1.4. Votação dos projetos	38
4.1.5 Anúncio dos resultados e aprovação do orçamento.....	41
4.1.6 Avaliação do processo.....	42
4.2. Implementação dos projetos vencedores.....	43
4.2.1 Elaboração do estudo prévio.....	44
4.2.2 Projeto de execução.....	44
4.2.3 Contratação pública / Administração direta	45
4.2.4 Adjucação	45
4.2.5 Inauguração	45
Capítulo V – Metodologia.....	47
5.1 O orçamento participativo 2018.....	47
5.1.1 Pesquisa descritiva.....	48
5.1.2 Pesquisa qualitativa	49
5.2 Estudo de caso.....	49

Capítulo VI - Análise e discussão de dados	51
6.1 Histórico de estágio.....	51
6.1.1 Visitas técnicas às obras OP - setembro de 2018.....	51
6.1.2 Análise técnica.....	52
6.1.3 "Profissionais do OP" e fusões de propostas.....	53
6.1.4 Reunião de avaliação.....	58
6.1.5 Smart Citizenship Academy.....	61
6.2 Propostas em análise técnica no Orçamento Participativo de Cascais em 2018..	65
6.3 Observação direta nas reuniões de análise técnica do Orçamento participativo de Cascais.....	71
6.4 Análise SWOT do OP Cascais.....	75
Capítulo VII - Considerações Finais	81
Bibliografia:	85

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1 – Localização do concelho de Cascais em relação à Lisboa.....	18
Figura 3.2 – Organização da Agenda Cascais 21.....	21
Figura 3.3 – Marca oficial do portal Cascais Participa.....	22
Figura 3.4 - Demonstração da localização dos pontos reportados pelos cidadãos.. ...	25
Figura 3.5 - Quantidade de propostas OP já implementadas e entregues à população até junho de 2020 em cada freguesia do município..	27
Figura 4.1 – Ciclo de decisão orçamentário	30
Figura 4.2 – Acolhimento dos participantes.	34
Figura 4.3 – Grupos de trabalho.....	35
Figura 4.4 – Votação das propostas.	36
Figura 4.5 – Equipe da CMC nas ruas para divulgação da votação das propostas finalistas.	40
Figura 4.6 – Exposição permanente no Cascais Shopping	40
Figura 4.7 – Cerimônia pública para anúncio ds propostas vencedoras.....	41
Figura 4.8 – Autores ou representantes das propostas vencedoras.....	42
Figura 4.9 – Ciclo de implementação.....	44

ÍNDICE TABELAS

6.1 - Áreas temáticas da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e as áreas de competência do OP de Cascais dos anos de 2017 e 2018.....	55
6.2 -Total de propostas em análise técnica em 2018.....	65
6.3 - Propostas “validadas com ajustamentos” em 2018.....	67
6.4 - Valores para implementação das propostas vencedoras.....	70
6.5 - Matriz SWOT do OP Cascais.....	76

Lista de abreviaturas

AML	Área Metropolitana de Lisboa
APP	Aplicativo móvel
CAC	Programa Cidade Amiga das Crianças
CMC	Câmara Municipal de Cascais
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CPV	Confederação Portuguesa do Voluntariado
CRP	Constituição da República Portuguesa
DICIP	Divisão de Cidadania e Participação
IGOT-UL	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa
INE	Instituto Nacional de Estatística
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
SMS	Short Message Service
SPP	Sessão de Participação Pública
UE	União Europeia
USAID	United States Agency for International Development
UOPA	Unidade de Orçamento Participativo

“O coração do homem traça o seu caminho, mas o Senhor lhe dirige os passos”.

Provérbios 16:9

Capítulo I - Introdução

Buscar por maneiras diferentes de se aumentar a participação cívica nos processos decisórios governamentais é um grande desafio em diversos países. A democracia representativa, onde há representantes eleitos pela população, enfrenta críticas devido ao não cumprimento do que é proposto aos cidadãos no momento da campanha eleitoral. A falta de confiança em quem está no poder é uma das razões que levaram ao fortalecimento da democracia participativa e da cidadania ativa onde os cidadãos se tornam mais presentes e, muitas vezes, protagonistas junto ao governo (Dias & Júlio, 2018; Neves, 2008).

Fazendo uma diferenciação em relação à democracia representativa, a democracia participativa, como o próprio nome sugere, visa uma maior participação dos cidadãos no processo decisório governamental. Para tanto, uma das ferramentas utilizadas é o orçamento participativo que surgiu no Brasil no final da década de 80. Caracterizado principalmente por ter um valor orçamental pré-estipulado e por serem os cidadãos a decidirem aonde e como este montante será investido, o orçamento participativo tornou-se um campo de debates e aprendizados contínuos, tanto para quem o coordena como para quem participa (Allegretti & Copello, 2018; Neves, 2008).

A forma como essa participação acontece não segue um padrão e pode ser moldada à realidade de onde será implementado, portanto sua metodologia é adaptável a contextos e escalas diferentes de território. Hoje pode-se encontrar orçamentos participativos a nível de bairros, municípios, cidades e até países. Em Portugal é possível encontrar exemplos bem-sucedidos dessa prática e um deles acontece no município de Cascais, na área metropolitana de Lisboa (Dias & Júlio, 2018; Peixoto, Sjoberg, MacPhail & Mellon, 2018).

O orçamento participativo de Cascais tem destaque, está em sua décima edição e vem inovando a cada novo ciclo, trazendo mudanças na medida que a população se adapta a ele e faz-se sentir a necessidade de um alinhamento à realidade que se apresenta. Realidade esta que se altera de acordo com os desejos e anseios dos munícipes ficando explícitos quando os participantes elaboram propostas no âmbito do orçamento participativo. No caso de Cascais, as propostas podem ir desde a compra de equipamentos até a construção de edifícios ou uso de áreas de lazer para benefício da população próxima, desde que sigam as regras estipuladas.

Outro ponto de reflexão que surge em volta do orçamento participativo de Cascais é o ordenamento do território. Uma vez que são permitidas propostas para

áreas específicas visando seu uso pela sociedade há então que se observar os instrumentos de ordenamento territorial em vigor, como o Plano Diretor Municipal (PDM). Portanto, os técnicos responsáveis pelas análises das propostas dentro da Câmara Municipal também devem estar atentos a isso.

Para este trabalho, foi feita uma análise de conteúdo das fichas de análise técnica das propostas elaboradas pelos munícipes no orçamento participativo do ano de 2018, e a observação de reuniões entre proponentes e técnicos da Câmara Municipal de Cascais no âmbito de um estágio. Com as análises, identificou-se o alcance das propostas vencedoras tanto ao nível de escala territorial quanto faixa etária na população e o valor a ser investido pela Câmara na implementação das propostas vencedoras. Também se apontou pontos fortes e fracos no decorrer do processo que devem ser considerados e incentivados, quando couber, e melhorados e ajustados para não comprometerem todo o processo do orçamento participativo nas edições futuras.

1.1 Justificativa do Tema

O modelo de democracia representativa tradicional parece ser cada vez mais questionado. Alguns fatores colaboram para esse questionamento, como: repetidos casos de corrupção, falhas na implementação e no cumprimento de planos e projetos prometidos à população por parte de seus representantes eleitos e o distanciamento entre as propostas e medidas de políticos do interesse e necessidade real dos cidadãos.

Neste contexto, a democracia participativa tem se mostrado uma alternativa viável à democracia representativa. Especialmente a partir da década de 90 do século 20, é notável o apelo internacional por práticas de democracia participativa. A participação social nos processos decisórios tem assumido um protagonismo crescente e o orçamento participativo é uma ferramenta para se promover essa participação (Dias, 2018; Neves, 2008).

É importante frisar que o orçamento participativo deve ser adaptado ao lugar onde será implementado, levando-se em consideração as características da população local. Organização social, escolaridade, renda per capita, localização geográfica e faixa etária são algumas características da comunidade que devem ser considerados quando se opta por esta ferramenta.

Como é de se esperar, quando se trabalha com um processo dinâmico que envolve a população, garantir que seus anseios sejam atendidos de forma transparente durante todo o processo é de extrema importância para a sua manutenção e confiabilidade. Neste aspecto, o orçamento participativo (OP) de Cascais tem se mostrado um caso de grande sucesso não só em Portugal.

Segundo o portal oficial Cascais Participa, o OP de Cascais tem reconhecimento nacional e internacional, já recebeu prêmios e distinções como o selo de qualidade atribuído pelo URBACT, em 2017. Esse é o principal Programa de Cooperação Europeia para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Também recebeu menção honrosa em 2016 na primeira edição do Prémio de Boas Práticas de Participação, da Rede de Autarquias Participativas.

Essa característica dinâmica do orçamento participativo de Cascais e a proximidade entre Câmara Municipal e cidadãos no decorrer do processo foi o que motivou a tê-lo como objeto de estudo nesta dissertação. Seu funcionamento e os contributos que ele pode trazer para processos semelhantes serão melhor explicados e discutidos no decorrer do trabalho.

1.2 - Estrutura da Dissertação

No Capítulo I é feita uma apresentação geral do trabalho, justificativa do tema de pesquisa e objetivos. É nele que se explica brevemente o que é o orçamento participativo, que foi criado no Brasil e, posteriormente, passou a ser implementado em outros países e cidades. Tido como uma ferramenta da democracia participativa, surgiu no final da década de 80 do século 20 e hoje é adaptado ao contexto de cada localidade que o implementa, como é o caso do orçamento participativo do Concelho¹ de Cascais que é o objeto de estudo deste trabalho.

No Capítulo II é feito um quadro conceitual onde são abordados conceitos importantes para a compreensão e discussão do trabalho. Conceitos de democracia participativa, orçamento participativo, participação, governança e ordenamento do território são abordados. A correlação entre eles também é trabalhada neste capítulo.

Já no Capítulo III é feita uma apresentação sobre o Concelho de Cascais. Fala-se de dados gerais da população, uma breve explicação sobre a história do Concelho e sobre as atividades econômicas que movimentam sua economia nos dias de hoje. Neste mesmo capítulo também se fala sobre a história da participação social em Cascais, quando começou, como evoluiu e como é feita hoje, as ferramentas disponíveis e utilizadas pelos municípios para exercer de maneiras diversificadas sua cidadania ativa.

¹ Concelho: Em Portugal, o termo “concelho” é a nomenclatura territorial antiga de uma divisão administrativa, uma autarquia, dotada de órgãos representativos, como as Câmaras. Na Constituição da República Portuguesa (CRP), de 1976, o termo foi substituído por “município”. Ambos os termos ainda são utilizados e são considerados sinônimos (INE, 2020).

No Capítulo IV fala-se com detalhes sobre o Orçamento Participativo (OP) de Cascais. Como objeto de estudo deste trabalho, explora-se minuciosamente neste capítulo a história do OP e seus ciclos. Sua metodologia é explicada detalhadamente para que se tenha a correta compreensão de como todo o processo é realizado.

A metodologia do trabalho é apresentada no Capítulo V. Os conceitos dos métodos utilizados, bem como a maneira como cada um foi empregado, para se alcançar os objetivos propostos e obter os resultados da dissertação são explicados nessa seção. São analisadas as fichas de análise técnica das propostas “validadas com ajustamentos” do ano de 2018 do OP de Cascais. Nas fichas de análise técnica das propostas buscou-se identificar momentos em que foi necessária a intervenção da equipe do Orçamento Participativo e demais serviços da Câmara Municipal para ajustar as propostas a fim de que estas se tornassem viáveis para seguirem para a próxima etapa. A observação participativa enriqueceu o trabalho e trouxe uma visão dos bastidores. A análise de conteúdo de Bardin (2016), matriz SWOT, estudo de caso, observação participativa na pesquisa qualitativa são os conceitos esclarecidos e demonstra-se como se obteve os resultados para se chegar às considerações finais usando cada um deles.

Os resultados e análises entram no Capítulo VI. Nesse capítulo, os dados extraídos e compilados das análises das fichas de análise técnica são apresentados e discutidos. São apresentadas tabelas e uma matriz SWOT que ajudam na visualização e no entendimento dos resultados e análises feitas. A observação participativa gerou um histórico de estágio que trouxe esclarecimentos sobre aspectos do funcionamento interno do OP. Com a observação da rotina da equipe do OP e de reuniões entre técnicos e proponentes, foi possível efetuar uma análise usando a matriz SWOT demonstrando os pontos fortes, fracos, as oportunidades e ameaças ao OP de Cascais.

No VII e último capítulo são feitas considerações finais a respeito do que foi estudado e explorado no trabalho. Ficam registrados neste capítulo as principais dificuldades encontradas no decorrer da execução do trabalho, em que pontos os objetivos geral e específicos foram alcançados e sugere-se áreas que poderiam ser exploradas em outras pesquisas por não terem sido abordadas nesta, e que seriam um contributo para o desenvolvimento de trabalhos na temática da democracia participativa e orçamento participativo.

1.3 - Problema de Pesquisa e Objetivos

O número de obras já entregues que foram realizadas no âmbito do OP de Cascais e sua variedade mostram que a população busca uma forma de ser ouvida e se interessa em participar. Entretanto, em uma análise superficial (apenas observando as obras em si), não é possível inferir se a oportunidade de apresentação e posterior concretização de ideias alcança o maior número de munícipes possível, independentemente de sua escolaridade, faixa etária ou local de residência dentro do município.

Sendo assim a pergunta que se faz é: de que forma a equipe do OP Cascais tem atuado para ampliar o número de propostas atendidas no município e de que maneiras esse modo de atuação proporciona a participação social?

Com esta problemática em discussão, o presente trabalho tem como objetivo geral mostrar como o OP de Cascais amplifica a voz do cidadão promovendo a participação social e a aprendizagem no processo participativo.

Seus objetivos específicos são:

- Verificar o alcance das obras realizadas no âmbito do OP em relação à escala territorial e população beneficiária;
- Identificar as forças, oportunidades, ameaças e fraquezas que o OP de Cascais apresenta;
- Mostrar como o modo de atuação dos técnicos da Câmara Municipal atua no número de propostas atendidas ao final do processo.

Capítulo II - Quadro Conceitual

2.1 – Democracia Participativa

O surgimento da democracia participativa e o desejo pela ampliação da participação civil nas decisões públicas, exercendo assim uma cidadania ativa, deu-se após uma série de acontecimentos históricos. Alguns destes acontecimentos, que ocorreram no final dos anos 80 e durante a década de 90 do século XX, alteraram o cotidiano da sociedade civil e sua relação com o Estado, como a Guerra Fria e, numa visão ambiental e de sustentabilidade, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente – ECO-92 (Dias & Júlio, 2018; Araújo, Silva, Vasconcelos & Carmo, 2020).

Todos esses eventos proporcionaram a expansão dos regimes democráticos, globalização e o capitalismo global. Esta década é tida como uma era de prosperidade para a progressão da paz, democracia, crescimento econômico, a popularização dos computadores e da internet. No contexto da América Latina (especialmente no Brasil), Avritzer (1995) diz que a democratização se tornou um fenômeno político expressivo dos anos 80. A democratização seria um processo que reconstituiria as condições para a negociação favorecendo a retirada dos atores autoritários da cena política.

Para Neves (2008), a participação social e coletiva foi sendo modificada, tendo caráter mais reivindicativo, com controle social sobre o Estado junto aos movimentos sociais urbanos. A democracia participativa e a participação continuam a ganhar força e se expandem com o passar dos anos, na medida que diferentes mecanismos de incentivo à participação são criados, não apenas na tentativa de democratizar o Estado, como também politizar a sociedade civil. Esse ganho de força da democracia participativa aumenta na medida que crises e problemas na sociedade surgem e que fica evidente a incapacidade dos representantes políticos de gerir as questões emergentes deste contexto, como a distribuição dos recursos públicos, por exemplo.

Segundo Manuel Castells (2017, p. 12), citado por Dias & Júlio (2018, p. 17), o planeta enfrenta uma crise profunda com graves consequências devido à sua não capacidade de lidar com múltiplas crises que afetam a sociedade moderna como a ruptura das relações entre aqueles que governam e os que são governados. Segundo o autor, a falta de confiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima as representações políticas, “nos deixando órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum”. Em outras palavras, a ruptura das relações entre governantes e governados leva a um baixo engajamento da população em eventos públicos de cunho

político e a uma resistência em relação a assuntos, decisões ou ordens governamentais por parte da população.

Para Dias & Júlio (2018), essa falta de confiança nos representantes políticos tornou-se o lugar comum para alocar o enfraquecimento da democracia representativa, usando os argumentos como a progressiva perda da confiança nos atores políticos por parte da sociedade, na forma como eles atuam, em sua capacidade para cuidar do bem comum e responder às necessidades e expectativas das pessoas. Uma demonstração clara disso é o momento da escolha eleitoral dos representantes políticos, quando a reflexão sobre qual seria o melhor candidato para representar a população esbarra no descontentamento com a cena política atual, o que desencadeia dois pontos:

- 1) Grandes níveis de abstenção no dia da votação em alguns países;
- 2) O voto começa a ser usado como “arma” (voto de protesto) contra elites tradicionalmente no poder e partidos políticos.

Diante deste cenário, a participação cívica mais próxima nas decisões do poder público é vista como uma forma de garantir que a vontade da população será atendida de fato. Segundo Perez (2004), a Administração Pública está centrada no trinômio participação, eficiência e legitimidade. A participação seria uma forma de romper com o distanciamento entre sociedade e a Administração, aproximando esta Administração dos conflitos sociais e políticos e delegando responsabilidade também aos cidadãos.

Em sua pesquisa, Neves (2008) concluiu que “existem obstáculos ao processo de construção democrática quando experimentos de gestão participativa interagem com culturas políticas menos democráticas e perversas à cidadania ativa”. A construção da cidadania ativa pode ser prejudicada quando há, por exemplo, a presença de forte tendência clientelista entre práticas políticas dos atores sociais presentes na sociedade civil na sociedade. A ideia de que um representante político deve atender aos seus apoiadores traz uma predileção por projetos, leis ou obras corroborando com o descrédito por parte da população nos políticos. A cidadania ativa, ou participativa, é, também, uma forma de vigilância em relação ao proceder dos representantes eleitos.

Segundo Garrison (2000), para o Banco Mundial, a importância da participação cidadã não se restringe ao fato de ser um instrumento para melhorar a eficácia do desenvolvimento como estudos sugerem. Também serve como fator-chave para garantir a sustentabilidade e alavancagem a longo prazo. Para o autor, as decisões a respeito das prioridades (de quais são) é de responsabilidade dos povos e governo. Não

se pode e nem se deve impor o desenvolvimento “por decreto”, seja vindo de cima ou de fora.

Ouvir a população é primordial. Suas vontades, necessidades, anseios e desejos é o que deveria determinar os rumos das decisões políticas. O afastamento entre esses dois pontos (querer da população e decisão política) gera frustração nos cidadãos que não mais se veem representados. A participação social apresenta a possibilidade de fortalecer mecanismos deliberativos de partilhamento das decisões, reforçando a cultura participativa e da democratização do Estado com a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões públicas.

2.2 - Orçamento Participativo

É num contexto de anseio por mudanças significativas no modelo de representação política e discussão em torno da democracia participativa que o orçamento participativo surge em 1989. Foi primeiramente implementado na cidade brasileira de Porto Alegre com o intuito de aumentar a participação civil no processo decisório governamental.

O que era inicialmente apenas uma experiência participativa acabou por ganhar espaço, primeiramente entre o poder local e cidadãos, e posteriormente, no contexto mundial. Após um período de expansão dentro do Brasil e troca de experiências entre governantes, foi então implementado também em outros países, chegando na Europa pela Espanha em 2001 e a Portugal em 2002 (Dias & Júlio, 2018; Wampler, McNulty & Touchton, 2018).

O orçamento participativo pode significar uma forma de aproximação e envolvimento cada vez maior da sociedade civil no controle e fiscalização do Estado, buscando a construção da cidadania ativa. É uma aproximação que dá aos cidadãos uma visão mais transparente de como o dinheiro público será investido pois permite que a escolha das áreas que receberão o investimento seja feita de forma direta, por meio de propostas elaboradas pelos próprios cidadãos, ou seja, a escolha parte da população.

Genro & Souza (1997) veem o orçamento participativo como uma “experiência inovadora e espaço público de co-gestão com o Estado”, na medida em que busca uma partilha do poder de decisão sobre o orçamento público e, conseqüentemente, a democratização do Estado. Neves (2008) concorda e defende que o orçamento participativo, para além de ser visto como instrumento inovador na gestão do Estado, também é eficiente para a deliberação sobre políticas públicas.

O orçamento participativo apresenta três características: i) surgiu e se desenvolveu no contexto de múltiplas crises e, em alguns casos, como a resposta para essas crises (falta de confiança nas instituições e elites políticas, conflitos de vários tipos, desastres, entre outros), demonstrando seu caráter anticíclico; ii) tem a capacidade de agir e produzir impactos proporcionais para suas próprias dimensões, que em alguns casos, é limitada ou circunstancial; iii) pode ser adaptado a diferentes contextos e para diferentes fins, sendo este um dos principais fatores de sucesso de uma extensão territorial tão vasta como o registrado até agora (Dias & Júlio, 2018).

Em outras palavras, o orçamento participativo não possui uma metodologia “engessada”, que deve ser implementada da mesma forma em todos os locais onde for requisitado. Ele é desenhado para aumentar o engajamento dos cidadãos em todos os estágios do processo político, desde desenhar as propostas até a decisão sobre quais delas seguirão adiante (Peixoto, Sjoberg, MacPhail & Mellon, 2018). A característica de adaptação é de suma importância pois é ela que dá ao orçamento participativo a capacidade de se adequar às reais necessidades da população onde será implementado, aumentando a probabilidade de identificação dos cidadãos em todo o processo.

Dentre os vários processos que envolvem a participação cívica nas tomadas de decisões em políticas e projetos públicos, o orçamento participativo apresenta uma inovação específica em relação a outras inovações democráticas: o dinheiro. O fato de ter um montante destinado única e exclusivamente para ele desde o início, sabendo que aquele valor já está reservado para que as decisões dos cidadãos sejam executadas conforme escolheram, traz segurança ao processo. A maioria dos processos participativos apresentam problemas com este quesito. Os fundos para a execução das propostas permanecem escondidos até o final das negociações com todos os *stakeholders* ou os problemas surgem no fim, frequentemente causando distorções ou resultados diminuídos (Allegretti & Copello, 2018).

Para Peixoto et al. (2018), orçamento participativo veio para dar aos cidadãos o controle sobre como seus governos gastam seu dinheiro. É um sistema complexo, envolvendo vários estágios onde as propostas podem ser filtradas. Por sua vez, Wampler et al (2018) acrescentam que o orçamento participativo pode acontecer em todos os níveis de governo e escalas territoriais, incluindo bairros, cidades, distritos, países e Estados. Hoje o OP é largamente usado como um mecanismo de prestação de contas social, ao invés de um esforço democrático radical como foi no início. Dentro das agências internacionais, como o Banco Mundial, UE, USAID, o orçamento

participativo também é atrativo pois dá ênfase no empoderamento cidadão através da governança aprimorada e melhor prestação de contas.

Wampler et al (2018) ainda chamam a atenção para as condições de implementação do orçamento participativo. Para os autores, alguns pontos a serem observados na implementação são: a identificação da escala correta, a determinação dos fundos para suportar os projetos, a política econômica local, a competição política e partidária, as relações “executiva-legislativa”, a sociedade civil e a relação “Estado-sociedade civil”.

Quando se começa a estudar o orçamento participativo é normal termos em mente a imagem de cidadãos democraticamente ativos, participativos, muito animados e confiantes no poder local. Entretanto, até mesmo no universo da busca pelo fortalecimento da democracia participativa e da cidadania ativa, há grandes barreiras a serem ultrapassadas. Uma delas, como coloca Neves (2008), é a cultura política local, que pode não incentivar a participação cívica junto com o governo nos processos decisórios, influenciando negativamente os processos participativos minando-os até ao ponto de se tornarem inviáveis, desvalorizados ou desacreditados.

A autora cita o exemplo do orçamento participativo de Barra Mansa, estado do Rio de Janeiro, no Brasil. Conclui em sua pesquisa que “(...) é notório na sociedade brasileira que a cultura política ainda não conseguiu extirpar os traços mais perversos à cidadania, como por exemplo, a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e o fisiologismo” (Neves, 2008, p.195)

Entretanto, apesar dos percalços, hoje o orçamento participativo é bem aceito e tido como prática comum em cidades como Lisboa, Madrid, Paris e Los Ríos (Chile) que buscam o fortalecimento da democracia participativa. Seu caráter pedagógico é reconhecido pois propicia aprendizado para os diferentes atores na sociedade civil.

Quando estabelece limites financeiros claros e determinando quais propostas e projetos serão realizados e quais não, ensina sobre limites e responsabilidades orçamentários. Quando os cidadãos precisam argumentar por suas ideias e construir relações de confiança mútuas, entre cidadãos, por meio do diálogo e da resolução de conflitos, traz a noção do respeito pela opinião alheia e de coletividade. Ao se depararem com a organização do território e seus instrumentos, aprendem sobre o ordenamento territorial. O orçamento participativo acaba reforçando sua natureza político-pedagógica, é uma natureza do “aprender-fazendo”. O OP é compreendido como inovação na cultura e política local, no exercício cotidiano de seus atores na sociedade civil (Alegretti & Copello, 2018; Bairle, 1992; Neves, 2008; Pontual, 2000; Wampler, 2003).

Wampler et al (2018), mostram que estudos apontam para os impactos positivos que o orçamento participativo causa nos locais onde foi implementado. Os autores citam quatro impactos entre os vários observados: nas mudanças das atitudes dos cidadãos, no comportamento dos participantes, nas políticas eleitorais e governança e no bem-estar social. Nas mudanças de atitudes dos cidadãos, os autores mencionam que os participantes se sentem mais empoderados, apoiam a democracia, enxergam o governo mais efetivo e passaram a ter um melhor entendimento sobre orçamento e processos governamentais após participarem do OP. Em relação ao comportamento dos participantes, os autores comentam sobre o maior engajamento e organização dos cidadãos em associações, aumentando as parcerias e crescendo em número de associados.

A cobrança por transparência, eficiência no direcionamento de verbas públicas e monitoramento de projetos por parte dos cidadãos aos governantes são mudanças indicadas em relação às políticas eleitorais e governança. E, por fim, o bem-estar social que é a expectativa de melhora que os participantes têm, em outras palavras, eles esperam que o orçamento participativo traga bons impactos na sociedade como um todo nas áreas que normalmente envolvem a saúde, educação, equidade de representação dos interesses de minorias étnicas, de mulheres, de crianças, dentre outros.

Tendo todas essas considerações em mente, consegue-se perceber a importância que o orçamento participativo tem para a sociedade como um todo. Mesmo que sendo apenas uma de muitas ferramentas que podem ser usadas para o fomento da democracia participativa, o orçamento participativo sem dúvida apresenta grandes pontos positivos a seu favor.

2.3 - O ordenamento do território e a governança

Não se pode ignorar que, por ser uma forma de expressão e decisão direta da vontade dos cidadãos que acaba por incidir sobre o território, o orçamento participativo tem ligação com o ordenamento territorial e com sua governança. Saber identificar como se estabelece a relação entre o poder público, cidadãos e participantes é fundamental para o bom funcionamento de todo o processo, bem como colaborar de forma mais assertiva com possíveis alterações territoriais e em seus instrumentos legais de ordenamento que venham a ser necessárias.

O termo governança é relativamente recente na literatura, e na área de ciências sociais vem sendo usado de forma bem eclética. Sua origem é reportada à esfera da gestão de organizações (governança corporativa), mas também tem forte uso na ciência política (governança pública). As formas modernas de gestão ampliam o universo de

atores participantes nas decisões e buscam dar voz a todos os interessados, os *stakeholders*. Governança é quando mais do que o governo governa de fato, é o conjunto das várias formas segundo as quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns. A governança diz respeito às interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os indivíduos participam (Bursztyn & Bursztyn, 2013; Grindle, 2004).

Para se ter uma “boa governança” é importante ter parâmetros ou princípios que norteiem a relação entre Estado e as pessoas e que, futuramente, possam servir de comparação entre Governos, favorecendo um ajustamento nas diretrizes adotadas na sociedade. Para a Comissão Europeia (2003), a governança são as regras, processos e comportamentos que afetam a forma como os poderes são exercidos embasados em cinco princípios: a abertura, participação, responsabilidade (*accountability*), efetividade e coerência.

Em suma, os conceitos aqui colocados convergem no ponto que a governança é o conjunto de processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade. A forma como as relações entre Estado e sociedade acontecem podem determinar o nível de satisfação da população em relação às ações do governo. Numa tentativa de tornar a governança mais dinâmica e aproximar os cidadãos das decisões governamentais, surge a governança participativa.

Segundo Vasconcelos (2007), a governança participativa está associada à uma forma de participação mais interativa, exigindo, portanto, uma participação ativa. Isso requer o envolvimento efetivo dos atores principais do processo. Essa forma de participação incentiva o envolvimento interativo dos *stakeholders* e assegura que as preocupações dos participantes sejam consideradas no momento da tomada de decisões.

Pensando na realidade cada vez mais participativa que se apresenta hoje no mundo, Pereira (2009) se questiona sobre desafios que o campo do ordenamento do território enfrenta na atualidade. Para a autora, muito mais do que “apenas” uma questão de elaboração de planos de ordenamento como, no caso de Portugal, o Plano Diretor Municipal (PDM), as autoridades governamentais também devem refletir sobre qual o tipo de política de ordenamento do território faz sentido no início da segunda década do século XXI. Uma das considerações levantadas é que “a democracia representativa está a dar lugar à democracia participativa, traduzida em atitudes mais críticas e no

envolvimento mais continuado (menos esporádico) dos cidadãos nas decisões que afetam os seus territórios” (Pereira, 2009, p. 80).

A ocupação de um território pode comprometer o bem-estar social e colocar em risco o desenvolvimento econômico e social da população, para além de prejudicar o meio ambiente pressionando os recursos naturais com uma demanda incompatível com o que é encontrado no local. Para Córdoba (2010), a planificação (planejamento, ordenamento) territorial é um método de decisão pública com o objetivo de ordenar e regular os usos do solo e dispor as infraestruturas e equipamentos com o fim de melhorar a qualidade de vida, incrementar o desenvolvimento territorial e salvaguardar os recursos naturais, ambientais e culturais.

Land use planning e *spatial planning* são duas expressões inglesas que refletem as mudanças ocorridas nos últimos anos no domínio das políticas de ordenamento do território. A política de *land use planning* diz respeito ao entendimento de que o ordenamento do território tem a regulação do uso e transformação do solo como missão. Para alcançar este desiderato, faz-se uso de intervenções de natureza física e administrativa dentro do papel do Estado com o comando e o controle. Já a política do *spatial planning* trabalha a ideia de um ordenamento do território mais abrangente, integrada e estratégica. Baseia-se na interação e cooperação entre diferentes atores (planejamento participado, colaborativo, deliberativo), na coordenação de diferentes políticas de bases territoriais (governança territorial) em torno de uma agenda territorial comum (Ferrão, 2014).

Ainda segundo Ferrão (2014), esta visão do *spatial planning* tem ganhado expressão desde a década de 90 e o ordenamento do território é fortemente encarado como uma forma de governança, adequado à complexidade e pluralidade de atores, interesses e valores da sociedade.

Os valores da sociedade compõem o que é chamado de cultura de ordenamento do território. Sob essa perspectiva, Knieling & Othengrafen (2009) refletem sobre quantas vezes de forma não consciente, valores culturais, tradições, atitudes e hábitos interferem de forma simultânea e condicionante nos resultados dos sistemas de ordenamento do território. Aspectos como a importância atribuída ao interesse público, à justiça social, à competitividade ou à sustentabilidade ambiental, o respeito pela legalidade, a atitude diante da intervenção do Estado ou os graus de confiança nas entidades públicas permitem aos autores inferirem que há diferenças de culturas de território.

Se uma sociedade valoriza a participação cívica mais ativa, participativa, e próxima à Administração, então sua cultura de ordenamento do território provavelmente seguirá essa linha, trazendo ferramentas participativas (como o próprio orçamento participativo) para as tomadas de decisões referentes à organização territorial, por exemplo. A cultura de ordenamento do território é influenciada por valores presentes no cotidiano da população, seus hábitos e costumes. Sendo assim, quando os valores não são trabalhados de maneira a buscar pela equidade de direitos e justiça social, por exemplo, dificilmente haverá a formação de uma cultura de ordenamento territorial considerando esses pontos, o que pode acarretar desigualdade social.

Vale aqui uma breve reflexão sobre o impacto que a ausência de uma cultura de território sadia pode acarretar na sociedade de um país e os perigos que isso pode significar para o bem-estar social. Ferramentas que incentivam a participação mais ativa da população nas tomadas de decisões do poder público, que é o caso do orçamento participativo, podem significar uma mudança radical na percepção de direitos por parte dos cidadãos e uma consequente melhoria na qualidade de vida. O peso da responsabilização por suas decisões também pode trazer uma consciência mais cidadã para os participantes. A democracia participativa e suas ferramentas promovem benefícios para a comunidade, seja ela de um bairro, distrito ou cidade e, por isso, é importante que seja incentivada.

Capítulo III – Cascais

3.1 Caracterização

Antes de falar especificamente sobre Cascais, vale explicar sobre a nomenclatura territorial em Portugal. Segundo o Instituto Nacional de Estatística – INE – o território português segue uma divisão administrativa formada pelas autarquias que são citadas na Constituição da República Portuguesa – CRP – sendo elas as freguesias, os municípios (concelhos) e as regiões administrativas. Hoje, as regiões administrativas ainda não estão devidamente instituídas, sendo assim, mantêm-se a nomenclatura de “distrito” (INE, 2020).

Atualmente existem 18 distritos estabelecidos em Portugal continental (extensão territorial de Portugal localizada no continente europeu, excetuando-se as ilhas dos Açores e da Madeira que são consideradas “regiões autônomas”), são eles: Aveiro, Beja, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Portalegre, Porto, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu. Dentro dos distritos há a divisão em municípios. Cada município possui órgãos representativos, compostos pelas assembleias municipais (órgãos deliberativos) e as câmaras municipais (órgãos executivos).

Dentro dos municípios ainda há uma subdivisão chamada de freguesia, que constitui a divisão administrativa portuguesa de menor dimensão. Cada município possui, pelo menos, uma freguesia. Tanto município como freguesias têm suas funções associadas à satisfação das necessidades das populações locais, como o desenvolvimento socioeconômico, o ordenamento do território, saneamento básico, ambiente, cultura, entre outros.

O Concelho de Cascais situa-se no distrito de Lisboa, a ocidente do estuário do Tejo, entre a Serra de Sintra e o Oceano Atlântico, fazendo divisa com o Concelho de Oeiras. Sua extensão territorial é de 97,4 km² com uma área marítima de 119 km². Cascais hoje é um dos locais próximos à Lisboa mais procurados por turistas e estrangeiros que desejam imigrar para Portugal e ficarem próximos à capital portuguesa (Dias & Sousa, 2017).

A história de Cascais remonta desde a Baixa Idade Média e o município possui grande patrimônio histórico e natural. O Concelho tem a pescaria, o comércio local e o turismo como atividades econômicas mais dinamizadoras. Dados de 2017 mostram que Cascais possui mais de 10.800 empresas em todo o Concelho exercendo atividades variadas, desde a prestação de serviços à atividade industrial (Cascais Data, 2020).

Hoje Cascais abriga festivais culturais, concertos, campeonatos, encontros e é um dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML) mais procurados por turistas em todo o ano, especialmente nos meses de verão. Cascais possui grandes belezas naturais, boa parte envolvendo praias icônicas como a Praia do Guincho, muito requisitada por praticantes de esportes como *windsurf* e *kitesurf*, e pontos de observação como a Boca do Inferno.

Quatro freguesias compõem hoje o Concelho de Cascais: Cascais/Estoril, Alcabideche, Carcavelos/Parede e São Domingos de Rana. Ao todo, o Concelho possui uma população residente estimada em 212.474 habitantes, sendo 25.199 destes estrangeiros residentes (Cascais Data, 2020). A figura abaixo mostra a localização do Concelho de Cascais na Área Metropolitana de Lisboa:



Figura 3.1: Localização do Concelho de Cascais em relação à Lisboa.
Fonte: Google Maps (2020).

3.2 A colaboração em Cascais

Em 2010, a Câmara Municipal de Cascais decidiu iniciar o processo de preparação para a implementação do Orçamento Participativo no ano seguinte, 2011. Entretanto, mesmo antes disso vir a acontecer, Cascais já possuía projetos no âmbito de sua política de envolvimento dos munícipes na vida do Concelho. Exemplo disso foi a Agenda Cascais 21 (Dias & Sousa, 2017).

Para entender o surgimento da Agenda Cascais 21, a razão de sua estrutura ser como é e entender a ligação entre ela e o OP, faz-se necessário considerar o ano de 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento -

CNUMAD, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, a Rio-92. Segundo Bursztyn (2012), a Agenda 21 foi um dos documentos elaborados ao final desta conferência. Trata-se de um plano global de ação que visa tornar o desenvolvimento sustentável uma realidade no século XXI.

A Agenda 21 possui quatro seções sendo a primeira delas intitulada como “dimensões econômicas e sociais”. A descrição das bases para a ação, no parágrafo 8.2, defende, entre outros pontos, que novas formas de diálogo estão sendo desenvolvidas para alcançar melhor interação entre governo local e nacional, indústria, ciência, grupos ambientais e o público no processo de desenvolvimento de abordagens eficazes para o meio ambiente e o desenvolvimento (ONU, 1992).

Ainda segundo o mesmo documento, no parágrafo 8.4, ao falar em “atividades”, a Agenda 21 diz que os governos devem, quando for apropriado, melhorar os processos de tomadas de decisões. O objetivo dessa melhoria é integrar progressivamente as questões relacionadas aos recursos econômicos e sociais na busca pelo desenvolvimento economicamente eficiente, socialmente equitativo, responsável e ambientalmente saudável. Para isso, cada país signatário desenvolverá suas próprias prioridades de acordo com seus planos, políticas e programas nacionais.

Em decorrência da Rio 92, ocorreu em 1994 a Conferência Europeia sobre cidades e municípios sustentáveis, na cidade de Aalborg, Dinamarca. Nesta conferência foi elaborada e aprovada a Carta de Aalborg (Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade). Este documento é dividido em três partes, trazendo catorze princípios que visam não somente a promoção da sustentabilidade nas cidades europeias através de instrumentos, por exemplo, de ordenamento do território, mobilidade urbana, equidade social e sustentabilidade urbana, cidadãos como protagonistas da sustentabilidade e o envolvimento da comunidade, como também assume o compromisso de elaborar os Planos de Ação Local, de acordo com o disposto no capítulo 28 da Agenda 21 (CMC, 2020).

Em 1996, em votação unânime na Assembleia Municipal, a Câmara Municipal de Cascais aprovou a ratificação da Carta de Aalborg e conseqüentemente aderiu aos seus princípios

De acordo com o portal da CMC (2020), neste contexto, o município de Cascais elabora seu próprio processo de Agenda 21 centrado-se em dois objetivos principais:

1. Concretizar um programa de ação que visa o desenvolvimento sustentável local, integrando a proteção do ambiente e o desenvolvimento econômico e social no processo de planeamento;

2. Realizar um processo consultivo e consensual com as suas populações, sob a forma de uma versão local da Agenda 21 para as comunidades, em que se inclui a Agenda 21 Local.

Para tanto o processo baseia-se nos seguintes princípios fundamentais:

- Visão de longo e médio prazo;
- Ações de curto, médio e longo prazo;
- Trabalho em rede articulando entidades públicas e privadas, departamentos e divisões da CMC, Juntas de Freguesias, instituições académicas e população;
- Consulta Pública: auscultação dos munícipes através de sessões de participação pública.

Ainda segundo o site da Câmara Municipal (CMC, 2020), em princípio, a Agenda 21 de Cascais desenvolvida em 1997, logo após a ratificação da Carta de Aalborg, focou apenas na questão ambiental, com a elaboração do relatório do estado do ambiente por meio de um diagnóstico ambiental seletivo. Também nesta mesma época surgiram “propostas de vetores de intervenção estratégica para a sustentabilidade ambiental, ações e projetos de intervenção específicos e monitoramento com base nos indicadores de sustentabilidade ambiental”.

Entretanto, em 2005, foi feito um trabalho intra-municipal que teve por objetivo atualizar e organizar dados visando realizar a implementação de uma estratégia municipal de desenvolvimento sustentável. A subscrição à Carta de Aalborg ocorreu no ano seguinte, em 2006. Nesta altura a Agenda 21 de Cascais passou a ser chamada Agenda Cascais 21 possuindo quatro vertentes de sustentabilidade: Governança, Desenvolvimento Económico, Coesão Social e Ambiente.

A organização, princípio orientadores e objetivos de cada vertente está demonstrada na figura abaixo:

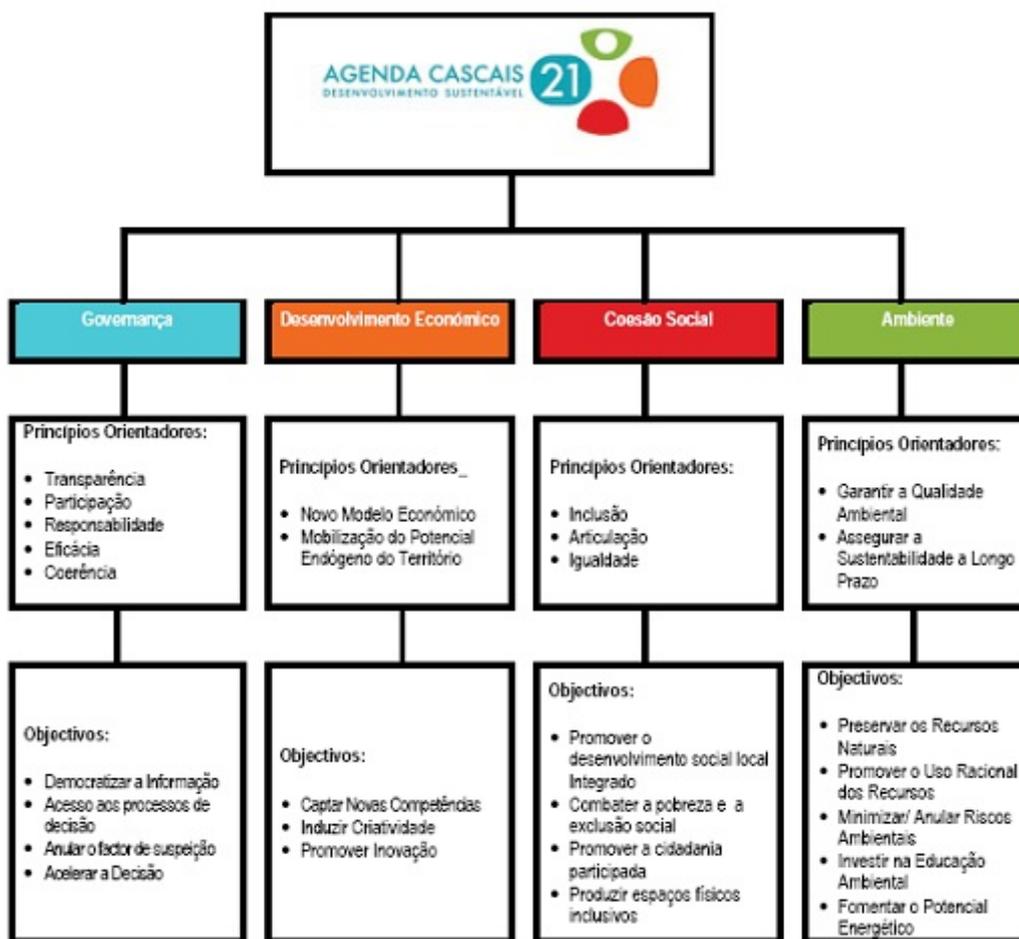


Figura 3.2: Organização da Agenda Cascais 21.
 Fonte: Portal da Câmara Municipal de Cascais (2020).

Todos os projetos que surgiram com a intenção de aumentar a participação e envolver, de maneira progressiva, os munícipes nas decisões a serem realizadas pela Câmara Municipal foram de suma importância para a abertura da autarquia às pessoas, para testar metodologias e formar equipas internas. Sob este contexto, o Orçamento Participativo estabelece um marco importante, já que ele não apenas assegura a participação dos cidadãos como, também, permite que eles decidam como serão alocados os investimentos públicos destinados ao OP (Dias & Sousa, 2017).

Ainda segundo Dias e Sousa (2017), os resultados alcançados com o orçamento participativo até o momento mostram dois pontos de destaque: i) diante do número crescente de participantes desde sua primeira edição (em 2011), pode-se inferir que houve resposta favorável por parte da sociedade cascalense ao desafio da participação ativa lançado pela autarquia; ii) reforça a promoção da participação cidadã como política central do município. O número de ferramentas de desenvolvimento dos munícipes que foram acrescentadas ao longo do período compreendido entre 2005 e 2019, em especial

após a boa aceitação e sucesso OP, deu origem à iniciativa do portal “Cascais Participa”.

O portal criado pela CMC, o Cascais Participa apresenta dados estatísticos, descrições, informações e fomenta a participação dos munícipes. Um exemplo disso é a votação nos projetos concorrentes no ciclo atual do OP que ocorre também através do site. O Cascais Participa possui três objetivos principais:

- atribuir uma identidade comum aos processos participativos;
- reforçar o compromisso da autarquia com a promoção da participação cidadã;
- favorecer a criação de uma visão sistêmica, capaz de garantir uma articulação entre os diferentes instrumentos de envolvimento da população.



Figura 3.3: Marca oficial do portal Cascais Participa.
Fonte: Portal do Cascais Participa (2020).

As ferramentas de participação são implementadas à medida que novas metodologias vão sendo testadas pela CMC. Hoje encontram-se ativas oito ferramentas de participação pública que são brevemente descritas a seguir:

CONSULTAS



Consultas

Espaço aberto dentro do site do Cascais Participa onde a autarquia deixa disponível para consulta pelos munícipes projetos, alterações a serem planeadas pela CMC e leis. Após a consulta, caso uma pessoa queira se manifestar a favor, contra ou apenas solicitar mais informações, ela poderá, em um segundo momento, entrar em contato com a Câmara através dos canais de atendimento ao munícipe (Cascais Participa, 2020).

VOLUNTARIADO



Voluntariado

Ativo desde 02 de dezembro de 2008, o Voluntariado de Cascais surgiu em decorrência da assinatura do Protocolo de Colaboração entre o Município de Cascais e o Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado. O programa de Voluntariado exerce uma forma de cidadania participativa uma vez que promove o encontro entre entidades que desenvolvem projetos de voluntariado e pessoas que desejam ser voluntárias. Possui como objetivos disponibilizar informações sobre voluntariado, promover ações de formação para entidades promotoras e para voluntários, sensibilizar os cidadãos e as organizações para o voluntariado, divulgar projetos e oportunidades e contribuir para o aprofundamento da temática (Cascais Participa, 2020).

CITY POINTS CASCAIS



City Points Cascais

Trata-se de um APP que tem como objetivo principal a promoção de boas práticas de cidadania, reconhecendo os cidadãos, ou super-cidadãos, que colaboram de forma ativa para a sustentabilidade local. Com um sistema de acúmulo de pontos por cada realização de ações previamente definidas e posterior troca destes pontos por vales de produtos ou serviços prestados por parceiros locais que aderiram ao City Points. As ações ocorrem todas no âmbito das áreas do meio ambiente, cidadania, responsabilidade social e mobilidade sustentável. Como recompensa pelas práticas destas ações, os cidadãos podem trocar os pontos adquiridos por produtos e serviços, produtos orgânicos, ingressos para espetáculos, entre outros. Cascais é o primeiro

município a utilizar um APP para estes fins e espera-se que esta iniciativa venha a ser adotada por mais municípios (Cascais Participa, 2020).

ASSOCIATIVISMO



Associativismo

Plataforma criada para dar visibilidade às atividades das associações ativas no Concelho de Cascais. O município possui diversas associações e a CMC reconhece o papel de cada uma, principalmente das coletividades, no desenvolvimento do Concelho como dinamizadoras do exercício da cidadania ativa e promotoras da democratização do acesso à cultura, ao lazer e ao esporte. A princípio, a plataforma foca nas atividades das Associações Culturais e Recreativas, mas numa segunda fase pretende-se incluir outras áreas associativas (Cascais Participa, 2020).

A VOZ DOS JOVENS



A Voz dos Jovens

São fóruns que foram criados no enquadramento da IV Semana da Educação, em novembro de 2017. Com o nome de “Fóruns A Voz dos Jovens - Encontros dos Delegados de Turma do Secundário - Concelho de Cascais”, são atividades organizadas e dirigidas para e com estudantes do ensino secundário (ensino médio no Brasil) de escolas públicas e particulares do Concelho de Cascais. Possui três temas principais, a saber: i) estratégia nacional de educação para a cidadania; ii) o perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória; iii) programa cidade amiga das crianças (CAC). Cada sessão ocorre em formato de assembleia onde os participantes podem apresentar propostas/recomendações ou um questionário executivo para além de debater questões importantes para o dia a dia da sua escola e comunidade (Cascais Participa, 2020).

FIX CASCAIS



FIX Cascais

Por meio de uma página na internet ou APP os cidadãos têm a oportunidade de praticar a cidadania responsável. Todos, não importando se residente ou visitante, são convidados pela CMC a reportar situações impróprias nos espaços públicos, como, por exemplo, necessidade de limpeza, calçadas danificadas, sinalizações de trânsito ausentes ou avariadas, entre outros. O objetivo é que todos se sintam responsáveis por melhorar e conservar o seu território. A figura 3.4 demonstra no mapa os pontos reportados pelos cidadãos por meio do APP (Cascais Participa, 2020).



Figura 3.4: Demonstração da localização dos pontos reportados pelos cidadãos.
Fonte: Portal do Cascais Participa (2020).

NÓS PROPOMOS CASCAIS



Nós Propomos

Projeto criado em 2011 pelo Professor Doutor Sérgio Claudino, do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT-UL), com o intuito de promover a cidadania territorial ativa e a inovação na educação geográfica. Recebeu reconhecimento internacional pela originalidade, inovação e pelos resultados obtidos com o envolvimento de escolas, estudantes e comunidade local. Após uma parceria com a CMC, originou-se o “Nós Propomos Cascais”, um desafio anual lançado a 400 jovens com idades entre os 16 e 35 anos, alunos de 12 escolas das redes pública, privada, profissional e cooperativa de Cascais. Busca-se o desenvolvimento de estudos de caso sobre situações consideradas como problemas no Concelho, preparando-se propostas de solução. A identificação dos problemas e desenvolvimento das propostas são feitas pelos alunos e ocorrem em sala de aula. Depois de desenvolvidas as propostas, elas são apresentadas em plenário e avaliadas por um Júri Municipal Pluridisciplinar seguindo o que está estabelecido no regulamento como: relevância, objetivos, metodologia, justificativa, resultados esperados, exequibilidade e orçamento. A CMC se compromete anualmente a financiar o melhor projeto no valor total de até 100.000€. O foco desta iniciativa é aproximar o poder local, escolas e população através da cidadania responsável e protagonizada pelos jovens (Cascais Participa, 2020).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CASCAIS



Orçamento participativo

Como mencionado no início deste capítulo, o OP de Cascais começou a ser organizado em 2010 e teve sua primeira edição em 2011. Desde então, apresenta números expressivos e crescentes na participação dos munícipes, propostas, obras concluídas e entregues pela CMC e as que ainda estão em fase de execução e conclusão. O OP tem como objetivo contribuir para a participação informada e responsável dos munícipes nos processos governamentais locais para além de garantir que sua participação nas decisões sobre os investimentos municipais seja uma representação real das verdadeiras necessidades e dos anseios naturais da população, é um instrumento fundamental na estratégia da CMC. Ao longo de nove edições completas, o OP soma mais de 200 projetos concluídos em todo o município e há previsão de mais conclusões no decorrer deste ano (Cascais Participa, 2020).

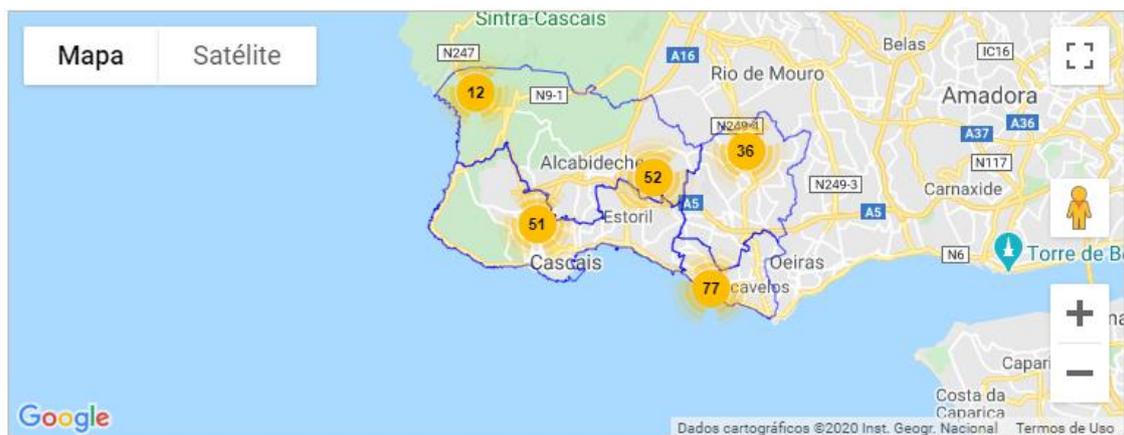


Figura 3.5: Quantidade de propostas OP já implementadas e entregues à população até junho de 2020 em cada freguesia do município.
 Fonte: Portal Cascais Participa (2020).

Por ser objeto de estudo deste trabalho, a metodologia e os resultados do OP de Cascais serão melhor detalhados nos próximos capítulos

Capítulo IV - Orçamento Participativo de Cascais

A metodologia do Orçamento Participativo de Cascais é explorada e descrita em detalhes nesta parte do trabalho. Como objeto de estudo, é importante falar de maneira minuciosa sobre todo o processo que compõe esta ferramenta na tentativa de mostrar seus pontos fortes que fazem do OP de Cascais um exemplo a ser seguido. Todos os dados deste capítulo foram retirados da publicação “A cidade começa nas pessoas”, de Dias & Sousa, 2017.

O orçamento participativo de Cascais possui uma metodologia detalhada e criteriosa, sempre buscando a adequação à realidade do Concelho e seus cidadãos. Para tanto, as Normas do Orçamento Participativo de Cascais estabelecem como objetivos:

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

O OP segue um modelo de participação de carácter deliberativo. Nele os participantes podem não somente apresentar propostas para o Concelho como também decidir sobre os projetos que consideram como mais urgentes e prioritários. Esta escolha é limitada pelo valor orçamental estipulado anualmente. Até o ano de 2018, o orçamento disponibilizado pela CMC foi de 300.000€ por projeto. Sobre este valor já devem ser considerados o IVA², projetos de arquitetura e especialidades (serviços de consultorias profissionais não disponíveis na Câmara Municipal).

As propostas devem, obrigatoriamente, estarem enquadradas nos critérios de elegibilidade definidas para aquele ano específico. Todos estes critérios encontram-se disponíveis nas Normas de Participação, documento que a CMC elabora e disponibiliza previamente para consulta de todos os munícipes e interessados. As normas, tanto da

² IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado. Incide sobre o consumo e é aplicado a quase todos os bens e serviços adquiridos e vendidos para utilização ou consumo na EU. É aplicado em todas as fases da cadeia de abastecimento, incluindo a venda para o consumidor final, (Comissão Europeia, 2020).

edição atual (2020) como das anteriores, podem ser acessadas no site do Cascais Participa.

A abordagem do OP é territorial, abrange todo o Concelho e permite um debate sem restrições temáticas, ou seja, as propostas podem estar relacionadas a qualquer problema constatado pelos participantes na vida local. Para que tudo seja organizado da melhor maneira possível, o OP apresenta dois ciclos: i) Ciclo de decisão (processo de decisão orçamentária); ii) Ciclo de implementação (implementação dos projetos vencedores).

4.1 Processo de decisão orçamentário

O processo de decisão orçamentário ou ciclo de decisão compreende toda a parte desde a preparação das normas de participação até ao anúncio dos projetos vencedores. É no ciclo de decisão que os munícipes, por meio de suas participações, seja na apresentação de propostas, votações ou simples presença nas sessões de participação públicas, decidem onde e como o orçamento será implementado.

O ciclo de decisão pode ser subdividido em quatro etapas: apresentação de propostas, análise técnica, votação dos projetos e anúncio dos resultados. As etapas ocorrem entre os meses de abril e novembro. A figura 4.1 resume de maneira mais didática as etapas deste ciclo.

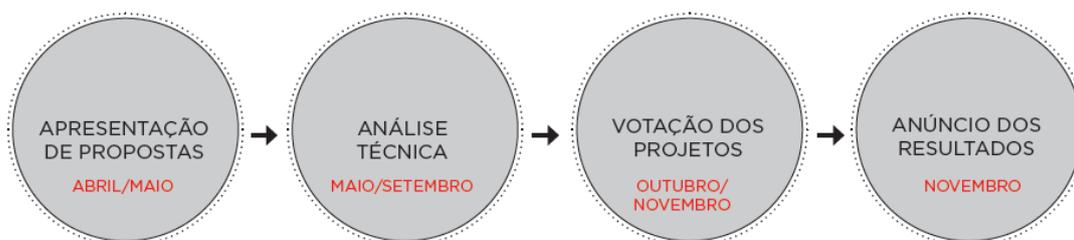


Figura 4.1: Ciclo de decisão orçamentário
Fonte: A Cidade começa nas pessoas (2017).

4.1.1 Preparação do processo

Etapa que ocorre normalmente entre janeiro e abril e compreende as ações preparatórias para a implementação do OP. Possui seis sub etapas:

Revisão da metodologia

Neste ponto ocorre a avaliação da edição anterior visando a manutenção do que correu bem e a melhoria dos aspectos que podem ter ficado aquém do esperado. Esta

avaliação é feita tanto por participantes que dão sugestões e opinam sobre o que consideraram bom ou ruim, como pela equipe técnica responsável pela coordenação do OP, por outros serviços da autarquia, pelo Executivo e por meio de uma avaliação externa independente.

Entre a equipe técnica e a avaliação externa independente, ocorrem reuniões nas quais são discutidos aspectos importantes, como a opinião da própria equipe sobre os pontos que positivos e negativos da edição anterior. É nesta fase que saem muitas das considerações relevantes que colaborarão com as diretrizes para o OP do ano seguinte.

Capacitação da equipe

O OP de Cascais é organizado e está sob responsabilidade da Unidade de Orçamento Participativo - UOPA. Esta unidade foi criada em 2016 e está inserida na Divisão de Cidadania e Participação - DICIP, que existe na CMC desde 2013. Todos os técnicos que trabalham na UOPA são envolvidos no OP e cada um fica responsável por uma tarefa que é designada posteriormente. Para além deles, demais servidores da Autarquia também podem contribuir para o OP sendo voluntários nas mediações durante as sessões de participação públicas.

Depois de identificados todos os técnicos que trabalharão de alguma forma no OP, ocorrem reuniões e ações de formação prévia interna, onde será explicada a metodologia a ser adotada naquela edição do OP. Nessas reuniões também é feito o alinhamento de ideias e visões para que tudo corra da melhor maneira possível e os resultados sejam, em sua maioria, positivos.

Criação e revisão dos instrumentos de participação

Nesta etapa ocorre a preparação de todas as ferramentas de apoio que serão necessárias para dar início aos trabalhos e à edição seguinte do OP. Os documentos utilizados para o monitoramento de toda a prática participativa são elaborados ou corrigidos neste momento.

Os documentos incluem folhas de presença, fichas de apresentação e pontuação de propostas, entre outros. Toda essa iniciativa tem por objetivo assegurar as melhorias e atualizações indispensáveis para que a edição do OP ocorra sem grandes percalços e o processo não venha a ser, de alguma maneira, questionado posteriormente.

Revisão das Normas de Participação

As Normas de Participação compõem um documento aprovado no Executivo local que define as regras de funcionamento para a edição do OP. O fato de ser originário de uma deliberação do Executivo dá ao processo consistência institucional e comprometimento político. Estas normas são revistas anualmente e são resultado de todo o monitoramento e avaliação efetuados também anualmente.

Promoção das articulações institucionais

Este é o momento em que há a negociação e incentivo para diferentes parcerias locais. Entidades, como Juntas de Freguesias e associações locais (expressão da sociedade civil organizada), são consultadas a respeito do interesse no apoio aos trabalhos do OP. A cada ano procura-se estabelecer novas parcerias de acordo com a demanda de participação esperada para aquele ano.

Para que as fases iniciais do OP aconteçam é necessário, por exemplo, que se tenha local adequado para as sessões de participação pública. Em freguesias com população maior, faz-se necessário locais mais espaçosos, onde possam ser colocadas mesas e cadeiras suficientes para o número de participantes que venham a comparecer.

Divulgação Pública

Aqui encontra-se uma parte vital para que o OP venha a ter sucesso. Os entraves que podem haver por parte da população em relação às atividades promovidas pela Administração, desconfiança ou até mesmo a ausência de hábitos participativos da maior parte da população podem ser ultrapassados com uma boa campanha de divulgação.

Para tanto, a CMC vem trabalhando com diversos dispositivos de divulgação na tentativa de se alcançar o maior número de pessoas, de faixas etárias e graus de instrução diferentes. Alguns destes dispositivos são: sessões de esclarecimento em todas as freguesias, distribuição de folhetos, cartazes, *muppies*³ e *outdoors*, vídeos, dinamização de páginas de internet e redes sociais (Instagram e Facebook) da Autarquia e do Cascais Participa, distribuição do Jornal C em todas as caixas de correio, ações em locais públicos, entre outros.

³ *Muppies*: painéis de divulgação publicitária.

4.1.2 Recolha de propostas

A recolha das propostas é um dos momentos mais importantes do OP e que, por isso, a CMC tem especial atenção. É então que os cidadãos podem trazer suas ideias, a apresentarem e a colocarem para debate juntamente com outros cidadãos, seja pela internet ou por meio das sessões de participação pública. Para tal, a recolha de propostas é feita em duas etapas:

1. Pela página da internet Cascais Participa: os cidadãos podem acessar a página dentro do período estipulado no cronograma disponibilizado pela CMC e preencher online a ficha de apresentação de propostas. Em seguida as propostas serão validadas pela Autarquia e os munícipes inscritos no site podem votar pela plataforma. Somente as duas propostas mais votadas seguem para a próxima fase, que é a análise técnica.
2. Sessões de Participação Pública - SPPs: são realizadas nove SPP ao total. De modo a assegurar toda a cobertura do Concelho, elas acontecem em locais diferentes dentro das quatro freguesias. Estes locais são escolhidos estrategicamente, buscando receber, em média, 100 participantes cada uma. Devem ser espaços de fácil acesso e devidamente preparado para atender inclusive pessoas com mobilidade reduzida. Cada participante pode participar em qualquer SPP, mesmo que não seja residente naquela freguesia em específico. No entanto, as propostas devem se pautar sobre a área de residência do proponente. Na última SPP, que decorre normalmente na Praça 5 de Outubro, em frente ao edifício dos Paços do Concelho, qualquer participante pode apresentar propostas, independente da freguesia em que resida.

As apresentações de propostas e a definição coletiva das prioridades compõem o objetivo principal das SPPs. Para se alcançar tal objetivo há um debate entre os presentes, uma consensualização e eleição dos investimentos que têm condições de seguir adiante para a fase de análise técnica.

As sessões de participação pública seguem uma metodologia específica que assegura transparência ao longo de todo o processo. Ao todo são cinco etapas a serem seguidas desde momentos antes que as SPPs se iniciem até quando se encerram. As cinco etapas serão descritas de forma breve a seguir:

1. Acolhimento dos participantes: o registro dos participantes é assegurado pela equipe do OP mediante a apresentação de um comprovante de

residência ou algum outro documento que ateste a relação do participante com o Concelho. Os participantes, então, recebem as primeiras orientações a respeito da SPP e, por sorteio, são alocados em uma mesa de discussão composta com outros participantes da sessão. Sempre que possível há um número ímpar de participantes por mesa. Para além disso, cada mesa possui um elemento do corpo técnico do OP que irá fazer o papel de moderador. A figura 4.2 mostra o momento de acolhimento dos participantes pela equipe do OP;



Figura 4.2: Acolhimento dos participantes
Fonte: Portal Cascais Participa (2020).

2. Abertura e explicação da metodologia: depois que todos os participantes encontram-se devidamente acomodados, um representante da autarquia dá início aos trabalhos. Dá as boas-vindas e explica todo o processo metodológico da sessão.
3. Grupos de trabalho: o moderador explica como será o funcionamento da mesa e distribui os instrumentos de trabalho entre cada participante. Cada pessoa tem o direito de apresentar uma proposta, preenchendo um formulário próprio e produzido para este fim. O moderador pode auxiliar aqueles que têm dificuldade neste processo. Depois que todas as propostas são apresentadas, há um debate entre os participantes da mesa a fim de esclarecer dúvidas, argumentar e articular ou fundir propostas. O moderador então convida os presentes a pontuarem as propostas. Apenas as duas mais pontuadas passarão ao plenário, ou seja, para a apresentação para todos

os demais participantes na SPP. As demais ficarão para futura análise e ponderação por parte da Autarquia. A figura 4.3 mostra os grupos de trabalho já organizados.



Figura 4.3: Grupos de trabalho em Sessão Pública Participativa do OP Cascais 2017.
Fonte: Portal Cascais Participa (2020).

4. Apresentação dos resultados dos grupos: As duas propostas mais pontuadas são apresentadas em plenário por representantes de cada grupo. As propostas então são redigidas em folhas de tamanho A3 e afixadas em uma das paredes da sala, facilitando assim, a visualização e memorização por parte dos presentes.
5. Votação e apresentação dos resultados da SPP: cada participante tem direito a três votos, sendo dois positivos e um negativo (os votos são representados por adesivos que são entregues pelo moderador a cada participante da mesa). Não é permitido que os dois votos positivos do mesmo participante sejam colocados em uma única proposta, obrigatoriamente devem ser colocados em ideias diferentes. O voto negativo é residual e até a edição de 2018 não representava grandes alterações nos resultados finais da SPP. Depois da votação, a equipe do OP inicia a contagem dos votos no papel A3 e apresenta publicamente o resultado a todos os presentes. O número de propostas que passa para a análise técnica é proporcionalmente definido em relação ao número de participantes por cada SPP.



Figura 4.4: Processo de votação das propostas em Sessão Pública Participativa do OP Cascais 2017.

Fonte: Portal Cascais Participa (2020).

4.1.3 Análise Técnica

Todas as propostas aprovadas nas SPP seguem para a equipe do OP que fará uma primeira análise técnica. Neste ponto são identificadas quais as áreas de abrangência de cada proposta para então serem encaminhadas para os respectivos setores responsáveis dentro da CMC. Propostas de construção de edifícios e prolongamento de áreas verdes, por exemplo, seguem para o setor de Urbanismo. Lá será designado o técnico responsável para realizar a análise técnica desta proposta e encaminhar para a equipe do OP o seu parecer dentro do prazo estabelecido.

Todos os serviços utilizam uma ficha específica para a análise técnica e devem observar pontos em comum. A ficha de análise técnica é desenvolvida e atualizada logo ao início do processo de preparação para o OP, na fase de criação e revisão dos instrumentos de participação. Os pontos a serem observados são os critérios de elegibilidade das propostas. Estes critérios estão estabelecidos nas Normas de Participação e são:

- As propostas devem se inserir no quadro de competências e atribuições próprias ou delegáveis na CMC. Nos casos em que outras entidades possuem estas competências e atribuições, deverão se destinar a fins públicos. Aqui há a necessidade de celebração de um acordo entre a CMC e a entidade em questão. Este acordo deve ser firmado até o final da fase de análise técnica;
- A abrangência das propostas deve se limitar ao território municipal;

- Não excedam ao montante orçamental estipulado para o ciclo, incluindo projetos de arquitetura, especialidades e IVA com taxa legal em vigor. Até o ano de 2018 o valor total era de 300.000€;
- A execução de toda a obra proposta não pode ser maior do que dois anos. Há a exceção para os casos em que se é necessária a abertura de concurso público em função do valor total. Neste caso, o prazo máximo é de três anos;
- Serem alinhados com outros planos, estratégias e projetos do município;
- Não serem para uso de confissões religiosas ou grupos políticos.

Para além dos critérios citados acima, também são considerados como fundamentos de exclusão de propostas:

- Quando, em função do seu custo e exigência de meios técnicos ou investimento financeiros indisponíveis, não for possível à Câmara assegurar a manutenção e funcionamento da obra após sua conclusão;
- Quando, mesmo com o período dilatado para estabelecimento de parcerias ou pareceres de entidades externas (três anos), o prazo estipulado nas Normas de Participação venha a ser ultrapassado;
- Propostas que mostrem ser, após avaliação técnica, uma continuação ou faseamento sucessivo de propostas anteriores;
- O local ter recebido benfeitorias no ano anterior devido a uma obra OP.

A CMC tem buscado e se esforçado para ampliar a participação dos munícipes durante a fase da análise técnica. Isso garante o cumprimento de um compromisso estabelecido nas normas do OP. Neste ponto, dependendo da natureza e particularidades da proposta, há a obrigação da realização de: i) reunião preparatória entre proponentes e a equipe da UOPA; ii) visita ao local da futura possível implementação e reunião com os proponentes, equipe da UOPA e demais serviços municipais que possam ser responsáveis pela área de abrangência da proposta.

Existem múltiplas vantagens no envolvimento dos proponentes nesta etapa do processo. Uma delas é a capacidade de rastreio das propostas pelos cidadãos, desde o início na sua apresentação na SPP, durante a fase de análise técnica e possível exclusão ou transformação em projeto para então ser submetido à votação pública. Considerando essa rastreabilidade a transparência no processo é alcançada pois o papel dos participantes é ativo em todas as fases de vida da proposta.

Outra vantagem deste envolvimento dos proponentes no processo é que a coerência entre o que se é proposto inicialmente e o projeto a ser executado. Isto diminui a probabilidade de que o projeto final, que receberá o investimento, não corresponda à ideia original, o que incorreria na perda de credibilidade do OP. Existem os casos em que alterações às propostas são inevitáveis, do contrário elas se tornam tecnicamente inviáveis. O acompanhamento próximo e a compreensão dos trâmites a que a CMC e equipe da UOPA estão sujeitos por parte dos proponentes é de fundamental importância e é justificado.

Por fim, uma terceira vantagem no envolvimento do proponente nesta fase do processo é o entendimento pelo cidadão do trabalho da autarquia, das obrigações existentes relacionadas ao ordenamento do território e dos procedimentos necessários para a viabilização de um projeto. Este entendimento provoca o aumento da carga educativa e formativa do processo, provocando ganhos evidentes em termos de produção de competências e conhecimentos.

Passada esta etapa da análise técnica, as propostas que respeitem na integralidade os critérios estabelecidos são então preparadas para serem transformadas em projetos. A CMC faz a publicação de uma lista provisória das propostas aprovadas e excluídas. A publicação visa a consulta pública e é feita pelo site do Cascais Participa. A listagem também pode ser acessada presencialmente caso os cidadãos dirijam-se à CMC.

Após consulta, os interessados podem manifestar-se para tentarem entender as razões pelas quais algumas propostas foram consideradas inviáveis e, portanto, não seguirão para a fase de votação pública. A possibilidade de consulta explica a ausência de reclamações relevantes nos resultados finais do OP.

A análise técnica é finalizada quando a Câmara Municipal divulga a lista final de projetos que então passam para a fase seguinte: a votação pública.

4.1.4 Votação dos projetos

É nesta fase em que os munícipes escolhem onde os recursos destinados ao OP pela CMC serão investidos nos próximos dois anos, pelo menos. Nesta etapa há uma divulgação permanente, por parte da Câmara, de forma a se alcançar todo o Concelho. A intenção é fomentar a participação e votação nos projetos por parte dos cidadãos.

A votação pode ser feita utilizando o site do OP Cascais e via SMS. Em 2011, quando ocorreu a primeira edição do OP, apenas a votação pelo site era possível. Para

tanto, bastava que o interessado fizesse um registro e submissão de votos. Para aqueles que por alguma razão apresentassem dificuldades em realizar esta ação, a autarquia criou dois canais de acesso.

O primeiro canal tratava-se de uma van devidamente identificada e decorada em seu interior que percorria todo o território das quatro freguesias. Dentro dela trabalhava uma equipe da CMC treinada para informar e auxiliar todos aqueles que necessitassem de ajuda. Após a escolha do projeto, a equipe realizava o registro e subsequente votação naquele que o participante indicava. Esta iniciativa mostrou-se muito eficaz na divulgação do processo. O segundo canal de acesso foram os balcões presenciais de atendimento ao público localizados nas Lojas Cascais e Lojas Geração C onde também havia uma equipe preparada para responder às dúvidas, informar e auxiliar os que necessitavam de apoio para a votação.

No ano de 2012, foi implementado o sistema de votação via SMS em substituição ao site. Cada projeto possuía um código específico e para ser votado bastava que o participante enviasse gratuitamente este código para o número indicado através de seu celular (telemóvel). Cada número de telefone poderia votar apenas uma única vez. Ao longo dos anos, algumas alterações foram incorporadas a este sistema de votação, o que será melhor descrito e discutido no próximo capítulo.

A etapa de votação dos projetos é um dos momentos mais interessantes em todo o processo do OP. É nesta fase que não somente a autarquia, mas também os proponentes se esforçam ainda mais e de formas criativas para angariar votos nos projetos finalistas. Por parte da CMC, há uma propaganda formal vinculada em vários meios de comunicação na intenção de se alcançar o maior número de participantes possível.

Ao longo do período de votação, a Câmara se utiliza do Jornal C (jornal local) para dar destaque aos projetos finalistas. Este jornal é enviado para todas as caixas de correio do Concelho. Outro meio de comunicação utilizado é um folheto com os projetos e os respectivos códigos de identificação. Há também ações de rua, com equipes preparadas para este propósito que abordam as pessoas e também recebem dúvidas e fornecem informações. Para além disso, também são feitos os vídeos “Um minuto pelo meu projeto” que têm como protagonistas os proponentes responsáveis por cada proposta. A autarquia também assume a produção de *muppies* e *outdoors* que são dispersos por todo o concelho. A exposição permanente no Cascais Shopping, os pontos fixos de distribuição de códigos de votação e a dinamização das páginas de internet da CMC, *Facebook* e *whatsapp* completam a lista de meios de divulgação

utilizados. As figuras 4.5 e 4.6 mostram dois momentos de divulgação da votação das propostas finalistas: a abordagem aos cidadãos nas ruas pelas equipes da Câmara e a exposição permanente no Cascais Shopping.



Figura 4.5: Equipe da CMC em divulgação da votação das propostas finalistas do OP Cascais 2017
Fonte: Portal Cascais Participa (2020).



Figura 4.6: Exposição permanente das propostas do OP Cascais 2017 no Cascais Shopping.
Fonte: Portal Cascais Participa (2020).

Os proponentes, por sua vez também, desempenham papel fundamental na divulgação de seus projetos e na angariação de votos no processo. São eles os maiores responsáveis pela mobilização de participantes e votantes em suas respectivas áreas de residência, comunidades, associações, famílias e amigos. Muitos recorrem à criação de páginas específicas em sites como o *Facebook*, distribuição de cartazes e folhetos

com a descrição de seus projetos e causas em que acreditam. Esta demonstração de cidadania é totalmente gerida pelos proponentes que colocam em prática toda a sua criatividade e se empenham para conseguir votos, tudo sem a interferência da Autarquia. O sucesso do OP, no que diz respeito à participação das pessoas ao votarem, é devido, em grande parte, à capacidade de comunicação e do esforço dos promotores dos projetos e demais participantes.

4.1.5 Anúncio dos resultados e aprovação do orçamento

Muito além de um mero anúncio em meios de comunicação oficiais, os projetos vencedores do OP são divulgados em uma cerimônia pública, com grande participação e celebração conjunta. Antes do anúncio, a CMC faz uma apresentação do ponto de situação dos projetos vencedores dos anos anteriores que estão em execução ou que foram finalizados. Também são apresentados os resultados das diferentes fases da edição em curso.

Após essa prestação de contas, inicia-se a parte mais aguardada, que é o anúncio dos projetos vencedores. Juntamente com esse anúncio também é revelado o número de votos recebidos por cada projeto. As figuras 4.7 mostra momento da cerimônia pública para o anúncio das propostas vencedoras e a figura 4.8 exibe o momento da fotografia oficial com os proponentes (ou seus representantes) das propostas vencedoras.



Figura 4.7: Cerimônia pública para anúncio das propostas vencedoras do OP Cascais 2019
Fonte: Portal Cascais Participa (2020).



Figura 4.8: Autores ou representantes das propostas vencedoras do Op Cascais 2019
Fonte: Portal Cascais Participa (2020).

Segundo as Normas do OP Cascais, há um valor mínimo de 1,5 milhão de euros disponibilizado pela CMC para que os munícipes decidam em quais projetos será investido. Na edição de 2014, entrou em vigor uma alteração importante que determina que não poderá ser ultrapassado 1/3 da dotação total definida anualmente pela autarquia por propostas apresentadas para a mesma área de competência ou atribuições. Com essa alteração, todos os projetos finalistas são classificados pela Câmara Municipal de acordo com suas áreas de intervenção.

Todos os investimentos aprovados são levados para a reunião de Câmara e posteriormente apresentados na Assembleia Municipal como partes integrantes da proposta de orçamento para o ano seguinte. Agindo dessa forma, garante-se que o OP seja adequado ao calendário legalmente instituído, salvaguardando o cumprimento das obrigações em matéria de elaboração orçamental por parte da CMC. A partir deste momento, os projetos propostos pelos cidadãos são assumidos pela Câmara Municipal. Assim cumpre-se o compromisso político relativo à execução dos investimentos públicos.

4.1.6 Avaliação do processo

Buscando pelo rigor em manter o OP como um processo transparente, criativo e dinâmico, a avaliação não ocorre dentro de um cronograma específico, mas sim durante todo o processo. Isso permite que correções sejam feitas mesmo no decurso do ciclo, minimizando situações imprevistas ou menos desejadas. A estratégia da CMC nesta etapa conta com contribuições diversificadas e vários momentos formais:

- Nas SPPs: é aplicado um questionário aos presentes com a intenção de recolher opiniões sobre a metodologia do OP, das SPPs e da atuação da Autarquia. Também busca-se obter informações sobre o perfil dos participantes. Todos os dados recolhidos são posteriormente tratados e apresentados em formato de relatório de avaliação;
- Em reuniões de trabalho: tanto nas reuniões regulares de equipe do OP, como em reuniões entre ela e demais serviços da autarquia, há o alinhamento de medidas e visões para a programação das atividades a serem desenvolvidas;
- Na análise técnica das propostas: durante os encontros da CMC e promotores, procurando ajustar os desenhos possíveis dos projetos aos recursos disponíveis e às expectativas e desejos dos participantes;
- Em sessões de avaliação: conjunto de três sessões que ocorrem anualmente com a presença de avaliador externo. Estas sessões trabalham de forma separada com a equipe do OP, outros serviços da autarquia e um painel representativo de participantes. Ao final é feito um balanço de cada edição para construir e propor um plano de melhorias para as edições subsequentes. Com base nos resultados dessas sessões, é feito um relatório de avaliação, com a identificação dos pontos fortes e das melhorias sugeridas para introdução na metodologia;
- Em reunião entre equipe do OP e elementos do Executivo: realizada para que ocorra a apresentação dos resultados do ciclo do OP que se encerrou e tomada de decisões relacionadas a eventuais alterações a serem implementadas na edição do ano seguinte.

As práticas mencionadas acima tornam evidentes o cuidado e preocupação que a CMC tem em relação ao permanente monitoramento do OP. Assume, assim, a consciência de se tratar de um processo em constante construção, necessitando de uma observação minuciosa, atenta e crítica. Esta observação permite identificar desvios e as dinâmicas que devem ser não só mantidos como, também, fortalecidos. Este exercício e atitude permanentes permitem introduzir melhorias diversificadas na metodologia ao longo de todas as edições, mantendo uma constante evolução em todo o processo.

4.2 Implementação dos projetos vencedores

Como já explicado no início deste capítulo, o OP de Cascais apresenta dois ciclos distintos: o ciclo de decisão e o ciclo de implementação. Explicado o ciclo da

decisão anteriormente, segue-se agora a explicação do segundo ciclo: implementação dos projetos.

Como pode-se observar na figura 4.9, o ciclo de implementação possui etapas com as mesmas nomenclaturas da execução de obras ou investimentos públicos realizados pela autarquia. O que difere o ciclo de implantação do OP do ciclo normal da CMC é que aqui há a participação dos munícipes em momentos que normalmente não são envolvidos.



Figura 4.9: Ciclo de implementação do OP Cascais
Fonte: A Cidade começa nas pessoas (2020).

4.2.1 Elaboração do estudo prévio

É a definição e desenho geral dos projetos. Procura-se aqui sempre ajustar os documentos de preparação e a implementação às expectativas dos proponentes. É neste ponto que a autarquia optou, e incluiu na metodologia do OP, a reunião entre a equipe da CMC e os autores das propostas.

Essa reunião ocorre anteriormente ao início dos trabalhos técnicos, pois a intenção é ouvir os proponentes para compreender, da maneira mais clara possível, suas perspectivas relacionadas à execução e ao funcionamento futuro do investimento a realizar. Alia-se as perspectivas com as restrições técnicas e orçamentais, para além de observar os procedimentos legais que a CMC deve respeitar.

Esse encontro inicial poderá ser aberto a todos os interessados, principalmente àqueles que de alguma forma sofrerão impacto nas suas vidas com a execução do projeto. Por se tratar de um investimento de maior valor financeiro, deseja-se perceber os diferentes pontos de vista das pessoas, procurando o equilíbrio e o consenso. Esta ação pode significar a diminuição de futuros questionamentos e entraves ao investimento por parte da população.

4.2.2 Projeto de execução

Elaboração e definição em detalhes das obras a serem executadas ou dos bens e serviços necessários a serem contratados. A autarquia pode realizar essa tarefa por

meio de sua própria equipe, entregá-la à entidade, especialmente se esta for diretamente visada ou beneficiada pelo investimento previsto. Todo esse trabalho é explicado e comunicado aos proponentes e há a preocupação de manter o envolvimento e proximidade deles em toda a evolução da implementação.

4.2.3 Contratação pública / Administração direta

Neste ponto, a CMC pode tanto assumir diretamente a execução dos projetos por meio de seus serviços, como pode também contratar ao exterior ou, ainda, protocolar sua implementação com uma instituição local, principalmente se for a própria beneficiária da obra / equipamento. A responsabilidade deste ponto pode ainda ficar com a instituição beneficiária se ela assumir sua gestão e manutenção futuras.

4.2.4 Adjudicação

É a contratação da entidade executora, seguindo os mesmos trâmites legais instaurados em outros projetos e investimentos de responsabilidade da autarquia.

4.2.5 Inauguração

É o momento da entrega da obra já concluída para a população. A inauguração acontece com cerimônia pública e, por norma, conta sempre com a presença do senhor presidente da Câmara Municipal de Cascais e dos proponentes do projeto. Há uma sinalização de que a obra ou equipamento é resultado de uma proposta colocada no âmbito do Orçamento Participativo.

Com a entrega e inauguração da obra ou equipamento, fica-se assim encerrado o ciclo total do OP para aquele projeto em questão. No site do OP dentro do portal Cascais Participa é possível acompanhar o andamento das obras desde a primeira edição, quantas já se encontram finalizadas, quantas ainda estão em execução e, dessas, qual a percentagem já concluída.

Capítulo V - Metodologia

5.1 - O Orçamento Participativo 2018

O presente trabalho foi estimulado a partir de um estágio curricular realizado pela autora na Câmara Municipal de Cascais - CMC - na Divisão de Cidadania e Participação, Unidade de Orçamento Participativo, que decorreu entre os meses de setembro e dezembro de 2018. O trabalho no estágio compreendeu acompanhar a equipe da Câmara nas atividades de análise técnica das propostas escolhidas por votação nas sessões públicas do Orçamento Participativo - OP - de 2018, bem como o acompanhamento da escolha daquelas que vieram a ser as campeãs ao final do processo e, portanto, a serem executadas a partir de 2019. Esse acompanhamento foi realizado tanto com participação em reuniões entre técnicos da câmara e munícipes, bem como em reuniões internas da unidade.

Essas atividades permitiram observar a importância do diálogo entre a CMC, nas pessoas dos técnicos responsáveis pelo desenvolvimento do OP, e os cidadãos. Este ponto despertou o interesse quanto às razões para aprovações, ajustamentos ou não aprovações das propostas, as quais parametrizam os processos que são objeto de análise neste trabalho, que considera o OP de 2018 do município de Cascais.

Esta dissertação trata-se, portanto, de uma pesquisa descritiva, de natureza qualitativa. Os dados foram coletados por meio da observação participada que gerou um histórico de estágio e possibilitou o incremento de informações a partir de reuniões realizadas entre técnicos e proponentes para ajustamentos nas propostas, e pesquisa documental das fichas de análise técnica das propostas apresentadas na edição do OP de 2018.

Durante a análise técnica, as propostas são classificadas pelos técnicos da Câmara em três categorias:

- a) Validadas
- b) Não validadas
- c) Validadas com ajustamentos

Após o término do ciclo do Orçamento Participativo de 2018, procedeu-se à coleta e análise das fichas das propostas “validadas com ajustamentos”. A escolha desta categoria deveu-se ao fato de o diálogo mais enriquecedor acontece quando técnicos e proponentes se reúnem para ajustar as propostas e validá-las no OP Cascais.

A análise de conteúdo (Bardin, 2016) de fontes documentais permitiu extrair informações das fichas de propostas apresentadas no processo do OP Cascais 2018. Bardin (2016) explica que a análise documental é o tratamento das informações contidas de um documento visando apresentá-las de forma diferente da original, mais conveniente aos objetivos da pesquisa. A intenção é dar ao observador “o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)” (Bardin, 2016).

Para tanto, após a observação e estudo das fichas, separou-se três categorias para sistematizar as informações em uma primeira tabela: nome das propostas, população beneficiária e escala territorial. Nesta tabela foi acrescentada a informação sobre se as propostas foram vencedoras ou não do OP. Numa segunda tabela, separou-se apenas as propostas que foram vencedoras e o montante em dinheiro a ser investido na implementação de cada uma delas.

Durante o estágio, houve a observação direta e participada tanto de reuniões entre técnicos e proponentes, como do dia-a-dia dentro da Unidade de Orçamento Participativo. Essa observação gerou um documento chamado “histórico de estágio” onde foram registrados alguns dos acontecimentos presenciados. Para tratar essas informações, usou-se a análise de conteúdo que é a “manipulação da mensagem para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma realidade que não a da mensagem” (Bardin, 2016).

Dessas informações foi feita uma identificação de pontos fortes e fracos dentro do OP. A disposição dessas informações foi feita por meio de uma matriz SWOT que, segundo Gürel (2017), é um método de análise usado para avaliar as forças, fraquezas, oportunidade e ameaças que envolvem uma organização. Quanto a aspectos externos à organização ou processo em análise, no caso desta pesquisa o OP Cascais edição 2018, distinguem-se as ameaças e as oportunidades. Quanto a aspectos internos, por meio da SWOT é possível identificar seus pontos fracos e fortes. Usando dessa metodologia, uma organização pode estabelecer uma estratégia para se adaptar, minimizando seus riscos e aumentando suas potencialidades e resultados. Ao se identificar e organizar esses dados dentro da matriz SWOT procedeu-se, então, com as análises dos dados.

5.1.1 - Pesquisa Descritiva

Segundo Gil (2008), são inúmeros os estudos que podem ser classificados como pesquisa descritiva. Ela tem como finalidade principal a descrição das características de determinado fenômeno. No caso desta pesquisa, o fenômeno a ser descrito é o

processo/ciclo do orçamento participativo de Cascais. Para Vergara (2005), a pesquisa descritiva, também estabelece correlação entre variáveis que compõem o objeto de estudo. Neste trabalho, busca-se evidenciar ações dos técnicos da Câmara dentro do processo de orçamento participativo que colaborem para maximizar o número de propostas atendidas, incrementar a participação da comunidade e assegurar a lisura e transparência do processo.

5.1.2 - Pesquisa Qualitativa

Quanto à sua natureza, a presente pesquisa pode ser considerada como sendo qualitativa. Godoy (1995) explica que “quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada”.

Neste trabalho, a descrição do objeto em estudo visa revelar aspectos do processo/ciclo do orçamento participativo vinculados à dinâmica de interação entre a comunidade (proponente) e autoridade municipal (decisor e executor) e da integração das propostas entre si, o que visa maximizar o número de propostas atendidas. Tais aspectos escapam aos estudos quantitativos que apresentam taxas de aprovação das propostas e dos orçamentos apresentados em iniciativas de OPs. Desse modo, a caracterização desta investigação como pesquisa qualitativa converge com quem propõe Raupp (2006), ao dizer que as análises das pesquisas qualitativas são mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado pois visa destacar características não observadas em estudo quantitativo.

5.2 - Estudo de Caso

Segundo Gil (2008), o estudo de caso tem como característica ser um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, permitindo seu conhecimento amplo e detalhado. Para Yin (2005), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade. Raupp (2006) comenta que esse estudo é preferido pelos pesquisadores que desejam aprofundar seus conhecimentos a respeito de determinado caso específico.

Ainda segundo Raupp (2006), no estudo de caso “o pesquisador tem a oportunidade de verificar *in loco* os fenômenos a serem pesquisados”. Yin (2002) observa que, entre outras coisas, a investigação para esse tipo de estudo permite preservar as características holísticas e significativas da vida real, tais como processos organizacionais, administrativos e mudanças ocorridas em regiões urbanas.

Capítulo VI – Análise e discussão dos dados

6.1 - Histórico de estágio

No decorrer do estágio foi possível presenciar situações e vivências cotidianas do processo do orçamento participativo de Cascais. De tudo o que foi observado, ressalta-se neste histórico aquilo que chamou a atenção por sua peculiaridade e que caracterizou a forma de condução de todo o processo, principalmente o diálogo entre técnicos da Câmara e munícipes, para refletir criticamente sobre os fatores de sucesso e insucesso para futuras linhas orientadoras do OP.

O estágio ocorreu entre setembro e dezembro de 2018 na Divisão de Cidadania e Participação (DCIP), na Unidade de Orçamento Participativo (UOPA) da Câmara Municipal de Cascais. A tutora do estágio foi a Dra. Marta Osório, responsável pelo OP na época (Chefe da Unidade de Orçamento Participativo). Apesar de ter tido um tempo de duração relativamente curto (quatro meses completos), foi extremamente intenso e permitiu presenciar quatro etapas do OP de Cascais: a análise técnica (já o final), divulgação das propostas finalistas, votação final e anúncio das propostas vencedoras. Portanto, o devido ao limite temporal do estágio, não foi possível acompanhar as fases de organização do processo e as sessões de participação públicas.

Dentre as atividades desenvolvidas no estágio, constam visitas técnicas a obras OP Cascais, acompanhamento de algumas reuniões entre proponentes e técnicos para ajustes nas propostas durante a análise técnica e auxílio em atividades diárias no funcionamento da UOPA. Ao final do ano de 2018, também houve participação e auxílio no evento que anunciou as propostas vencedoras.

6.1.1 - Visitas técnicas às obras OP – setembro de 2018

Na medida que uma obra (financiada pelo OP Cascais) começa a ser construída (início do ciclo de implementação), algumas visitas técnicas acontecem. Ainda na fase de elaboração do estudo prévio ocorrem reuniões entre técnicos da Câmara e proponentes para que se consiga entender a expectativa dos autores da proposta.

Com base no que é ali discutido, dá-se início à obra e algumas visitas são feitas para acompanhar tecnicamente o andamento dos trabalhos. Normalmente, um técnico da UOPA vai até o local e, juntamente com o proponente, observa se tudo está a decorrer conforme o planejado e dentro do espaço de tempo previsto. A essas visitas é dado o nome de visita técnica.

Ainda nos primeiros dias de estágio, foi autorizado o acompanhamento a duas visitas técnicas juntamente com o técnico Pedro Marinho a obras OP que estavam em

fase de conclusão, ambas em escolas. Na primeira, se tratava do projeto “Ampliação e remodelação do refeitório da EB1 José Jorge Letria” em Cascais, projeto vencedor no ano de 2016.

Nesta visita encontraram-se com a proponente, Ana Bigares, a diretora da escola e o empreiteiro da obra. Os equipamentos do refeitório já estavam quase todos no local, faltando apenas a instalação. Ali o técnico fotografou a obra, conversaram sobre as possibilidades de adequação que surgiram enquanto ocorria a execução e foi explicado que uma das maiores mudanças se referia à segurança do local. Anteriormente à obra, o refeitório possuía apenas uma saída de emergência e ali foi feita mais uma.

A segunda visita ocorreu em uma escola localizada no Estoril, tratando-se do projeto “Requalificação dos espaços exteriores da Escola Básica Fausto Cardoso de Figueiredo”. O projeto consistia na construção de cobertura nos acessos à escola e substituição do piso, para além de colocar cobertura amovível para o espaço multiuso e instalação de elevador adaptado à unidade multideficiência.

Reuniu-se com a proponente, Carla Agostinho, que pareceu muito satisfeita com o resultado e admirava a pintura que foi feita nos muros, o que deu uma aparência melhor ao espaço. A proponente mencionou que o elevador era uma das coisas que mais aguardavam, pois, alguns alunos com mobilidade reduzida e o pátio da escola ficava um nível abaixo em relação às salas de aula. A obra permitiu assegurar a acessibilidade ao pátio da escola. Na data da visita ainda faltavam a instalação do elevador e da cobertura amovível.

O técnico Pedro Marinho informou posteriormente que aquela escola já havia sido beneficiada por um outro projeto OP anos atrás.

6.1.2 - Análise técnica

Enquanto decorreu o estágio, houve a oportunidade de participar de reuniões entre a própria equipe do OP ou entre a equipe e proponentes das propostas que estavam sob análise técnica. Estas experiências muito contribuíram para a compreensão de toda a complexidade e dinamicidade que o OP apresenta.

Entre a equipe do OP foram tratados assuntos como divisão de tarefas, comunicação com proponentes, comunicação com outros setores da Câmara visando encontrar a melhor alternativa para tornar uma proposta viável, visitas às obras, recolha de documentos e resolução de conflitos. Dentre esses assuntos, sem dúvida, o esforço para tornar as propostas viáveis foi o que mais chamou a atenção. As propostas são variadas, distribuídas em áreas temáticas diferentes e para cada situação que não se

encaixava diretamente nas normas de participação pode-se presenciar a dedicação da equipe para tentar resolver a questão. Quando o impasse era resolvido ou chegava-se à conclusão que não havia solução, então os proponentes eram chamados, cada um num dia e horário específicos, para uma reunião com toda a equipe.

Nestas reuniões era apresentado o parecer preliminar dos técnicos aos proponentes. Os casos que mais apresentavam dificuldade de resolução eram os que se relacionavam com construções de edifícios ou necessidade de encontrar espaços para que alguma atividade acontecesse. Isso porque nem sempre havia áreas disponíveis no município para uma construção ou, quando havia, não eram passíveis de obras por serem destinadas a outras finalidades ou estarem em cedência a instituições para uso privado, por exemplo. No caso das finalidades, era consultado o PDM (Plano Diretor Municipal) para fundamentar o parecer e explicar que há um ordenamento territorial a ser seguido. O momento de reunião entre técnicos da Câmara e proponentes mostrou-se ser uma das partes mais ricas de todo o processo OP.

6.1.3 - “Profissionais do OP” e fusões de propostas

Um ponto de constante discussão entre os técnicos da UOPA, e que foi explicado por eles, eram os chamados “Profissionais do OP”. Tratava-se de entidades como bombeiros, escoteiros, associações, clubes desportivos e demais corporações que tinham grande poder de conseguir votos e já eram participantes assíduos do OP, alguns desde a primeira edição. Essa característica aferiu à essas entidades uma compreensão, e até mesmo facilidade de manobra, em relação às normas de participação.

Foi observado ao longo dos anos que essas entidades se dedicaram a participar do OP pois viram nele uma forma de obter benfeitorias que de outra maneira não conseguiriam ou demorariam mais tempo para conseguir, pois necessitariam de ingressar na pauta das reuniões de assembleia da Câmara. Por meio do OP Cascais, elas agilizavam o processo. No caso dos bombeiros, por exemplo, a reabilitação de edifícios e aquisição de carrinhas eram propostas frequentes, e até mesmo esperadas a cada edição do OP Cascais, o que de fato aconteceu também em 2018.

Algumas dessas entidades, principalmente os clubes desportivos, estavam já tão bem organizadas que tinham apoio jurídico para não somente analisar as normas de participação e encontrar brechas que possibilitassem propor algo da forma que queriam, como, também, para contestar a decisão da câmara após a análise técnica caso a proposta fosse considerada como não validada ou algum ponto de ajustamento

modificasse a proposta original. Portanto, verificou-se uma profissionalização dos proponentes para potencializar a aceitação das propostas.

Para além do apoio jurídico, muitas destas entidades também contavam com apoio político pois conheciam, passaram a conhecer ou se aproximaram de vereadores. Em algumas das reuniões de análise técnica com os proponentes era comum a ideia de que eles “entrariam em contato com alguém para verem o que seria possível fazer”. Havia por trás uma pressão política em direção à UOPA. Neste ponto, a comunicação aberta e transparente da UOPA com os munícipes torna-se grande aliada do OP, pois todo o processo corre às vistas de todos, fato que contribuiu para a aproximação das entidades proponentes à esfera política.

A presença destas associações no OP trouxe uma alteração importante ao processo, a diferenciação das propostas em tipologias A e B, sendo:

- *Tipologia A*: Propostas que beneficiem a atividade e/ou utilizadores de uma entidade formalmente constituída (por exemplo, Associações, escolas, Grupos Desportivos, entre outras);

- *Tipologia B*: Propostas que beneficiem os cidadãos que não se enquadram na tipologia A.

Ao longo de cada ciclo do OP, foi observado pelos técnicos da UOPA que, por serem organizadas e contarem com colaboradores (alunos, simpatizantes, famílias atendidas, entre outros), as entidades têm um alcance maior na comunicação e, conseqüentemente, angariam muitos votos. Após algumas edições do OP Cascais, observou-se a tendência de que apenas as propostas feitas por essas entidades coletivas conseguiram vencer a votação final, enquanto as feitas por cidadãos sozinhos acabavam por não serem implementadas.

O número de votos necessários nas sessões públicas para que as propostas de tipologia A sigam adiante para a análise técnica é maior do que para a tipologia B e a proporção de cada uma que segue adiante também é diferenciado. Deste modo foi possível criar alguma equidade entre os proponentes A e B.

Outro ponto discutido entre os técnicos, também relacionado com as manobras às normas de participação, foi a observação de que essas entidades e algumas escolas fizeram propostas no mesmo ano em áreas de competência diferentes na tentativa de conseguirem duas obras OP ao mesmo tempo. O OP estabelece nas normas de participação quais são as áreas de competência das propostas, ou seja, cada proposta deve ser encaixada em um tema dos que estão citados nas normas. Em 2018, a Câmara

Municipal de Cascais decidiu aproximar as áreas de competência do OP aos objetivos da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU. A tabela 6.1 mostra os temas da Agenda 2030 e as áreas de competência do OP nos anos de 2017 e 2018:

Tabela 6.1: Áreas temáticas da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e as áreas de competência do OP de Cascais dos anos de 2017 e 2018.

AGENDA 2030 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	ÁREAS TEMÁTICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO CASCAIS EM 2017 (18)	NOVAS ÁREAS TEMÁTICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO CASCAIS EM 2018 (25)
1. Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	- Ação Social	- Ação Social
2. Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável	--	- Segurança alimentar e agricultura sustentável
3. Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	- Saúde	- Saúde e bem-estar - Desporto
4. Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	- Educação	- Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida
5. Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas	--	- Igualdade de género
6. Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos	- Saneamento e higiene urbana	- Recursos hídricos, saneamento e higiene urbana
7. Garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos	- Proteção ambiental e energia	- Energias sustentáveis
8. Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos	- Turismo, comércio e promoção económica	- Atividades económicas e emprego

(continua)

Tabela 6.1 (continuação)

<p>9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Requalificação urbana de espaço público - Mobiliário urbano - Rede pública viária e transportes - Reabilitação de edifícios - Conservação e proteção do património cultural e histórico - Equipamentos lúdicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Requalificação urbana de espaço público - Cultura - Mobiliário urbano - Reabilitação de edifícios - Conservação e proteção do património cultural e histórico - Equipamentos lúdicos - Inovação tecnológica
<p>10. Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países</p>	<p>--</p>	<p>--</p>
<p>11. Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acessibilidades e mobilidade suave - Segurança e proteção civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Rede pública viária e acessibilidades. - Transportes e mobilidade suave. - Inclusão de cidadãos portadores de deficiência - Segurança e proteção civil
<p>12. Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção ambiental e energia 	<ul style="list-style-type: none"> - Espaços verdes sustentáveis
<p>13. Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos</p>	<p>--</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptação às alterações climáticas
<p>14. Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>--</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conservação e uso sustentável das áreas marinhas e do litoral
<p>15. Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade</p>	<p>--</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conservação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres

(continua)

Tabela 6.1 (continuação)

16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis	- Modernização administrativa	- Modernização administrativa
17. Reforçar os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável	--	--

Fonte: Site da Câmara Municipal de Cascais, 2020.

A proposição em áreas diferentes no mesmo ano pelo mesmo proponente aconteceu em dois casos:

- *Cascais Water Polo Club*: submeteu duas propostas, uma na área de competência “desporto” visando a aquisição de material desportivo, e a segunda na área de competência de “Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida” tendo como o objetivo a aquisição de materiais informáticos para uma sala de estudos dentro do clube. Neste exemplo, caso o clube vencesse nas duas propostas, teria um investimento de 600.000,00 € no espaço de dois anos. Ao ser identificada essa situação, os proponentes foram chamados para uma reunião na Câmara e informados de que não poderiam prosseguir dessa maneira, sendo que ou desistiam de uma das propostas ou as unificavam em uma só, abrindo mão de alguns pontos em ambas para que se enquadrasse no orçamento máximo, que era de 300.000,00 €.

Optou-se por desistir de uma delas, permanecendo a que visava a aquisição de equipamentos de informática. Entretanto, no âmbito da análise técnica a proposta que permaneceu não foi validada pois apresentava pontos inconciliáveis com as normas do OP em vigor: 1) previa atividade lúdica na praia, ocupando a orla marítima, e isto não é de competência da Câmara; 2) previa a criação de um centro de estudos, atividade para a qual a entidade não possuía alvará; 3) apresentava parceria com uma entidade privada com fins lucrativos.

- *Escola Secundária de Alvide*: também submeteu duas propostas em áreas de competência diferentes. Uma na área de “reabilitação de edifícios” tendo o objetivo de criar estruturas de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida nos espaços comuns da escola, e outra na área de “desporto” visando a troca das telhas de amianto de toda a área de desporto da escola. Em reunião, a proponente optou por retirar a primeira proposta, ficando apenas a segunda. Esta, por sua vez, seguiu até a votação final com ajustamentos, pois a limitação orçamental não possibilitou a troca das telhas de toda a área pretendida. A proposta foi vencedora e, portanto, seria implementada.

6.1.4 - Reunião de avaliação

Ao final de cada ciclo há uma reunião de avaliação com o colaborador externo. Nessa reunião são levantados pontos que aconteceram no decorrer do ano e discutido aquilo que correu bem ou não. Durante o estágio, foi possível participar dessa reunião na qual foram discutidos dos seguintes desafios para o OP Cascais:

1) *Parcerias para conseguir votos*: foi observado um movimento interessante entre as entidades participantes no OP. Algumas começaram a fazer parcerias entre si para obter votos tanto nas sessões de participação pública como na votação final. Participando como proponentes em sessões públicas diferentes para evitar a disputa nesta fase, cada uma apresentava sua proposta. A entidade, então, movimentava seus apoiadores para que fossem às sessões públicas em que a “entidade parceira” estaria como proponente para simplesmente fazerem número e votarem a favor dela, aumentando assim a chance de ir para a análise técnica e depois seguir para votação final. Caso a proposta de uma não chegasse à votação final, essa se “comprometia” a ajudar na divulgação da proposta do parceiro para conseguir votos e assim ser vencedora e implementada. Aparentemente foi uma forma que encontraram de ultrapassar as limitações estabelecidas para as tipologias criadas, mas para ter essa certeza e verificar se de alguma forma isso interferia negativamente no processo do OP, fazendo-se necessário alguma alteração nas normas de participação, seria preciso acompanhar por mais um ano, pelo menos.

2) *Cansaço dos munícipes em relação às propostas*: na edição de 2018, foi constatada uma queda no número de votos em relação ao ano de 2017. Nessa reunião foram levantadas algumas hipóteses para isso, sendo que a mais comentada foi o fato de que as propostas se tornaram idênticas no decorrer dos anos. Um bom exemplo disso, que foi citado pelos técnicos e que também foi observado no decorrer do estágio, foi a quantidade de propostas visando a compra de carros para transporte coletivo (carrinhas). Isso causou uma desmotivação e saturação nos munícipes, que viram como

opção para votação uma série de propostas envolvendo a compra de carros, viaturas e equipamentos. Essa percepção foi sentida durante a fase de divulgação das propostas em que os técnicos que estavam em contato com o público observaram a desmotivação de quem se aproximava para saber informações. Ao serem perguntados porque não votavam ouviram algumas vezes a frase “de novo as carrinhas?”. Isto demonstra a necessidade de arranjar mecanismo que promovam a diversificação das propostas apresentadas, algo a refletir.

3) *Divulgação*: até o ano de 2018, a divulgação das propostas na votação final era feita em locais como o Cascais Shopping, na página Cascais Participa, no Jornal C, por SMS e por voluntários treinados pela Câmara para abordarem as pessoas na rua. Os técnicos notaram a necessidade de renovação da estratégia de divulgação, pois já não mais atingiam os objetivos pretendidos e perceberam uma falta de interesse por parte dos munícipes na votação. Um ponto de melhoria apontado na divulgação foi relacionado ao envio da divulgação por SMS em que na mensagem era colocado o link que encaminhava a pessoa para a página da Câmara. Entretanto, chegou-se à conclusão de que o ideal seria ir direto para a página do OP Coascais, evitando que a pessoa ainda tivesse que procurar dentro da página inicial da Câmara as propostas passíveis de votos,. Alguns munícipes (principalmente com idade avançada) relataram dificuldade em ter que procurar pelas propostas e acabaram por desistir da votação. Ficou decidido que no ano seguinte o link enviado por SMS daria acesso direto à página das propostas. A melhoria do funcionamento amigável do sistema permitiu colmatar algumas dificuldades reportadas pelo cidadão.

4) *Brechas nas Normas de Participação*: mais uma vez foi mencionada a necessidade de se detalhar muito bem as normas de participação para evitar manobras como as que os “profissionais do OP” tentavam todos os anos. Foi constatado, ao longo dos ciclos do OP Cascais, que as pessoas se aproveitam das situações não expressas nas normas. Se lá não estiver explícito o que pode ou não ser feito, as pessoas tentarão encaixar propostas alegando que não foram proibidas ou que o texto deu margem para dupla interpretação. A solução encontrada nesse ponto, a princípio, seria dar mais atenção à redação das normas de participação no ano seguinte tentando, ao máximo, atualizá-las, tornar a linguagem clara e antecipar possíveis situações, evitando impasses futuros e contribuindo para o aumento da transparência das regras do concurso.

5) *Objetivo do OP*: Foi constatado que muitas propostas estavam inclinando para as áreas que o Governo Central (Portugal) não supria. Algumas propostas com objetivo

de reabilitações, requalificações ou construções de edifícios em escolas, por exemplo, estavam sendo contestadas por órgãos governamentais alegando que aquilo não era de competência municipal, ou seja, que a Câmara Municipal não poderia investir mesmo que a proposta fosse vencedora no âmbito do OP Cascais. Abriu-se uma discussão acerca dos limites de ação hierárquicos entre os governos e constatou-se que teriam que prestar mais atenção em propostas deste tipo para evitar conflitos que poderiam gerar sanções ou desgastes junto a outras esferas do poder público, o que atrapalharia todo o processo e poderia comprometer as conquistas feitas até ali pelo município, com embargo de obras, por exemplo. Por não caber à equipe da UOPA a responsabilidade de cuidar desse assunto, a discussão relacionada a isto deu-se por encerrada e acordou-se que seriam mais criteriosos na análise de propostas nos anos seguintes até que se definissem, de maneira clara, os limites de ação das obras do OP Cascais. Foi, então, a solução encontrada para se evitar lidar com áreas que extravasam as competências da Câmara, no entanto, mais pode ser avançado para prever uma negociação com outras instâncias e partilha de responsabilidades.

6) *Gestão da frustração*: Em relação aos anos anteriores, o OP Cascais de 2018 apresentou uma queda significativa no número de votos. Isto gerou um desgaste, estresse, preocupação e tensão entre a equipe da UOPA que passou a ver isto como indicador de que, talvez, o OP estivesse a perder força ou que estavam a agir de maneira errada. Foi levantada a observação de que o OP não se limita ao número de votos pois ele é composto de todo um processo que começa muito antes da votação final e provoca mudanças nos cidadãos. Foi pedido cautela ao abordar o número de votos em si pois, segundo disse o colaborador externo, focar somente neste ponto pode dificultar a gestão da frustração e o trabalho em equipe era fundamental para a continuidade do processo.

7) *Desgaste da equipe*: um ponto importante levantado na reunião foi o de desgaste da equipe. Alguns dos técnicos que encabeçavam o OP já estavam a trabalhar com ele desde o princípio, há oito anos na época. Isto gerou uma desmotivação interna por alguns se verem sempre a fazerem as mesmas coisas e gostariam de explorar outras áreas de trabalho. Foi então acordado que isso seria revisto e que tentariam fazer uma renovação da equipe, pois o objetivo ali também não era obrigar todos a trabalharem com o que já não os motivava mais. Isto foi realmente cumprido já que em 2019 algumas pessoas foram remanejadas para outros setores dentro da mesma divisão e passaram a trabalhar com outros projetos. A renovação das equipas foi central para ultrapassar o desgaste identificado.

O estágio oportunizou amplo aprendizado pois não somente permitiu compreender como o OP Cascais funciona, bem como, pode-se aprender muito sobre a ação da Câmara no cotidiano do município e como as esferas técnico-políticas da Câmara estabeleceram um processo salutar de acompanhamento e negociação que contribui para a circulação de informação, conhecimento técnico e cidadãos mais informados e conscientes.

Presenciou-se situações delicadas, como discussões entre técnicos devido ao desgaste mencionado no ponto 7 da reunião de avaliação, o que causava um clima de tensão em todos da equipe e reduzia a produtividade em alguns momentos. Mas estes momentos não representam o que realmente acontece dentro da UOPA e participar do processo proporcionou ver munícipes felizes por serem ouvidos, emocionados ao verem a inauguração de uma obra que se originaram em uma proposta feita por eles, jovens aprendendo a expor suas ideias e opiniões para funcionários da Câmara de forma civilizada e organizada, argumentando para conseguirem o que pretendiam, pessoas de mais idade sentindo-se úteis por participarem ou auxiliarem conhecidos que foram proponentes.

Tem que se ressaltar, e não se pode deixar de falar, sobre toda a atenção com que os técnicos da Câmara tratam os munícipes durante todo o tempo que houve observação, sendo sempre solícitos, cordiais e auxiliares de todos que necessitassem do apoio deles. Por maior que fosse a tensão gerada em alguns momentos, devido ao desgaste, sempre houve o respeito profissional e a dedicação para que tudo corresse da melhor forma possível.

6.1.5 - Smart Citizenship Academy

Anualmente acontece a Smart Citizenship Academy, um encontro organizado pela Câmara Municipal de Cascais em parceria com a Nova School of Business and Economics (Nova SBE). Nesse encontro são realizados *workshops*, debates e apresentações nos temas: democracia e novas formas de participação cidadã. Nomes conceituados nestas áreas são convidados a participarem, o que muito enriquece todo o evento.

No ano de 2018, a *Smart Citizenship Academy* ocorreu entre os dias 10 e 13 de outubro, na sede da Nova SBE. A participação neste evento fez parte da observação do estágio e foram nesses dias que a tutora, Marta Osório, explicou que a ideia de realizar a votação nos projetos finalistas por mensagem SMS veio como sugestão de um colega de um OP de outro país. Ele disse que tentaram dessa forma e que deu certo pois é

algo simples e dificilmente alguém não tem um aparelho celular hoje em dia. Decidiram então implantar no OP de Cascais, também funcionou e assim mantiveram.

Nestes dias muito se debateu sobre democracia em geral. Falou-se sobre os problemas que a democracia representativa, tradicional, enfrenta nos dias de hoje. Problemas como a abstenção nas eleições por parte dos cidadãos e a quebra de confiança nos representantes eleitos foram os tópicos mais comentados. Situações como estas geram frustração e desilusão na população, diminuindo a participação. Em outras palavras, demonstram que nem todo regime democrático significa ser de qualidade. Apesar disso, ficou claro que mesmo com essa desilusão em políticos e partidos políticos, o fato, é que eles ainda são necessários e, em alguns casos, se tornam aliados.

No dia 10/10/2019, dentre as palestras realizadas, a que mais gerou debate e participação foi a apresentação de um estudo feito pela empresa Dalia Research GmbH, explicado pelo sr. Frederick DeVeaux. O estudo baseia-se numa pesquisa realizada com 125.000 pessoas pelo mundo através de respostas a um formulário online, que demonstrou, entre outras coisas, que:

- Em países democráticos: 54% das pessoas acreditavam que suas vozes não eram ouvidas pelo governo. Em países não democráticos este percentual ficou em 46%.

Segundo o pesquisador, estes números demonstram justamente a falta ou quebra de confiança dos cidadãos no governo local. Para exemplificar, foram mencionados casos de países que durante as eleições, representantes de extremos políticos (tanto de esquerda como de direita) foram eleitos, mostrando, assim, que a população estava insatisfeita com o que até então vinha sendo feito.

A busca por mudança e respostas diferentes aos problemas não significa que os cidadãos querem sair da democracia ou já não mais acreditam nela, significa que essa foi a forma que encontraram de protestar e se fazerem ouvidos já que, em teoria, as eleições são o momento de escolha da população sem interferência política.

Ainda segundo a pesquisa, quando as pessoas não se sentem representadas por seus representantes, essas voltas na política acontecem, dando lugar ao populismo. Para combater isso, o pesquisador defende que quanto maior é a participação da população, maior é a qualidade e a consolidação da democracia.

No dia 11/10/2019, aprofundou-se o caso dos orçamentos participativos ao redor do mundo. O pesquisador e autor Nelson Dias apresentou dados que mostram que nos últimos anos há uma queda no número de democracias, enquanto o número de OPs

vem crescendo. Ele mencionou que nos últimos 30 anos os OPs sofreram grandes alterações em vários aspectos como metodologias, objetivos, resultados e modelos. Destacou três principais alterações:

1) Hoje, a Europa é o continente com o maior número de OPs no mundo, antes era a América Latina. Neste ponto, explicou que a diferença de visão entre América Latina e Europa em relação ao orçamento participativo é que, na América Latina o OP era visto como uma forma de democratização dos recursos públicos, para que chegassem aonde se tem mais necessidade; já na Europa, buscava-se a inovação, retorno da confiança na democracia e governo.

2) Salto de escala. Deixou de ser local e passou a ser nacional, por exemplo.

3) Institucionalização do OP. Criação de leis que tornam obrigatórios os processos de orçamentos participativos em vários países, como Portugal.

Nelson Dias também apontou quatro tendências relacionadas ao OP:

- Expansão;
- Salto de escala;
- Institucionalização;
- Reforço dos recursos tecnológicos para o OP.

O pesquisador colocou alguns pontos que ainda precisam ser estudados para se saber qual seria a “herança” do OP em três níveis: na Administração Pública, no território e nas pessoas. Foram colocados questionamentos como: “houve mudança de mentalidade?” “Mesmo quando desativado, as ações de OP deixam um legado de mudança de comportamento e pensamento na comunidade?”.

Para encerrar, foi mencionado o caso do Brasil, país de origem do orçamento participativo e que hoje vê o número de OPs implementados cair. O autor defende que a morte do OP no Brasil não se deve somente aos baixos valores monetários atribuídos aos processos, isso seria jogar toda a culpa na Administração Pública, o que não é correto. Para ele, o OP no Brasil está em crise. Também deve ser considerado que o OP no Brasil foi assumido como uma bandeira partidária (levantada pelo Partido dos Trabalhadores – PT) e que, a partir do momento que a população perdeu a confiança no partido, essa bandeira também perdeu força. Os casos de sucesso de Orçamentos Participativos não são ligados a um partido específico, e são vistos como uma ferramenta de participação social pela população. A confiança vem dos resultados.

Outra apresentação feita foi do professor Giovanni Allegretti que falou sobre as lições a serem aprendidas com o passado do OP:

1) Deve-se definir melhor os objetivos locais, metodologias e ferramentas.

2) O OP deve ser resiliente, ter a capacidade de se adequar sempre que necessário, pois as pessoas mudam. Não pode ser engessado.

3) Tem que ir ao encontro das expectativas. Ninguém se lembra do que foi decidido há sete anos. Precisa ser implementado o quanto antes, dois anos é o tempo máximo no qual as pessoas esperam ver implementados o que foi decidido.

4) A transparência e monitoramento durante o processo são importantíssimos.

5) Deve ter indicadores para se buscar a justiça social.

O professor defende que os OPs precisam ter história, que é importante que se saiba quem participou, por quê, se ficou satisfeito ou não. Quando um OP morre (em muitos países isso acontece), é necessário saber o que ele deixou, seu legado, e não necessariamente quem foi o culpado. O OP não se encaixa em todos os lugares, depende da cultura e objetivos, por exemplo. Há, pois, uma falha de avaliação destes processos de OP para que sejam informativos e nos clarifiquem quanto às dificuldades que os impediram de continuar.

Giovanni Allegretti também mencionou que é normal que o dinheiro destinado ao OP precise aumentar ao longo das sucessivas edições de OPs pois, com o tempo, a sociedade exige isso.

Nos dias 12 e 13/10/2019, foi falado sobre a importância das redes sociais no processo de comunicação de processos participativos como um todo. Também foi realizado um workshop na tentativa de se estabelecer indicadores que aferissem qualidade de um OP. Ao final, foram apresentadas algumas ideias que seriam trabalhadas posteriormente pela equipe do pesquisador Nelson Dias.

Em suma, a edição de 2018 da *Smart Citizenship Academy* trouxe pontos de reflexão importantes sobre a democracia e o orçamento participativo. Os participantes, em geral, se mostraram preocupados com os números apresentados acerca da redução da credibilidade na democracia. Notou-se um pessimismo e temor que regimes autoritários de governo possam surgir dentro de alguns anos caso o cenário não seja alterado. Em contrapartida, o orçamento participativo foi colocado como uma boa ferramenta para o resgate do otimismo nos regimes democráticos, em especial na Europa, que hoje concentra o maior número de orçamentos participativos ativos.

6.2 – Propostas em análise técnica no Orçamento Participativo de Cascais em 2018

De todas as propostas apresentadas nas Sessões de Participação Pública, apenas aquelas que recebem o maior número de votos passam para a próxima etapa que é a análise técnica. No ano de 2018, 59 propostas foram analisadas pelos técnicos da UOPA e de demais setores dentro da Câmara afim de que fosse constatada sua viabilidade de execução, enquadramento nas normas de participação e consequente validação para seguir para a votação final.

As fichas de análise técnica estão disponíveis para consulta no portal Cascais Participa e para este trabalho foram separadas em três categorias: “validadas”, “não validadas” e “validadas com ajustamentos”. A tabela abaixo mostra a quantidade respectiva de propostas para cada categoria:

Tabela 6.2: Total de propostas em análise técnica, 2018

Categorias	Quantidade de propostas
Validadas	19
Não validadas	20
Validadas com ajustamentos	20
Total	59

Fonte: Elaboração própria.

As propostas “validadas” são todas aquelas que foram apresentadas conforme as normas de participação e que não necessitaram de ajustamentos da Câmara para que pudessem seguir adiante para a fase da votação final. As “não validadas” são as que por razões diversas como, por exemplo, o valor para execução da proposta excede o montante máximo estipulado no âmbito do OP (300.000 €) ou ser inconciliável com as normas de participação, não passam adiante. Já as propostas “validadas com ajustamentos” são aquelas que os técnicos da UOPA e de demais setores da Câmara (quando necessário) analisam os objetivos e identificam pontos de não conformidade com o OP.

Quando é possível ajustar a proposta, adequando-a às regras sem perder a essência de sua ideia original, os técnicos emitem um parecer e comunicam ao proponente em reunião. São apresentadas as justificativas de alteração e sugestões da

Câmara e cabe ao proponente decidir se aceita as mudanças e segue com a proposta ou não. O proponente tem a oportunidade de argumentar, questionar, propor alterações e esclarecer dúvidas. Quando não se chega a um consenso então ele pode desistir e retirar a proposta ou aceitar o parecer negativo, o que a torna como “não validada” ao final da fase de análise técnica.

Devido a essa comunicação aberta entre proponentes e técnicos no momento do ajuste das propostas, as fichas de análise técnica das propostas “validadas com ajustamentos” foram o alvo de estudo deste trabalho. Observando as fichas é possível extrair informações importantes como as que se referem ao alcance da proposta ao nível de população beneficiária e escala territorial.

Das 20 propostas que sofreram ajustamentos, 12 atendem a duas ou mais faixas etárias. Isso demonstra que as propostas apresentadas, caso viessem a ser vencedoras, teriam o potencial de beneficiarem a um grupo heterogêneo, não se restringindo aos interesses específicos de uma determinada população. Ao ir para a votação final, os munícipes podem ter acesso a essa informação e, assim, avaliar melhor seu voto, pensando num senso de comunidade, no que seria bom para a maioria.

Em relação à escala territorial, apenas oito propostas atendem somente a escala local. Quatro chegam a atender ao nível do Concelho e oito atingem até nível de freguesias. Dias (2018) menciona o salto de escala do OP, que deixa de ser apenas local e alcança níveis como de cidades e até mesmo países. No OP de Cascais também se identifica esse salto e isto também pode ser um ponto a ser observado pelos munícipes no momento da votação.

Para se compreender a importância que os ajustamentos feitos durante a análise técnica representam para todo o processo do OP é necessário olhar para a quantidade de propostas vencedoras, ou seja, aquelas que serão implementadas. No caso de 2018, das 20 propostas que sofreram ajustes, 14 foram vencedoras. Em outras palavras, se não houvesse a intervenção da Câmara, todo o diálogo entre proponentes e técnicos, disposição para se entrar em acordo e resolução de conflitos, seriam 14 propostas a menos na votação final. Isto diminuiria a variedade de propostas passíveis de votos, causando um empobrecimento de todo o processo. Possivelmente, neste caso, haveria um desânimo por parte da população, tanto para propor como para votar acarretando enfraquecimento do OP.

A compilação destes dados de todas as propostas “validadas com ajustamentos” está apresentada na tabela abaixo:

Tabela 6.3: Propostas “validadas com ajustamentos” em 2018.

Proposta	População beneficiária	Escala territorial	Foi proposta vencedora?
OP 02 - Cinema ao ar livre	Infância, Juventude, Adultos e Seniores	Local, Freguesia e Concelhia	Sim
OP 04 - Requalificação do sistema de ventilação e rede de águas do Complexo Polidesportivo de São Domingos de Rana	Infância, Juventude, Adultos e Seniores	Local e Freguesia	Não
OP 05 - Renovação da iluminação e aquisição de viatura para o Parede Football Clube	Juventude e Adultos	Local	Sim
OP 06 - Renovação das instalações desportivas da Escola Secundária 2/3 Ibn Mucana	Juventude	Local e Freguesia	Sim
OP 07 - Requalificação do espaço público do Complexo Desportivo da Alapraia (Bombeiros do Estoril)	Infância, Juventude, Adultos e Seniores	Local e Freguesia	Sim
OP 11 - Reabilitação EB1 Tires nº2	Infância	Local	Sim
OP 12 - Laboratório de ciências para a Escola Secundária Matilde Rosa Araújo	Juventude	Local	Sim

(continua)

Tabela 6.3 (continuação)

OP 16 - Lá fora faça chuva ou faça sol - Colocação de coberturas na EB2.3 Alapraia	Infância, Juventude e Adultos	Local e Freguesia	Sim
OP 17 - Melhoramento dos espaços de recreio da EB1 da Galiza Nº 1	Infância	Local	Não
OP 19 - Ampliar, requalificar e equipar o espaço exterior da EB1 de Bicesse	Infância	Local	Não
OP 20 - Jardim Ibn Mucana	Infância, Juventude, Adultos, Seniores	Local e Freguesia	Sim
OP 21 - Prolongamento do Parque Palmela para Norte	Infância, Juventude, Adultos e Seniores	Local, Freguesia e Concelhia	Sim
OP 24 - Requalificação do quartel dos Bombeiros de Alcabideche	Não se aplica	Local	Sim
OP 25 - Requalificação da área operacional dos Bombeiros de Cascais	Não se aplica	Local	Sim
OP 27 - Requalificação da área operacional dos Bombeiros da Parede	Infância, Juventude, Adultos e Seniores	Local e Freguesia	Não
OP 30 - Criação de um banco de próteses e equipamentos de saúde e bem estar	Infância, Juventude e Adultos	Local, Freguesia e Concelhia.	Sim

(continua)

Tabela 6.3 (continuação)

OP 31 - Substituição das placas de amianto da escola Secundária 2/3 de Alvide	Juventude	Local	Sim
OP 32 - Plantação de pomares biológicos diversificados para fins pedagógicos	Infância e Juventude	Concelhia	Não
OP 34 - Requalificação da cantina do Centro Social e Paroquial de São Pedro e São João do Estoril	Infância, Juventude, Adultos e Seniores	Local e Freguesia	Sim
OP 37 - Somos reguilas - melhorias da sede dos reguilas de Tires e aquisição de duas carrinhas para transporte de atletas	Infância, Juventude e Adultos	Local e Freguesia	Não

Fonte: Elaboração própria.

A Câmara de Cascais também vem ampliando o valor total disponível para o OP na medida que há aumento nos valores cobrados pelos serviços, materiais e, principalmente, crescimento no nível de exigência das propostas por parte dos proponentes. Das 14 propostas vencedoras no OP e que, conseqüentemente, serão implementadas, sete exigiram o investimento máximo, ou seja, 300.000,00 €, totalizando 2.110.000,00 €. Somando todas as propostas vencedoras, o valor a ser investido em obras OP do ano de 2018 é de 3.668.448,00 €. As propostas e seus respectivos valores para implementação estão apresentadas abaixo:

Tabela 6.4: Valores para implementação das propostas vencedoras em 2018.

Proposta	Montante previsto para implementação
OP 02 - Cinema ao ar livre	300.000,00 €
OP 05 - Renovação da iluminação e aquisição de viatura para o Parede Foot-Ball Clube	176.250,00€
OP 06 - Renovação das instalações desportivas da Escola Secundária 2/3 Ibn Mucana	300.000,00 €
OP 07 - Requalificação do espaço público do Complexo Desportivo da Alapraia (Bombeiros do Estoril)	300.000,00 €
OP 11 - Reabilitação EB1 Tires nº2	194.394,00 €
OP 12 - Laboratório de ciências para a Escola Secundária Matilde Rosa Araújo	300.000,00 €
OP 16 - Lá fora faça chuva ou faça sol - Colocação de coberturas na EB2.3 Alapraia	250.453,00 €
OP 20 - Jardim Ibn Mucana	202.950,00 €
OP 21 - Prolongamento do Parque Palmela para Norte	270.600,00 €
OP 24 - Requalificação do quartel dos Bombeiros de Alcabideche	300.000,00 €
OP 25 - Requalificação da área operacional dos Bombeiros de Cascais	300.000,00 €
OP 30 - Criação de um banco de próteses e equipamentos de saúde e bem estar	193.517,00 €
OP 31 - Substituição das placas de amianto da escola Secundária 2/3 de Alvide	300.000,00 €
OP 34 - Requalificação da cantina do Centro Social e Paroquial de São Pedro e São João do Estoril	280.284,00 €
Total	3.668.448,00 €

Fonte: Elaboração própria.

Esse valor de implementação mostra como o OP de Cascais é importante no município. Representa o valor que a população decidiu como investir, de forma direta e respeitada. Mesmo quando os ajustes são necessários e os técnicos precisam intervir, a decisão final, se a proposta segue para votação ou não, é do proponente. Ao olhar para o histórico de obras concluídas no âmbito do OP em Cascais desde sua primeira edição, em 2011, percebe-se um legado material deixado por essa iniciativa.

O compromisso da Câmara para que as obras sejam concluídas no prazo estipulado e entregues com qualidade para a população aumenta a confiança no OP e faz com que as pessoas sintam satisfação ao participarem. Manter o funcionamento dessa ferramenta da democracia participativa em Cascais é uma forma de manter a confiança no governo e aproximá-lo da população de maneira saudável e produtiva.

6.3 – Observação direta nas reuniões de análise técnica do Orçamento Participativo de Cascais

Durante o período de estágio, quatro reuniões entre técnicos da Câmara e proponentes foram observadas diretamente. Essa oportunidade colaborou de forma única para a percepção de situações e vivências corriqueiras relativas ao OP Cascais, mas que nem sempre são reconhecidas durante o processo. A descrição destas reuniões resultou em um estudo de casos múltiplos apresentado a seguir:

Proposta OP 20 - Jardim Ibn Mucana

As proponentes eram duas alunas da Escola Secundária Ibn Mucana, com idade entre 15 e 16 anos. A ideia inicial era propor a construção de um parque urbano em algum terreno próximo à escola pois, segundo elas, quando as aulas acabavam ou tinham um intervalo, faltava uma área próxima à escola onde pudessem descansar, socializar e aguardar a próxima atividade escolar. Após a análise feita pela Câmara, constatou-se que a definição de "parque urbano" implicava em uma área com, no mínimo, três hectares e não havia nenhum terreno disponível com essa extensão, sendo assim, não atenderia ao que foi proposto.

Foi então marcada uma reunião na escola com as alunas e uma professora que as acompanhava, juntamente com os técnicos responsáveis pela análise dessa proposta. Foram levadas duas ideias para que optassem: 1) alterar o "parque urbano" para "jardim" pois assim a extensão territorial era menor e havia terreno disponível próximo à escola para que a obra acontecesse caso fosse vencedora. Neste caso, talvez não fosse possível viabilizar o parque para cães; 2) Desistir da proposta.

As alunas conversaram entre si e depois com os técnicos que ali estavam, disseram que não queriam desistir da proposta, que não se importavam em alterar para “jardim”, mas que queriam manter o parque para cães. Os técnicos então disseram que fariam o possível para manter um espaço dentro do jardim especificamente para os cães, mas que não poderiam garantir que seria uma área grande o suficiente para ter equipamentos para eles, por exemplo. Elas se mostraram satisfeitas e concordaram. Dias depois foram chamadas na Câmara somente para assinarem a ficha de análise técnica com as alterações sugeridas.

Propostas OP 21 - Prolongamento do Parque Palmela para Norte

Proposta apresentada por um senhor idoso (mais de 80 anos). Na reunião estiveram presentes os técnicos responsáveis pela análise da proposta, o proponente e técnicos da UOPA. Foi então explicado a ele que verificaram junto ao setor do urbanismo da Câmara que os terrenos que ligariam o parque até a Av. de Pádua não estavam sob domínio da Câmara, alguns haviam sido cedidos a particulares e, portanto, não poderia ser feita obra neles. A opção então seria não estender o parque até essa avenida, mas trabalhar os caminhos pedonais e melhorar o acesso às pessoas.

O proponente contestou e para o espanto de todos, apresentou aos técnicos documentos, mapas e emails antigos trocados com o presidente da Câmara anterior onde já se falava da intenção de realizar este prolongamento pois se tratava de uma demanda antiga dos moradores dos condomínios presentes na envolvente do parque. Nos emails trocados com o antigo Presidente da Câmara, falava-se até em retirar a cedência dos terrenos já que ainda não havia sido feito obra nenhuma pelos responsáveis por eles.

O proponente foi informado de que os técnicos estavam cientes desta situação, pois uma pesquisa a respeito havia sido feita previamente. Entretanto, os terrenos estavam em condição de cedência por 60 anos e os atuais responsáveis ainda estavam dentro deste limite, para além disso, não competia à UOPA esta questão, teria que ser tratada em reunião da assembleia, ou seja, era uma decisão política. O proponente então indagou sobre onde poderia reclamar formalmente a respeito pois não achava justo os terrenos estarem cedidos às entidades que nada faziam e com isso, para além de impedir que benfeitorias para a população residente na envolvente fossem feitas, também aumentava a sensação de insegurança nas traseiras dos condomínios. Os técnicos o orientaram e por fim ele aceitou ir adiante com a proposta seguindo a sugestão da Câmara.

No final da reunião o proponente agradeceu a todos ali presentes e disse que se sentia muito feliz por ser ouvido pelo Governo Local, por ter a oportunidade de ir até lá e expor suas ideias e dúvidas. Agradeceu também pela paciência com ele reconhecendo que a idade já avançada deixava tudo mais lento. Os técnicos conversaram mais um pouco com ele e logo depois a reunião deu-se por encerrada. Dias depois ele foi novamente à UOPA apenas para assinar a ficha de análise técnica e dizer que seguiu as orientações dadas pelos técnicos, procurou o setor da Câmara indicado e fez a reclamação.

No dia da votação final, ele não pode comparecer devido ao seu estado de saúde. Os técnicos da UOPA entraram em contato com ele, por telefone, minutos antes da sessão de anúncio das propostas vencedoras a perguntar se teria algum responsável que pudesse representá-lo caso sua proposta fosse uma delas. Ele ficou feliz por ter sido lembrado e por terem notado sua ausência, mas disse que infelizmente não havia pensado nisso e, portanto, não havia ninguém que pudesse ir até lá representá-lo.

A proposta foi vencedora e isso foi comunicado a ele posteriormente, o que o deixou muito satisfeito. Depois de se recuperar, foi à Câmara agradecer pessoalmente e disse que queria guardar como lembrança o disco demonstrativo com as informações gerais que as propostas vencedoras recebem no ato do anúncio do resultado da votação final para tirar as fotos oficiais.

Proposta OP 24 - Requalificação do quartel dos Bombeiros de Alcabideche

A proposta foi feita visando obras em toda a extensão do quartel, que incluía tanto o edifício centenário quanto outro mais novo, da década de 80 (informações complementares se encontram na “Memória Descritiva” feita pelo proponente e entregue à Câmara). Obra desse porte ultrapassaria o limite orçamental do OP e os proponentes foram então chamados para uma reunião com os técnicos. Ali foram colocadas as observações relacionadas a isso e eles mencionaram mais de uma vez o desconforto térmico, demonstrando ser essa a prioridade da obra.

Portanto, foi decidido que as obras seriam feitas apenas no edifício centenário, visando também a manutenção do patrimônio, e que ali seriam realizadas as obras de isolamento térmico. Os proponentes não se mostraram muito satisfeitos pois isto não resolveria o problema em sua totalidade, mas diante do fator limitante do orçamento acataram a sugestão da câmara.

Proposta OP 30 - Criação de um banco de próteses e equipamentos de saúde e bem-estar

De início a proposta previa a criação de uma associação (necessitavam de espaço físico), de um banco de próteses e equipamentos de saúde e bem-estar. As proponentes eram duas pacientes oncológicas em recuperação e ficariam responsáveis por gerir tudo. Relataram que a ideia da proposta veio enquanto faziam o tratamento da doença e que sentiram a necessidade de se ter um local para apoio psicológico (grupos de partilha), para a aquisição de próteses (que muitas vezes são caras e de difícil acesso) e notaram que muitos pacientes tinham dificuldade de deslocamento pois ficavam com a saúde debilitada, eram impossibilitados de trabalhar, ficavam sem dinheiro para os transportes e não tinham quem os levasse ou os deixasse em casa após o tratamento.

Essa proposta ganhou a simpatia de toda a equipe da UOPA e pode-se notar o cuidado redobrado que tinham com as proponentes, principalmente por serem pacientes oncológicas em recuperação. Ao se depararem, por exemplo, com o fato de que as proponentes ainda iriam formar a associação e que, por isso, não atendiam às regras estabelecidas nas normas de participação (que diz que no caso de associações, estas necessitam ter pelo menos um ano de existência), os técnicos da UOPA começaram a pesquisar por formas de resolver o problema.

A opção seria entrar em contato com uma outra associação que já havia sido beneficiária de um projeto OP anteriormente e que dispunham de espaço físico, para propor que abrigassem o banco de próteses e disponibilizassem uma sala para que ocorressem as reuniões do grupo de partilha. Antes de tomar essa atitude, porém, chamaram as proponentes para uma reunião na Câmara para que apresentassem esta sugestão.

Na reunião foi colocada essa situação e explicou-se o porquê de se ter que alterar este ponto da proposta. As proponentes entenderam o que se passava, demonstraram uma certa preocupação ao início em relação aos termos em que isso aconteceria, mas autorizaram que a Câmara então entrasse em contato com a associação para saber se seria possível esta hipótese. Após esta reunião, a associação foi procurada e se mostrou disponível para uma conversa sobre o assunto. Nova reunião foi, então, marcada na Câmara, desta vez entre os técnicos, proponentes e responsáveis pela associação para que todos pudessem conversar e colocar seus questionamentos.

Não houve observação direta nesta última reunião (em que os representantes da associação estiveram presentes), mas depois foi informado que todos conversaram e que aceitaram os termos de cada parte. Sendo assim, a proposta seria ajustada para que fosse retirada a parte que necessitaria da criação de uma nova associação e espaço físico. A forma de trabalhar, caso a proposta viesse a ser vencedora, seria depois acertada de modo a possibilitar que todas as atividades fossem contempladas sem prejuízo. Depois de encerrada a análise técnica, a Câmara foi informada que uma das proponentes teve uma piora de seu quadro de saúde e que, por isso, abriu mão de participar até o fim, ficando apenas uma delas para levar adiante.

Ocorrendo isso, notou-se uma preocupação dos técnicos em relação ao futuro dessa proposta caso ela viesse a vencer a votação e ser implementada. Nem tanto pelo valor investido na compra de próteses e viatura, mas pelo fato da proponente também ser uma paciente em recuperação. Temiam que no futuro ela viesse também a desistir devido à sua saúde, mas julgaram que o tema era relevante e que beneficiaria muitas pessoas em condições semelhantes o que por si só já valeria o esforço para implementação. Diante disso, decidiram levar a proposta adiante sem mais observações.

6.4 - Análise SWOT do OP Cascais

Casos como os descritos mostram aspectos importantes do OP Cascais como: o diálogo aberto entre técnicos da Câmara e proponentes, a resolução de conflitos, a dedicação dos técnicos para encontrarem soluções diferentes para que uma proposta seja validada e a maior preparação argumentativa dos proponentes. Estes aspectos ultrapassam a questão da formalidade em seguir regras expressas em normas de participação e os identificando e analisando, foi possível apontar suas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças. Com esses pontos identificados, construiu-se uma matriz para realizar a análise SWOT do OP Cascais:

Tabela 6.5: Matriz SWOT do OP Cascais.

Forças (internos e positivos)	Fraquezas (internos e negativos)
<ul style="list-style-type: none"> - Engajamento da equipe técnica com o OP Cascais; - Experiência da equipe (alguns membros atuam desde o início do OP Cascais – manutenção da memória dos processos); - Interesse e compromisso em atender o maior número possível das propostas; - Atitude dos técnicos (solícitos, atenciosos, cordiais); - Cumprimento dos prazos estabelecidos para entrega das obras concluídas gerando confiança. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitações orçamentárias, técnicas e legais para o atendimento das propostas dos cidadãos no OP Cascais; - Frustração com a diminuição do número de votos e receio de que o OP Cascais perca seu potencial inovador e que caia em descrença pela população (medo da morte do OP Cascais); - Desgaste e momentos de tensão na equipe.
Oportunidades (externos e positivos)	Ameaças (externos e negativos)
<ul style="list-style-type: none"> - Confiança dos proponentes em relação à administração de Cascais e à equipe da UOPA; - Flexibilidade dos proponentes para adaptarem suas propostas de modo a torná-las elegíveis / exequíveis no OP Cascais; - Proponentes cada vez mais preparados para a argumentação e viabilização das propostas; - Demandas sociais e exigências legais crescentes por processos participativos na Administração Pública; - Disposição política por parte da Câmara em apoiar e incentivar o OP Cascais; - Aumento da verba destinada ao OP de acordo com a demanda e qualidade das propostas apresentadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os profissionais do OP Cascais; - Propostas que abordam assuntos que ultrapassam a alçada deliberativa e de ação da UOPA; - Desconhecimento, por parte dos proponentes, de detalhes técnicos que inviabilizam as propostas; - Co-existência de mais de uma proposta por proponente; - Divulgação pouco eficiente (ficando obsoleta) do OP Cascais. - Cansaço dos munícipes em relação às propostas apresentadas e aprovadas no OP Cascais; - Crescente ativação de capital político e derivadas pressões políticas sobre a equipe UOPA; - Tendência mundial de perda de confiança nas instituições da administração pública. - Risco de associação do OP Cascais com um partido político ou uma administração pública em específico.

Fonte: Elaboração própria.

Nos casos apresentados, observou-se pontos em comum em relação à ação dos técnicos da UOPA na tentativa de encontrar soluções viáveis para que as propostas

seguissem adiante no processo do OP. O esforço, disposição e dedicação dos técnicos resultaram em soluções práticas e, algumas vezes, não pensadas anteriormente, como no caso do OP 30 em que o contato com outra associação foi feito para que abrigassem o banco de próteses. Essa ação solícita dos técnicos caracteriza uma inovação dentro do OP Cascais.

O preparo dos proponentes para a argumentação, desde os mais jovens, como no caso da proposta OP 20 (Jardim Ibn Mucana) até os mais velhos (OP 21 – Parque Palmela), mostra o engajamento dos proponentes, se apropriando do processo ao entenderem que serão ouvidos e que suas ideias serão consideradas pela Câmara. Essa confiança no processo muito se deve ao cumprimento dos prazos para implementação das propostas, da maneira como ficou acordado com os proponentes, após a votação final (máximo de 36 meses).

A cobrança e atenção da Câmara para que as obras OP sejam entregues no tempo certo e obedecendo ao montante atribuído, funciona como uma prestação de contas pública e indica que o dinheiro público e a voz dos cidadãos são importantes e, portanto, tratados de maneira responsável e cuidadosa.

O OP Cascais também conta com o apoio e incentivo por parte da Câmara, na figura do seu Presidente e de alguns vereadores que se esforçam para promover o OP dentro do município. A verba destinada ao OP é revisada e sofre aumento na medida que surge demanda por propostas mais elaboradas. Os próprios cidadãos muitas vezes cobram diretamente o Presidente da Câmara para isso, quando observam que algumas propostas deixam de ser validadas ou sofrem muitos ajustamentos porque o valor da implementação ultrapassa o estipulado nas normas de participação.

Entretanto, o OP Cascais também apresenta pontos fracos e ameaças que podem comprometer todo o processo se não houver resposta eficaz para eles. Pelo lado dos técnicos da UOPA, ocorre uma grande preocupação relacionada ao número de votos ao final do processo, gerando um estresse com a aproximação do encerramento da votação e aumento da tensão dentro da equipe. Tensão essa que já era existente devido ao desgaste que alguns técnicos sentiam por estarem a trabalhar há muitos anos dentro do OP. Ao mesmo tempo que isso traz a vantagem de se ter a “memória” do OP preservada, também causa uma exaustão.

Como mencionado na reunião de avaliação, olhar apenas para o número de votos ao final do processo é ruim. O sucesso do OP Cascais não se restringe a uma quantidade elevada e crescente de participação na votação final, o discurso do OP não pode se basear somente nestes números. Há de se observar que existe uma

aprendizagem ao longo de todo o processo, desde o início. Técnicos aprendem a lidar com diferentes demandas e a encontrar soluções inovadoras para problemas que até então não haviam ocorrido e participantes aprendem sobre o funcionamento da Câmara, ordenamento do território, a obedecer a limites (orçamentais, principalmente), respeito pela ideia alheia (durante as sessões públicas quando todos expõem suas propostas), noção de coletividade, entre outros.

Ao mesmo tempo em que se constata essas situações dentro da equipe, ocorrem ameaças externas ao OP. Observa-se o aumento de associações que se “profissionalizam” em participar do processo (profissionais do OP) e demandam mais atenção dos técnicos da UOPA. A “profissionalização” dos proponentes subtraiu a inovação e a diversidade tanto do tipo de propostas finalistas como das entidades beneficiárias. Essa repetição causou um empobrecimento na finalidade das propostas e conseqüente desestímulo por parte dos cidadãos. Muitos deixaram de votar por não se sentirem mais entusiasmados com as opções apresentadas. Também ocorre a percepção, pelos munícipes, de que apenas algumas entidades conseguem se beneficiarem das obras OP.

Outra ameaça observada foram as brechas encontradas nas normas de participação que posteriormente eram exploradas, não só pelos profissionais do OP, bem como por outros proponentes (Cascais Water Polo Club e Escola Secundária de Alvide). A cada ano as normas de participação são atualizadas, situação que demanda atenção. Uma redação ambígua ou insuficiente pode permitir que o mesmo proponente apresente duas propostas em áreas temáticas diferentes, o que causa um transtorno no momento da análise técnica. No caso do OP 2018, a solução encontrada para este ponto foi chamar os proponentes para uma reunião e solicitar que retirassem uma das propostas ou juntassem as duas. Para as edições seguintes do OP, a equipe tentará melhorar a redação das normas de participação afim de evitar repetições de proponentes.

No decorrer das edições do OP, os munícipes em geral passaram a ter contato maior com vereadores, aumentando o capital político. Esse contato, muitas vezes, tinha por objetivo uma tentativa de se alcançar uma vantagem para determinadas propostas no decorrer do processo. Nem tanto para se fazer algo diferente do que consta nas normas de participação, até mesmo porque isso poderia ser facilmente contestado posteriormente por qualquer outro munícipe, mas para pressionar os técnicos da UOPA a encontrarem soluções ou dar uma atenção especial a uma proposta em específico.

Essa pressão pode aumentar o nível de estresse e tensão na equipe da UOPA e deve ser trabalhada para que não reduza sua produtividade.

Uma interferência como essa pode acabar por levar o OP a ser visto como uma “ação eleitoreira”, o que não seria bom. A partir do momento que, por alguma razão, a população pudesse perder a confiança no político ou partido em questão, todo o OP também sofreria com as consequências pois seria desacreditado. Caso semelhante aconteceu no Brasil, onde o OP surgiu como uma criação do Partido dos Trabalhadores e, após escândalos políticos ocorrerem, com o descrédito da população aumentando, o OP perdeu força deixando, inclusive, de existir em algumas cidades.

A divulgação das ações da equipe da UOPA e das fases do OP, sendo feita de maneira clara, transparente e eficiente, pode reduzir a tendência de descrédito na Administração Pública, que se torna comum pelo mundo atualmente. Uma boa comunicação pode transformar-se em forte aliada e traz a população para mais perto de todo o processo. Ao se ter mais pessoas observando o que acontece no decorrer das fases do OP, obriga-se a um aumento da qualidade do serviço prestado e evita-se uma diferenciação no tratamento entre propostas. Esse aumento de “fiscais espontâneos” do processo também colabora com a equipe da UOPA pois não se vê isolada na tentativa de lidar de maneira isonômica com as propostas que chegam à análise técnica.

Para além destes pontos, uma boa divulgação também colabora para o engajamento dos cidadãos nas fases do OP. A participação não se resume ao momento da votação final, ela também é importante para conseguir aprovar uma proposta durante as sessões de participação públicas, por exemplo. Essa poderia ser uma boa maneira de aumentar a variabilidade de propostas, uma vez que mais pessoas estariam presentes, poderiam votar em opções diferentes ou até mesmo contribuir para o debate e formulação de propostas antes da votação na SPP. Mais uma vantagem do aumento do número de participantes nas sessões de participação públicas seria para fazer frente aos “profissionais do OP”, evitando assim que propostas idênticas das mesmas entidades fossem aprovadas e seguissem para a análise técnica.

Uma outra forma de se evitar que essas repetições aconteçam é melhorar a divulgação da votação final, atentando para o alcance a todas as faixas etárias e se adaptar a cada uma delas. Para os mais jovens, por exemplo, usar a tecnologia como mídias sociais, internet e aplicativos para telefones de maneira mais interativa poderia colaborar para o aumento da participação entre eles. Já para pessoas de mais idade, o uso da tecnologia mostra-se um desafio. Para estes, uma linguagem simples e objetiva,

com canais abertos diretos com a Câmara (no próprio edifício ou em pontos estratégicos) poderia ser mais eficiente. A melhora na divulgação é um ponto chave para o sucesso do OP.

Após a análise da matriz SWOT do OP Cascais, fica evidente a riqueza do processo e os diversos fatores existentes em todo o ciclo. O OP não se restringe apenas à participação cívica, o que por si só já seria de grande valor, mas é também um momento de inclusão social, inovação, de fortalecimento da consciência cidadã, troca de experiências e aprendizagem, tanto da parte da Administração Pública como dos munícipes.

Capítulo VII - Considerações Finais

Conforme exposto no decorrer deste trabalho, a riqueza do OP de Cascais reside não somente na questão financeira, mas, principalmente, na oportunidade de dar voz ao cidadão comum, e portanto no foco de aumentar a intensidade da participação e contribuir para uma maior inclusão social. Mesmo que hoje existam associações ou entidades maiores que também participem como proponentes no OP, é possível notar a determinação dos técnicos da Câmara Municipal de Cascais para que sejam estimuladas e priorizadas as propostas feitas por cidadãos, independentemente de sua idade, classe social ou nível de escolaridade.

É possível afirmar, portanto, que o objetivo geral deste trabalho foi alcançado, ao “*mostrar como o OP de Cascais amplifica a voz do cidadão promovendo a inclusão social e a aprendizagem no processo participativo*”. Quanto aos objetivos específicos, também pode-se dizer que foram alcançados das seguintes maneiras:

- *Verificar o alcance das obras realizadas no âmbito do OP em relação à escala territorial e população beneficiária:* Ao se examinar as fichas de análise técnica observou-se que o alcance das obras do OP não se limita à escala local, ou seja, para um grupo restrito da população, atendendo apenas quem está próximo a ela. Tampouco são limitadas a uma determinada faixa etária. A maior parte das obras OP tem um alcance amplo, em ambos os aspectos.

- *Identificar as forças, oportunidades, ameaças e fraquezas que o OP de Cascais apresenta:* Por meio da análise SWOT, foi possível observar quais os pontos que tornam o OP de Cascais forte, inovador, com oportunidade para incentivo de continuidade e aprimoramento. Suas fraquezas e ameaças também foram identificadas e, por meio delas pode-se pensar em formas de corrigir falhas, corrigir brechas normativas e fortalecer o processo.

- *Mostrar como o modo de atuação dos técnicos da Câmara Municipal impacta no número de propostas atendidas ao final do processo:* por meio da observação das reuniões entre técnicos e proponentes na fase de análise técnica, durante o estágio, constatou-se que os técnicos não se limitam a apenas verificarem se as propostas cumprem ou não as determinações das Normas de Participação. Há um esforço por parte de todos os técnicos na tentativa de tornar válidas as propostas que de outra maneira não seguiriam adiante no processo. A resolução de conflitos e o diálogo aberto são, sem dúvidas, dois dos maiores pontos positivos que o OP Cascais apresenta.

O OP Cascais é uma importante oportunidade de aprendizado de civismo e cidadania, mas também sobre o ordenamento territorial e sobre decisões – participativas - dele derivadas, oferecida pela Câmara Municipal de Cascais a seus munícipes e por acréscimo aos restantes envolvidos, nomeadamente técnicos e decisores da Câmara, contruindo para uma cidadania ativa. Seria interessante trabalhar de forma criativa os conceitos de escala territorial, visão de comunidade e coletividade, gestão do território e sustentabilidade. Mesmo aqueles que têm contato com essas áreas durante a análise técnica devido às suas propostas, podem não ter a consciência ou real dimensão sobre o assunto. Saber a respeito tornaria a população mais ciente da importância que uma proposta bem elaborada pode trazer para o município.

Para além disso, uma população mais consciente desses conceitos poderia ser voz ainda mais ativa e participar nos momentos de revisão dos documentos legais de ordenamento do território, como o PDM e Decretos Lei. Assim sendo, o território poderia ser paulatinamente ordenado, na medida do possível, expressando os interesses da população.

O OP Cascais segue as percepções que os autores citados ao longo do trabalho mencionam, como: há aprendizagem; é a população que decide, de fato, aonde investir o dinheiro através da escolha das propostas vencedoras; e há o aumento de confiança por parte dos cidadãos no governo local (evidenciado pelo número de participantes e propostas feitas ao longo dos anos). Diante disto, ressalta-se a importância de incentivo ao OP e a demais processos participativos para a população local. Ferramentas que corroborem para a democracia participativa podem ser colocadas em prática pelos governos que queiram uma proximidade maior com os cidadãos e podem ser exigidas pela população que deseja estar mais perto do poder decisório.

Em relação ao projeto de pesquisa apresentado inicialmente, houve a necessidade de alterações no escopo a ser trabalhado para a dissertação. Pensou-se em falar mais sobre a transição da democracia representativa para a participativa e a importância disto para a sociedade atual. Entretanto, à medida que se iniciou o estágio e o contato com os desafios enfrentados pelos técnicos da CMC e pelos munícipes, foi considerado mais relevante dar maior enfoque ao orçamento participativo em si pois é uma ferramenta dinâmica, inovadora e criativa para o exercício da democracia participativa.

As dificuldades enfrentadas no decorrer do trabalho muito se deram devido às diferenças culturais e políticas entre Portugal e Brasil. Por ser brasileira, foi um grande desafio e oportunidade tentar compreender a forma como as relações são estabelecidas

dentro de um órgão municipal em território português. Trâmites legais, nomenclaturas, divisões territoriais e suas organizações são só alguns exemplos do que foi necessário explorar com mais cuidado para se assegurar a compreensão do processo, a despeito das barreiras culturais que separavam a investigadora do contexto investigado. .

Outra dificuldade enfrentada foi em relação ao conceito e ao exercício da democracia, ainda que não de maneira muito aprofundada. Muito se ouve falar sobre democracia, eleições e consciência política, mas quando se começa a estudar sobre o assunto, percebe-se o quão intrincado de outras questões ele é. Foi um grande desafio procurar saber mais sobre isto, para só então compreender a real importância que o orçamento participativo e a participação cívica tem no cotidiano da sociedade. Foi gratificante participar do processo e poder observar como os problemas são resolvidos e as dificuldades são superadas, tanto por cidadãos como por técnicos da Câmara.

Ao executar este trabalho algumas sugestões de pesquisas posteriores surgiram. Seria interessante realizar uma pesquisa com os munícipes de Cascais para saber o que, na opinião deles, o OP trouxe de aprendizado. Outro ponto que poderia ser investigado é como os cidadãos se sentem diante do número crescente de associações e entidades cívicas que participam do OP e se teriam alguma sugestão de alteração nas normas de participação. Poderia, também, procurar saber junto aos proponentes que tiveram suas propostas implementadas, qual o papel que o OP representa em suas vidas, dessas respostas teria o início da percepção do legado que o OP deixou e ainda deixa para a população. Tentar entender junto aos munícipes se houve mudança de visão em relação ao governo local após a instituição do OP, isso colaboraria para a identificação de pontos que ainda precisam ser trabalhados para que a relação de confiança entre governo e cidadãos não seja enfraquecida futuramente.

Acompanhar, ainda que brevemente, as transformações que o OP proporciona na vida dos munícipes gerou muita satisfação e aprendizado. Ver que a Câmara Municipal de Cascais é aberta, ativa e solícita trouxe esperança de que outros governos também possam atuar da mesma maneira, ou até formas melhores. Ver que os cidadãos se sentem ouvidos e satisfeitos por participarem e desejam mais espaço nas decisões fez compreender um princípio que fundamenta o *slogan* usado no município: “Tudo começa nas pessoas”. Isso não significa que não há erros e falhas, mas há a chance de acertar e expandir.

Bibliografia

Araújo, C. L., Silva, J. S., Vasconcelos, L. T., Carmo, E. A. do (2020). *Afinal, onde chegamos? Avaliação da construção de um modelo de governança colaborativo na perspectiva de seus participantes*. CIAIQ, no prelo.

Allegretti, G. & Copello, K. (2018) Winding around Money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened? In: N. Dias (Ed.), *Hope for democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. (pp. 35 – 53). Lisboa, Portugal: Epopeia Records & Oficina.

Avritzer, L. (1995). *Cultura Política, Atores Sociais e Democratização*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº28.

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. São Paulo, Brasil: Almedina Brasil.

Bairle, S. (2000). A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético – político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: S. E. A. Dagnino & A. Escobar (Eds.), *Cultura e Política nos Movimentos sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte, Brasil: UFMG.

Bursztyn, M. A., Bursztyn, M. (2012). *Fundamentos de Política e Gestão Ambiental. Caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond.

CMC. (2020). Portal da Câmara Municipal de Cascais. Retrived from <http://www.cascais.pt/>

CMC. (2020). Cascais Data. Retrived from <https://data.cascais.pt/>

CMC. (2020). Cascais Participa. Retrived from <https://participa.cascais.pt/>

Comissão Europeia. (2003). *Relatório da Comissão Europeia sobre a Governança Europeia*. Bruxelas, Bélgica: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Retrived from: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf

Comissão Europeia (2020). *IVA: regras e taxas aplicáveis*. Retrieved from: https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_pt.htm

Córdoba, M. B. I. de. (2010). El interés general em la filosofía política. Um concepto ético y normativo necessário para la planificación territorial. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53, 121 – 146.

Dias, N., Sousa, V. D. de. (2017). *A Cidade Começa nas Pessoas*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais.

Dias, N. & Júlio, S. (2018). The next thirty years of participatory budgeting in the world start today. In: N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. (pp. 15 - 32). Lisboa, Portugal: Epopeia Records & Oficina.

Ferrão, J. (2014). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.

Garrison, J. (2000). *Do conflito à Colaboração. Relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial.

Genro, T. & Souza, U. de. (1997). *O Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Perseu Abramo.

Grindle, M. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17(4), 525 – 548.

Godoy, A. S. (1995). *Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades*. São Paulo: *Revista de Administração de Empresas*.

Gürel, E. (2017). SWOT Analysis: A theoretical review. *The Journal of International Social Research*, 10(51), 994-1006. doi: 10.17719/jisr.2017.1832.

INE. (2020). Instituto Nacional de Estatística. Retrieved from: <http://www.ine.pt/>

Knieling, J. & Othengrafen, F. (2009). Spatial Planning and Culture. Symbiosis for a Better Understanding of Cultural Differences in Planning Systems, Traditions and Practices. In: J. Knieling e F. Othengrafen (Eds.), *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. (pp. xxiii – xxxv). Farham e Burlington, Reino Unido: Ashgate.

Neves, A. V. (2008). *Cultura política e democracia participativa: Um estudo sobre o orçamento participativo*. (p. 213). Rio de Janeiro, Brasil: *Gramma Livraria e Editora*.

ONU. (1992). Agenda 21. Portal da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Retrived from <https://sustainabledevelopment.un.org/>

Peixoto, T., Sjoberg, F. M., MacPhail, B. & Mellon, J. (2018). Policy Preferences at Different Stages of Participatory Budgeting: The Case of Paris. In: N. Dias (Ed.), *Hope for democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. (pp. 553 – 564). Lisboa, Portugal: Epopeia Records & Oficina.

Perez, M. A. (2004). *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: *Fórum*.

Pereira, M. (2009). Desafios Contemporâneos do Ordenamento do Território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s). *Prospectiva e Planeamento*, 16, 77 – 102.

Pontual, P. C. (2000). *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado* (Tese de Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

Raupp, F. M., Beuren, I. M. (2006). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: *Atlas*.

Vergara, S. C. (2005). *Método de Pesquisa em Administração*. São Paulo: *Atlas*.

Wampler, B. (2003). Orçamento Participativo: Uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: L. Avritzer & Z. Navarro (Eds.), *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Brasil: *Cortez*.

Wampler, B., McNulty, S. & Touchton, M. (2018). The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting. In: N. Dias (Ed.), *Hope for democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. (pp. 55 – 72). Lisboa, Portugal: Epopeia Records & Oficina.

Yin, R. K. (2002). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: *Bookman*.

Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: *Bookman*.