



Departamento de Sociologia

Fatores Críticos para a Sustentabilidade do Orçamento Participativo –
leitura a partir do caso do Município de Odivelas

Pedro David Gomes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Sociologia e Planeamento

Orientador:

Doutor Walter José dos Santos Rodrigues, Professor Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientador:

Doutor Giovanni Allegretti, Investigador Sénior,
Universidade de Coimbra – CES

Junho, 2012

ÍNDICE GERAL

	Página
Resumo	i
Agradecimentos	iii
Glossário de Siglas	iv
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – METODOLOGIA	5
Conceitos	5
Dimensões de análise e limites da pesquisa	5
CAPÍTULO II - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PROCESSOS PARTICIPATIVOS	9
Das noções de democracia e dos modelos de participação democrática	9
Desafios à participação e caracterização dos processos	10
Revisitando outros conceitos	12
CAPÍTULO III - BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ODIVELAS	13
Poder local e contexto social	13
Apontamentos sobre o movimento de moradores e o associativismo local	14
CAPÍTULO IV - O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	17
No Brasil e na Europa	17
Em Portugal	19
Introdução ao Orçamento Participativo de Odivelas (2008-2010)	21
CAPÍTULO V - CONFRONTANDO O OP DE ODIVELAS COM OS MANUAIS	25
Notas prévias sobre a implementação do OP em Odivelas	25
<i>Início e Implementação</i>	25
<i>Condições prévias</i>	26
Dimensão Financeira	28
Dimensão participativa	29
Dimensão normativa / legal	33
Dimensão territorial	34
Balanço dos Resultados	35
<i>Cumprimento dos objetivos e expectativas</i>	35
<i>Fatores de risco dos OP e reflexões sobre o OPdO</i>	37
CONCLUSÃO E REFLEXÕES FINAIS	41
FONTES	46
BIBLIOGRAFIA	47
ANEXOS	54

INDICE DE QUADROS

	Página
Quadro 1 – Eleições Autárquicas e Legislativas de 2005 e 2009, totais nacionais e do concelho de Odivelas	57
Quadro 2 – Modelos de Orçamento Participativo na Europa e na América Latina	58
Anexo 4 – Síntese Global das Entrevistas	59
Quadro 4 – Presenças nos Fóruns do OP2009	78

INDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1 – Mapa do Concelho de Odivelas	57

Resumo

O Orçamento Participativo (OP) tem sido reconhecido como instrumento potencial de renovação da participação democrática e da legitimidade das políticas públicas das autarquias. Está hoje disseminado pelo mundo, com incidência na América Latina e na Europa. Mais de duas décadas desde o seu início em Porto Alegre, a pluralidade de contextos onde foi implementado reflete-se na forma como são desenhados e executados. Na perspectiva da sua sustentabilidade têm vindo a ser estudados os fatores que influenciam a sua longevidade. Nesta linha, esta dissertação propõe-se fazer o mesmo, a partir do caso do OP de Odivelas.

Começamos por situar o debate no seio das teorias democráticas que versam sobre a problemática da participação na legitimação política dos governos. Em seguida, descrevemos as formas como o conceito tem sido apropriado. O OP de Odivelas (2008-2009) é analisado à luz das dimensões de Yves Cabannes, das recomendações dos Manuais de implementação de OP e do discurso de três tipos de intervenientes: Grupo de Trabalho, elite política e líderes de associativos (com ênfase nas Comissões de Moradores/Proprietários).

A leitura das fragilidades detetadas neste processo é o pano de fundo para entender as continuidades e descontinuidades na (nova) forma de fazer e participar na vida política. Os resultados mostram a importância de fatores como confiança e vontade política, objetivos e regras, partilha de informação, gestão de expectativas e grau de execução das propostas selecionadas para a sustentabilidade dos OP.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Participação, Democracia, Manuais de implementação, Fatores Críticos; Odivelas.

Abstract

Participatory Budgeting (PB) has been recognized as a potential tool for the renewal of democratic participation and for legitimizing the public policies of local governments. It is today spread throughout the world, especially Latin America and Europe. More than two decades since its inception in Porto Alegre, the plurality of contexts where it was implemented is reflected in how they are designed and executed. Looking upon its sustainability it has been studied the factors influencing their longevity. This dissertation carries out the same exercise by focusing upon the case of the PB of Odivelas.

We begin by placing the debate within the democratic theories that deal with the issue of participation and the political legitimacy of governments, and then we describe the ways through which the concept has been appropriated. The analysis of PB of Odivelas (2008-2009) is made in the light of the dimensions proposed by Yves Cabannes, the recommendations of implementation of PB Manuals, and the discourse of three types of actors: elements of the Working Group of the PB, political elites and leaders of associations (with emphasis on Neighborhood Committees / Owners).

The understanding of the weaknesses detected in this process is the background to account for the continuities and discontinuities of this (new) way of making and participating in political life.

The results reveal the importance of factors such as trust, political will, clear objectives and rules, information sharing, management of expectations and level of implementation of the selected proposals for the survival of the PB.

Agradecimentos

Esta dissertação é também o resultado do esforço, da dedicação e aprendizagem que recebi de muitas pessoas a quem quero agradecer.

Em primeiro lugar, gostaria de expressar o meu agradecimento ao professor Dr. Walter Rodrigues pela oportuna orientação dada ao longo de muitos meses. O rigor no método, nas metas e nas sugestões que foi propondo, de um processo de trabalho não tão linear quanto o inicialmente planeado, foram uma ajuda ímpar e determinante.

Quero igualmente agradecer ao Professor Dr. Giovanni Allegretti a inexcedível dedicação e atenção que sempre mostrou desde o primeiro dia. O muito que aprendi deve-se em grande parte à sua orientação mas também à motivação e à sua incansável disponibilidade para me escutar através de uma relação aberta e franca que sabiamente soube incutir.

Por outro lado, quero agradecer a todas as pessoas que concederam o seu tempo, com maior ou menor interesse, para me falarem da sua visão e experiência do OP de Odivelas. Começando na senhora Presidente da Câmara Municipal de Odivelas e nos técnicos e ex-técnicos que amavelmente consentiram em dar o seu contributo. E, não menos importante, finalizando em todos aqueles que souberam receber um estranho, por vezes em suas casas, para falar e discutir sobre a cidade onde moram, o bairro onde vivem.

Finalmente, quero agradecer a todos os meus amigos, cada um com a sua sabedoria, sempre me ajudaram a tentar medir a importância das coisas, incluindo a desta dissertação. Um viva também ao seu apoio e compreensão.

Não seria de todo justo senão destacasse uma amiga em particular, a Eda. Quero agradecer-lhe todos os conselhos mas, acima de tudo, a amizade, força e inspiração que constituíram um papel fundamental, em especial nos momentos em que mais precisava.

Por fim, quero agradecer aos meus pais pois sem o seu apoio e paciência este trabalho não teria sido possível. A eles dedico este trabalho, por tudo e por muito mais.

Glossário de siglas

AdM - Associação de Moradores
AF - assembleia de Freguesia
A.M.L. - Área Metropolitana de Lisboa
AM – Assembleia Municipal
AMO - Assembleia Municipal de Odivelas
AUGI - Áreas Urbanas de Génese Ilegal
BE - Bloco de Esquerda
CDS - Centro Democrático Social
CDU - Coligação Democrática Unitária
Cit. - Citação [remete para a lista de citações. Ver ANEXO 5 – LISTA DE CITAÇÕES, p.65-78]
CM - Câmara Municipal
GT - Grupo de Trabalho
GT OP - Grupo de Trabalho do Orçamento Participativo
JF - Junta de Freguesia
LA - Líder(es) Associativo(s)
L.G.O.E. - Linhas Gerais de Orientação Estratégica
LP - Líder(es) Político(s)
MUPI - Mobiliário Urbano Para Informação
OB - Olival Basto
OG - Orçamento Geral
OP - Orçamento Participativo
OPdO - Orçamento Participativo de Odivelas
PCM - Presidente da Câmara Municipal
PCMO - Presidente da Câmara Municipal de Odivelas
PDM - Plano Diretor Municipal
PDS- Plano de Desenvolvimento Social
PJF - Presidente de Junta de Freguesia
PS – Partido Socialista
PSA - Póvoa de Santo Adrião
PSD - Partido Social Democrático

INTRODUÇÃO

Da Antiga Grécia até aos nossos dias, o tema da participação política tem estado indissociável da teorização sobre a democracia, enquanto modelo ideal de regulação da sociedade. Se, na democracia ateniense, a participação (reservada aos cidadãos com esse direito) se processava de forma direta, na democracia moderna, processa-se de modo mais indireto, através do processo eleitoral de escolha dos representantes. A questão de que os indivíduos podem tornar-se melhores cidadãos ao participar ativamente na política e de que a qualidade desta fica, por esse motivo, melhorada tem estado no centro do debate da teoria política ao longo do século XX.

Num quadro global de disseminação de práticas participativas, algumas experiências têm vindo a renovar este debate ao posicionarem-se como alternativas aos processos típicos do modelo vigente de democracia liberal e procurando a resolução de alguns dos problemas (corrupção; o acentuar das desigualdades sociais, por exemplo) que têm vindo a afetar a relação entre a Sociedade e Estado. O Orçamento Participativo (OP) tem sido um elemento relevante nos debates que questionam os problemas e limites da democracia representativa.

O interesse pelos OP reside, em boa parte, no potencial que encerram para reinventar as regras do jogo democrático. Com efeito, os seus princípios e procedimentos promovem um balanço contínuo entre representação e participação, e apontam caminhos para aprofundar a qualidade da democracia.

O OP tem sido utilizado principalmente à escala municipal e está presente em várias regiões do mundo. Desde as primeiras experiências de participação popular na gestão orçamental em autarquias brasileiras dos anos oitenta¹, até à sua difusão por outros continentes, o OP tem suscitado discussões oriundas de vários quadrantes ideológicos e científicos (da filosofia e do direito, das ciências económicas e da Administração Pública, da ciência política e da sociologia). A sua implementação na Europa tem oferecido aos estudiosos um naipe considerável de modelos, adaptações e... interrogações. Desde 2008, assistiu-se, em Portugal, a uma vaga de processos de implementação de OP, que ascenderam a mais de vinte casos, dispersos pelo país e promovidos sobretudo por forças políticas situadas à esquerda do espectro político-partidário². Alguns dos OP foram, entretanto, suspensos.

Neste trabalho, debruçamo-nos sobre uma das questões que tem suscitado mais interesse no estudo deste tema e que se prende com a sustentabilidade do OP. Partindo da experiência concreta do município de Odivelas, o nosso objetivo é o de responder às seguintes questões: Que fatores explicam a suspensão do OP de Odivelas (que vigorou entre 2008 e 2009)? E que fragilidades detetadas no OP

¹ Consta que terão sido a Prefeitura de Vila Velha no Espírito Santo (1986 a 1988) e a de Lages, no Estado de Santa Catarina, onde se adotaram pela primeira vez as ideias que viriam a ecoar pelo país e que desembocaram na primeira implementação oficial de um Orçamento Participativo, em 1989, no Rio Grande do Sul.

² Sem que isso signifique qualquer “partidarização nacional” do processo; a ideia de que a um posicionamento mais à esquerda corresponderá uma maior radicalidade da experiência é, aliás, contrariada pelo atual caso do OP de Cascais.

de Odivelas ajudam a elucidar a volatilidade³ dos OP portugueses? Ao analisar uma nova experiência de participação cidadã, a partir de um caso típico da primeira geração dos OP portugueses, tentamos compreender as variáveis e fatores que explicam a instabilidade ou a menor durabilidade do processo participativo.

A opção pelo caso de Odivelas é relevante por várias razões. Primeiramente, por tratar-se de um caso que nunca foi estudado, podendo, por conseguinte, contribuir para a historiografia dos OP no contexto português, para um melhor entendimento deste fenómeno, e também para o debate teórico sobre este tema, uma vez que nesta dissertação, aplicam-se modelos teóricos existentes num contexto que nunca foi explorado. Em segundo lugar, por apresentar várias características comuns a outros OP portugueses: são desenvolvidos no tecido urbano de uma metrópole, liderados pelo/a Presidente da Autarquia, são de cariz consultivo e envolvem mais do que uma plataforma de participação (Fóruns e Internet). Em terceiro lugar, porque se trata de um caso que foi suspenso, pela mesma força de governo que o lançou. Facto que permite, por um lado, observar uma descontinuidade da governação dentro da continuidade do sistema de governo e, por outro lado, dialogar com os seus principais atores na procura de uma resposta à pergunta de partida. Este estudo de caso possibilitará ainda recolher “boas práticas” que poderão ser úteis para outros processos, no sentido em que poderão prevenir o risco do seu enfraquecimento e eventual termo. Este estudo exploratório ambiciona, em última instância, dialogar com tipologias e conclusões já existentes. E, desse modo, contribuir para diminuir as “insuficiências” no campo da literatura sobre os OP em Portugal.

Tratando-se de um estudo de caso, os resultados não podem ser generalizados ao universo dos OP portugueses, mas possibilitam um contributo qualitativo para o estudo deste fenómeno em Portugal. Antes de mais, pela introdução na realidade portuguesa da análise de Manuais de implementação de OP. A vantagem dos Manuais prende-se, também, com a possibilidade de se escrutinarem respostas através dos ‘erros dos outros’.

Depois, porque ao focalizarmo-nos num estudo de caso apresentamos uma análise mais profunda e detalhada da forma como os diferentes dispositivos da arquitetura do OP configuram várias possibilidades e tipos de relações de poder. Estas relações irão influenciar o alcance das práticas, a dinâmica participativa e os resultados finais (investimentos) deste processo. No caso de Odivelas, a nossa análise demonstra que a conjugação de fatores de ordem política, procedimental e financeira - tais como vontade política sustentada, clareza de regras e objetivos, mobilização, divulgação e participação, prestação de contas, recursos financeiros e grau de execução dos projetos - gerou fragilidades que, em dois anos, expuseram ao observador a volatilidade (e as forças) do OP.

³ A “volatilidade” dos OP portugueses foi um termo empregue por Cabannes (2004a) para tentar descrever o fenómeno aparente de muitos dos processos implementados terem sido suspensos.

Esta dissertação está organizada em cinco Capítulos. O Capítulo I descreve a metodologia, nomeadamente os principais conceitos que vamos utilizar, assim como o desenho de investigação e dimensões de análise centrais. O Capítulo II apresenta o estado da arte sobre democracia participativa e discute os principais modelos e processos participativos, convocando ainda outros conceitos vindos de campos teóricos da Sociologia Urbana e da Administração Pública. No Capítulo III efetuamos uma breve contextualização do município de Odivelas, para além da evolução demográfica e política destacamos a dinâmica do poder local e do movimento associativista, por serem fundamentais para enquadrar este caso. O Capítulo IV dedica-se inteiramente ao estudo do OP; assim, partimos de uma comparação inicial entre os modelos sul-americanos e modelos europeus para num segundo momento, olharmos para panorama da experiência portuguesa e mais em concreto para o caso de Odivelas. No Capítulo V identificamos os fatores críticos do OPdO, dissecando algumas das suas fragilidades, à luz dos Manuais sobre implementação dos OP e das entrevistas que realizamos junto da elite política e associativa local. Esta análise é estruturada de acordo com as dimensões de análise de Cabannes (2004). Por fim, apresentamos as conclusões mais interessantes deste estudo.

CAPÍTULO I – METODOLOGIA

Conceitos

Os estudos sobre os OP descendem dos debates teóricos acerca da democracia participativa e gravitam em torno de vários conceitos, nomeadamente a participação política, descentralização, poder local e cidadania. Neste sentido, procuraremos oferecer uma perspectiva integrada dos vários conceitos que animam esta área de saberes, destacando já três dos principais conceitos. Dada a conotação do modelo da democracia participativa com vários processos e a sua dispersão pelo mundo, entendemo-la aqui como uma «categoria geral compreensiva de um universo de novas “práticas” e “dispositivos” (processo, procedimento)», e em que a maior parte das experiências dizem respeito à atividade da Administração Pública, ocorrendo principalmente pela ação direta dos cidadãos, da sociedade e do executivo - o governo local em primeiro lugar, mas também o regional e estatal (U. Allegretti, 2011, 295). Para efeitos de validação conceptual do OP de Odivelas, adotamos a sua definição genérica: «um dispositivo que permite a cidadãos não eleitos participar na conceção ou na repartição de fundos públicos»⁴. (Sintomer, 2007: 204). Na mesma linha, definimos participação nos termos de Melucci (1996: 306):

«Primeiro, consiste no reconhecimento da pertença a uma comunidade, identificação com os interesses gerais e ação na prossecução dos objectivos comuns. Segundo, a participação é a defesa de interesses particulares num contexto competitivo, uma tentativa de exercer influência na distribuição do poder a favor de grupos específicos».

Dimensões de análise e limites da pesquisa

Tendo em conta o carácter recente da experiência do OP em Portugal, o modelo de análise que definimos resulta de uma pesquisa prévia em que começamos pela identificação de pontos confluentes e sugestões comuns aos diversos “Manuais” ou “Guias” de OP⁵, para depois definirmos um quadro referencial normativo sobre a implementação de um processo de OP, e identificar os fatores críticos para a sua sustentabilidade. Dada a singularidade de cada contexto que serve de referência empírica aos Manuais, não se pretendem apresentar os resultados destes estudos como receitas indiscutíveis para a sustentabilidade dos OP. A opção pelos Manuais é radicada em razões de vária ordem. Antes de mais, pela perceção de que constituem um tipo de fonte que mais se debruça sobre a problemática que

⁴ O autor apelida-a de “definição minimalista”.

⁵ São cinco: Manuais, Guias, artigos que ensaiam tipologias, tentam elaborar uma teoria prática a partir de estudos de caso. Uns assumem-se como manuais ou guias e um deles (Falck e Yáñez, 2011) é composto por vários artigos integrados. Para simplificar designamos qualquer destas fontes como “Manual”.

nos interessa analisar. Em segundo lugar, por serem edições recentes - entre 2008 e 2011⁶ - coincidentes com a edição de manuais em língua portuguesa e com o período de maior expansão dos OP em Portugal. Uma grande parte das experiências ocorridas após 2008 recorreu ao apoio consultivo e formativo do Projeto ‘OP Portugal’⁷, tendo alguns membros estado envolvidos na elaboração ou produção de alguns desses manuais. Em terceiro lugar, interessa verificar se algumas das decisões e procedimentos tomados pela equipa do Orçamento Participativo de Odivelas (OPdO) tinham eco nos Manuais. Finalmente, queremos identificar as fragilidades para que, a partir daí, se possam construir “muros de contenção” de modo a que futuras experiências estejam melhor preparadas.

Face à variedade de Manuais existentes, foi necessário construir critérios de escolha (e limitar a pesquisa a obras acessíveis para consulta). As várias edições representam a diversidade geográfica dos OP, com enfoque nas experiências europeias, e apresentam uma composição própria. Tornar-se-ia uma tarefa muito árdua tentar encontrar uma terminologia comum aglutinadora das distintas gramáticas e conteúdos, sem perder a acutilância e o sentido lógico. Para contornar este obstáculo, procurámos identificar fatores e recomendações comuns. Este trabalho exploratório foi ancorado na tipologia de Yves Cabannes (2004a, 2004b)⁸. Neste sentido, consideramos as quatro dimensões que estão presentes no seu modelo – normativa, territorial, participativa e financeira – assim como a grande maioria dos indicadores descritos. Na dimensão normativa, descrevemos o grau de institucionalização, as relações entre o OP e outros mecanismos participativos e instrumentos de planeamento. A dimensão territorial é definida pelo grau de investimento em prioridades físicas e relação entre o OP e a descentralização intra-municipal. A dimensão participativa tem dois níveis de análise: o primeiro aborda a participação cidadã (considera instância de aprovação final do orçamento, formas de participação, órgãos de decisão para definição das prioridades orçamentais, participação comunitária e grau de participação da população excluída) e o segundo detém-se na participação do Governo local (inclui acompanhamento das obras públicas e controlo da execução do OP, grau de partilha de informação e de disseminação dos resultados das propostas aprovadas, grau de conclusão dos projetos aprovados e papel do Governo local). Por último, na dimensão financeira, descrevemos a origem dos recursos submetidos a debate, a forma como os critérios orçamentais são definidos, a distribuição de recursos, quem toma as decisões e os custos municipais. A exclusão de alguns indicadores (nomeadamente impacto do OP sobre a cobrança de impostos, o grau de ruralização, entre outros) resultou do facto de não se adequarem à realidade de Odivelas. Adicionalmente, incluímos dois separadores - ‘Início e implementação’ e ‘Balanço dos Resultados’ - por ser importante reter estes dois momentos “separadamente”.

⁶ A mais antiga data de 2004, mas teve a reedição portuguesa em 2009, com a incorporação de alguns dos casos nacionais.

⁷ Ver <http://www.op-portugal.org/index.php>

⁸ O modelo original Cabannes e Baierle, 2004.

A ideia de confrontar os Manuais com as medidas e fragilidades implicadas no processo do OPdO permite investigar algumas hipóteses sobre a sua volatilidade. As hipóteses que apresentamos são-nos sugeridas por outros estudos sobre este tema:

- A implementação de medidas incoerentes com os objetivos do OP produz expectativas difusas e conduz à desmotivação (Allegretti e Alves, 2011: 3);
- O atraso nas obras e a falta de apoio político sustentado contribuem para a deslegitimação do OP;
- Um maior grau de envolvimento e mobilização do tecido associativo aumenta a sustentabilidade do OP;
- Quanto maior a transparência e monitorização dos resultados, maior o envolvimento dos cidadãos e grupos da sociedade e, conseqüentemente, maior a sustentabilidade do OP.

O trabalho desenvolve-se, portanto, sob a articulação de duas linhas mestras de pesquisa: a teórico-metodológica - análise extensiva de vários “Manuais” sobre implementação de OP - e a empírica - análise intensiva da experiência do OPdO confrontada com o “deve ser” dos processos descritos nos Manuais. Utilizaram-se também outros tipos de fontes e de abordagens complementares:

- Pesquisa bibliográfica para documentar, descrever e explicar os processos em causa;
- Aplicação de metodologias de análise sociológica:
 - A inferência descritiva (King *et al*, 1994: 34) - que significa a utilização da descrição para descobrir relações mais gerais. É uma abordagem relevante para este estudo de caso, por duas razões. Em primeiro lugar, porque este é um fenómeno recente em Portugal. Os dados de que dispomos ainda são escassos e as medidas e relações entre os conceitos estão em construção. Daí a necessidade de realizar uma análise exploratória para sistematizar tendências e fatores chave. Em segundo lugar, porque a partir da descrição da experiência concreta do OPdO podemos observar semelhanças e diferenças face a outras realidades já estudadas;
 - A pesquisa qualitativa que incide sobretudo na análise discursiva enquadra-se na dimensão explicativa. Cruzam-se aqui as perceções dos atores sociais, coletivos e individuais, institucionais e não-institucionais, que intervêm neste processo.
- Notas de campo da observação participante em cinco Fóruns Participativos ocorridos durante o OP 2010 (2º ano) de Odivelas;
- Aplicação de entrevistas semidiretivas.

Esta técnica de investigação é importante para incorporar uma visão micro no nosso estudo. Com efeito, para além da visão institucional e partidária, era fundamental conhecer a visão dos participantes. Neste sentido, porque queríamos priorizar a opinião de líderes associativos (LA)⁹ e por razões

⁹ Durante a observação exploratória de algumas sessões públicas do OP foi notória a participação de alguns líderes associativos. A natureza singular das suas intervenções despertou a curiosidade por este tipo de

práticas¹⁰, optámos por cingir a amostra a estes intervenientes. Adicionalmente, considerando que o enfoque do OPdO foram as “obras de proximidade” e o facto das Associações/Comissões de Moradores/Proprietários de Bairros de ‘Áreas Urbanas de Génese Ilegal’ (AUGI) serem particularmente dinâmicas no quadro do movimento associativo local, compreende-se que estas organizações tenham tido maior peso na amostra final¹¹. O método de amostragem foi a “Bola de Neve”. No total foram realizadas 33 entrevistas¹² aos seguintes atores-chave: presidente da Câmara Municipal de Odivelas (PS) e três técnicos do Grupo de Trabalho do OP; um vereador executivo (PSD) e um não-executivo (CDU); cinco dos sete presidentes de Junta de Freguesia (exercendo à época); líderes partidários e membros da Assembleia Municipal (BE e CDS)¹³.

Reconheceu-se, por vezes, a dificuldade de “resgatar a memória” dos atores (Preissler, 2010). A distância de dois a três anos desde a sua participação no OP tem o senão de diluir o duplo rigor da objetividade e subjetividades:

«In fact, the attempt of reconstructing “a posteriori” a process where so many energies, emotion and expectations were invested, can be misleading (...) in two opposite directions: (1) one tending to romanticize and mythologizing the events, thus over-emphasizing the positive aspects and outputs (...); (2) the other tending to completely delegitimize the past experience, cancelling even its fruitful aspects. (...)» (Allegretti e Alves, 2011: 7).

Esta noção não deve ser abandonada na leitura desta obra. De referir ainda que questionar as fragilidades de um processo participativo obriga a um olhar transversal ao conjunto das suas dimensões.

participação. A ausência de testemunhos de cidadãos comuns, sem filiação partidária ou associativa, é uma das limitações do trabalho: a (falta de) visão da sociedade no seu todo. Dada a fraca “economia de meios” para atender com qualidade a tal exigência cingiu-se a amostra aos LA.

¹⁰ Por razões de confidencialidade e de “economia de meios” não seria possível rastrear e identificar todos os tipos de participantes. A ausência de testemunhos de cidadãos comuns, sem filiação partidária ou associativa, é uma limitação para a visão da sociedade no seu todo mas que pode ser compensada pelo tipo de experiência e “maturidade” participativa dos LA.

¹¹ Dentro deste grupo, um especial destaque foi dado à “Vertente Sul”, zona que reúne vários bairros de fortes carências habitacionais e urbanísticas, aliás, intervencionados logo depois no âmbito de um programa de fundos sociais europeus.

¹² E cerca de 12 curtas conversas com outros representantes associativos. Do total de entrevistas a este grupo de atores apenas nove participaram no OPdO. Muitas entrevistas foram também de curta duração. Ver anexos.

¹³ A lista detalhada das entrevistas podem ser vistas em Anexo 1 – Lista de Entrevistados, pp. 55-56.

CAPÍTULO II - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Das noções de democracia e dos modelos de participação democrática

A democracia foi objeto de intensa reflexão ao longo do século XX. Após a Segunda Guerra Mundial, o debate centrou-se menos no questionamento da democracia enquanto sistema político e mais no plano das suas insuficiências e na aplicação prática dos seus princípios. Para este debate, assinalam-se as contribuições de Touraine (1992; 1994) e de Bobbio (2000). À definição “minimalista” de Bobbio (2000: 22) de regime democrático enquanto «um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.», Touraine adicionou que um regime é tanto mais democrático quanto maior for o número de pessoas a participarem na tomada de decisão, sublinhando a necessidade de se fazerem escolhas reais e que se «proteja a maior diversidade possível (1994, 17; 23). Ambos os autores propuseram tipologias, e dissertaram sobre os significados históricos e os sinais de enfraquecimento dos regimes democráticos¹⁴; o primeiro, defendendo uma real representatividade e o reforço da cultura democrática e o segundo, explorando a complementaridade *continuum* (2000: 64)) entre democracia representativa e de democracia direta.

Sem embargo, foram as obras clássicas de Schumpeter (1972) e Marshall (1967) que definiram as linhas (antagónicas) deste debate; a primeira, propondo um modelo onde a democracia só se torna amplamente efetiva em sociedades desenvolvidas, onde o exercício de governar deve ser delegado em políticos profissionais e tecnocratas, e a participação cívica relegada ao ato eleitoral; e a segunda, propondo o seu fortalecimento e a ampliação da agenda de discussão pública como eixos centrais da «democratização da democracia» (Pineiro e Bonnetto, 2007).

Existem vários modelos teóricos e práticos de democracia, para além da representativa: democracia direta, democracia deliberativa e democracia participativa que estão entre as mais relevantes para o nosso debate. Concentramos a análise nesta última, prescindido de desenvolver o debate sobre as outras¹⁵. É, no entanto, importante enunciar alguns dos principais campos de estudo que abraçam a noção de participação para o desenvolvimento teórico sobre a democracia. A participação desempenha em democracia o papel de princípio de legitimação das decisões que se tomarão (U. Allegretti, 2011:

¹⁴ Bobbio identifica a existência de cinco promessas não cumpridas do ideal democrático, ressaltando, contudo, que «o conteúdo mínimo do Estado democrático não encolheu» (2000: 50).

¹⁵ Resumidamente, a democracia deliberativa advoga que «a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.» (Lüchmann, 2002: 65). A democracia direta defende a aplicação de mecanismos de participação direta sem contemplar a figura da representação. A democracia participativa focaliza-se na participação cidadã nas políticas públicas.

301). Neste âmbito, as crises de legitimidade das democracias contemporâneas têm estado na raiz do debate público e científico que coloca o tema da participação como conceito nuclear.

Segundo Neves (2007), delimitar alguns campos de estudo: i) o do desenvolvimento social, onde a participação é vista como metodologia para projetos de intervenção social (Schiefer, 2006; W.B., 1996; Chanan, 1999; Gaventa e Valderrama, 1999); e ii) o campo da ciência política/social que olha a participação como uma ferramenta de combate ao déficit democrático e às crises que o afetam. Deste campo, encontramos duas apropriações do conceito: a do projeto neoliberal e a da *democracia participativa*, de cuja teoria o Orçamento Participativo é uma “emanação” (Santos, 2003). A primeira foca a descentralização e o empoderamento dos grupos de interesses locais que participam através de acordos e parcerias de coordenação autorregulada, com o objetivo de alcançar uma melhor governação¹⁶. A segunda, onde se ancora o nosso objeto de estudo, defende uma governação alternativa a este modelo¹⁷ com base em mecanismos de participação de partilha de poder mais inclusivos (Santos, 2003; Fung e Wright, 2001; Avritzer e Navarro, 2003; Bacqué, Rey e Sintomer, 2005; Daly, Schugurensky e Lopes, 2009). Incide, portanto, mais no processo de transformação do poder do que de pressão ao poder (Gurrutxaga e Guell, 2007).

De igual modo, existem várias formas de participação (Cf. U. Allegretti, 2011). Devido ao seu valor lexical e genérico, é aqui entendida nos termos de Melucci (1996: 306), mencionados na ‘Introdução’.

Desafios à participação e caracterização dos processos

As democracias enfrentam hoje desafios ao nível da ‘desafetação política’ (Viegas, 2004: 1). Além de altas abstenções eleitorais em muitos países com democracias consolidadas, estudos demonstram que uma considerável percentagem das populações em regimes democráticos não se sente representada e/ou não participa minimamente na vida política¹⁸. O déficit democrático, a par de fenómenos como o decréscimo do sindicalismo político (Della Porta e Tarrow, 2005), afetam a confiança dos cidadãos nos políticos. Este quadro remete para o que Boaventura S. Santos designa de ‘patologia da representação’ que, por regra, se entrelaça à ‘patologia da participação’, isto é, há uma sensação de impotência, desilusão, o sentimento de desalento “porque o voto não fará diferença”¹⁹. Aqui importa-nos focar as suas condições de emergência do ponto de vista social e político, de modo a enquadrar os

¹⁶ Entendemos a governação como o processo de permanente equilíbrio entre as necessidades e as capacidades de governar (aptidão de dirigir, própria de um sistema político), e em que a sua emergência está associada à especialização de agentes económicos, sociais, culturais, administrativos (Kooiman, 1994).

¹⁷ Para uma crítica radical do novo paradigma de governação urbana e do surgimento de uma nova matriz de governação contra-hegemónica, ver Santos, 2005.

¹⁸ Um inquérito conduzido por BBC-Gallup (2005) feito a mais de 50.000 pessoas em 68 países revelou que dois terços das pessoas no mundo sentem-se não-representadas pelos seus governos, e só 13% confia nos políticos.

¹⁹ Mal-estar que reflete a “dupla patologia” das democracias liberais capitalistas. Ver Santos e Avritzer, 2003.

argumentos em prol da participação cidadã, como caminho para revitalizar a vida política/comunitária e aumentar os índices de confiança no poder político.

Na ótica da sustentabilidade dos processos participativos, Herzer e Pérez (1995, Apud Chavez, 2011: 37) assinalam dois dos fatores que mais a condicionam: a presença de um partido político ou personalidade de governo com uma clara vontade política, comprometida em mudar a correlação de forças a nível local; e a presença de organizações da sociedade civil fortes e autônomas. O plano institucional é outra dimensão analítica imprescindível. Uma distinção relevante tem a ver com a origem e as causas do processo participativo. Ibarra distingue entre participação por convite - quando a iniciativa parte da instituição política - e participação por irrupção - quando esta é conseguida pela força das reivindicações da sociedade civil (2007: 39). Quanto às causas da participação, o autor distingue entre estratégia instrumental simples/limitada, onde os processos são marcados pela lógica do consenso e da procura da legitimidade das decisões políticas; e a estratégia instrumental complexa e estável onde um sujeito coletivo potencialmente gerador de novas reivindicações poderá ser o promotor de um processo marcado pela lógica do conflito (2007: 44-46).

De qualquer forma, o contributo positivo da participação para a democracia não pode ser dado como adquirido nem tampouco se deve romantizá-lo²⁰. A participação é necessária mas não é a única condição para uma democracia forte. Os arranjos institucionais que enquadram a tomada de decisão e o perfil dos participantes são outras condições necessárias (Schugurensky, 2008). Além disso, os desafios que se colocam às experiências participativas são, em parte, os mesmos com que se deparam os sistemas de representação democrática tradicional: credibilização dos processos, dinâmicas da participação, possibilidades de acesso à decisão, formas e conteúdos do desenho democrático.

Um dos fatores fundamentais de qualquer estrutura participativa tem a ver com o espaço onde ela decorre. Sejam espaços institucionais ou espaços autônomos de cidadania, eles nunca são neutros nem garantem à partida que todas as vozes sejam escutadas. Deve-se questionar quem são os atores da iniciativa, quais os objetivos, e de que forma pretendem dirimir, no espaço participativo, as assimetrias de poder que caracterizam a sociedade; e como poderão os grupos mais marginalizados conseguir articular a sua voz nestas arenas. Sendo os governos locais o nível de poder político mais descentralizado do Estado, em princípio serão os mais acessíveis aos cidadãos. Mas a qualidade do diálogo e a mediação democrática entre estes dois atores dependerá não apenas da ação dos cidadãos, mas também «dos níveis de visibilidade, de cognoscibilidade e de acessibilidade proporcionados pelas estratégias governamentais e pelos arranjos institucionais locais» (Fedozzi, 2001: 158). Ou seja, o desempenho do processo depende, em larga medida, dos procedimentos adotados. Processos como o OP são relevantes para discussão da teoria democrática a partir do desenho institucional em que operam (Fung e Wright, 2001; Avritzer, 2003).

²⁰ Como tão bem colocou Sherry Arnstein (1971): «*The idea of citizen participation is a little like caring spinach: no one is against it in principle because it is good for you.*»

Revisitando outros conceitos

A globalização dotou o Estado Social de uma nova dimensão espacial, redimensionando a sua capacidade de ação na resolução dos problemas coletivos. Em vários países, têm sido formuladas políticas públicas que introduzem ou ampliam mecanismos participativos (Cf. Santos, 2003), normalmente aplicados a uma escala que vai do regional ao local, embora também, a partir de experiências *transcales* (i.é. superando a dualidade tradicional do global vs local). Em Portugal, como na maior parte do globo, o OP é um processo de incitativa autárquica. O sucesso desta iniciativa resulta, em boa parte, das variáveis dependentes do contexto. Neste sentido, o fortalecimento da cidadania – competência do poder local e do tecido associativo existente nas localidades (Fernandes, 2004: 43) – é um componente importante. Do ponto de vista histórico, o conceito de cidadania²¹ deixou de estar reduzido ao ato eleitoral e alargou-se a outras esferas da vida. Cabe cada vez mais ao cidadão escolher os seus estilos de vida (Rodrigues, 2010) e participar na criação dessas possibilidades. Por outro lado, o entendimento das práticas de cidadania, na sua relação com o poder local, deve passar pelo enquadramento das formas atuais de gestão e governação urbana. Dos campos de estudo da Gestão e Administração Pública e da sociologia urbana, os postulados do *New Public Management* e o conceito de governança trazem leituras úteis para esse entendimento. O conceito de governança²² tem ganho importância sob o pressuposto de abrir a participação no processo de governação a diversos atores sociais através de estratégias de cooperação, confronto e mediação de interesses (Guerra, 2006)²³. Por sua vez, os postulados do *New Public Management*²⁴ (NPM) pressupõem a incorporação de agentes privados no esquema governativo local, devendo ao mesmo tempo aprimorar a sua *accountability*.

²¹ Para Mozzicafreddo, «Nas sociedades modernas, o conceito de cidadania surge a partir da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política e, como tal, têm capacidades em termos legais para participar no exercício do poder político através dos procedimentos eleitorais.» (2000: 179-180).

²² Aqui entendido na definição do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas: «Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences.» (UNDP, 1997: 2-3).

²³ No entanto, alguns autores têm discutido a sua aparente inovação social. Swyngedouw (2005: 2002) alega que a mudança de práticas pode, ao contrário do esperado, conduzir a um «substancial déficit democrático» ou pautar por falta de transparência. Ver também Healey e González, 2005;

²⁴ Com o seu resplendor nos mandatos de M. Thatcher e Ronald Reagan, esta perspetiva propunha aumentar e fortalecer a governação (*governance*) através da interação sinérgica entre Estado, sociedade e mercado. Em Português, ‘A Nova Gestão Pública’.

CAPÍTULO III - BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ODIVELAS

Antes da perspetiva sociológica aplicada ao OP importa apresentar, em traços gerais, o perfil do município, ao nível sociográfico, do poder concelhio e das formas de constituição da cidadania urbana, com relevo para o associativismo e o movimento social de moradores. A participação dos líderes associativos locais (e.g. Comissões de Moradores e Proprietários) é uma peça fulcral na análise do OP de Odivelas, pelo que contextualizar e interligar estes temas é indispensável para se interpretar a correlação de forças que moldou o OPdO.

Poder local e contexto social

O poder municipal português deve a sua autonomia (Henriques, 1990; 2002) ao processo de descentralização iniciado após o 25 de Abril, no qual as autarquias foram peças-chave²⁵. Ainda que a relação do poder local com as populações se baseasse mais numa “legitimidade carismática-pessoalizada do poder” (Fernandes *et al.*, 1991: 140), alargaram-se os poderes das autarquias e aumentou a proximidade aos eleitores às suas sensibilidades. Paralelamente, surgiram ‘novos movimentos sociais’ (Vilaça, 1993) que se caracterizaram por uma “orientação mais particularista” e pela defesa da democracia participativa (Ferreira, 1995). Passado o fulgor associativista do período após o 25 de Abril, registou-se um declínio desta cidadania mais intensa e, depois, o lento eclipse de muitas organizações. Em 1995, 64% dos portugueses não pertencia a nenhuma associação (Cruz, 1995)²⁶. À entrada do séc. XXI, Santos (2002b) caracteriza a situação social portuguesa pelo predomínio de formas democráticas de *baixa-intensidade*²⁷, a que se junta o facto da participação das populações não ser tida como preocupação prioritária pelos autarcas (Ruivo, 2000: 259).

Olhando agora para o caso de Odivelas, este é um concelho jovem que, em Dezembro de 1998, deixa de ser freguesia do concelho de Loures e assume o estatuto de município. É composto por sete freguesias: Caneças, Famões, Odivelas, Olival Basto, Pontinha, Póvoa de Santo Adrião e Ramada, distribuídas por apenas 26,4 km². Em 2011, estima-se que tinha 144.549 habitantes²⁸. Na última década, muitos estrangeiros escolheram o município como lugar de residência e atualmente representam cerca de 13% da população, sendo os nacionais dos Países Africanos de Língua Oficial

²⁵ Para um balanço crítico do processo de descentralização (recursos e competências), ver Santos, 2008.

²⁶ Na Suécia, o cidadão participa, em média, em 4 organizações comunitárias (L. Dowbor, 2008). Mesmo no campo do associativismo desportivo, o mais predominante em Portugal (e Odivelas), a chamada *crise do associativismo* é, na ótica de Melo de Carvalho (2001: 113), o reflexo de uma crise da democracia participativa.

²⁷ Estudos mostram a inexistência de uma sociedade civil e movimento social fortes; e a discrepância entre a definição formal de direitos do cidadão e o seu real acesso (2002b: 293).

²⁸ INE, 2011, *Censos 2011 – Resultados Provisórios, XV recenseamento geral da população*, INE, I.P., Lisboa.

Portuguesa a maior fatia²⁹. Algumas minorias (e.g. populações muçulmanas e comunidade Sikh) têm, no concelho, importantes lugares de culto para as suas práticas religiosas.

Desde as primeiras eleições em 2001, o PS tem liderado o governo. Tendo em conta os últimos três ciclos de eleições autárquicas (2001-2009), e ao contrário do que sucede nas legislativas, a abstenção é maior no concelho de Odivelas (45%-46%) do que a nível nacional (39%-41%)³⁰. No mandato 2005-2009, o governo era assegurado pela divisão de pelouros entre os dois principais partidos (PS e PSD). No concelho de Odivelas existiam já dispositivos autárquicos dotados de instâncias participativas quando, em 2008, a CM deu início ao OP. Dois deles dizem respeito a instrumentos de planificação e gestão urbana: um dos objetivos globais das Linhas Gerais de Orientação Estratégica do Plano Diretor Municipal³¹ era que o concelho estivesse sustentado em “boas práticas” que aprofundassem a democracia participativa³². De igual modo, as linhas estratégicas do Plano de Desenvolvimento Social (2008-2010) tinham como objetivos o convite à participação alargada dos atores locais nos diferentes grupos de trabalho. Ainda no plano das parcerias institucionais reportam-se diversas ações criadas com o movimento associativo local.

Apontamentos sobre o movimento de moradores e o associativismo local

Avritzer (2003) menciona duas condições importantes para o surgimento do OP: a existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas pré-existentes. Vejamos alguns dados sobre o associativismo local para, logo depois, descrever, sucintamente a história do movimento de moradores nos bairros populares de Loures e Odivelas.

Em 1994, o concelho de Loures registava 11 mil cidadãos afetos a 201 associações. Cerca de 150 tinham como fim principal a promoção cultural, desportiva e recreativa e existiam sete Associações de Moradores. Do total de 1.742 dirigentes, apenas 6,3% eram mulheres; a origem social era dividida, predominando entre a pequena burguesia (52%) e o operariado (44%). Quanto às necessidades, elas tinham sobretudo a ver com problemas de instalações/equipamentos (dados contidos em Banha, 1994: 8; 14; 23; 83). Um estudo de 2003 do Departamento de Planeamento Estratégico da Comissão Instaladora do Município de Odivelas revelou que a esmagadora maioria das associações mantinha relações de continuidade com a Câmara Municipal de Odivelas (CMO). Estas eram, na globalidade,

²⁹ Dados disponíveis em <http://www.cm-odivelas.pt/>

³⁰ Em Portugal, a abstenção eleitoral tem vindo a crescer desde as primeiras eleições após o 25 de Abril. Ver <http://www.cne.pt/>

³¹ No início de 2012, encontrava-se em elaboração a fase de Projeto do PDM de Odivelas. O Documento Final deverá incorporar os contributos de diversas entidades e da participação da população ao longo de todo o processo. Ver <http://www.cm-odivelas.pt/Extras/PDM/> [acedido a 24.10.2011].

³² As ‘Iniciativas de Promoção da Cidadania’ contaram com ciclos de discussão preventiva do anteprojeto. Percorrendo as sete freguesias, contou com 700 participantes. Em Relatório de Gestão 2006, PDM Odivelas.

avaliadas de forma muito positiva e, segundo o diagnóstico da Câmara Municipal (CM), qualificadas como pacíficas, sem uma postura «de permanente reivindicação e crítica face aos serviços autárquicos.» (Amor, 2003: 128; 216-18).

Entre os anos 30 e 60 do século XX, começaram a formar-se núcleos de habitação social nas longas colinas que entrecortam o concelho. Com a suburbanização assistiu-se a um forte crescimento populacional³³. A sua imagem estava associada à de uma “cidade dormitório”, conotação que se prolongou no tempo. A proliferação de núcleos residenciais, suficientemente afastados da cidade para dela não fazerem parte, tornou o concelho de Loures num território com problemas ao nível da habitação e com forte incidência de bairros clandestinos. Com efeito, em 1970, existiam 6.049 barracas no concelho (Louro, 1972). Em Maio desse ano, 48 famílias, na maioria habitantes de barracas vítimas do tufão de Maio e das cheias de 1967, ocuparam um conjunto de casas pré-fabricadas desocupadas no Bº do Bom Sucesso em Odivelas. Embora logo reprimido e censurado pelo regime, iniciava-se com este ato uma nova etapa histórica de luta pela habitação. Vencida a ditadura e com a APU³⁴ no leme do governo, foi criado em 1980 um gabinete de Recuperação de Clandestinos que terá dinamizado as Comissões de Moradores e fomentado a criação de outras (Louro, 1972). Muitas funcionariam informalmente e face aos limitados meios estatais, o movimento de moradores realizou «obras de saneamento e de abastecimento de água em dezenas de bairros e aldeias; lavadouros e balneários; abrigos em paragens de transporte público; parques infantis; construção de escolas, partindo, tantas vezes, de velhos barracões.» (Serviços Culturais do Município de Loures, 1986). Muitos dos moradores das habitações mais precárias dispersaram-se ao longo da colina do Olival Basto e da denominada Vertente Sul³⁵ que se estende desde o limite de Odivelas com Olival Basto até à freguesia da Pontinha³⁶. Um total de 94 bairros espalhados pelo concelho são (foram) Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)³⁷. Depois de décadas de batalhas pelo acesso a equipamentos e serviços básicos, tem estado em marcha o processo de legalização destas áreas em que a autarquia negocia, diretamente com as Comissões de Proprietários.

Queremos com isto salientar o seguinte: a) Odivelas é historicamente um município onde o movimento associativo de moradores desempenhou e ainda desempenha um papel de forte relevo no mapa associativo e que b) sendo antes destino de migração interna é hoje destino de imigração.

³³ Entre 1950 e 1970, a freguesia de Odivelas passa de 6.772 para 51.395 hab. Entre 1986 e 1991, Loures representa 26,1% da mobilidade residencial com origem em Lisboa e destino num dos concelhos da AML (à exceção de Lisboa). Dados de INE (Censos 1991) em Rodrigues, 2010: 145.

³⁴ Acrónimo de Aliança Povo Unido. Coligação formada pelo PCP, Movimento Democrático Português - Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) e, após 1983, também pelo Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV).

³⁵ Compreende os Bairros: Vale do Forno, Encosta da Luz, Quinta do Zé Luís, Serra da Luz e Qtª das Arrombas.

³⁶ Ver Figura 1 – Mapa do Concelho de Odivelas, p.57.

³⁷ Designação legal atribuída a prédios ou moradias ocupados por construções não licenciadas (construções ilegais) ou que tenham sido submetidos a uma operação de parcelamento destinado à construção apesar de não ter sido emitida uma licença de loteamento. Vd. Lei nº. 91/95, de 2 de Setembro.

CAPÍTULO IV - O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No Brasil e na Europa

Segundo estimativas mais recentes, existem no mundo mais de 2000 experiências de OP, a maioria na América do Sul. Desde o seu início, em 1989, conheceu várias fases de expansão³⁸ e consolidação. Os seus significados devem, portanto, ser lidos na ótica dos objetivos e estratégias que subjazem à decisão de os implementar. B. S. Santos, num artigo em que recupera a pesquisa do OP de Porto Alegre, define-o como uma «estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais de participação popular sustentada no processo de tomada de decisões do governo municipal». Os três princípios a que se refere são: a) direito à participação; b) combinação de regras de democracia direta e democracia representativa, onde o «...regimento interno é determinado pelos participantes»; e a c) distribuição de recursos baseada numa combinação de critérios gerais «definidos pelo Executivo, e normas jurídicas» (2003: 385). A influência do modelo do OP de Porto Alegre na Europa é, em geral, muito mais indireta (Sintomer e Ganuza, 2011: 18). Observando a geografia atual dos OP³⁹, podemos questionar se esta definição faz jus ao OP de índole europeia⁴⁰?

A divergência na definição do OP (Sintomer *et al.*, 2008: 168), para além de diferentes posições dos académicos e políticos, reflete a diversidade de modelos, objetivos, dimensão e... contextos (Allegretti e Herzberg, 2004). Perante esta dificuldade de ordem conceptual, Sintomer explicita cinco critérios mínimos para propor o que chama de “definição minimalista” de OP (2007: 204)⁴¹: 1. discutir a dimensão orçamental explicitamente; 2. ser organizado ao nível das estruturas de governo local; 3. processo deve-se repetir no tempo; 4. deve incluir certas formas de deliberação pública em Assembleias ou Fóruns específicos⁴² e 5. os dinamizadores da iniciativa devem prestar contas sobre os resultados desta.

A produção bibliográfica sobre o tema tem sido profícua na identificação dos impactos positivos em dimensões como: a transparência nas despesas, a redistribuição de recursos, a força das redes sociais, a mediação entre os interesses dos eleitos e grupos da sociedade civil (Cabannes, 2004, 2006; Betancourt e Santandreu, 2005), o desenvolvimento sustentável (Sintomer, e, Ganuza, 2011) ou a

³⁸ Encontramo-nos, segundo autores, na Fase IV: situação atual de construção de redes de cooperação nacionais e internacionais de OP (Cabannes, 2008).

³⁹ Ver <http://www.infoop.org>

⁴⁰ A definição de Fedozzi (2001:188) que se debruça sobre o caso brasileiro suscita a mesma questão.

⁴¹ E que adotamos para estudo. Ver capítulo Introdução.

⁴² Avritzer aponta o limite da plasticidade do OP na manutenção dos elementos deliberativos do desenho: Quando estes são comprometidos, «tudo parece indicar que se reduz o sucesso da proposta» (2004: 42).

eficiência do Estado (Filho, 2004). O OP apresenta-se também como hipótese alternativa aos canais tradicionais de recrutamento das elites políticas locais (Talpin, 2009) e como instrumento com potencial na aprendizagem democrática educativa (Lerner, 2008) ou na articulação com outros mecanismos de Planeamento (Cabannes: 2007; Gugliano, 2004; Moraes, 2011). Por sua vez, Cabannes (2004b) conclui que o OP contribui em cinco itens da ‘Boa Governação Urbana’: 1. aprofundamento e ampliação da participação; 2. aumento da eficácia; 3. forma de *accountability* qualitativamente diferente; 4. aumento da equidade e 5. melhoria na segurança dos cidadãos.⁴³ Simultaneamente têm também sido analisados na perspetiva das suas aprendizagens, transferibilidade, limites e fragilidades⁴⁴. Na ótica da problemática da sustentabilidade dos OP, e de acordo com o preconizado em bibliografia de referência⁴⁵, podemos enumerar os fatores que poderão asseverar um bom desenrolar do OP:

- 1) Vontade, compromisso político do governo e da conjuntura que o circunda;
- 2) Grau substancial de capacidade financeira, administrativa e distributiva;
- 3) Vitalidade associativa e capacidade auto-organizativa dos tecidos sociais;
- 4) Papel importante dos técnicos que constituem o *back office* das estruturas;
- 5) Coerência e melhoramento dos elementos do desenho institucional do processo;
- 6) Mobilização;
- 7) Equilíbrio entre estes fatores.

Na tentativa de criar ferramentas metodológicas úteis para a variedade do OP, têm sido ensaiadas tipologias de OP. Para uma escala regional, baseando-nos em vários autores, podemos esquematizar os traços mais comuns do contexto sul-americano e europeu (ver tabela em Anexo 3, p.58). Outras diferenças, que interessam aqui sublinhar, ajudam a estabelecer uma distinção. Na América do Sul, os compromissos políticos traduzem-se, entre outras, «em políticas e estratégias claras de comunicação e informação» e também na capacitação da população para a participação (Santandreu e, Betancourt (2005: 5). Na Europa, por exemplo, é usual a distribuição do texto do orçamento não ser feita na prática por exigir recursos financeiros significativos (Vodusek e Biefnot, 2011: 5). Estas diferenças explicam-se, em parte, nas motivações das autarquias. Em Porto Alegre, a eficiência administrativa foi acompanhada de um processo de gestão participativa, ao passo que, na Europa, o processo foi mais dominado pelo desenvolvimento da *New Public Management*, resultando, por vezes, da necessidade de modernização e legitimação das práticas administrativas junto dos cidadãos (Sintomer e Ganuza,

⁴³ Estes resultados são, em grande parte, fruto de OP em contextos sul-americanos.

⁴⁴ (Cabannes, 2007, 2004a; Wilhelm, 2012; No Brasil, os estudos de caso de Porto Alegre: Santos, 2002; e de São Paulo: Resende, 2009; em África: Avritzer e Vaz, 2009; relatórios do WB, 2008; UN-HABITAT, 2008; e Fadeyi *et al.*, 2009; na Europa: Sintomer, 2007; os Manuais de Allegretti, *et al.*, 2011, e Barbarrusa *et al.*, 2008)

⁴⁵ Cf. Avritzer, 2002; Allegretti e Herzberg, 2004; Avritzer e Navarro, 2003; Luchmann, 2002.

2011: 18; 160)⁴⁶. Melhorar as políticas públicas mediante a auscultação da população e conceber a participação como vetor de modernização da Administração Pública Local são, portanto, objetivos muito mais vinculados em contexto europeu. É por isso importante ter em conta os objetivos dos OP⁴⁷.

Em Portugal

Em Portugal não existe legislação ou regulação jurídica sobre OP, matéria que não entra sequer como competência do governo central⁴⁸. Quando muito, cada município ou freguesia cria o seu regulamento. Por isso, afigura-se indispensável enquadrar os OP nos modelos teóricos e identificar fatores críticos que podem influenciar os resultados.

Existem tipologias de OP europeus, com relevo para as propostas de Sintomer (2007: 226)⁴⁹. Com base na tipologia dos seis tipos de procedimentos de OP⁵⁰ e a partir da leitura singular de Palmela (autarquia pioneira em Portugal), Sintomer e Ganuza situavam os OP portugueses dentro do modelo da ‘Participação de Proximidade’, caracterizado pela carência de capacidade de decisão e de hierarquização dos projetos; regras de jogo muito informais; lógica de escuta seletiva dos habitantes por parte dos decisores⁵¹.

Este modelo tem como pontos fortes a comunicação entre autoridades e a população e uma boa articulação entre participação e modernização administrativa à escala do bairro; tem como pontos débeis o fato de se basear numa simples consulta pouco suscetível de favorecer uma dinâmica de *empowerment* e o risco de uma certa arbitrariedade, ao permitir unicamente uma deliberação de qualidade medíocre, devido ao carácter pouco formalizado das discussões (2011:44-48). Experiências

⁴⁶ Um exemplo é o de Málaga, onde a ideia do OP como solução para racionalização dos gastos públicos exige apenas um procedimento consultivo aplicado pelo executivo. (Sintomer e Ganuza, 2011: 160). Veja-se também que o crescimento das empresas públicas no seio de algumas autarquias traz alguma dose de ambivalência à relação entre participação e gestão pública.

⁴⁷ Existem ainda outros dois tipos de objetivos: os de tipo *social* e os de tipo *político*. O primeiro para reforçar o vínculo e identidades locais; inverter o padrão das prioridades de investimento; ou integrar grupos socialmente excluídos. O segundo (políticos) procura, por exemplo, renovar a legitimidade do sistema político ou desenvolver a democracia participativa (Sintomer e Ganuza, 2011).

⁴⁸ Este encara os OP como uma “prioridade de nível baixo” (Vodusek, e, Biefnot, 2011: 14).

⁴⁹ Sintomer definiu 5 tipos ideais de OP: - modelo da democracia participativa; - modelo «modernizador»; - democracia de proximidade; - modelo de empoderamento; - modelo «*managerial*».

⁵⁰ Eles são: 1. «*Porto Alegre adaptado à Europa*»; 2. Participação de proximidade; 3. Consulta sobre finanças públicas; 4. Mesa de negociação público-privada; 5. Fundos comunitários por bairros e à escala municipal; 6. Participação de interesses organizados.

⁵¹ Com base numa rápida leitura dos dados disponíveis sobre a atualidade dos OP portugueses, avançamos com a hipótese de que a generalidade deles se situa entre o modelo de democracia de proximidade e o modelo modernizador.

mais recentes (a «segunda geração»⁵²) aproximam o panorama português na direção da tipologia de Porto Alegre (ruptura com as tradições pré-existentes, constituindo uma inovação social, onde a discussão se centra na redistribuição dos recursos e na hierarquização das propostas).

A duração (1998; 2001-2008) do primeiro OP português, em Palmela, tornou-o um caso paradigmático dos OP de primeira geração (2000-2006), que correspondem, resumidamente, a processos de carácter meramente consultivo, sem, por isso, alterar os mecanismos de decisão e, normalmente, centrados no objetivo de reforçar a democracia de proximidade.⁵³ Apesar de ter havido cerca de 30 experiências de OP em Portugal, muitas foram interrompidas. Cabannes (2009 [2004]) associa a «volatilidade» dos OP portugueses ao típico processo implementado “de cima para baixo” e à dependência da vontade política dos promotores da iniciativa. Num artigo posterior, Allegreti e Alves (2011) revisitaram as hipóteses que estiveram na base de fragilidades dos OP em Portugal e construíram uma matriz interpretativa de fatores que poderão avivar essa volatilidade. Entre esses fatores, destacam-se:

- Receio do “efeito boomerang”, ou seja, que erros passados condicionem o OP (exemplo: má preparação do presidente na mediação das assembleias durante o primeiro ano do OP de Faro);
- Relação entre expectativas e frustração (OPdO) ⇒ os chamados “custos de transação” para uma liderança política que investe e não vê as expectativas cumpridas, podendo abdicar da estratégia como, por exemplo, canalizando as energias para OP jovens;

Os autores mostram também que, ao contrário de outros países, o ano pós-eleitoral ou a mudança de partido de governo não parece estar correlacionado com a suspensão⁵⁴.

Com o objetivo de acrescentar a esta lista outros fatores (e a sua correlação) que possam ajudar a explicar a volatilidade dos OP portugueses analisámos a experiência do OPdO.

⁵² Os processos da segunda geração distinguem-se por possuírem um carácter deliberativo, ou seja, «os Executivos autárquicos destinam uma verba que é decidida pelos participantes, escolhendo esses os projetos que devem ser incluídos na proposta orçamental a submeter às instâncias legais, influenciando por essa via a forma como os recursos públicos são gastos.» *Em InLoco* (2012). Ao longo deste trabalho, o significado que damos ao termo deliberativo vai no sentido aqui descrito e no de Barbarrusa et al. (2011: 253), ao defini-lo como um processo com «uma lógica compacta, estabelecendo espaços de comunicação e possibilitando o desenvolvimento de relações horizontais e simétricas».

⁵³ A comparação deste OP com o OP de Belo Horizonte, no Brasil, foi o objeto da tese de Granado (2010).

⁵⁴ Odivelas e Braga suspenderam no ano pós-eleitoral. A este título diga-se que, na Europa, o OP está longe de garantir melhores resultados eleitorais. Tampouco se poderá inferir que seja instrumento de manipulação eleitoral ou que contribua para diminuir a abstenção (Sintomer e Ganuza, 2001: 191-92).

Introdução ao Orçamento Participativo de Odivelas (2008-2010)

O OPdO surge em 2008, um ano após a 1ª edição do OP de Lisboa, cidade com quem faz fronteira⁵⁵. Foi o sexto concelho a implementá-lo, depois de Lisboa, Palmela, São Brás de Alportel, Sesimbra e Alcochete.

O Orçamento e Grandes Opções do Plano para 2009 dotou a verba **de** €1.337.000 para o primeiro ano de OP, representando cerca de 1,2% da proposta de orçamento global que tinha uma dotação de €111.945.837⁵⁶, num um ano que registou um aumento de 4,8%, relativamente às verbas transferidas para as Juntas de Freguesia (JF). Para o segundo ciclo do OP (OP'2010) canalizaram 1,505,500 euros⁵⁷ - um aumento de cerca de 11%.

Os critérios de priorização das propostas foram dados a conhecer publicamente nos Fóruns de Discussão ou através dos meios de comunicação social. Eram eles: 1) proposta mais solicitada; 2) proposta concreta com identificação da obra e local; 3) carência do equipamento e 4) valor do investimento. Uma vez escolhidas as propostas, houve lugar a uma “sessão de encerramento” para a apresentação pública.

Os Fóruns foram mediados, em regra, por técnicos e vereadores. A cada turno de apresentação de propostas, o vereador responsável dava o seu parecer prévio, indicando a probabilidade de poderem ou não ser incluídas como propostas elegíveis. Debateram-se, por vezes, propostas fora do âmbito do OP⁵⁸. As selecionadas do OP'2009 consistiram, em grande parte, na criação de espaços verdes (ilhas ecológicas; jardins); pavimentações, sinalizações, semaforização; e parques infantis. Para o OP'2010, a preferência das intervenções recaiu em maior número na repavimentação e requalificação de passeios e estradas. Nesse ano, a Presidente da CM (PCM) esteve presente no primeiro e no último fórum – o Fórum ‘Vertente Sul’. Nele esteve, aproximadamente, o dobro das pessoas presentes em outros Fóruns. Embora o procedimento não implicasse o convite formal, a maioria dos presidentes das JF participou nas sessões, em especial no primeiro ciclo, em 2008. Aquando do questionário do OP2009⁵⁹, 74% das respostas consideravam entre útil e muito útil a participação. Os Fóruns parecem igualmente funcionar como uma rara oportunidade para os cidadãos fazerem ouvir a sua voz frente a frente com os seus representantes e outros munícipes.

⁵⁵ Em 2007, o município lisboeta levou a cabo a realização de 4 reuniões consultivas em toda a cidade. Só em 2008 destinou pouco mais de 5 milhões de euros para os projetos.

⁵⁶ Declarações dos eleitos do PS na 23ª Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Odivelas, 5.12.2008.

⁵⁷ Em termos de comparação refira-se que o OP Lisboa do mesmo ano teve um montante 3,3 vezes superior ao de Odivelas mas a população alfacinha é também 3,3 vezes superior. (Censos 2001).

⁵⁸ Mesmo nestas circunstâncias, os vereadores procuraram esclarecer os intervenientes sobre o “problema” em discussão, prometendo equacionarem posteriormente algumas delas fora do âmbito do OP.

⁵⁹ Questionário produzido pelo Grupo de Trabalho do OP no âmbito da participação online.

Em todo o processo participativo, a utilização das novas tecnologias informáticas teve um papel central. O *site* oficial da CM tinha, até à data de hoje, um espaço reservado ao OP, onde se podia aceder a notícias e a um ‘centro de recursos’ relacionado com os projetos selecionados, notas de imprensa, entre outros.

Ao longo do processo, o OP não esteve livre de algumas críticas pontuais por parte de deputados ou vereadores municipais da oposição. Porém, a única argumentação formal contrária ao processo - possível de recolher⁶⁰ - foi a de João Figueiredo, da CDU. Com ainda três Fóruns de Discussão do OP2009 por decorrer, dava assim conta da sua desconfiança sobre o processo: «...o que em rigor pode e deve ser objeto de participação é a elaboração do Plano e de algumas das suas opções». A participação da população deveria distinguir-se pelo seu conteúdo:

«- uma participação efetiva e não apenas formal. Não para convencer os outros do que já decidimos, (...);
- uma participação dirigida e orientada para promover a participação dos que primeiro se sentem excluídos, não condicionada ou determinada apenas pelos que têm mais informação, mais conhecimentos, mais poder reivindicativo. (...)

Há que ter presente que esvaziar de competências os órgãos autárquicos, alienar competências ou privatizar serviços públicos, são fatores que concorrem para a redução dos mecanismos de participação e de afastamento das populações das políticas públicas...».

Apesar desta crítica subtil ao desenho e objetivos do OPdO, ela deverá ser contextualizada no debate sobre a privatização de serviços públicos. Isto é, parece-nos não ter havido, desde o início, bloqueios políticos à iniciativa.

Em 2009, no decorrer do segundo ano de OP, várias foram as declarações oficiais da Presidente da CM (e recandidata) em que não se fazia prever a suspensão do OP. Pelo contrário, criaria ainda um OP destinado aos jovens em idade escolar⁶¹. As eleições autárquicas ocorreram poucas semanas depois do encerramento da fase de consulta do OP2010, e a presidente Susana Amador conquistou o segundo mandato consecutivo⁶². A expectativa de intensificação dos mecanismos participativos consolidava-se em Dezembro de 2009. Não só pela avaliação dos dois anos de OP pelo deputado do PS, Edgar Valles,

⁶⁰ Pese embora a ausência de comunicados de apoio explícitos, dos outros partidos, os dados recolhidos indicam a inexistência de outra oposição pública e formal ao processo.

⁶¹ Discurso de apresentação da sua candidatura no Jardim da Música em Odivelas, 6.7.2009. Em <http://www.psodivelas.com/sitemega/view.asp?itemid=518>. Ver também esclarecimento da Presidente à intervenção de Sandra Pereira (PSD) em Ata da 1ª Reunião da 3ª Sessão Ordinária de 2009 da A.M.O.

⁶² Por comparação com as eleições de 2005, o PS obteve quase sete por cento de votos a mais, ganhando um vereador, apesar da significativa perda de votos do conjunto das forças políticas de esquerda para a coligação de direita. O mandato de 2005-2009 tinha a seguinte composição: PS - presidente e 4 vereadores; PCP-PEV- 4 vereadores; PPD/PSD - 3 vereadores. Em 2009, o PS Odivelas obteve mais que a média distrital de Lisboa do PS, ao passo que a coligação PPD-PSD-CDS-PPM obteve menos; BE, PCP e CDS obtiveram mais ou menos o mesmo. No entanto, a coligação de direita em Odivelas obteve uma percentagem muito maior nas eleições autárquicas do que para as legislativas. Ver Quadro 1, em Anexo, pág.57.

como «um verdadeiro êxito de participação cívica»⁶³, como pela aprovação da proposta do Presidente da Assembleia Municipal, Sérgio Paiva, para que o Ano de 2010, fosse o ‘Ano Municipal para a Participação Cívica’. Nesse ano, a Presidente decidiu interromper. Resta saber se temporária ou definitivamente.

⁶³ Boletim Municipal das Deliberações e Decisões, Ano X - N.º 24 31.12.2009. Em Ata da 2ª reunião da 1ª sessão ordinária do quadriénio de 2009-2013 da A.M.O., ponto 3, p.15.

CAPÍTULO V - CONFRONTANDO O OP DE ODIVELAS COM OS MANUAIS

O OP não depende apenas de uma boa organização participativa. É também um processo político. Mas de que fatores (estruturais e contextuais) dependeu o OP de Odivelas (OPdO)? De que forma foi implementado? Nesta secção utilizamos cinco Manuais sobre os OP para responder a estas questões. Confrontamos assim as sugestões dos Manuais com o OPdO, procurando identificar os seus limites e as possibilidades em promover aquilo que a literatura sugere.

Partindo da tipologia de Yves Cabannes (2004b), sob as condições para a implementação e consolidação dos OP, utilizamos nesta análise quatro dimensões; *financeira, participativa, normativa/legal e territorial*. Por nos interessar também apresentar as diferentes fases temporais deste processo, incluímos informação sobre o início do processo de implementação do OPdO e efetuámos um balanço dos resultados.

Notas prévias sobre a implementação do OP em Odivelas

*Início e Implementação*⁶⁴

Nos manuais consultados, encontramos referências a seis princípios orientadores da implementação de um OP. O princípio da participação universal, o mais referenciado, implica ter em conta três fatores (Guye): (1) a representação dos diferentes grupos; (2) o seu grau de participação efetivo em todas as etapas; e (3) o controlo do processo de decisões por parte dos cidadãos. O princípio de participação está necessariamente ligado aos princípios de inclusão e de equidade. Neste sentido os OP deverão dar especial ênfase às dimensões “pluricultural e multiétnica” e de género na sua implementação (Cabannes 2004b). Outros princípios mencionados são a transparência (Guye; Cabannes; Allegretti *et al*), ou seja, prestar contas das decisões tomadas em termos de receitas e despesas⁶⁵, a cogestão e coresponsabilização nas fases de deliberação e planificação⁶⁶. ➔ Destes 6 princípios, quais os que estiveram presentes no OP de Odivelas? Podemos dizer que apenas o da participação universal e, parcialmente, o da transparência. Como o OP era de carácter consultivo os cidadãos não tinham controlo no processo de decisão. Apesar da presença de um dispositivo *online* de informação sobre a execução dos investimentos, pelo menos três dos líderes associativos (LA) e dois Presidentes de Junta

⁶⁴ A análise da definição dos objetivos será discutida mais à frente.

⁶⁵ A este princípio estará ligado o princípio da eficiência, que se alcança através do controlo da atuação municipal e da fundamentação desta sobre os meios empregues (Geli). Filho (2004) alega que uma maior eficiência do Estado na realização do “poder em público” não é possível com a manutenção da desigualdade em alto nível.

⁶⁶ Os processos deliberativos têm uma lógica compacta, estabelecendo espaços de comunicação e possibilitando o desenvolvimento de relações horizontais e simétricas. Em sentido inverso, «os processos consultivos primam a participação passiva dos consultados.» (Barbarrusa *et al.*: 253).

de Freguesia (PJF) criticaram a falta de informação⁶⁷ sobre o andamento das obras ou a falta de justificação quanto ao seu adiamento (Cit.3; Cit.6; Cit.60). Em alguns casos, tal veio a suscitar dúvidas sobre a transparência das receitas/despesas do orçamento (Cit.4-6);

Condições prévias

Para além destes princípios a implementação de um OP implica que estejam reunidos dois requisitos (Geli; Cabannes): 1) governo e cidadãos devem estar abertos a mudanças e à gestão partilhada dos recursos e; 2) deve existir honestidade e transparência.

Deve-se passar à prática, depois de ver c) assegurada uma vontade política sustentada (através da planificação e avaliação dos diferentes aspetos dos OP, se necessário com o apoio de uma equipa externa) e de prevista d) uma situação económico-administrativa viável (Giovanni *et al.*)

➡ Quanto ao primeiro pré-requisito, notou-se um grau de abertura cauteloso. O desenho implementado no OPdO não permitiu uma verdadeira gestão partilhada dos recursos. O Grupo de Trabalho (GT) deixou transparecer a ideia de que estariam abertos a maiores mudanças no futuro, mas optaram por começar com pequenos passos (Cit.7), num formato próximo do papel desempenhado por outros órgãos de decisão político-administrativa (Cit.8). Aliás, uma das críticas apontadas por diversos líderes políticos (LP)⁶⁸, por três PJF (Cit.63) e alguns LA, foi de que o OP era um instrumento redutor (Cit.9-10 e Cit.94) tendo em conta as suas potencialidades, que reproduzia obras previstas ou reivindicadas (Cit.10-11) e com pouco significado simbólico (Cit.10 e Cit.12). Este aspeto redutor do modelo estaria frequentemente associado a razões políticas (entre elas a falta de vontade política) que foi a segunda razão apontada (a seguir à financeira) para justificar a suspensão do OP (Cit.13-14).

Avaliar o segundo requisito – honestidade e transparência ultrapassa, como é óbvio, o âmbito do nosso conhecimento. Faltam também dados para analisar se a situação económico-administrativa foi corretamente prevista. As razões apontadas para a suspensão são de ordem financeira (Cit.53). Concede-se que têm a ver, em boa parte, com quebras de receitas próprias e vindas do Poder Central, decorrentes da crise económica sentida à escala nacional.

Passando à fase de implementação propriamente dita, em todos os Manuais encontramos referências a procedimentos preparatórios:

- 1) Fazer uma análise da situação ou autodiagnóstico para avaliar o grau em que os princípios são respeitados e as condições básicas atendidas (Ganuza *et al.*; Cabannes; Allegretti *et al.*; Geli):

➡ No caso do OPdO, a ter sido feita esta análise, foi no âmbito do trabalho administrativo tradicional, conforme subentendido pelo GT, por dois PJF e um LA (Cit.16-19; Cit.72).

⁶⁷ Note-se que as queixas sobre falta de comunicação e de vontade de consulta da CM já eram tidas, segundo dois entrevistados, como um padrão da relação pré-existente entre a CM e as suas Associações.

⁶⁸ Líderes políticos de esquerda (B.E. e vereador CDU) e três PJF. Ver anexo 4 – síntese global das entrevistas, p.59.

- 2) Criação, também de forma participada, de um_mapa dos atores locais interessados e dos que poderão opor-se.: ➡ Não existem referências sobre este procedimento no OPdO.
- 3) Definição do valor/origem dos recursos, nomeadamente através de um estudo de custo/benefício (Cabannes; Geli) em que uma equipa do governo em conjunto (ou não) com a cidadania faz um levantamento da quantidade de recursos a decidir de forma participada, como será o mecanismo de repartição e sobre que temáticas recairão (Allegretti *et al.*). ➡ quanto a este procedimento, desconhece-se qualquer estudo prévio para o OPdO. As atas municipais apontam que os recursos seriam canalizados através do orçamento das obras municipais⁶⁹ e recaiam sobretudo nas obras de pequena/média dimensão (Cit.20-21). À medida que receberam as primeiras propostas, a PCM revelou em Assembleia Municipal (AM) que «as questões das pessoas vão todas para o espaço público» e que a participação seria «a grande força motriz» do OP 2009⁷⁰.
- 4) Criação de alianças e a abertura do diálogo, para que a ideia ganhe mais adeptos e legitimidade: i) construir um acordo no interior do governo; ii) dialogar com os atores mais relevantes da sociedade civil e iii) suscitar o envolvimento_inicial dos vereadores eleitos; (Cabannes; Geli). ➡ Em Odivelas foi apresentado o programa e cronograma aos vereadores, mas o seu envolvimento foi limitado (Cit.22-23; Cit.40). Por outro lado, não houve convite formal às associações, pois ambicionava-se a participação do cidadão comum. A maioria das associações contactadas, no âmbito desta pesquisa, não tinha tido conhecimento do OP, embora algumas da Vertente Sul tenham sido informadas e ajudaram na divulgação (Cit.25).
- 5) Desenho dos regulamentos internos / definição das regras durante o primeiro ano (Cabannes; Allegretti *et al.*)⁷¹. ➡ No comunicado de imprensa de apresentação do OPdO (elaborado pelo GT) constavam os critérios de escolha, o ciclo do OP, procedimentos e regulamentos⁷². Além disso, o executivo deveria «apresentar um balanço pormenorizado sobre a situação das obras que estavam previstas em plano de atividades do ano anterior (...) e a razão apresentada pela autarquia para o atraso ou mesmo a não elaboração de outras previstas.». Atrasos e falta de justificações foram queixas dominantes⁷³ (Cit.26; Cit.28).

A análise do início e do processo de implementação do OPdO, à luz dos manuais, demonstra que existiu uma preocupação com o princípio da participação (e em menor grau com o de transparência),

⁶⁹ Orçado em 22 milhões de euros. Ata N° 6/2008, da Assembleia Municipal de Odivelas (AMO), 10.4.2008: 31.

⁷⁰ Ata n° 13/2008, da 2ª Reunião da 3ª Sessão Ordinária de 2008 da AMO, 7.7.2008.

⁷¹ Se as regras são feitas em exclusivo pela administração ou pela cidadania, chamar-se-á regulamento; autorregulamento se são feitas em conjunto (Allegretti *et al.*). Este é tido como peça fundamental de muitos OP.

⁷² Alguns parâmetros foram modificados antes do início do OP. A participação esteve primeiro destinada a maiores de 16 residentes no concelho com direito a voto e seria numa base mista (individual e associativa); os critérios de distribuição de recursos incluíam a ‘Prioridade temática eleita pela população da freguesia’, o n° de habitantes beneficiados pela obra. *Em Conferência de Imprensa*, 26.5.2008, Paços do Concelho – Odivelas.

⁷³ Pelo menos dois Presidentes de JF.

algum conservadorismo quanto à gestão partilhada dos recursos e várias lacunas nos procedimentos (e.g. quantidade de recursos a decidir de forma participada, mecanismo de repartição e as temáticas a incluir) de implementação de um OP. Nas próximas secções procuramos identificar fatores de risco para a sustentabilidade/volatilidade do OPdO (cada uma dedicada a uma dimensão de análise).

Dimensão Financeira

Na dimensão financeira iremos considerar seis indicadores. No que concerne ao percentual ótimo do orçamento municipal a submeter à discussão pública (1), «não há evidência de uma correlação direta entre o nível dos recursos discutidos e o nível de participação» (Cabannes); em geral, este varia entre 1% e 10% do orçamento executado (Geli). ➡ O OPdO obteve cerca de 1,2% da proposta de OG. Quanto ao segundo indicador – origem dos recursos submetidos a debate - não houve uma ação estruturada no sentido de informar o que é um orçamento e de onde provêm as receitas. Informação deste teor era dada na fase de apresentação, no início de cada Fórum, conduzida, em regra, pelo GT.

A forma como os critérios orçamentais são definidos (3) é fundamental para o desenrolar do processo. Embora estes critérios possam ter pesos distintos e mudar de um ano para o outro - (para Geli, é aconselhável que o sejam) - é preciso que sejam definidos de forma participativa e consensual, o que não sucedeu em Odivelas⁷⁴. A este respeito, Barbarrusa *et al* sugerem que os critérios devem favorecer bairros em piores condições socioeconómicas. ➡ Ora, no OPdO nem o método de discussão nem os critérios de seleção refletiam estas preocupações (à exceção, talvez, do critério 3).

No referente à distribuição dos recursos (4), isto é, à definição do número, volume e localização dos investimentos, não existiu uma discussão participada no caso de Odivelas, embora tenha sido notória a intenção de distribuir equitativamente os investimentos; cada freguesia recebeu mais ou menos o mesmo número de obras⁷⁵.

Tendo em conta o quinto indicador - os atores que tomam as decisões - Guye afirma que o debate de orientação orçamental deve ser discutido pelos delegados eleitos nos Fóruns locais e pelo poder político a partir das proposições daí saídas. Dos técnicos espera-se uma função activa na construção de critérios de distribuição dos investimentos (Ganuza *et al.*). ➡ No OPdO as decisões passaram pela presidente secundada pelo GT.

⁷⁴ A “Caravanas de Prioridades”, uma das ideias sugeridas, possibilitava que os delegados eleitos visitassem várias áreas da cidade para observar *in loco* as reivindicações (Cabannes; Geli).

⁷⁵ Houve um equilíbrio proporcional, em termos do valor de investimento, com ligeira predominância da freguesia de Odivelas que recebeu sempre a maior fatia (28% e 29% do total). Ainda assim, tendo em conta a o peso populacional por freguesia (Censos 2001), é um valor menor. Freguesias com menor população –Olival Basto (OP2009), Caneças (OP2010) e Famões (OP2009; OP2010) – foram contempladas com uma parcela de investimento superior ao seu respetivo “peso”. Ver também Ata nº 5/2009, da AMO, 5.3.2009, pp.: 3-4.

Por fim, no que se reporta aos custos municipais (6), a questão passa por saber se se opta por um processo consultivo que tende a ter custos mais elevados, ou por um processo deliberativo que «implicará uma redução de custos e de tempo, já que o processo de tomada de decisões tenderá a tornar-se mais curto e simples do que o processo burocrático tradicional.» (Cabannes). Em Odivelas optou-se pela via consultiva, que implica quatro tipos de recursos:

- a) Funcionários comprometidos e treinados para implementar o OP em horários flexíveis;
- b) Meios de transporte circulando em todos os bairros para transportar os funcionários;
- c) Amplos recursos de comunicação a fim de compartilhar as informações com o público;
- d) Pessoal disponível para fazer os estudos técnicos, económicos e orçamentais, bem como estudos de viabilidade das necessidades priorizadas (Geli e Cabannes).

➡ No que diz respeito à alínea a), os técnicos do GT receberam alguma formação; e o tempo por eles dedicado ao OP foi feito fora do horário normal de expediente (Cit.70). Não temos dados para avaliar a alínea b) e saber até que ponto foi cumprido. Os recursos descritos em c) foram limitados e reduzidos no 2º ano, enquanto que d) foi cabalmente cumprida, com relevo para o papel dos técnicos das áreas financeira e da “Divisão de Obras” (Cit.38).

Dimensão participativa

É a dimensão mais estudada. Para Cabannes, a participação divide-se em três tipos: cidadã; do governo; e do sector privado. Aqui consideramos apenas os dois primeiros que são decompostos em, pelo menos, 9 indicadores (Cabannes, 2004b).

Começando pela participação cidadã vamos considerar cinco indicadores. A Instância de aprovação final do orçamento (1) preconiza que o processo deve assentar numa síntese de duas fontes de legitimidade: uma baseada na participação dos cidadãos e outra nos compromissos do Plano de Governo. Deve-se, por um lado, preparar e encorajar a mobilização do executivo. E, por outro, planear campanhas anuais dirigidas a outros departamentos municipais e, se possível, aos *media* (imprensa, rádio, Tv). ➡ No caso do OPdO a síntese entre aquelas duas fontes de legitimidade foi tida em consideração pela PCM como a gestão de duas visões - a estratégica e a conjuntural. Sendo que a participação cidadã se associa à visão conjuntural (Cit.20), coube ao GT assegurar o elo com a primeira. Isto traduziu-se no tipo de propostas seleccionadas (Cit.41). Se repararmos nas do OP’2009 - criação de espaços verdes (“ilhas ecológicas”; jardins); (re)pavimentações, sinalizações e semaforização; parque infantil - pode-se estabelecer uma congruência entre estas obras e o que eram as prioridades contidas nas ‘Grandes Opções do Plano 2008’⁷⁶.

⁷⁶ As prioridades estabelecidas nas ‘Orientações Estratégicas’ eram: - Obras municipais em infraestruturas escolares, equipamentos e obras de proximidade, requalificação do espaço urbano e estacionamento; - Aumento da estrutura verde do concelho e de espaços de descompressão e lazer (...); - Política desportiva apoiada nas

Em relação à mobilização do executivo, este foi liderado pela presidente. Uns mais do que outros (Cit.39) dedicaram-se ao OP. Os vereadores do PSD e CDU foram claros em relação ao cariz “diplomático” dos seus apoios (Cit.22 e Cit.42). Finalmente, não nos foi possível apurar se houve campanhas internas, na rádio e TV como foi no caso da divulgação na imprensa local.

As formas de participação (2) têm a ver com um dos objetivos centrais dos OP, que passa por ganhar legitimidade aos olhos da maioria dos cidadãos, inclusive dos que não participam. A legitimidade é obtida através de um bom planeamento e de uma forte iniciativa de comunicação do município. São apontados como instrumentos adequados, as sondagens de opinião (Cabannes), a análise de redes, mapas de atores e sociogramas (Ganuza *et al*: 172). Na fase de participação é essencial haver lugar para o ciclo de discussão, negociação e elaboração⁷⁷. E haver um ciclo de execução, controlo e avaliação (Allegretti *et al*.; Geli). ➡ Em relação aos instrumentos, os dados sugerem que não terão sido utilizados em Odivelas⁷⁸. Já quanto à comunicação ela foi, como vimos, flutuante. Se, por um lado, os seus custos foram limitados e, inclusive, reduzidos no 2º ano, por outro lado, reside aqui uma das críticas vindas de todos os grupos de atores. Três dos LA, mas também PJJ e LP “de esquerda” alertaram para uma débil divulgação no OP (LP: Cit.44; PJJ: Cit.46).

As Assembleias foram territoriais, embora houvesse liberdade de aceitação de propostas para fora do âmbito de cada freguesia. Em nenhuma fase o cidadão foi coautor na fase de priorização ou decisão.

A priorização das propostas (3) é uma etapa imprescindível para a aplicação de critérios definidos, em regra, nos (auto)regulamentos. Para a sua elaboração, devem-se realizar reuniões com os diferentes perfis vinculados ao processo (Ganuza *et al*.; Allegretti *et al*). Afirmam ser necessário estarem representados todos os sectores sociais nas deliberações. Guye propõe várias fases, cada qual com um Fórum, envolvendo eleição de delegados. Já Barbarrusa *et al*. propõe a criação de grupos motores⁷⁹ para a realização de diagnósticos da cidade/bairro e compacta o ciclo em 3 tipos de Assembleias: informativa e de votação do Autorregulamento; de priorização das propostas e informativa. Os critérios de priorização mais comuns são os de participação e os de natureza socioeconómica. ➡ Em contraste com este modelo, o OPdO inclui-se no tipo de OP portugueses onde a priorização e definição de critérios é feita somente pela administração municipal, a partir das sugestões da população. As sugestões propostas nos Fóruns ou pela Internet compõem todo o ciclo participativo.

intervenção em equipamentos, infraestruturas desportivas e valorização da atividade física informal, com novos percursos de manutenção e ecopistas.

⁷⁷ Que se traduz em: - Assembleias territoriais e/ou temáticas; - Assembleia a nível municipal (entrega oficial ao Presidente da CM das propostas priorizadas com a participação cidadã); - Elaboração da Matriz Orçamental.

⁷⁸ À exceção de um questionário aos jovens que elucidou a equipa da utilidade de um OP Jovem no concelho.

⁷⁹ «O grupo motor é um grupo de moradores voluntários que dinamiza o bairro para que as pessoas se informem e participem nas Assembleias.» (Barbarrusa *et al*.: 16). Também ajuda na organização de propostas.

A participação comunitária (4) é relevante na medida em que o papel das ONGs, Universidades e outros profissionais pode ser importante para sistematizar e alargar o espectro das ideias a debater⁸⁰. Em municípios onde ainda não estão reunidas as condições para a implementação do OP a participação destes atores pode contribuir para a criação de fóruns ou *workshops* que estimulem a discussão do orçamento (Cabannes; Geli) e da oportunidade de dar início ao OP (Allegretti *et al.*).

➡ Desconhecem-se ações neste sentido no município.

Por último, o grau de participação da população excluída (5) refere-se à maneira como o OP gere a participação dos vários grupos, revertendo o grau de exclusão social a que alguns estão submetidos. Há OP (sobretudo os sul-americanos) que favorecem a participação de mulheres, jovens, imigrantes, pessoas com necessidades especiais e outros grupos vulneráveis (Cabannes, 2004; 2004b).

➡ Em Odivelas a CM pretendeu, inicialmente, convidar através de uma seleção aleatória, por sorteio, vinte munícipes para participarem nos fóruns (esta é uma estratégia sugerida por Allegretti *et al.*). Porém, a Comissão Nacional de Proteção de Dados não autorizou o pedido. Não obstante, o OPdO foi aberto a todos os que quisessem participar. As 1.623 propostas recebidas em 2008 correspondiam a cerca de 1% da população do concelho. Verifica-se, pelos dados recolhidos no questionário da CM⁸¹, que os participantes têm um grau de escolaridade mais elevado - ensino secundário 26%; ensino superior completo 44% - do que a média da população e os escalões etários mais participativos situam-se entre os 26-35 anos (27%) e 36-50 anos (21%). É no escalão etário mais jovem que o contraste se acentua: se a população odivelense entre os 15 e os 25 anos corresponde a 11,4% no OP os valores rondavam os 5%. A intenção de realizar um OP Jovem ficaria adiada para mais tarde (Cit.1-2); De resto, não foram ensaiadas outras estratégias de inclusão dos diferentes grupos⁸² como mulheres ou imigrantes, se bem que existem dados atestando a participação destes⁸³. A única medida específica de inclusão conhecida foi a opção pela realização de dois fóruns em áreas geográficas mais periféricas, no 2º ano de OP (“Vertente Sul”; Chapim).

Examinando agora o segundo nível de participação - do Governo local – temos em conta quatro indicadores. O acompanhamento das obras públicas e controlo da execução do OP (1), e o grau de partilha de informação e de disseminação dos resultados das propostas aprovadas (2)⁸⁴, são os

⁸⁰ Ver o caso da edição de 2011 do OP de Lisboa.

⁸¹ Sessão de encerramento do Orçamento Participativo de Odivelas 2009 - diapositivo disponível no site oficial da CM de Odivelas. Em <http://www.cm-odivelas.pt/Extras/OrçamentoParticipativo/index.htm>

⁸² A Pres. da AUGI do Bº Cassapia, um bairro carenciado de Olival Basto, e um dos deputados do B. E. na AM, apontaram para a impossibilidade de participar devido à falta de transportes para os Fóruns nos horários (Cit.45).

⁸³ Em termos de género, a participação feminina (43%) foi ligeiramente maior do que a masculina (39%). Em relação aos imigrantes estamos longe de poder saber o seu grau de participação. Porém de seis associações de imigrantes aleatoriamente contatadas apenas uma disse ter participado no OP.

⁸⁴ Duas dimensões de Cabannes (2004b) que tratamos aqui em conjunto.

primeiros dois indicadores. Eles são fulcrais para manter a qualidade do processo (Cabannes). Algumas cidades têm criado comissões para controlo das contas públicas dos trabalhos e monitorizar a transparência do processo de execução. Segundo Cabannes (2004b), quando o controlo desta parte do processo é feito só pelo município, estão em prática «dispositivos minimalistas».

Existem várias modalidades inventariadas para o poder público prestar contas aos cidadãos:

- As audiências públicas - durante as quais o presidente da Câmara e os responsáveis municipais explicam à população o uso e o destino do OP;
- Os folhetos, brochuras, cartazes ou peças de jornal com informações detalhadas (datas, locais, horários), por região e sector, sobre a obra aprovada, com o valor e o progresso alcançado até aí. No caso das grandes cidades é particularmente importante fazer a divulgação através dos principais jornais, rádios e canais de televisão (Cabannes);
- Disponibilização de informações financeiras e resultados do OP no *site* do município, se possível com a localização das obras no mapa da cidade (Cabannes; Geli).

Uma boa monitorização deve cumprir com os seguintes requisitos: estabelecer um calendário; falar com os proponentes; manter um diálogo Técnico/Cidadão; circular a informação até aos cidadãos (Barbarrusa *et al.*). É também importante traçar a memória do processo para evitar a críticas destrutivas. Uma estratégia passa por etiquetar as obras com alusão ao OP (Allegretti *et al.*). ➡ No OPdO, a etiquetagem ocorreu na internet. A divulgação foi feita através de brochuras, folhetos, da página da internet, *newsletter* da CM, *infomail* para todas as caixas do correio do concelho, cartazes no Mobiliário Urbano Para Informação (MUPI) e em jornais, sobretudo locais e regionais (Cit.36). No 2º ano, não foi feita publicidade em órgãos de comunicação social nacional. Para além disso, reduziu-se a tiragem dos folhetos de 70 mil para aproximadamente 5 mil, e cessou o envio de *sms* (Cit.43).

O OPdO configura um desenho de dispositivos minimalistas. A monitorização do processo de execução era apenas possível através da visualização de um documento gráfico atualizado na página *web* da CMO, indicando a fase de evolução das intervenções, desde o estudo até à conclusão da obra. Não houve, porém, nenhuma calendarização prevista, nem lugar a diálogo entre técnicos e cidadãos (Cit.52). Ademais, os dados recolhidos mostram que todos os requisitos acima descritos ficaram por satisfazer. Alguns LA que viram propostas suas selecionadas criticavam o facto de não terem sido informados nem sobre o desenrolar do projeto e inauguração da obra (Cit.47-49)⁸⁵. Com ou sem conhecimento da ferramenta *online* de acompanhamento das obras, foi esse o canal oficial de prestação de contas da CM (Cit.51). Para alguns políticos e técnicos⁸⁶ poder-se-á especular sobre a eficácia da informação.

⁸⁵ Dois deles estavam ligados à JF da Pontinha (PS); os outros dois entrevistados filiados no PS tiveram, por via informal, *feedback* da CMO sobre questões relacionadas com as suas propostas (Cit.56-57).

⁸⁶ Ver Anexo 4 – síntese global das entrevistas, p.59. Em contrapartida o Técnico responsável pelo Departamento de Obras, diretamente ligado à execução das obras do OP, afirma ter tido *feedback* (Cit.50).

Quanto ao grau de conclusão dos projetos aprovados (3), Cabannes aponta para o risco de um acumular de projetos aprovados que não são executados. ➡ Várias propostas selecionadas do OPdO ficaram por cumprir no ano seguinte, com relevo para as do OP2010⁸⁷. Esta foi uma das principais razões invocadas pela PCM para a não continuação em 2010 (Cit.14). No final de 2011, estavam ainda por iniciar várias obras do OP em diversas freguesias. Isto foi um dado decisivo na avaliação do processo, de acordo com a opinião expressa por muitos entrevistados⁸⁸ (Técnico: Cit.54; LA: Cit.55).

O papel do órgão legislativo (4) num OP é, regra geral, o da aprovação do Orçamento Municipal, onde se inclui o primeiro. É necessário por isso estabelecer um diálogo saudável com os seus membros e convidá-los a participarem no processo. A posição do legislativo varia desde a oposição clara até ao apoio explícito ao OP (Cabannes). ➡ No OPdO, à exceção do PS, os restantes partidos desempenharam um papel passivo. Não se opondo à ideia genérica do OP, os partidos de esquerda manifestaram a sua discordância face a este formato e os de direita também viram o OPdO com bastante reserva (Cit.15). Houve diálogo em sede legislativa, mas o envolvimento dos deputados municipais foi pautado de acordo com a cor partidária (Cit.24) e poucos PJF se comprometeram com este processo⁸⁹. A presidente da CMO reconheceu, aliás, que foi «difícil de convencer a importância do OP junto dos presidentes de Junta»⁹⁰. De entre os participantes, alguns frisaram terem estado na condição de moradores. A intenção do GT era justamente desvincular os Fóruns da ação política representativa (Cit.58) mas recrutá-los para outras ações do processo (Cit.59). Porém, os PJF eleitos pela CDU e a bancada do PSD da Assembleia de Freguesia (AF) de Famões⁹¹ queixaram-se de não terem sido convidados oficialmente para um evento na sua freguesia (Cit.61; Cit.63), tendo mesmo sugerido, se necessário, envolver mais os PJF pelo «saber-fazer acumulado» que resulta da sua experiência em ações participativas/consultivas junto da população (Cit.62). O poder de reivindicação e de pressão dos PJ foi também referenciado pela PCM (Cit.64) e por um LA (Cit.65).

Dimensão normativa / legal

Nesta dimensão consideramos as relações entre o OP e outros mecanismos participativos e instrumentos de planeamento. Segundo Cabannes (2004b), estamos próximos de *dispositivos mínimos* quando a relação com outros mecanismos de participação é ténue, de *dispositivos máximos* quando

⁸⁷ Não temos dados para aferir o grau preciso de execução. Em 2010, em sede de alterações/revisões orçamentais, foram aprovados cortes de verbas na rubrica do OP2010 que ficaria desdobrado em dois anos: 2010 e 2011 Cf. ‘Declarações de Voto da CDU’, consultável em <http://www.cdu-odivelas.org/camara> [a 22.11.2011].

⁸⁸ Pelo menos dois Presidentes de JF, 3 LA e um técnico. A maioria dos LA só participou no 2º ano.

⁸⁹ O mais notório foi o PJF Olival Basto do PS. Acompanhou sempre o processo e a sua Junta terá sido a única (a partir dos dados recolhidos) a publicitar no site oficial.

⁹⁰ III Encontro Nacional de Orçamento Participativo, 19-20 Junho 2009, Lisboa.

⁹¹ Ver Tabela ‘Presenças nos Fóruns do OP2009’, em Anexo, p.78.

existe uma relação profícua entre o OP e os instrumentos de planeamento a longo termo . ➡ O OPdO coexiste com outros mecanismos de participação da CMO, pelo que está próximo de uma situação intermédia. Não tendo sido integrado no programa Agenda 21, a ideia do OPdO aparece associada à estratégia de modernização administrativa. Surge consequente e paralelamente a outros instrumentos políticos, alguns de componente consultiva - o PDM, o *Simplex*⁹², o projeto *A minha Rua* (Cit.66), entre outros. Sendo empiricamente complexo corroborar a ideia de transversalidade política, foi, no entanto, visível que o OP conseguiu transpor as suas fronteiras, isto é, através da sinalização e reencaminhamento de algumas propostas. O OP relacionou-se com outros instrumentos de planeamento autárquicos (Cit.67-68; Cit.71), e com canais extrainstitucionais (Cit.69). Outra conexão foi a permuta de uma das propostas selecionadas que foi transferida para o plano de investimentos do programa QREN, aliviando os recursos disponíveis para o OP.

Dimensão territorial

A estratégia para garantir a máxima participação passa por uma boa divisão do território (Allegretti *et al.* e Barragán *et al.*). Cabannes (2004b) invoca três fatores:

- A relação entre o OP e a descentralização intra-municipal; quando o OP é justaposto às divisões administrativas do município (e.g. um Fórum por freguesia); quando as Assembleias territoriais vão além dessas divisões ou tendo lugar em comunidades mais marginalizadas ou isoladas;
- O grau de investimento em prioridades físicas: o cenário mais avançado será quando se canalizam proporcionalmente mais recursos para sectores mais necessitados.

➡ Ainda longe de uma verdadeira “inversão de prioridades” (nos termos da literatura sobre os OP no mundo) pode-se, no entanto, afirmar que o OPdO procedeu a uma ação pró-descentralizadora, que está refletida na medida adotada no 2º ano de realização de dois Fóruns em áreas do concelho/freguesia geograficamente periféricas (“Vertente Sul”; Chapim). Para além disso, também se proporcionou o investimento em Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), onde o espaço público tem sido historicamente excluído do investimento estatal⁹³. Isso foi particularmente visível no 2º ano, quando cerca de metade das propostas selecionadas recaiu em bairros AUGI⁹⁴. Além disso, ganhou-se maior equilíbrio territorial em matéria de espaços verdes (Cit.107).

⁹² Programa de simplificação administrativa e legislativa que pretende facilitar a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e aumentar a eficiência interna dos serviços públicos.

⁹³ Em especial em Olival Basto no OP2009 e na Pontinha e Famões no OP2010. Ver Anexo 4 – síntese global das entrevistas, p.59.

⁹⁴ No OP2009: 5 das cerca de 22 recaíram em Bº AUGI; No OP2010: 14 em cerca de 32. À exceção da Ramada e Olival Basto, as freguesias viram um aumento de investimentos em Bº AUGI, comparando com o ano anterior.

Balanço dos Resultados

Cumprimento dos objetivos e expectativas

A definição de objetivos é um momento indispensável em qualquer OP. Aí começa o futuro do processo: as expectativas que irão ser geradas; o sucesso das medidas planeadas; a adaptabilidade às dinâmicas do real; entre outros. Existem casos de OP de objetivos minimalistas, dos quais são exemplos algumas experiências portuguesas (Allegretti et al.). ➡ Os objetivos oficiais do OPdO visavam: *a)* a promoção da cidadania; *b)* o fortalecimento do processo de participação popular; *c)* a garantia do desenvolvimento sustentável; *d)* a promoção da educação; *e)* o fortalecimento das iniciativas de organização da sociedade; e *f)* o pensar a sociedade coletivamente. Ponderar o grau de execução dos objetivos é uma tarefa complexa. O OPdO não foge à regra. O facto de não se terem quantificado ou qualificado metas específicas impede de aferir o seu exato alcance. Porém, vale o esforço de se tentar uma aproximação. Vejamos cada um deles:

- Podemos afirmar que se assistiu à *a)* promoção da cidadania e ao *b)* fortalecimento do processo de participação popular na medida em que, pela primeira vez, os odivelenses foram chamados a pronunciarem-se sobre uma parcela do orçamento municipal.
- No que diz respeito ao envolvimento dos munícipes na *c)* garantia do desenvolvimento sustentável verifica-se uma fraca mobilização de grupos excluídos das esferas de poder, e uma ausência de participação dos cidadãos em atos deliberativos, de formalização das regras ou na elaboração de um plano de contingência face a fatores conjunturais, como quebra de receitas (Cit.53).
- O objetivo *d)* promoção da educação esteve à margem do OPdO; embora tenham existido referências sobre a implementação de um OP para as populações Jovens, esta ideia não seguiu em frente⁹⁵.
- Ao apreciar os vestígios do *e)* fortalecimento das iniciativas de organização da sociedade, retém-se que o desconhecimento sobre o OP era relativamente grande no seio das associações. Das 27 organizações contactadas, apenas 14 conheciam o OP onde participaram nove dos seus dirigentes. Entre eles encontram-se, pelo menos, quatro filiados no PS ou ligados à AF. Seis dos LA afirmaram terem tido conhecimento do OP através de contactos com a CM ou JF (por causa de outros assuntos). No entanto, nem todos os LA consideraram ter participado em nome do coletivo; e dos oito que discutiram a participação no OP entre o seu “núcleo duro” apenas dois expuseram o assunto em Assembleia Geral ou na presença da maioria dos membros; e só um os mobilizou para a participação.

⁹⁵ Com esta ideia em mente, foram aplicados questionários a jovens do secundário sobre a sua cultura política (Cit.89). É sabido que os jovens são dos que mais se têm alheado da participação política convencional (eleições, partidos, sindicatos) e tendem a preferir o envolvimento no associativismo ou na política não convencional (petições, manifestações, etc.). Cf. Ferreira e Silva 2005, e, Magalhães e Moral 2008. Algumas propostas recebidas da área da Educação serviram de alerta para as necessidades no parque escolar (Cit90; Cit.111).

Sabe-se ainda que um grupo de cidadãos conseguiu mobilizar vários participantes para uma mesma proposta (Cit.91). Dos nove LA participantes, seis viram as suas propostas contempladas. Mas o OP não rompeu totalmente com os modos tradicionais de participação política. Num caso particular, foi visível como serviu de espaço de continuidade para antigas reivindicações e para futuro motivo de protesto (Cit.92). Por fim, o objetivo *f*) pensar a sociedade coletivamente abrange a forma como decorreu a participação remetendo a avaliação para a qualidade desta. Observou-se que o desenho e metodologia do OP não favoreciam a discussão coletiva simétrica. A consulta baseava-se principalmente na versão mais individualizada pela internet ou pela tomada da palavra durante os Fóruns, mas sem lugar a discussão/priorização entre os cidadãos. Tampouco foram promovidas outras iniciativas de reflexão da cidade. Dois LA manifestaram desconfiança por ver o seu bairro - e não outro - vítima dos atrasos na execução (Cit.95). A participação de cidadãos anónimos ao lado de LA, na condição de anónimos, não trouxe melhorias neste ponto. Mesmo assim, o OP potenciou propostas e resoluções interessantes: duas associações vizinhas (uma desportiva e outra cultural) uniram-se para propor um equipamento de uso coletivo; foi apresentada uma proposta de investimento tripartido entre a Administração da AUGI, os SMAS - *Serviços Municipalizados de Loures* e a CMO (Cit.93); e, ainda, o alegado caso de um proprietário que ofereceu um terreno à CM quando soube que a intervenção seria destinada a um espaço público (Cit.105).⁹⁶

Além dos objetivos previstos nos manuais, outros objetivos internos estavam em jogo. Vejamos o que nos revela a PCM sobre o OP e as políticas estratégicas para o município, durante o mandato 2005-2009. Na sua visão, o OP era um instrumento que - paralelamente a outros como o Simplex, o atendimento ao cliente nas repartições públicas municipais (e.g. Loja do Cidadão; Gabinete de Atendimento ao Cliente). (Cit.96) - compunha um leque de estratégias ancorado em dois objetivos: a democracia de proximidade e a modernização administrativa. A Participação e a Modernização eram dois dos esteios centrais da estratégia governativa, inseridas no Eixo Modernização Administrativa, *Governance*, Capacidade Institucional e *Accountability* que a CM delineou. O OP nasce, pois, da tentativa de estreitar a distância ao poder, da vontade de colocar o cidadão como um dos motores da dinâmica da modernização administrativa (Cit.98) e também de fortalecer a pertença identitária com o território⁹⁷ (Cit.97)⁹⁸.

⁹⁶ É também interessante verificar que os dois LA que melhor parecem ter aceitado a rejeição das suas propostas e o atraso das “suas” obras foram os que presenciaram mais de um Fórum (além do da sua freguesia) (Cit.106).

⁹⁷ A requalificação do centro histórico de Odivelas foi posteriormente outro processo com componente participativa dos moradores. Também aqui com níveis de participação muito aquém dos esperados.

⁹⁸ Outros objetivos podem coexistir. Um é a reafirmação da dimensão política na decisão técnica, ajudando os políticos a consolidar a sua autoridade (Sintomer e Ganuza, 2011:170). Facto referido por um vereador (Cit.112).

Um ponto comum nos Manuais está em considerar a definição das regras do jogo um marco muito importante. Os Manuais identificam alguns fatores de risco que podem determinar a sustentabilidade de um OP; de Allegretti *et al* retirámos os seguintes: deficiente gestão das expetativas; partidarismo e visão dos processos de forma apolítica; estagnação dos processos; mau uso do poder por parte dos cidadãos; deixar os processos de OP isolados de outras políticas e programas. (Allegretti *et al*). Olhando para o OPdO, os três primeiros fatores parecem ser os mais determinantes.

Vimos já como ficaram por satisfazer algumas das regras enunciadas, nomeadamente quanto ao balanço público sobre as obras em atraso ou não executadas⁹⁹. Algumas das críticas proferidas prendiam-se justamente com a falta de entendimento das regras do jogo¹⁰⁰ - que, por vezes, entroncavam em dúvidas sobre a transparência do orçamento (Cit.26-27 e Cit.32). Em relação à gestão expetativas, as entrevistas dão a entender que nem todos os atores estavam cientes das possibilidades e limites do processo, havendo uma descontinuidade entre os objetivos anunciados a receção dessa informação pelos intervenientes, o âmbito de decisão, os volumes e ritmos que se podem permitir à administração; e os resultados em si. A multiplicidade dos objetivos e as próprias opções de registo das propostas fariam supor que outras áreas de intervenção fossem convocadas para o OP¹⁰¹. Se é verdade que a maioria das propostas recaiu na categoria das “pequenas obras” (Cit.8 e Cit.73) as que não caíram provavelmente foram afastadas por motivos de inviabilidade técnica devido às limitações práticas dos serviços técnico-administrativos (Cit.74). O facto de se tratar de um processo consultivo e sem corresponsabilização cidadã não significa que as expetativas venham a ser mais ajustadas ao que o processo se propôs alcançar ou alcançou¹⁰². Foi notório que alguns dos entrevistados, em especial os LP, desejavam um processo de maior alcance¹⁰³. As expetativas desempenham também um papel

⁹⁹ Das sugestões mais referidas pelos LA para a melhoria do processo, aparecia a necessidade de haver mais divulgação e mais informação sobre as “regras do jogo”. Ver ‘ideias, alternativas, correções e propostas’, em Anexo 4 – síntese global das entrevistas, p.59; vide também, neste capítulo, *Início e implementação*, pág. 25.

¹⁰⁰ Ver atrás *Como levar à prática um OP? - Ponto 5: Desenho dos regulamentos internos / definição das regras*.

¹⁰¹ Houve uma percentagem significativa de propostas para a área da Saúde - 13% - e de Espaços Verdes - 21%.

¹⁰² A Presidente da CM refere que esperava mais propostas reveladoras de uma visão global: «*pensei que num concelho com esta dimensão as pessoa tivessem propostas de mais estratégias, mas apercebi-me (...) que são as pequenas obras e pequenas coisas que fazem a diferença para as pessoas*». Entrevista em www.youtube.com. Isto indica que a ideia de circunscrever o OP a “obras” poderá ter sido mais uma aprendizagem e adaptação contínua do que uma intenção planeada.

¹⁰³ Carlos Lopes, deputado do BE, intervindo na AMO, a propósito de uma *proposta de delimitação e constituição da Área Crítica Urbana do Sítio do Barruncho*: «Surge uma oportunidade em realizar o Orçamento Participativo com a comunidade do sítio do Barruncho, promovendo a participação desta no desenvolvimento do processo de reconversão urbanística...» O Barruncho é uma zona de moradias vulgarmente denominadas de “barracas”.

importante dentro do GT. A insatisfação por não ter havido mais participação (pessoas e propostas) foi um ponto de comum a todos eles (Cit.82-85). Em especial no 2º ano, quando se verificou que o número de participantes baixou, ao invés de triplicar, como era a expectativa da PCMO¹⁰⁴. O aumento de cerca de 11% do valor alocado ao OP não bastou para aumentar os participantes. Apesar das críticas que insinuavam o oposto, o GT parecia estar ciente do potencial e fragilidades do OP (Cit.86-87), incluindo as implicações dos atrasos na execução (Cit.88). Mas a estratégia de comunicação para o 2º ano, já de si desfalcada no que toca à distribuição de folhetos, não foi alterada. Para contrariar a estagnação dos processos, nenhuma das mudanças postas em prática na transição para o 2º ano compaginou os cinco objetivos enunciados. Nem sugere ter acrescido o esforço para assegurar o cumprimento dos objetivos formais do OP (que continuaram os mesmos).

Em relação ao partidarismo¹⁰⁵, refere-se ao modo como, nestas instâncias, o excesso de protagonismo de cidadãos vinculados ao universo político-partidário local¹⁰⁶ ou de maior capital político na comunidade/freguesia influenciou o processo participativo. Isto é, a competição desigual do cidadão eleito/politizado com o cidadão eleitor/anónimo foram algumas das críticas mais vincadas e transversais a todos os perfis de entrevistados (Cit.75-79 e Cit.81). Parte das execuções para as freguesias da Póvoa de Santo Adrião, no OP2009, e de Caneças, no OP2010¹⁰⁷, foram escolhidas, a partir de propostas feitas durante os Fóruns locais, por aquela primeira categoria de cidadãos (Cit.80). Propostas que, de resto, iam de encontro do que eram as lacunas identificadas previamente pela CM ou JF e do que era o âmbito das execuções exetáveis pelo técnico do Departamento de Obras (Cit.8; Cit.17-20).

Quando um OP é implementado pela primeira vez, está por conquistar a confiança da população no processo. É provável que a postura de muitos cidadãos seja de “ver para crer” e que se mobilizem aqueles que têm assuntos pendentes e críticas a tecer (Cit.77c; Cit.101-102). A relação dos LA de Odivelas com o poder local é uma longa história de conflito e colaboração pelo reconhecimento do direito à habitação e legalização de alguns bairros¹⁰⁸. As queixas comuns prendem-se com a falta de comunicação e de consulta sobre as necessidades dos moradores, com a lentidão dos processos e o escasso ou nulo investimento público. É, portanto, exetável que estes líderes aproveitem o OP como

¹⁰⁴ A edil referiu, no Fórum de Caneças, que no ano anterior tinham recebido cerca de 1.600 propostas para o OP e que «a ideia para este ano é triplicar esse número». Em www.diariodeodivelas.com.

¹⁰⁵ Entendemo-la aqui como hipótese que ganha maior peso quando a participação nos Fóruns é escassa.

¹⁰⁶ Consultar grelha síntese cruzada em ‘Fatores críticos’ e ‘Desvantagens e lacunas’. E ver <http://www.novaregiao.pt/index.php/canecas/3-destaques/122-comecou-a-discussao-do-orcamento-participativo>.

¹⁰⁷ No caso de Caneças as propostas selecionadas partiram do próprio PJF, de um deputado da AF (do PS) e de um candidato a deputado à AF pela coligação “Em Odivelas Primeiro as Pessoas - PPD/PSD/CDS-PP/MPT/PPM (e representante da Comissão de Proprietários de um Bº de Caneças). Vd. www.diariodeodivelas.com.

¹⁰⁸ Ver Anexo 4 – síntese global das entrevistas, p.59.

via possível para a resolução dos seus problemas. Além do mais, mostraram no passado que podem funcionar como excelentes células de mobilização popular. A dúvida está em saber como aproveitar o seu capital mobilizador para a participação no OP sem incorrer no risco de o “partidarizar” (Cit.78; Cit.103-104) e, por conseguinte, legitimar a crítica de que processos deste tipo dificilmente escaparão à reprodução «da teia de interesses paroquial que atrofia a democracia»¹⁰⁹.

Tratando-se de um OP de dispositivos maioritariamente “minimalistas”, a abertura à mudança torna-se particularmente relevante no balanço entre cada ciclo. O OPdO mostra que não obstante o cunho “minimalista” registaram-se ganhos importantes (Cit.107). Alguns fruto de mudanças introduzidas no interregno dos dois anos, como a alta taxa de participação no Fórum da “Vertente Sul” ou a execução de obras em áreas desvalorizadas e legalmente excluídas do investimento público (Cit.108). Mas os ganhos devem ser consolidados. Um dos investimentos do OP realizado na Vertente Sul acabou por gerar críticas devido à gestão e qualidade controversas das obras que, solucionando um problema, agudizou outros (Cit.109-110). Deste episódio sobressai a utilidade do diagnóstico e do plano de viabilidade prévios, de modo a controlar o risco de desfasamento de expectativas.

¹⁰⁹ P. Vasconcelos (2003: 133) crítica assim os efeitos dessa partidarização da vida social local: «E contudo, a verdade é que os partidos políticos estão hoje enraizados na nossa cultura e instalaram-se ao lado de instituições tradicionais como os bombeiros voluntários, misericórdias, escuteiros, associações recreativas, etc. Isto significa que os novos procedimentos, o modo de exercício da autoridade com o sentido inerente de responsabilização individual, ao nível básico da organização local, acaba por não funcionar. E daqui decorre que ao nível paroquial, nas freguesias e nos municípios - que deveriam ser escolas de democracia, (...), de confronto e debate plural (...) - predomina a pedagogia do informal, o recurso a teias de interesse e de favor que, independentemente da eventual legitimidade dos interesses que através dela se propagam, acabam por atrofiar a democracia, (...)»

CONCLUSÃO E REFLEXÕES FINAIS

O OP de Odivelas (OPdO) foi um processo caracterizado por uma liderança “presidencialista”, definido maioritariamente por “dispositivos minimalistas” (Cabannes 2004b). Do ponto de vista da autarquia procurou-se estabelecer uma ponte entre a legitimidade do programa eleitoral (consignando políticas de proximidade e de modernização administrativa) e a legitimidade da consulta popular sobre propostas de investimento público. Nas palavras da Presidente, Susana Amador, o dispositivo do OP permitia gerir duas visões - a estratégica e a conjuntural. Esta última estava associada à participação cidadã (na medida em que a maioria das propostas seriam conjunturais), cabendo à equipa do OP estabelecer a congruência com a primeira das visões. Este exercício refletiu-se na correspondência entre as propostas selecionadas, o plano de investimentos programado e algumas das necessidades inventariadas pelas Juntas de Freguesia. No entanto, a nossa análise demonstrou que esta ponte que a autarquia tentou estabelecer entre legitimidade eleitoral e participativa, apresenta algumas fragilidades. Com efeito, apesar das vantagens reconhecidas e da satisfação dos participantes com a utilidade do OP no final do 1º ciclo¹¹⁰, aos olhos da sociedade civil e elite política local¹¹¹ o processo não legou estruturas que permitissem uma reformulação de poderes, com consequências no nível de valorização da iniciativa (inclusive dos que duvidavam da sua legitimidade ou utilidade). O OPdO esteve aquém de ser pensado em termos de uma nova governança urbana¹¹² (Cabannes, 2004b) ou da transformação social da cidade pelo poder público (de baixo para cima). Objetivos e regras pouco específicos para um processo de impactos limitados suscitaram a desconfiança dos líderes da oposição, alguns deles céticos desde o início do processo. Os líderes políticos da oposição ter-se-ão desinteressado desta iniciativa à medida que se foram apercebendo do seu figurino e o perceberam como um processo com pouca capacidade para modificar os modos tradicionais de fazer política sendo, até certo ponto, refém de uma “instrumentalização” em benefício da política convencional (Rey, 2005)¹¹³. Por outro lado é exetável que as posições dos representantes dos partidos da oposição, tendam a ser sempre mais críticas face às medidas implementadas pelos partidos do Governo. Esta é, aliás, uma clivagem que frequentemente enquadra os diferentes posicionamentos dos partidos relativamente a determinadas questões. Esta questão é tanto ao mais importante se considerarmos que o OPdO foi permeável a tensões políticas, para as quais também contribui o facto de não ter existido uma maior distribuição de

¹¹⁰ 39% dos participantes no OP (via internet) avaliavam como ‘muito útil’ e 35% como ‘útil’ a importância da participação. Resultados do questionário promovido pelo OPdO, ‘Sessão de encerramento 2009’.

¹¹¹ Leia-se: a maior parte dos LA que participaram e LP não pertencentes ao PS - o partido maioritário.

¹¹² Em relação aos principais elementos da ‘Boa Governança Urbana’ (Cabannes, 2004b), o OPdO não repercutiu a maioria dos seus pontos principais.

¹¹³ Vários LP (vereador CDU, LP do BE, PJF da PSA) presenciaram somente no 1º ano do OP, justificando a ausência no 2º ano com a convicção de que não iria valer a pena. Ver ‘eleições’, em Anexo 4 – síntese global das entrevistas, p.59.

poderes e responsabilidades, dentro e fora do executivo. Nota-se, portanto, que alguns dos motivos diagnosticados como sinais de enfraquecimento da democracia representativa poderão ter afetado um dispositivo que procurava precisamente combater esses sintomas. Ao nível das expectativas, a nossa análise demonstrou que a generalidade dos líderes da oposição e os líderes associativos esperavam mais desta iniciativa tendo em conta os objetivos preconizados.

Iniciado fora dos parâmetros dos modelos deliberativos ou do modelo de OP de Porto Alegre, também é verdade que a descontinuidade do OPdO adiou qualquer mudança desejada para os OP portugueses de segunda geração. Na distância que separa OPdO destes dois modelos de OP (Porto Alegre e “2ª geração”) e, na distância entre os objetivos anunciados e “objetivos não anunciados”, poderá residir a frustração das expectativas de alguns atores, sobretudo políticos, e em particular os mais à esquerda do PS. Este cenário leva-nos a corroborar a primeira das hipóteses sugeridas no início do trabalho.

No que diz respeito aos objetivos, os resultados apontam no sentido de um grau de execução modesto. O OPdO tinha como objetivos gerais, estratégicos (“não anunciados”), a democracia de proximidade e modernização administrativa. Este formato aproxima-o dos modelos europeus¹¹⁴ em que o cidadão é «uma peça que se articula com o processo e não ao contrário, como sucede nos outros modelos.» Noutro plano, e ainda que em menor grau o OPdO tentou responder a objetivos de índole social, não tanto para “inverter prioridades” ou para promover a inclusão social, mas para reforçar o vínculo e identidades locais¹¹⁵.

No 2º ano, a participação desceu, ficando aquém das expectativas do GT. As causas para a participação residiram numa estratégia instrumental simples/limitada (P. Ibarra, 2007: 39). Nos termos de Melucci (1996: 306) a participação no OPdO tem de ser lida nas duas formas descritas, mas invertendo a ordem: primeiro, como defesa de interesses específicos e, em segundo, na identificação com os interesses gerais¹¹⁶.

O processo teve um cariz não vinculativo, sem lugar a uma definição de conjunto de critérios e à aposta na horizontalidade no debate das ideias, recomendados nos Manuais de implementação de OP¹¹⁷. Dos cinco critérios fundamentais para a definição metodológica de OP (Sintomer, 20007), o OPdO apenas se insere, de forma clara, em dois pontos: «1. deve contemplar um debate explícito do orçamento, «2. necessita de ser organizado ao nível das estruturas de governo local (municipal ou freguesia)», nos restantes a execução é parcial.¹¹⁸

¹¹⁴ Em particular do OP de Málaga, descrito como um OP típico do «modelo administrativo».

¹¹⁵ Em consonância com um dos objetivos das L.G.O.E. do PDM de Odivelas.

¹¹⁶ Ver Capítulo ‘Metodologia’.

¹¹⁷ A introdução de espaços de deliberação nas diferentes fases, incorporando atores organizados e não organizados (Ibarra, 2007: 53), no sentido de prevenir uma participação que seja o «somatório de comportamentos individuais» (Ferreira, 2003: 53).

¹¹⁸ Não chega a inserir-se no ponto 4 - Tem de incluir alguma forma de deliberação.

Com a impossibilidade de garantir a presença de moradores sorteados, sem claras medidas compensatórias assegurando maior diversidade e com a presença de cidadãos vinculados ao sistema político-partidário, a participação foi percebida por vários atores como exposta à “partidarização”. A questão da articulação entre os mecanismos participativos e os movimentos sociais (ver a terceira hipótese sugerida neste estudo) permanece aqui sem resposta evidente no sentido em que, dependendo dos modelos participativos, ela pode adotar sentidos distintos e até contraditórios (Sintomer e Ganuza, 2011: 207).

Mesmo com a interessante inovação de um mecanismo informativo *online* sobre o andamento da fase de execução das obras, para alguns entrevistados, a informação podia ser melhorada e mais personalizada, sobrando também críticas sobre a falta de explicação dos atrasos. Esse mecanismo permitiu aos técnicos dar mais atenção à dinâmica temporal da execução, porém, em geral, os procedimentos utilizados pouco alteraram o seu método de trabalho. Os ganhos em transparência foram reais mas residuais para se poder estabelecer uma influência direta no envolvimento dos cidadãos, conforme avançava a quarta hipótese desta dissertação.

Registaram-se também ganhos e pontos de reflexões importantes. Em primeiro lugar, a taxa de satisfação recolhida nos questionários apensos ao envio das propostas *online*. Em segundo lugar, foi nos Fóruns realizados em zonas tradicionalmente órfãs do investimento estatal que as taxas de participação foram mais expressivas. A canalização de alguns dos investimentos para essas áreas (AUGI), urbanística e socialmente mais carentes, demonstra uma incursão nas políticas de integração e de desenvolvimento sustentado do território. As obras contribuíram para um maior equilíbrio em matéria de equipamentos sociais e espaços verdes. O OPdO proporcionou ainda a criação de propostas inovadoras que foram ou poderão ser reaproveitadas pelo executivo. Representou, portanto, um sinal de mudança no padrão de relacionamento que essas populações e grupos sociais vinham mantendo com o poder local. Permitiu, em casos mais singulares, a mobilização conjunta de líderes associativos, a emergência de ações solidárias e de responsabilidade social. No global, a dinâmica mais informal incutida na condução dos Fóruns permitiu contornar os limites do formato e, por vezes, lançar alguma discussão sobre os problemas da freguesia, possibilitando, inclusive, esclarecimentos pedagógicos por parte dos elementos da mesa (Presidente, vereadores ou técnicos). A ‘pegada’ deixada pelo OP de Odivelas para as boas práticas participativas ainda está por apurar com exatidão. Porém, os ganhos demonstrados pelo processo permitem pensar com otimismo na hipótese do seu “renascimento”.

A análise feita até aqui permite-nos conhecer melhor as razões do início, meio e ~~epílogo~~ desenlace do OP. Do lado dos líderes da oposição identificamos desconfiança quanto ao desenho do OP e à forma como foi implementado; alguns exemplos disso são as críticas ao enfoque nas obras de pequena monta, ao fraco número de participantes, e à centralização do processo decisório. Do lado dos líderes associativos, encontramos menções ao atraso nas obras e a bloqueios operacionais. Estas razões e a não opção pela adoção de medidas “anti estagnação” poderão ter sido o fiel da balança da decisão de

suspender o processo. Daqui pode-se depreender também a confirmação da segunda hipótese sugerida no capítulo Metodologia.

Para responder às perguntas de partida deste trabalho - Que fatores explicam a suspensão do OP de Odivelas (que vigorou entre 2008 e 2009)? E que fragilidades detetadas no OP de Odivelas ajudam a elucidar a volatilidade¹¹⁹ dos OP portugueses? – analisámos os dois anos de vigência deste dispositivo participativo; primeiro descrevemos este processo de acordo com quatro dimensões principais do OP (Cabannes, 2004a) e depois identificamos a partir dessa análise os fatores mais críticos. À luz dos resultados, conclui-se que a confiança, o conhecimento e entendimento dos objetivos e regras do OP, a partilha de informação, as expectativas (equivalência entre os resultados esperados e os atingidos) e o grau de execução são elementos capitais para determinar a sustentabilidade do OP. Ou, na perspetiva inversa, para compreender a volatilidade que se tem manifestado quando olhamos para o quadro das experiências portuguesas de OP interrompidas. As fragilidades identificadas permitem induzir que se tende a colocar em risco a estabilidade e consolidação do OP quando:

- Não existe um plano prévio de intervenção para dar resposta aos problemas operacionais (por exemplo falta comunicação e de avaliação impactos do OP; problemas financeiros) que vão surgindo e que de certa forma criam frustrações quer no plano interno (GT OP) quer no externo (todos os outros intervenientes);
- A definição dos critérios orçamentais e de distribuição dos recursos é unilateral;
- A responsabilização não é partilhada (com outros órgãos autárquicos e generalidade dos vereadores; e com a cidadania);
- A administração do poder local não torna claras ou não comunica as infrações às regras, nomeadamente os atrasos (e sobretudo quando o OP é suspenso após um ato eleitoral);
- O conjunto dos dispositivos (mínimos) permite que a dinâmica participativa seja resgatada por grupos de cidadãos da vida política local, ou seja, quando o processo tende a favorecer a cidadania mais “empoderada”.

Para finalizar, o nosso estudo sugere ainda algumas pistas que possam, no futuro, conduzir a uma maior sustentabilidade dos OP:

- Agir no sentido de incluir os grupos sociais mais “afastados do poder”; a mobilização aberta e plural será uma forma de atingir boas taxas de participação e um antídoto contra a sobre-influência de “grupos de interesse” ou grupos com agendas político-partidárias.
- Imprimir maior precisão e clareza nos objetivos anunciados de modo a expressar sem equívocos a vontade política no processo, protegendo-o de críticas destrutivas;

¹¹⁹ A “volatilidade” dos OP portugueses foi um termo empregue por Cabannes (2004a) para tentar descrever o fenómeno aparente de muitos dos processos implementados terem sido suspensos.

- Tornar os OP deliberativos; incorporar o cidadão na priorização das propostas; promover métodos de discussão participativa, de preferência com informação partilhada das propostas debatidas em diferentes assembleias; envolver a cidadania.

FONTES

Associação InLOCO, (2012), «Orçamento Participativo de Odemira – Edição de 2011», *Parecer Técnico*, 30 de Janeiro de 2012.

Atas das reuniões da Assembleia Municipal entre 2007 e 2009.

Atas das reuniões do executivo da Câmara Municipal entre 2007 e 2009.

Ata da 1ª Reunião da 3ª Sessão Ordinária de 2009 da Assembleia Municipal de Odivelas.

Discurso de apresentação da sua candidatura no Jardim da Música em Odivelas, 6.7.2009.

Disponível em: <http://www.psodivelas.com/sitemega/view.asp?itemid=518> .

Ata nº 17/2008, Ata da 1ª Reunião da 4ª Sessão Ordinária de 2008 da Assembleia Municipal de Odivelas, 25.9.2008, pp.23-24.

Boletim Municipal das Deliberações e Decisões, Ano X - N.º 24 31.12.2009, “Proposta de Deliberação n.º 07/AM/2009- 2013 - Ano Municipal para a Participação Cívica, pp.39-40 da Acta nº 04/2009-2013, Acta da 2ª reunião da 1ª sessão ordinária do quadriénio de 2009-2013 da Assembleia Municipal de Odivelas - ponto 3 – proposta de deliberação nº 7/AM/2009-2013, p.15.

Conferência de Imprensa, 26 de Maio de 2008, Paços do Concelho – Odivelas.

Disponível em : http://www.op-portugal.org/downloads/OP_Odivelas/ConferenciaImprensa2008.pdf .

Declaração de Voto, Declarações dos eleitos do PS na 23ª Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Odivelas, 5.12.2008.

DIAS Nelson (org.), *Actas do 1º Encontro Nacional de OP - Portugal*, 16 de Março de 2007, Ed. Associação In Loco e Câmara Mun. de São Brás de Alportel, Dezembro de 2008, São Brás de Alportel.

Dias, Nélson (org.), (2010), *Actas de Lisboa. 3º Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo*, Ed. InLoco e Orçamento Participativo Portugal, Lisboa, 19-20 Junho 2009.

Declaração de Voto, Declarações dos eleitos do PS na 23ª Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Odivelas, 5.12.2008.

Nota à imprensa, Odivelas, 26 de Maio 2008.

Santos, Boaventura de S. (2008), *Actas do 1º Encontro Nacional de OP – Portugal*, Ed. Associação In Loco e Câmara Municipal de São Brás de Alportel, Dezembro, p. 41.

BIBLIOGRAFIA

- Allegretti, Giovanni e Carsten Herzberg (2004), *El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*, Amsterdam y Madrid. Transnational Institute, Tni Briefing Series,V, Fim - Fundación De Investigaciones Marxistas.
- Allegretti, Umberto (2011), *Democrazia partecipativa*, voce della “Enciclopedia del diritto”, Annali IV, Milano, Giuffrè, , pp. 295-335.
- Allegretti, Giovanni and Mariana Alves (2011), “The longevity of the new democratic participatory instruments: discussing the stability of participatory budgeting”, comunicação apresentada no International Conference – *Challenging Citizenship*, Universidade de Coimbra, 3 a 5 de Junho, 2011, Portugal -.
- Amor, Teresa (2003), “Diagnóstico Das Expectativas Dos Actores Sociais Locais Do Concelho De Odivelas”, *Relatório Final*, Odivelas, Departamento de Planeamento Estratégico da Câmara Municipal de Odivelas.
- Arnstein, Sherry R.(1971) “A ladder of citizen participation”, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, pp. 1-6.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer Leonardo, Zander Navarro *et al* (2003) (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez Editora.
- Avritzer, L. (2003), “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, em Leonardo Avritzer, Zander Navarro (orgs.), *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey e Yves Sintomer (2005) (orgs.), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, Editions La Découverte.
- Banha, Rui (1994) “O Associativismo em Loures – retrato das Associações Voluntárias com Actividades Culturais, Recreativas e Desportivas 1989’90”, *Caderno Estudos Locais*, I, 2ª ed. GEPC, Loures, Câmara Municipal Loures – Departamento Sociocultural.
- Batley, Richard e Gerry Stoker (1991) (orgs.), *Local government in Europe: trends and development*, London, Macmillan.
- BBC-Gallup. (2005), *Who Runs Your World*.
- Disponível em: http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2005/09_september/15/world.shtml.
- Bilhim, João (2004), “A Governação nas Autarquias Locais”, Porto, SPI- Sociedade Portuguesa de Inovação, Coleção inovação e governação nas autarquias, p.1-95.
- Bobbio, Norberto (2000), *O Futuro da Democracia*, São Paulo, Paz e Terra.
- Cabannes, Yves (2007), *Instrumentos de Articulação entre Planeamento Territorial e Orçamento Participativo*, Ed. Lourdes Saavedra / CIGU, Coordenação da Rede 9 Financiamento Local e Orçamento Participativo, Porto Alegre - Belo Horizonte, Brasil, pp. 1-43.
- Cabannes, Yves e Sergio Baierle (2004), “Financiamento Local e Orçamento Participativo”, *Seminário de lançamento da Rede URB-AL nº 9*, Prefeitura de Porto Alegre.
- Cabannes, Yves (2006), « Les budgets participatifs en Amérique latine - De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine: tendances, défis et limites », *Mouvements*, nº 47-48, pp. 128-138.
- Cabannes, Yves (2008), “Boas Práticas de Orçamento Participativo na América Latina e na Europa”, comunicação apresentada na *Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades*, 13 a 16 de Fevereiro de 2008, Porto Alegre, Brasil.

- Cabannes, Yves (2004b), “Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals”, Concept Paper, *UN Habitat UMP LAC Series*, Regional Office for Latin America and the Caribbean, UNDP, Quito,
- Cabral, Manuel Villaverde (2000), ”O exercício da cidadania política em Portugal”, *Análise Social*, pp.154-155.
- Carvalho, M. (2001), *O Clube Desportivo Popular*, Porto, Campo de Letras.
- Chavez, Daniel (2011), “Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa”, em Andrés Falk e Pablo Paño Yáñez (orgs.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual – Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*, Málaga, Proyecto Parlocal.
- Câmara Municipal Loures, (1990), “Jornadas de Reflexão – Loures, Presente e Futuro – Juntos para o Desenvolvimento, Todos com o Progresso”, *Comunicações da secção Meio Ambiente, Saúde e Acção Social*, VI, CML – município livre de armas nucleares.
- Câmara Municipal Loures , (sine anno), *Urbanismo, Loures, Habitação*, Departamento Administração Urbanística.
- Câmara Municipal de Loures (1990), *Jornadas de Reflexão – Loures, Presente e Futuro – Junto para o Desenvolvimento, Todos com o Progresso*, Tomo 3 – Comunicações da secção meio Ambiente, Saúde e Acção Social, CML – município livre de armas nucleares.
- Câmara Municipal de Loures (1990), *Jornadas de Reflexão – Loures, Presente e Futuro – Junto para o Desenvolvimento, Todos com o Progresso*, Tomo 6 – Comunicações da secção meio Ambiente, Saúde e Acção Social, CML – município livre de armas nucleares.
- Hélder Rafael, Joaquim Carvalho e Orlando Silva (1990), “Para um Novo Conceito de Periferia, Para uma Reestruturação da «Cidade Dormitório»”, em Câmara Municipal de LOURES, *Jornadas de Reflexão – Loures, Presente e Futuro – Junto para o Desenvolvimento, Todos com o Progresso*, Tomo 3, 1990: 20-29.
- Câmara Municipal de Odivelas (2004), “Panorama do Associativismo”, dados recolhidos a partir do “*Relatório de Caracterização das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho de Odivelas*”, Fevereiro de 2004, Divisão de Assuntos Sociais, Departamento de Assuntos Sociais e Juventude, Câmara Municipal de Odivelas e do estudo *Retrato do Associativismo em Odivelas*, Divisão de Cultura e Património Cultural da Câmara Municipal de Odivelas, 2002.
- Disponível em:
http://195.245.197.216/CLAS/Todos/DOCS_enviados//1116/1.%20Pr%E9Diagn%F3stico/8_Panorama_Associativismo.pdf .
- Cohen, Jean Le Andrew Arato (1997), *Civil Society and Political Theory*, USA, MIT Press.
- Collier, Stephen (2009), “Topologies of Power: Foucault’s Analysis of Political Government beyond ‘Governmentality’”, *Theory, Culture & Society*, XXVI, (2), pp. 78-108..
- Cruz, Manuel Braga da (1995), “A participação social e política”, em Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato (orgs.), *Portugal hoje*, Oeiras, Instituto Nacional da Administração.
- Daly, Katherine, Daniel Schugurensky e Krista Lopes (2008) (orgs.), “Learning Democracy by Doing Alternative Practices”, *Citizenship Learning and Participatory Democracy*, Transformative Learning Centre, OISE/UT.
- Della Porta, Donatella e Sidney Tarrow (2005) (orgs.), *Transnational protest and global activism*, Lanham, Rowman Littlefield.
- Dias, Nelson (2006), *O Orçamento Participativo Como Novo Experimentalismo Democrático – O caso do Município de Guaraciaba/SC (Brasil)*, Dissertação de Mestrado em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento, Lisboa, ISCTE.

- Dias, Nelson (2008), *Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política*, São Brás de Alportel, Abril, Edição Associação In Loco.
- Dias, Nelson (2008), «Uma Outra Democracia É Possível? As Experiências De Orçamento Participativo», e-*Cadernos CES*, (1), pp. 183-205.
- Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/e-ca>
- Dowbor, Ladislau (2008), *O que é poder local?, sem editora, sem lugar de publicação*.
- Disponível em: <http://dowbor.org>
- Duarte, Ana Catarina (2009), *Cidadania e cultura política: estudo do orçamento participativo em Portugal (2000-2008)*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Lisboa, ISCSP.
- Fedozzi, Luciano (2001), *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, 3ª Edição Porto Alegre Tomo Editorial.
- Feijó, Jandira e Augusto de Franco (2008), *Olhares Sobre a Experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*, p.25, EdiPUCRS, Porto Alegre.
- Fernandes, António Teixeira (2004), «Democracia, descentralização e cidadania», em Sérgio Faria, António Costa Pinto, José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferreira, Pedro M. e Pedro Alcântara Silva (2005), *O Associativismo Juvenil e a Cidadania Política*, Lisboa, ICS/IPJ.
- Ferreira, Vítor Matias (2003), «Movimento, urbanidade e cidadania», em José Rebelo (org.), *Novas formas de mobilização popular*, Porto, Campo das Letras.
- Filho, João Batista Domingues (2004), “Orçamento Participativo: Inovação Institucional?”, *Caminhos de Geografia*, 11, pp.186-198.
- Fung, Archon e Erik Olin Wright (2001), “Deepening Democracy - Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance”, *Politics & Society*, 29 (1), pp. 5-41.
- Gaventa, J., e C. Valderrama (1999), “Participation, Citizenship and Local Governance”, *IDS Bulletin*, s.l., IDS - Institute of Development Studies, pp. 21-29.
- Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/gaventa332.pdf>
- Gugliano, Alfredo Alejandro (2004), “Participação e Governo Local- Comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre”, *Sociologia, Problemas e Práticas* 46, pp. 51-69.
- Granado, Cristina (2010), *Democracia e Participação ao nível local: O poder político e o Orçamento Participativo - O caso de Belo Horizonte e Palmela*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- Guerra, Isabel (2002), *Fundamentos e processos de uma sociologia de acção: o planeamento em ciências sociais*, Cascais, Principia.
- Guerra, Isabel (2006), *Participação e acção colectiva interesses, conflitos e consensos*, Cascais, Principia.
- Harvey, D. (1989), *The Condition of Postmodernity*, Cambridge, Blackwell.
- Henriques, J.M. (1990), *Municípios e Desenvolvimento: Caminhos Possíveis*, Lisboa, Escher.
- Henriques, J. M. (2002), “O Papel do ‘Social’ nas Políticas Urbanas”, *Porto d’Idéias: a Cidade em Debate*, Agência para a Modernização do Porto.
- Disponível em: <http://www.apor.pt/Conferencias/Manuel.doc>
- Ibarra, Pedro (2007), “Participación y poder: de la legitimación al conflicto”, em Gurrutxaga, Igor A. e Pedro I. Guell, *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*, Madrid, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, , Ed. Dykinson, pp.37-56.

- Jablkowski, Renée (2007), “Participación y ciudadanía: implicaciones psicológicas en los procesos de participación”, em Gurrutxaga, Igor A. e Pedro I. Guell, *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*, Madrid, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Ed. Dykinson, pp. 57-76.
- King, Gary, Robert O. Keohane e Sidney Verba (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press, pp. 3-33 e 128-149.
- Kooiman, Jan (1994), *Modern governance: new Government-Society interactions*, London, Sage.
- Lerner, Josh (2008), “Learning Democracy through Participatory Budgeting: Who Learns What, and So What?”, comunicação apresentada Conferência *Learning Democracy by Doing - Alternative Practices in Citizenship Learning and Participatory Democracy*, Transformative Learning Centre, OISE/UT, October 16-18, 2008, University of Toronto, Toronto, Ontario.
- Lopes, Fernando (1991), “Clientelismo, crise de participação e deslegitimação na I República”, *Análise Social*, , XXVI (111), pp. 401-415.
- Louro, José João (1972) (orgs.), *Ocupação do Bairro do Bom Sucesso em Odivelas, por 48 família de barracas*, Porto, Edições Afrontamento.
- Lüchmann, Lígia Helena Hahn (2002), *Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa - A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Dissertação de Doutorado em Ciências Sociais, Campinas, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.
- Magalhães, Pedro e, Jesus Sanz Moral (2008), *Os Jovens e a Política*, Lisboa, Centro de Sondagens e Estudos de Opinião da Universidade Católica Portuguesa.
- Disponível em: http://www.presidencia.pt/archive/doc/Os_jovens_e_a_politica.pdf
- Marshall, Thomas H. (1967), *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio, Zahar Editores.
- Melucci, Alberto (1996), *Challenging code: collective action in the information age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mouzelis, Nicos (1985), “On the Concept of Populism: Populist and Clientelist Modes of Incorporation in Semiperipheral Polities”, *Politics Society*; 14; 329, pp.329-348.
- Disponível em <http://pas.sagepub.com>.
- Mozzicafredo, Juan, Isabel Guerra, Margarida Fernandes e João Quintela (1998), “O grau zero do poder local”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, (2, pp. 45-59.
- Mozzicafredo, Juan, Isabel Guerra e João Quintela (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Coleção Estudos 3, Esher.
- Moraes, Neira (2011), “Más allá del Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas, em Andrés Falck e Pablo Paño Yáñez (orgs.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual - Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*, Málaga, Proyecto Parlocal.
- Neves, A. V. (2007), “Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil”, em E. Dagnino, e L. Tatagiba (orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó, Editora Argos, pp. 395-420..
- Oliveira, César (1996), “A República e os Municípios”, *História dos Municípios e do Poder Local [dos finais da Idade Média à União Europeia]*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Pinheiro, Maria T. e Maria S. Bonnetto (2007), “Calidad de la Democracia y Participación en América Latina”, em Gurrutxaga, Igor A. and Pedro I. Guell (orgs.), *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*, Madrid, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Ed. Dykinson.

- Resende, Paulo Edgar da Rocha (2009), “O confronto do Orçamento Participativo com as tradições representativas em São Paulo”, *Cadernos metrópole* 21, pp. 173-196.
- Rey, H. (2005), “Participation électorale et démocratie participative” em M.-H.Bacque, H. Rey e Y. Sintomer (orgs.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparée*, Paris, La Découverte.
- Rodrigues, Walter (2007), “A cidade-região em tempo de transição: uma discussão da actual globalização e governança urbana”, em Isabel Salavisa Lança, Walter Rodrigues e Sandro Mendonça (orgs.), *Inovação e Globalização – Estratégias para o desenvolvimento económico e territorial*, Porto, Campo das Letras, pp. 219-247.
- Rodrigues, Walter (2010), *Cidade Em Transição - nobilitação urbana, estilos de vida e reurbanização em Lisboa*, Lisboa, Celta Editora.
- Betancourt, Ana Cristina e Alain Santandreu (2005?), *La Revolución Silenciosa - Procesos de información y comunicación en los Presupuestos Participativos*, Red de Participación Ciudadana y Control Social (PC-CS), Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica, s.l.
- Santos, Boaventura de S. (2002), *Democracia e Participação - o caso do OP de Porto Alegre*, Porto, Editora Afrontamento.
- Santos, Boaventura de S. (2002b), *Toward a New Legal Common Sense*, London, Butterworths.
- Santos, Boaventura de S. (2003), *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos, I, Porto, Editora Afrontamento.
- Santos, Boaventura de S. e Leonardo Avritzer (2003), “Para ampliar o cânone democrático”, em Boaventura S. Santos, *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da democracia participativa*, Porto, Edições Afrontamento, pp.39-74.
- Santos, Boaventura de S. e João Arriscado Nunes (2004), “Introduction: Democracy, Participation and Grassroots Movements in Contemporary Portugal”, *South European Society & Politics*, 9(2) pp. 1-15.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), “A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, pp. 7-44.
- Schiefer, U. et al. (Org.) (2006), *Manual de Facilitação para a Gestão de Eventos e Processos Participativos – Método Aplicado de Planeamento e Avaliação*, Cascais, Principia.
- Schugurensky, Daniel (2008), “Citizenship Participation and Participatory Democracy: Limits and Possibilities”, comunicação apresentada na Conferência *Learning Democracy by Doing Alternative Practices in Citizenship Learning and Participatory Democracy*, Transformative Learning Centre, OISE/UT, October 16-18, 2008, University of Toronto, Toronto, Ontario.
- Serviços Culturais do Município de Loures (1986), *Loures, Tradição e Mudança*, I Centenário da formação do concelho 1886-1986, II.
- Sintomer, Yves, Carsten Hertberg e Anja Rocke (2005) (orgs.), “Participatory Budgets from a European Comparative Approach”, (LOCAL) Marc Bloch Center Berlin and the Institute Hans-Böckler Stiftung.
- Sintomer, Yves (2007), “Presupuestos Participativos como Instrumento de Transformación?”, em Gurrutxaga, Igor A. e Pedro I. Guell, *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*, Madrid, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Ed. Dykinson.
- Sintomer, Yves e Ernesto Ganuza (2011), *Democracia Participativa Y Modernización de los Servicios Públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, Maio de 2011 [2008], traduzido da obra original em francês, La Découverte, Paris
- Sintomer, Yves et al (2008), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, em *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume XXXII, (1), March 2008, p.168.

- Stringer, Ernest T. (1996), *Action research: a handbook for practitioners*, Thousand Oaks, Sage.
- Swyngedouw, Erik (2005) “Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State”, *Urban Studies*, XLII, (11), October 2005, pp. 1991-2006.
- Touraine, Alain (1994), *O que é a Democracia*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Touraine, Alain (1992), *Pela sociologia*, Lisboa, D. Quixote.
- UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, United Nations Development Programme, New York.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar (2003), “Espontaneidade popular, legitimação democrática e cidadania no mundo contemporâneo”, em José Rebelo (org.), *Novas formas de mobilização popular*, Porto, Campo das Letras.
- Viegas, José Manuel, António Costa Pinto, Sérgio Faria (2004), *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*, Oeiras, Celta Editores.
- Vilaça, Helena (1993), “Territórios e identidades na problemática dos movimentos sociais: algumas propostas de pesquisa”, *Sociologia*, I Série, III, Porto, Faculdade de Letras, pp. 51-71.
- Vodusek, Neza e Annie Biefnot (2011), *Report on the CDLR survey of the role of central/regional government in participatory budgeting at local level - Legal framework and current practice in member states*, Council of Europe, Strasbourg, 17 October.
- Wilhelm, Christian (2012) (orgs.), *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global Estudo*, Bona, Engagement Global GmbH Service für Entwicklungsinitiativen.
- Disponível em: http://www.op-portugal.org/downloads/DialogoGlobal_25pt.pdf

Manuais sobre implementação de Orçamentos Participativos:

- Falck, Andrés, Pablo P. Yáñez (2011), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual – Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*, Málaga Proyecto Parlocal.
- Nomeadamente os seguintes três artigos:
- Ganuza, Ernesto, Lucrecia Olivari e Pablo P. Yáñez, “La Democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos” Falck, Andrés, Pablo P. Yáñez (2011), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual – Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*, Málaga Proyecto Parlocal.
- Vicente BARRAGÁN, Rafael ROMERO e José M. SANZ, “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos” Falck, Andrés, Pablo P. Yáñez (2011), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual – Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*, Málaga Proyecto Parlocal.
- Joan Bou GELI, “El funcionamiento operativo de los Presupuestos Participativos” Falck, Andrés, Pablo P. Yáñez (2011), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual – Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*, Málaga Proyecto Parlocal.
- Guye, Bara (2008), *Le Budget Participatif En Pratique - un guide pratique destiné aux acteurs locaux*, Dakar Fann - Sénégal, IED - Innovation Environnement, Développement Afrique, Programme Réussir la Décentralisation.

Barbarrusa Virginia, Irma Garcia, Marta Herranz e oaquín Martinez (2008), *Manual dos OP - incluye Guía de Propuestas 2008-2009*, Ayuntamiento de Sevilla - participación Ciudadana, Iepala, Creative Commons.

Allegretti, Giovanni, Patricia Leiva e Pablo Yáñez (2011), *Viajando por los Presupuestos Participativos: Buenas Prácticas, Obstáculos y Aprendizajes*, Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.

Cabannes, Yves (2004a) *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*, Quito, Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana, Campanha Global pela Governação Urbana, 2009 [2004].

ANEXOS

ANEXO 1 – LISTA DE ENTREVISTADOS

Elite política local

- Susana Amador, Presidente da Camara Municipal de Odivelas
- Carlos Bodião, Vereador do PSD, pelouro do Ambiente
- Ilídio Ferreira, Vereador do PCP
- Armindo Fernandes, Presidente da Junta de Freguesia de Caneças
- Joaquim Farinha, Presidente da Junta de Freguesia de Olival de Basto
- Francisco Bartolomeu, Presidente da Junta de Freguesia da Ramada
- Domingos Cabaço, ex-Presidente da Junta de Freguesia da Póvoa de Santo Adrião
- Graça Peixoto, Presidente da Junta de Freguesia de Odivelas em 2008 ⁽¹⁾
- José Falcão, membro do Bloco de Esquerda e da Assembleia Municipal de Odivelas
- Carlos Lopes, ex-deputado municipal do BE, atual membro do PS e assessor de Vereador da CM ⁽²⁾
- Miguel Xara-Brasil, membro do CDS Odivelas e deputado da Assembleia Municipal de Odivelas

⁽¹⁾ Recusou prestar entrevista presencial por não considerar necessário, pelo que apenas temos registos de entrevista telefónica.

⁽²⁾ Preferiu não gravar entrevista, pelo que utilizamos notas feitas no decorrer da entrevista.

Técnicos do Grupo de Trabalho do OP (GT OP)

- Rui Manuel Duarte Vieira, Diretor do Departamento Financeiro (DGAF Departamento de Gestão Administrativa e Financeira) e ex-coordenador do grupo de Trabalho
- Rui Barata, GT OP e Gabinete de Comunicação, Relações Públicas e Protocolo (respondeu de forma breve a algumas das perguntas enviadas por email)
- José Fonseca, Chefe Divisão do Departamento de Obras Municipais

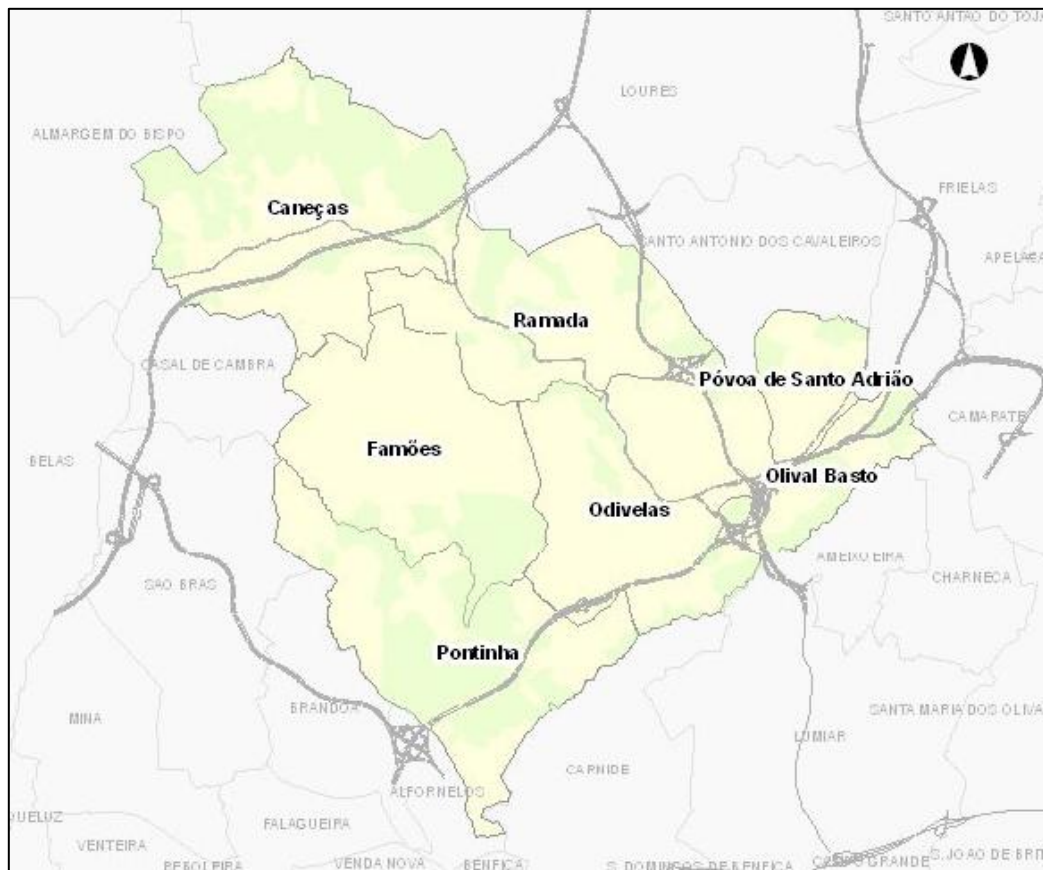
Líderes/Representantes de Associações / Comissão de Moradores

- José Fontinha, Atual Presidente da Associação de Moradores do Vale Grande, Pontinha
- Sr. Ventura, ex-Presidente da Administração Conjunta da AUGI do Bº do Vale Grande, Pontinha^(*)
- Sr. Alípio, Comissão Administração do Bº Novo Santo Eloy, Pontinha^(*)
- Sr. Isidro, Comissão de Moradores AUGI Serra da Luz e dirigente de Grupo de Bombos (música), Pontinha^(*)
- Eugénio Marques, Presidente substituto da Junta de Freguesia da Pontinha e vogal da Assembleia de Freguesia (PS); Presidente da Direção dos Bombeiros Voluntários Odivelas e ex-Presidente da Associação Moradores da Encosta da Luz

- Sr. Francisco Madeira, da Associação de Moradores do Vale do Forno, Odivelas^(*)
 - Carvalho de Matos (Dr), Presidente da Comissão de Moradores do Bº da Silveira, Famões, ex-advogado da Associação de Moradores do Bº Casal Novo (Caneças), advogado e especialista em Direito da Habitação com obra publicada, ex-membro da Assembleia de Freguesia de Caneças
 - Presidente da Associação de Moradores do Bº Casal Novo, Caneças
 - Presidente da Associação de Moradores do Bº Trigache Sul, Famões
 - Mário Oliveira, Presidente da Comissão de Administração Conjunta do Bº dos Quatro (Bº Casal dos Mochos, Saramagal Grande, S. Sebastião Norte e Trigache Norte), Famões
 - Josefina Guicho, AUGI Bº Cassapia, Olival Basto
 - Sr. Rui Almeida, Presidente do Grupo de Danças e Cantares, do Casal do Rato, Pontinha^(*)
 - Victor Maniche, Presidente do Grupo Recreativo Cultural Presa, Casal do Rato, Pontinha
 - Gabriel Dias, Pres. Associação de Pais de Escola EB1/JI nº1 de Caneças^(*) (entrevista telefónica).
 - Responsável da Associação de Távola Redonda, Caneças
 - Dirigente da Associação de EMAÚS, Caneças
 - Vice-Presidente do Clube de Cicloturismo da Quintinha, Póvoa Sto Adrião
 - Presidente do Clube Recreativo Águias da Póvoa, Póvoa Sto. Adrião
 - Dirigente do União Desportivo e Recreativo Stª Maria (Bº Urmeira), Pontinha
 - Conversa com ex-responsável da Associação de Moradores (informal) do Bº Cassapia, Olival Basto
 - Conversa com Presidente da Associação de Moradores da Quinta da Várzea, Olival Basto
 - Conversa com Presidente da Associação de Proprietários e Moradores do Casal da Perdigueira, Pontinha
 - Conversa com responsável do Bº da Cova da Pia, Ramada
 - Conversa com Sr. Ferreira, responsável do Bº Girassol, Ramada
 - Conversa com Augusto Amaral, Pres. Associação de Moradores do Bº Sol Nascente, Famões
 - Conversa com ex-responsável da Associação de Moradores da Urbanização Quinta do Sol (Café Trevo), Arroja, Odivelas
 - Conversa com Presidente da Associação de CulturFaceis, Famões
 - Conversa com Presidente da ARCIP Associação Indo-Portuguesa, Odivelas
 - Conversa com representante da comunidade muçulmana na Póvoa de Sto. Adrião
 - Conversa com dirigente da Igreja Nosso Senhor Jesus Cristo no Mundo, Olival Basto
 - Conversa com responsável da Associação de Sociocultural Jovens da Ramada
- (*) Tiveram propostas contempladas no OPdO.

ANEXO 2 – CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DE ODIVELAS

Figura 1 – Mapa do Concelho de Odivelas



Fonte: Câmara Municipal de Odivelas – <http://www.cm-odivelas.pt/MapasInteractivos/index.htm#>

Quadro 1 – Eleições Autárquicas e Legislativas de 2005 e 2009, totais nacionais e do concelho de Odivelas (% de votos e mandatos ganhos pelas principais forças políticas)

	Autárquicas 2005				Legislativas 2005				Autárquicas 2009				Legislativas 2009			
	Nacional		Odivelas		Nacional		Odivelas		Nacional		Odivelas		Nacional		Odivelas	
	% votos	Mand.	% votos	Mand.	% votos	Mand.	% votos	Mand.	% votos	Mand.	% votos	Mand.	% votos	Mand.	% votos	Mand.
BE	3,1	7	6,0	0	6,4	8	8,9	3,1	9	3,8	0	9,8	16	11,4		
CDS-PP	3,2	30	2,0	0	7,2	12	5,8	3,2	31			10,4	21	10,3		
PCP-PEV	11,4	203	27,6	4	7,5	14	9,8	10,1	174	20,2	2	7,9	15	10,0		
PPD/PSD	29,5	743	26,8	3	28,8	75	22,4	23,7	666			29,1	81	22,7		
PPD/PSD, CDS-PP e outros	12,1	162						16,2	205	35,7	4					
PS	37,4	852	30,9	4	45,0	121	47,4	38,8	921	37,6	5	36,6	97	38,7		
Abstenção	39,0		46,54		35,0		31,69	41,0		45,63		39,5		37,1		

Fontes: DGAI/MAI - Dados do escrutínio provisório, PORDATA

(<http://www.pordata.pt/Subtema/Portugal/Autarquias+Locais-187>); Comissão Nacional de Eleições (www.cne.pt) e <http://www.legislativas2009.mj.pt/>.

ANEXO 3

Quadro 2 –MODELOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

	Experiencias Europeas	Experiências Sul-americanas
Relação de poder institucional	De cima para baixo	
Enfoque ideológico	Vetor débil de justiça social	Alternativa à globalização neoliberal
Forma de apropriação do OP	OP como “tema político”	OP como metodologia
Conceito de democracia	Entre a reorientação deliberativa da democracia representativa e a democracia participativa	Democracia participativa
Regras, direitos e responsabilidades	Maior informalidade e opacidade das regras	Regras do jogo mais claras
Objetivos	Melhorar a legitimação do sistema político Melhorar a cultura cívica Criar elos sociais «Democratizar a democracia»	Inversão de prioridades no investimento Inclusão social Combate ao clientelismo político
Natureza	Consultivas	Deliberativa
Destinatários	Cidadãos individuais	Diversidade de atores; associativismo organizado
Perfil de participantes	Classes médias e estratos superiores das classes populares	Classes populares

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos estudos de Sintomer (2007); Allegretti e Herzberg (2004); Sintomer e Ganuza (2011: 18)

Nota: No caso da América do Sul a referência principal é o Brasil.

ANEXO 4 – SÍNTESE GLOBAL DAS ENTREVISTAS

	Vereadores, deputados da AM e líderes partidários	Presidentes da Junta de Freguesia (JF)	Σ Padrão global A = Políticos	Grupo de Trabalho do OP (GT OP)	Padrão global A + GT OP	Padrão conjunta Associação\AUGI
Tipo de Envolvimento	3 Presenciaram; 2 Vereadores não foram consultados sobre o modelo,	3 Estiveram presentes pelo menos uma vez e acabaram por participar.	Maioria presenciou (6); Foram informados mas não consultados; Todos sentiram-se não incluídos (à exceção do Pres. JF Olival Basto).		Maioria presenciou (6); Foram informados mas não consultados; Todos sentiram-se não incluídos (à exceção do Pres. JF Olival Basto).	Tota l= 27 Participantes: 9 Não participantes: 3 Desconheciam: 13 NS\NR: 2 Fórum Participantes: 8 (4 do PS) Ausentes: 2 Não participantes: 4
Ciclos do OP	1º ano: 2 2º ano: - 2 anos: 0 Nenhum: 1 Esteve mas NS\NR: 2	1º ano:1 2º ano: 2 anos: 2 Nenhum: 1 Esteve mas NS\NR: 1	1º ano: 3 2º ano: 2 anos: 2 Nenhum: 2 Esteve mas NS\NR: 3		1º ano: 3 2º ano: 2 anos: 2 Nenhum: 2 Esteve mas NS\NR: 3	1º ano: 2 2º ano: 5 Nos 2 (1º+2º) anos: 0 Esteve mas NS\NR: 2
Conhecimento/informação sobre o OP		Conhecimento do OP através de informação da CM.		Formação dos técnicos. Conhecimento não especializado.		Pela JF: 3 Pela CM: 3 NS\NR: 3 Desconheciam OP: 5 Por outra Associação: 1
Conhecimento de outro OP / Conhecimento de outro Fórum (p\ LA)	Conhecem OP de CM mais próximas da sua cor política.	Presidentes da CDU têm conhecimento de OP em CM lideradas pela CDU.	Conhecem OP de CM mais próximas da sua cor política.	Sim, em particular o acompanhamento do OP Lisboa.	Conhecem OP de CM mais próximas da sua cor política.	Outros OP: 4 Outros Fóruns: 2 NS\NR: 9 Soube de obras contempladas e pedidas por outras AM: 3.
Posição pessoal	Direita: ligeira abertura, mas não acreditam no conceito do OP; Esquerda: acreditam no conceito do OP mas desacordam do modelo.	Presidente de partido da direita: OP é utopia; Esquerda: desacordo do modelo de OP (3).	Direita: ligeira abertura, mas não acreditam no conceito do OP; Esquerda: acreditam no conceito do OP mas desacordam do modelo.			Contra o modelo (Bº Silveira).
Expetativas	Participação é diminuta Pax não tinham grande expetativa Desconfiança em relação à política tende a aumentar Foram defraudadas; População pede pouco	Que deviam cumprir e executar.	CM esperava propostas mais abrangentes (2); Importância de cumprirem o que prometeram com a confiança nos eleitos (2); Baixas expetativas e alheamento do OP; Pouca participação (1 PS e 1 do PSD)	Esperavam mais participação (4); Sem grandes surpresas; Vontade de retomar (2).	Esperavam mais participação (6); Sem grandes expetativas / surpresas (3).	Defraudadas: 4 (2 filiados PS); Obra diferente da proposta inicial (2); Incompreensão pela não execução (2); Verba gasta diferente da anunciada (1).

	Vereadores, deputados da AM e líderes partidários	Presidentes da Junta de Freguesia (JF)	Σ Padrão global A = Políticos	Grupo de Trabalho do OP (GT OP)	Padrão global A + GT OP	Padrão conjunta Associação\AUGI
Comunicação e mobilização		Regra geral fizeram divulgação a pedido da CM (folhetos; etc.).	Criticam estratégia de divulgação da CM (1 PCP e 1 do BE).	Contenção de custos e retorno do 1º ano; Alteração da estratégia de divulgação: menos publicidade estática, ausência de sms e publicidade nos jornais nacionais.	Criticam estratégia de divulgação da CM (1 PCP e 1 do BE); CM: Redução da publicidade.	Divulgação escassa \ incorreta (3).
OP “fora do OP” - relação política e comunicação interna	Criticas ao OP feitas em AF e na reunião de CM (3); Críticas por se cingir ao Departamento de Obras Municipais.			Presidente: Integração do OP com outros instrumentos participativos e modernização administrativa; Sinalização de propostas para outros canais intra/extra institucionais (2).	OP estendeu-se pontualmente por outros canais políticos e administrativos e institucionais	Pedidos antigos já reivindicados por outros canais (2); Propostas do OP executadas à posteriori fora do processo (2) >> 1 delas contemplada
Tipo de relação com JF, Vereadores, Deputados AM, etc. e visão da sua participação no OP				Escasso envolvimento de alguns Vereadores, técnicos, Presidentes de JF; Valorização da JF enquanto elo de ligação e órgão reivindicativo; Queixas dos Pres. JF por não serem consultados.	Escasso envolvimento de alguns Vereadores, técnicos, Presidentes de JF; Valorização da JF enquanto elo de ligação e órgão reivindicativo; Queixas dos Pres. JF por não serem consultados.	Acha que Presidentes das JF devem ser envolvidos para pressionar a CM (Cit4) (1)
Participação e Fóruns	Criticam presença predominante de elementos “politizados” (3); Pouca participação e representatividade (2).	Obras contempladas já tinham sido reivindicadas pela JF (3); Mobilização de agentes partidários para participação no Fórum (3) Cidadãos mal informados sobre o OP (2).	Criticam presença predominante de elementos “politizados” para direcionarem propostas a serem selecionadas (6); Pouca representatividade (2).	OP partidarizado: extensão de conflitos locais partidários Obras contempladas já tinham sido reivindicadas.	OP partidarizado: extensão de conflitos locais partidários Obras contempladas já tinham sido reivindicadas	Tradição participativa da população dos Bº AUGI; Facilidade de mobilização (1); Participação de com imigrante (1); OP partidarizado (2).

	Vereadores, deputados da AM e líderes partidários	Presidentes da Junta de Freguesia (JF)	Σ Padrão global A = Políticos	Grupo de Trabalho do OP (GT OP)	Padrão global A + GT OP	Padrão conjunta Associação\AUGI
Desvantagens e lacunas	Presença dominante de personalidades locais “politizadas”; Imagem do OP beliscada (2); OP de alcance e valor redutor (manutenções e obras) (2); Críticas por se cingir ao Departamento de Obras Municipais.	Adiamento/Atraso na execução (2); Obras contempladas já eram reivindicadas; Inclusão de elementos “politizados” para direcionarem propostas a serem selecionadas (2); OP redutor (Obras de manutenção); Alcance e significado redutor do OP (3).	OP redutor (Obras e manutenção) / Alcance e significado redutor do OP (5).	OP partidarizado, extensão de conflitos locais partidários (Cit6-7); Esperavam mais pessoas; Dificil explicar as razões da comunicação estratégica.	OP partidarizado, extensão de conflitos locais partidários; OP redutor (Obras e manutenção) / Alcance e significado redutor do OP (5); Dificil explicar as razões da comunicação estratégica.	Débil divulgação (1); Falta de retorno/informação da não execução e falta de justificação (3); Pouca participação OP (2); Marketing: (1); OP partidarizado e Associações politicamente conotadas: (2); Decisão final da CM (1); OP para asfaltamento (1); OP com obras mal planeadas, impróprio para AUGI, problemas administrativos (1).
Vantagens	Saber a visão dos cidadãos sobre os problemas (1).	Obra feita (3); Abertura à população.		Equilíbrio nos espaços verdes (1); Responsabilização do topo político estratégico da Câmara (1); Saber o que a população quer, não fazer obras contestadas (1).	Saber a visão dos cidadãos sobre os problemas (2); Obra feita (3).	Combate de decisões por “interesses” (1); Obras pequenas alvo de maior reconhecimento (1); Canal para CM escutar reivindicações dos Bº (1); Junta visão dos técnicos e políticos e população: (1); Pessoas mais dóceis (1); Execução da obra (1).
Balanço e resultados	OP como <i>politics (e não policies)</i> / fantochada / ilusório / simulacro / pobre” (5).	Interpretação lateral (1) do verdadeiro significado do OP / OP “simulacro” (1); Já estava delineado o que ia ser feito (2).	OP redutor e desvirtuado (7)	Técnicos: Pouca mais-valia (1); Uns objetivos atingidos outros por atingir (1); Necessidade de OP Jovem (2).	OP redutor e desvirtuado (7); Necessidade de OP Jovem (2); Já estava delineado o que ia ser feito (2); Uns objetivos atingidos outros por atingir (1).	Filiados: positivo mas com reservas (3); sem reservas (1); Desconfiança (1) e revolta (1); Não-filiados: positivo mas com reservas (2); NS\NR (3); Indiferente de outros processos (1).

	Vereadores, deputados da AM e líderes partidários	Presidentes da Junta de Freguesia (JF)	Σ Padrão global A = Políticos	Grupo de Trabalho do OP (GT OP)	Padrão global A + GT OP	Padrão conjunta Associação\AUGI
Impacto	Não houve. Obras de pequena monta (1); Ninguém sabe do OP (1); Ideias reaproveitadas fora do OP (1).	Não houve. Obras de pequena monta (1); Ninguém sabe do OP (1); Ideias reaproveitadas fora do OP (1).		Visibilidade (1); Criação de rede defensora de proposta no 2º ano.	Visibilidade (1); Criação de rede defensora de proposta no 2º ano (1); Ideias reaproveitadas fora do OP (1); Obras de pequena monta (1).	Inscrição no partido do governo (1); OP focado em parques infantis (1); Proprietário doa lotes à CM quando soube que era para espaço público (1); Indiferente de outros processos Pouca visibilidade (2); 2º ano descredibilizado-menor participação (1).
Feedback das pessoas	Não teve. Pessoas não souberam do OP (2);	Sensação de que muitas poucas pessoas deram atenção ao OP (2)	Muito poucas pessoas deram atenção ou souberam do OP (5 – 2 PSD; 2BE; PCP).	Em geral reveem-se (1); Reclamações, satisfação (Cit13) (1); Não teve (1).	Não tiveram feedback; Reclamações pelos atrasos.	Pessoas satisfeitas (3) pela obra e verem retorno (2), por lhes escutarem (1), por interagirem com a Presidente diretamente (1); Poucas insatisfeitas: não verem pedido realizado (2), obra atrasada (2), pagarem imposto pelo OP (1).
Monitorização		Falta de explicação dos atrasos.		Monitorização no site; Singularidade e legitimidade ao OP.	Feita monitorização; Falta de explicação dos atrasos.	Perderam rasto: 1; Sim, mas pediram esclarecimento: 1.
Processos relacionais de trabalho e inovação	Não trouxe nada de inovador; Positivo e negativo, já vinha de outros processos e instrumentos (2).	Experiência na consulta das coletividades.	Experiência prévia de consulta e diálogo participativo com populações / coletividades (3 PCP+PSD).	Presidente da CM: Melhoria do atendimento / inquéritos de opinião; Horário extra; Procedimentos /canais são os mesmos (2); Fase prévia da análise de viabilidade técnica.	Pouco de inovador; Procedimentos /canais são os mesmos (2).	

	Vereadores, deputados da AM e líderes partidários	Presidentes da Junta de Freguesia (JF)	Σ Padrão global A = Políticos	Grupo de Trabalho do OP (GT OP)	Padrão global A + GT OP	Padrão conjunta Associação/AUGI
Ideias, alternativas, correções e propostas	Garantir adequabilidade/prioridade da obra; Contornar a crítica / interesses / protagonismos partidários/localistas, garantir representatividade (2); Aprofundar discussão entre os vários interessados (sociedade civil, cidadãos, JF) (4); Integrar presidentes das JF no processo global (2).	Executar em tempo e divulgar a obra concluída, dar retorno (2); Maior divulgação em colaboração com JF; Intervenção dos cidadãos e JF (1) na definição das grandes linhas do orçamento,	Executar em tempo (3) e divulgar a obra concluída, dar retorno (2); Aprofundar estratégias de divulgação e mobilização (2) em colaboração com JF; Aprofundar discussão entre vários os vários interessados (sociedade civil, cidadãos, JF) (4) e implicá-los nas linhas do orçamento,	Execução da obra Vontade política (2) evitar apropriação (“captura”) do OP pelos agentes partidários; Fator financeiro (3).	Execução da obra retirar “captura” do OP pelos agentes partidários;	OP focado em equipamentos de lazer ou mais amplo para reforçar impacto (2); Mais divulgação (4) Assoc. (2) \ Escolas (1) \ JF (1) devem mediar mobilização (1); Obras adequadas a AUGI e bem planeadas (1); Mais informação sobre “regras do jogo” (3); Criação de Comissão de Associações da Sociedade Civil para garantir isenção e evitar controlo da CM (1).
Fatores críticos	Financeiro (2); Vontade política (5) Mais verba; respaldo para um OP mais amplo e com outro significado; Divulgação e mobilização mais abrangentes (2); Melhorar a discussão dos múltiplos interessados \ Discussão ampla entre a população (2); Convite a representantes da sociedade civil (1).	Mais verba; respaldo para um OP mais amplo e com outro significado (2); Intervenção dos cidadãos e JF na definição das grandes linhas do orçamento (2); Política de proximidade (reforço de competências das JF) (2).	Mais verba, respaldo para um OP mais amplo e com outro significado \ Divulgação e mobilização mais profundas e abrangentes (4); Melhorar a discussão dos múltiplos interessados \ Discussão ampla e entre a população (4).	Primeiro o fator financeiro e político; Pessoas têm de ver que funciona; participação mobilização “passa-a-palavra” (1); Vontade política da liderança de topo ; evitar apropriação (“captura”) do OP pelos agentes partidários; Vontade que a população participe; Capacidade financeira (1)	Fator político; fator financeiro; Mais verba, respaldo para um OP mais amplo e com outro significado \ Divulgação e mobilização mais profundas e abrangentes (4); Melhorar a discussão dos múltiplos interessados \ Discussão ampla e entre a população (4).	Evitar partidarização dos Fóruns/ Vontade política (3): CM (1), das várias forças partidárias (1) e associativas (1) Mobilização do tecido associativo (1); Cumprir (1); Informação sobre distribuição de verbas (1); Priorizar Bº carenciados (1).
Razões da (des)legitimação do OP	Importância do programa eleitoral; políticos têm maior visão global dos problemas (2); Divididos quanto à legitimidade de um OP vinculativo	OP não deve servir para obras de manutenção; OP deve cumprir com expectativas (executar (2) Desconfiança sedimentada da população; Politização do OP.	OP deve cumprir com expectativas (executar (2) ou informar o porquê da não-execução (1): Desconfiança sedimentada da população.	Obras de pequena dimensão permitem mostrar sequência temporal>> credibilidade. Visão estratégica do programa eleitoral; Articulação do modelo consultivo com realismo da execução técnica (Cit12); OP: complemento de outras plataformas de participação política autárquica (AM; reuniões de câmara).		---

	Vereadores, deputados da AM e líderes partidários	Presidentes da Junta de Freguesia (JF)	Σ Padrão global A = Políticos	Grupo de Trabalho do OP (GT OP)	Padrão global A + GT OP	Padrão conjunta Associação\AUGI
Partido local	Direita: Reticentes; Esquerda: a favor mas contra o modelo; Contra o modelo (4).	Os do PCP sim. O do PSD não discutiu internamente. PS?	Direita: Reticentes ou contra (3) Esquerda: a favor mas contra o modelo (6) PS - ? (2)?			
Eleições	Certo aproveitamento eleitoral (2).	Leituras eleitoralistas (2).	Leituras eleitoralistas (4: 2 PSD/CDS +2 CDU).	Presidente: Há políticas sem retorno político; Técnicos: Sim (1); Não (1).	Leituras eleitoralistas (5)	Leitura eleitoralista (3)
Razões para suspensão do OP	Razões financeiras; Razões políticas - Modelo condenado à partida (2).	Razões financeiras, etc.	Razões financeiras (4); Razões políticas internas (3); Razões políticas externas (1).	Financeiras (3); Execução/credibilidade (1); Outras (1).	1º Fator financeiro; 2º Fator (vontade) político.	Filiados PS: Razões financeiras (2); Pressão de Bº (1); Não filiados: Financeiras (1) e Cortes do OE (1); Incompetência da CM e incumprimento (1 PS).
Correspondência entre obras selecionadas e visão pessoal das necessidades		Sim, mas não traz inovação (2); Sim (1).		Alguma correspondência; Procurou-se unir essas duas visões nas propostas escolhidas; Noção das lacunas.		Acha que o resultado pouco coincidiu com o que foi pedido (1 - Bº Silveira)
Problemática da participação	Falta de visão global das prioridades pela população (2).	Desilusão das pessoas com a resolução de problemas do bairro. Não têm visto os efeitos da sua intervenção nas políticas (Cit6).		Défice da cultura de participação cívica instalada (2); Iniciativa de chegar à população: precisa de “ver para crer”.	Desilusão das pessoas com a resolução de problemas do bairro. Não têm visto os efeitos da sua intervenção nas políticas; “ver pra crer” (2); Défice da cultura de participação cívica \ Falta de visão global das prioridades pela população (2)	Freguesias / Bº + favorecidos consoante a força política (2); Tradição participativa da população dos Bº Facilidade para mobilização (1); Pessoas não exigem muito (1); Pessoas dos Bº preocupados c\ necessidades mais básicas (1).
OP no futuro?				Técnicos: Duvidam (1) e acreditam (1) na continuidade.		Esperanças no OP Jovem (2); Duvidam de modificações (1); Descrente (1).

ANEXO 5 – LISTA DE CITAÇÕES

Citação 1- Presidente Pres. CMO, Susana Amador: «...queremos introduzir que é o OP Jovem».

Cit.2- Eng.º José Fonseca, Técnico Dptm. Obras Municipais: «Não foi possível nestes dois primeiros. Mas pensava-se e ponderava-se, no futuro, de facto, fazer-se isso [OP Jovem]. Portanto, naturalmente e garantidamente que o OP iria sofrer mutações.»

Cit.3 - PJF Ramada: «é decisivo que participem e depois dar-lhes um retorno dessa participação! Não é pá «vem cá só dizer o que é que pensas e tal» olha mas «a gente fez o nosso». Não! É promover polos de reflexão, de participação.»

Cit.4 - LA Bº Silveira (não participou): «...quer dizer, como é que eu posso discutir um orçamento aqui para o meu bairro se eu não sei qual é a previsão de receitas global? (...).

Se a CM dissesse “a minha previsão de receitas para o ano tal é esta (...). Aí justificaria que as pessoas serem ouvidas para saber, daquela parte que lhes competiria, o que é que gostariam de ter. E aí seria fácil. (...). Enquanto não houver, para já, uma generalização do que é um orçamento de uma Câmara, e para que serve e como se forma...»

«Se me disser “O que é que você quer?” Eu sei lá, sei o que é que a Câmara tem para dar! Vou estar aqui a pedir coisas que a Câmara não dá...” Porque se eu quisesse, por exemplo, um circuito biossanitário [saudável?], se não tiver espaço para o implementar de que vale pedir? Tem a ver da parte da Câmara uma explicação. Não é em cima da hora nem em épocas eleitorais. Tem de ser a nível de base, das JF, de boletins informáticos distribuídos à população em geral que pudesse levar a essa situação. De outra maneira vai ser difícil. Isto estou a falar para a geração dos 50, 60 anos e daí para cima, que viveram estas partes anteriores. Os novos têm outras soluções e nem querem saber disso para nada.»

Cit.5 - LA Bº Novo Santo Eloy - «Então não me querem receber? Porquê? Vai lá nas cartas que a Administração pede para reunir com a Câmara. (...). E digam assim “Epá, não há dinheiro. - Tudo bem. (...). Por isso é que fizeram um Orçamento e lhe deram 65 mil euros. É pouco? Epá não sei, não fui eu que o fiz. Alguém o fez na CM. (...). Para onde é que foi o dinheiro do OP? Se está orçamentado na Câmara para aquele fim, se foi para outro lado têm de informar as pessoas.»

Cit.6- LA Bº Casal Rato: «O modelo em si não é muito explicativo em relação à cedência do... orçamento. (...) não sei se há uma reunião de consenso sobre as candidaturas que são avaliadas e não se sabe se serão concedidas, não é? Há uma informação que esta vai ser cedida. Mas depois não há mais nada. (...) quer dizer, não há uma informação à pessoa que se candidatou para saber como é que está o processo. Nós devíamos ter a informação do que se estava a passar e não tivemos informação nenhuma. E pedimos esclarecimentos e não houve. (...).»

«Porque o espaço era pequeno... e nesse tal da internet dizia lá as 12 máquinas à mesma e que ia ser cedido. “Então mas eram 9 e agora já são 12?” E ficámos naquela dúvida. Pedimos esclarecimentos mas morreu tudo.»

Cit.7 - Pres. CMO: «Às vezes há propostas que para a pessoa faz muito sentido, mas para nós não.. é de difícil execução... e depois vamos ficando aqui com muitos atritos e portanto a seleção que fazemos é uma seleção... pronto, se há muita gente a pedir a mesma coisa é por que de facto é uma coisa muito necessária. Os serviços têm de ter essa margem de manobra pois só eles têm de lidar com o cronograma muito pesado.»

«se houver muitas pessoas a dizer a mesma coisa é porque se calhar a obra não é bem recebida e não vale a pena fazer obras contra as pessoas. como digo... entendemos que seria prematuro estar já com eficácias vinculativas e com uma almofada financeira muito maior.»

«Se puséssemos coisas muito grandes as pessoas não viam num espaço temporal relativamente curto, a sequência e também o mecanismo tornava-se pouco credível digamos assim. Penso que essa política de pequenos passos foi importante, o nosso grau de execução no OP 2009 foi de 100%.»

Cit.8a - José Fonseca, Técnico: «E de facto o OP não é nada mais do que aquilo que as pessoas deveriam fazer sem haver OP: ir às Assembleias, participar, ver o que se passa, o que é que se aprova, o que podem fazer, exigir, pedirem explicações, informações, etc. O OP é uma pequena parte daquilo que as pessoas podem fazer nos órgãos próprios. (...). É mais uma ferramenta que nós pusemos ao dispor da população, Mais nada. Uma ferramenta pequenina. Porque a grande ferramenta, como digo, é a Assembleia Municipal e as Reuniões de Câmara (...).»

Cit.8b - José Fonseca, Técnico: «Há coisas que as pessoas desconhecem que nós, os serviços, é que temos de fazer. Nomeadamente algumas prioridades. Por isso é que eu lhe digo, o OP tem sempre a mesma importância. Quer tenha dinheiro ou não. Ou seja, o dinheiro que sobra - desse dinheiro há parte que... há sempre coisas que têm de facto de ser feitas, independentemente do OP - o que sobra seria para o OP. Então com menos dinheiro, menos sobra. Porque estas são as constantes.»

Cit. 8c - José Fonseca, Técnico: «No fundo é assim que funciona o OP. Eu tenho uma série de problemas, mas só tenho dinheiro para resolver dois. No fundo, o que a pessoas estão a dizer é “Epá, de todos os problemas que tem, vamos resolver primeiro este.” São os que tem mais necessidade. Percebe? Mas que estão perfeitamente definidos que têm de ser feitos. Não tem a ver com planeamento nem com coisa nenhuma. Aquilo já existe e são correções ou manutenções... ou outra coisa qualquer.»

Cit.9 - José Falcão, LP do Bloco de Esquerda: «Porque eu já estive em Porto Alegre e, portanto, é um simulacro do OP. É bonito dizer-se que temos OP mas não temos. OP significa participação, mobilização, organização e propostas das pessoas. {Cit.2}. «E não o que a CM faz que é: convoca esta JF onde estão meia dúzia de gatos pingados e... onde se discute e aprovam uma merda qualquer, o arranjo daquilo, o arranjo disto, o arranjo daqueloutro. Não é OP. (...). (...) isto é um pró-forma (...).» «De facto, a mobilização, a participação, a discussão política, não tem nada a ver com o simulacro que é isto aqui.»

Cit.10 - PJF Ramada: «Não se reduz a um asfaltamento de uma rua, ou o lancil de um troço ou uma pintura dum muro da rua, que são questões perfeitamente importantes e decisivas para a segurança dos cidadãos tudo bem! {Cit3} Agora a grande intervenção dos cidadãos na definição das grandes linhas do orçamento municipal está por fazer, ou seja, quando a Câmara vai para este entre aspas OP o Orçamento está feito! O cidadão não interveio em nada; nas grandes linhas da definição.»

Cit.11- PJF Póvoa de Santo Adrião (PSA): «como disse há pouco, eu já reivindicava o reforço da iluminação, o asfaltamento das ruas e o tal estrangulamento. Passados duas a três semanas vem na imprensa que verbas estavam contempladas para cada freguesia e que tipo de obras. Então quais são as obras para a Póvoa? 100 mil euros para os semáforos [do estrangulamento] que era o que eu reivindicava. Estão lá. Este é o Fórum de 2008; Mais 30 e tal mil euros para o asfaltamento de uma Rua que é a R. Padre António Vieira; e por fim, 100 mil euros para o reforço da iluminação da Heróis de Chaimite.»

Cit.12- LA Encosta da Luz: «Não concordo muito que o OP seja para alcatroar uma rua. Porque a rua tem de ser alcatroada, toda a gente sabe. Defendo que seja sobre equipamentos e que façam um bocado a diferença.»

Cit.13- José Falcão, LP do BE: «A CM não fez mobilização das pessoas para a participação no OP. A Câmara não quer. Quer “fingir”.»

Cit.14- PJF Caneças: «Não houve muita vontade política de implementar esta medida [verba “razoável” e divulgação] que me parecia, à partida, razoável.»

Cit.15- Carlos Bodião, Vereador PSD: «Portanto nós temos uma visão diferente do OP do que tem por exemplo a Presidente de Câmara. (...). Dentro do PSD nós temos esta ideia de que não deve haver OP. Aqui em Odivelas. Porque veja, em Cascais o executivo é do PSD, maioritariamente, e eles têm OP.»

Cit.16- Técnico Coordenador GT OP: «P: Mas não foi feito nenhum diagnóstico especial para o OP? RV: Não, não, não. Isso aí é muito à frente. (...). Mal seria se aquilo que as pessoas identificassem nós Serviços não soubéssemos já isso. Mal seria!»

Cit.17- José Fonseca, Técnico: «Até porque nós tínhamos a perfeita noção das nossas lacunas. Conhecemos o território e... eventualmente a única coisa que se punha era a localização, se era aqui ou acolá. (...). Basicamente é isto que as pessoas pedem hoje em dia e estávamos à espera mais menos das obras que estavam a pedir»

Cit.18 - PJF PSA: «Há obras que estão a ser feitas hoje na Póvoa que foram reivindicadas por mim há seis anos atrás. E com grande espanto meu estão a ser feitas agora. E a mim fizeram *n* promessas.»

Cit.19 - PJF Caneças: «Não houve grandes vantagens porque as coisas que foram definidas para Caneças através do OP foram questões que a própria freguesia já tinha colocado à Câmara. (...).»

«Ah, a biblioteca pública. Foi uma discussão do OP mas já vinha sendo reclamada pela JF há alguns anos atrás. Portanto, é a concretização de realidades que já vinham sendo detetadas pela autarquia local.»

Cit.20 - Pres. CMO: «É óbvio que quando as pessoas elegem o executivo municipal e no seu presidente de Câmara votaram no seu programa que já tem ideias e ações desenhadas e, portanto, não devemos desviarmos da visão estratégica. Ou seja, não podemos pedir aos cidadãos que tenham essa visão estratégica mas podemos pedir-lhe para olharmos para as conjunturas e necessidades imediatas. E é nessas duas velocidades do estratégico e do conjuntural - que nos podemos encontrar.»

Cit.21- Técnico Departamento Obras Municipais: «Estamos a falar de pequenas coisas. (...) Uma coisa são obras que carecem de planeamento, estudo... não é por as pessoas pedirem. Isso obedece a outros critérios; (...). Aquilo que nós vamos tentar resolver no imediato são sempre aquelas pequenas obras: manutenções; (...). Obras de alguma dimensão. Não lhe consigo dizer onde é a fronteira. Mas percebe a diferença, não é?»

Cit.22: Vereador executivo do PSD: «digamos que o suporte de estabilidade para que possa haver um governo e não haja eleições a meio do mandato e quem paga são as populações. Portanto nós temos uma visão diferente do OP do que tem por exemplo a Presidente de Câmara. Ele é uma grande entusiasta do OP e nós como garante da estabilidade e eu como tenho o departamento de Ambiente e faço parte de uma equipa, participei de boa vontade no OP. Agora se me perguntar se eu acredito no OP, não acredito no OP. (...).»

«eu sou mais favorável a que já haja projetos elaborados pela Câmara e que esses projetos sejam colocados à consideração das pessoas. E porquê? Porque isto para mim tem mais credibilidade.»

Cit.23- PSD Vereador executivo: «Porque eu apesar de ser o Vereador do Ambiente não fiz nenhuma obra do OP. A Presidente de Câmara criou uma rubrica e atribuiu ao Departamento de Obras Municipais as obras do OP. Isto é política (...).»

«P: E se essa discussão sobre os modelos de OP teve lugar entre a equipa do executivo, isto é, entre os Vereadores ..? CB: Não.»

Cit.24 - Pres. CMO: «Sim, todos deputados municipais souberam da iniciativa. Os que quiseram participar, participaram, mas não houve assim muito envolvimento, porque... a CDU acha que devia ter eficácia vinculativa, porque acha que assim é só uma aparência de OP. Não prejudicaram mas também não se envolveram nem mobilizaram. O PS sim, desde o princípio que concordou. Participaram alguns deputados nas reuniões. O PSD... portanto não havia CDS quando fizemos o OP... foi alguma indiferença. Nem disseram bem nem disseram mal.. alguma neutralidade.»

Cit.25- LA Bº Vale do Forno: «P: A associação divulgou? FM: {Cit1} Sim, sim. Nós divulgámos e divulgou também a Câmara. E distribuámos aí os papéis pelas caixas... não foi dos menos participativos. Foi dos mais.» (...).

«P: Como teve conhecimento do OP? FM: Através da CM. A CM comunica-nos e depois mandou-nos os folhetos para aqui.»

Cit.26 - LA Casal do Rato: «Há uma informação que esta vai ser cedida. Mas depois não há mais nada. (...) quer dizer, não há uma informação à pessoa que se candidatou para saber como é que está o processo. Nós devíamos ter a informação do que se estava a passar e não tivemos informação nenhuma. E pedimos esclarecimentos e não houve (...).

«Porque o espaço era pequeno... e nesse tal da internet dizia lá as 12 máquinas à mesma e que ia ser cedido. “Então mas eram 9 e agora já são 12?” E ficámos naquela dúvida. Pedimos esclarecimentos mas morreu tudo. Não sei o que se passou.»

Cit.27- LA Bº Novo Sº Eloy: «Então não me querem receber? Porquê? Vai lá nas cartas que a Administração pede para reunir com a Câmara. Vai lá... o OP2010. Porque é que não recebem a gente? “Pá venham cá.” E digam assim “Epá, não há dinheiro. - Tudo bem. (...). Por isso é que fizeram um Orçamento e lhe deram 65 mil euros. É pouco? Epá não sei, não fui eu que o fiz. Alguém o fez na CM.»

Cit.28- LP e Vereador não-executivo PCP: «Em qualquer modelo, se alteram as condições e eu não posso executar, devem fazer as mesmas reuniões e informar porque é que eu não posso. Para ser sério. Ou então fazer um comunicado.»

Cit.29 - LP e Vereador não-executivo PCP: «... para mim a grande realidade é que o OP seja resultado de uma boa discussão no universo dos múltiplos interessados. Por exemplo, no seio dos professores algum dia foi discutido uma coisa destas? Não! No seio dos dirigentes associativos foi alguma vez discutido? Não. (...).»

«O OP para ser participativo devia ser assim: toda a despesa e todos os temas deviam ir a discussão. E não vão. Só vão alguns.»

«Acontece que na freguesia tal, o presidente da Junta defende e o mais que pode para lá, na outra Junta defender o mais que pode para lá... isto é tudo errado. Quer dizer, isto também deve ser contido mas deve estar contido noutras vertentes. E depois os clubes? Os clubes também puxam para o lado dele, o outro...»

Cit.30 - LP e Deputado Municipal do BE: «Aqui é uma coisa que vem de cima... Para haver OP é preciso começar a mobilizar as pessoas para que elas se discutam entre si. E não que discutam uma vez com a Câmara sobre o que querem feito. É participar com as pessoas e não com as estruturas. E esse debate não existe. (...). Significa mobilização das pessoas efetivamente. Bairro, a bairro; rua a rua; freguesia a freguesia. Não existe missões do OP; não existe missões de acompanhamento, não existe nada.»

Cit.31- ex-LP do BE e atual membro PS: «Tem de se fazer um Fórum local municipal (pode ser de várias formas), com empresas e cidadãos com um papel ativo e eu seja ouvido. E criar estratégias, políticas, informação e monitorização. O OP pode assim ser mais eficaz, pode transformar-se e “naturalizar-se”.»

Cit.32 - LA Casal do Rato: «O modelo em si não é muito explicativo em relação à cedência do... orçamento. (...). Não sei se há uma reunião de consenso sobre as candidaturas que são avaliadas e não se sabe se serão concedidas, não é?»

Cit.33 - Pres. CMO: «A cultura de cidadania e a participação é fundamental. Mas para a participação ser forte e sustentada tem de estar ancorada em conhecimentos mínimos da organização de um Estado: central, local, regional»

Cit.34 - Vereador PSD: «As pessoas não têm uma visão do concelho ou sequer da freguesia. Têm uma visão do seu bairro.»

Cit.35- LP CDS: «A voz do povo é costume dizer que tem sempre razão mas nem sempre... quem resolve emocionalmente não é... ou quem não está perante todo... ou com a visão sobre o problema do concelho inteiro, tem a melhor capacidade de decidir se prefere o jardim de infância ou um jardim ou um lar de 3ª idade ou uma camioneta para transporte de deficientes - porque esses são muito poucos e se calhar não têm um voto no OP - do que... o que é que é preferível. O OP eu acho que tem muitos "se". Efetivamente tem muitos "se". Aquele concelho tem muitas carências a todos os níveis. E quem está a decidir se quer um jardim à porta de casa não está a ter um panorama do concelho inteiro.»

Cit.36 - Pres. CMO: «temos 75 mil caixas postais; qualquer mailing é 10 mil a 15 mil euros, porque somos muitos (...) portanto a única hipótese que temos é mesmo via *facebook*, via redes sociais, via site da CM, fazer esse acompanhamento.»

Cit.37 - Vereador PSD: «Ele é uma grande entusiasta do OP e nós como garante da estabilidade e eu como tenho o departamento de Ambiente e faço parte de uma equipa, participei de boa vontade no OP. Agora se me perguntar se eu acredito no OP, não acredito no OP.»

Cit.38 - Coord. GT OP: «Um dos critérios de sucesso também para a adesão das pessoas e para abordagem participativa ser interessante e ter pés para andar no futuro é as pessoas verem que a sua participação teve efeito e verem a concretização da obra. Ou seja, depois íamos balançar as propostas que foram selecionadas com estes critérios com eventuais - e chamávamos o diretor das Obras para perceber "e isto? É exequível? Quanto é que isto custa?", porque nós tínhamos um valor de partida. Pronto, e depois fez-se então a seleção.»

Cit.39 - Coord. GT OP: «P: E foi fácil mobilizar e sensibilizar os Vereadores e mesmo os colegas da Câmara para isso? RV: Posso dizer que passou ao lado de muitos não é.. mas isso...»

Cit.40- Vereador CDU: «Eu também faço parte da Câmara e nunca me falam previamente "eu vou fazer um modelo para o OP". Eu sou Câmara, mas nunca me consultou como oposição. (...). A própria lei impõe que antes de apresentar o Orçamento Global sejam ouvidos os partidos.»

Cit.41- Coord. GT OP: «As AUGI identificaram problemas de determinada ordem; e nós efetivamente conseguimos - e houve pessoas a criticar isso "Ahh isso já estava previsto! Agora meter no OP....", é verdade - aquilo que estou a acabar de dizer é o seguinte: da ideia à concretização vai projeto, vai a seleção dos candidatos, vai a seleção do procedimento, vais os procedimentos que são procedimentos pesados que demoram meses e não sei quê... e ali conseguimos... é assim... tentámos muito bem casar as identificações das necessidades das pessoas com algo que já tivéssemos e em determinada situação aquilo casou muito bem. A rotunda - que eu lembro-me - da avenida principal de Odivelas, já tinha o projeto de há não sei quanto tempo, da Câmara, e que estava esquecido para lá. E as pessoas identificaram e sinalizaram aquilo, pegou-se no projeto e implementou-se.»

Cit.42 - Vereador CDU: «Por isso é que eu digo, nunca votámos contra o OP porque isso era um disparate. Somos contra ouvir as pessoas? Não. Agora, o modelo é que votámos contra.»
«Mas é melhor alguma coisa que nada. Eu privilegio sempre a participação da população na discussão daquilo que é do seu interesse, aliás nenhuma obra deveria ser feita sem uma discussão local.»

Cit.43- Coordenador GT OP: «Nós no primeiro OP ainda investimos alguma coisa em publicidade: nos jornais, no *site* da Câmara, aquilo mandava um *sms* para as pessoas; fizemos os *flyers* e entregámos nas casas das pessoas. E as pessoas metiam de lado.»

Cit.44- LP do BE: «Podem ser as associações, pode ser a Câmara. Mas não é o que a CM fez. A CM não fez mobilização das pessoas para a participação no OP. A Câmara não quer. Quer fingir.»

«Estou na CM, ponho um anúncio no jornal ou mando um comunicado para a imprensa a dizer que vai haver uma reunião no polivalente de Odivelas sobre o OP. Isso não tem sentido. (...). Portanto, isso dá origem a que cada... personalidade local se aproveite para fazer isto ou aquilo ou aqueloutro.»

Cit.45 - LP BE: «A tomada de posse da presidente teve 400 pessoas. Percebes? Porquê? 50 mil cartas e não sei quê, não sei que mais... Façam isso para a discussão do OP. Há meios. Há meios. As camionetas e os carros... (...). As pessoas aqui de Odivelas a irem a Évora, fazer festas. Camionetas. (...). Foi um Comício do Sócrates. (...). Façam isso para o OP. Facilitem a mobilidade das pessoas.»

Cit.46 - PJF Caneças: «Também não houve a divulgação da população para a participação nesta iniciativa. (...). Tinha que haver uma maior divulgação da população. Tinha de por a população a discutir mais.»

Cit.47 - LA Associação de Pais da Escola de Caneças: «Acompanhamos a informação na internet... mas depois foi uma coisa que se perdeu. Só muito mais tarde é que... quando vimos aquilo feito é que depreendemos. Mas se calhar não era o interesse. Só quando a obra foi feita é que soubemos. Os diretores da Escola nem sequer sabiam que aquilo tinha sido do OP, vindo dos pais. Pensaram que era uma intervenção normal da CMO.»

Cit.48 - LA Bº Santo Eloy: «Ainda hoje me perguntam “Então quando é que vem o alcatrão? Olha está ali na estrada!”¹²⁰ Até gozam com isto, não é? Eu ainda estou à espera que alguém me receba para explicar isto. Porquê? Porquê? É que nem a iluminação... é que assim o OP é uma palhaçada!»

Cit. 49 - LA do GC Desportivo Casal do Rato: «Em primeiro, conheço a hipótese de o equipamento já estar... pronto para se poder levantar para vir para a JF da Pontinha. Mas depois não havia dinheiro para a compra... depois houve ali um tempo em que não se percebeu bem se havia ou não havia. Entretanto a Associação de Moradores - porque nós temos uma ligação de associativismo dentro do bairro - a A.M. teve conhecimento dessa nossa candidatura e pressionou a CM para saber o que se tinha passado. Além disso nós já tínhamos feitos alguns emails para saber porque a razão ainda não tinha sido colocado os aparelhos mas nunca obtemos nenhuma resposta. Nem na JF nem na Câmara. Mas agora com a Associação há outra versão: em princípio era capaz de vir para cá... e tal... e andaram a tentar forçar... A outra versão é que o nosso espaço é pequeno para as máquinas que estamos a adquirir. (...)E então fizeram novamente um reforço a dizer que o local não era aquele mas sim junto ao Pavilhão em que havia uma área mais ampla e onde as pessoas se encontravam mais (...). E entretanto já há uma parte de compromisso da presidente da CM Odivelas a dizer que, sim senhora, vai ser colocado.»

Cit.50 - Técnico Departamento de Obras Municipais: «Menos reclamações, naturalmente. E mais... são mais acarinhadas a todos os níveis. Porque não são... não são obras que tenham contestação... ou conotação com isto ou com aquilo ou aqueloutro; são obras pacíficas porque foram as pessoas que as decidiram... e elas estão a vê-las concretizar no terreno. Pronto, depois podem é... o tipo de reclamação é diferente: é só porque “devia ter sido feito assim” ou “devia ter sido feito assado”, mas a obra em si não é contestada. É essa a grande lição que se tira, na minha opinião. (...)»

«e no OP também detetámos uma coisa: aquelas obras que não foram feitas, sistematicamente estão-nos a cair em cima: as pessoas a dizer “Então, mas estava no orçament...?!”; ou seja, estão atentas.»

Cit.51- Técnico Departamento de Obras Municipais: «O Orçamento normal é uma previsão do que se quer fazer e que se vai adiando. Aqui não. Há uma monitorização. (...)Fomos sempre reportando no site o evoluir das obras. Íamos fazendo um gráfico conforme a obra estava em adjudicação, em progressão... que é o *feedback* que tem de se dar às pessoas.»

¹²⁰ A principal quais tem a ver com o destino do asfaltamento. Os moradores esperavam que fosse para as ruas interiores do Bairro, mas o asfaltamento acabou por ser feito no troço da estrada principal que atravessa o limítrofe do bairro. Estrada por onde passa o grosso do tráfico e que liga várias localidades e freguesias.

Cit.52 - Técnico Departamento de Obras Municipais: «Mas em termos de Obra é exatamente o mesmo: os procedimentos são iguais, é tudo igual.»

Cit.53- Pres. CMO: «e portanto, a nossa quebra de receitas próprias conjugada com a quebra de receitas do Orçamento de Estado têm-nos colocado uma situação de grande dificuldade. E o que eu sempre disse foi: eu quero OP que sejam para cumprir. E a sua credibilidade tem a ver com o seu grau de execução. E enquanto não tivessem todas as obras do último OP concluídas eu não avançaria para um novo OP. E assim foi.»

Cit.54 - Técnico Departamento de Obras: «e no OP também detetámos uma coisa: aquelas obras que não foram feitas, sistematicamente estão-nos a cair em cima: as pessoas a dizer “Então, mas estava no orçament...?!”; ou seja, estão atentas.»

Cit.55- LA Vale do Forno: «Em todo o geral disto, é positivo. Houve pessoas que “Ah saiu no jornal [as obras que iam ser feitas]” e agora não vêm... e prontos, eu vejo-me um bocado atrapalhado para... gerir este bairro.»

Cit.56- LA Encosta da Luz: «Aliás, a nossa própria obra da Encosta da Luz não foi feita mas está sinalizada como obra necessária. A Presidente da CM já me disse “temos de ver se fazemos aquilo porque realmente passo lá e vejo as pessoas no meio da rua e é perigoso e não há necessidade disso”»

Cit.57- LA Vale do Forno: «Não. Vamos lá ver. Compreendi perfeitamente essa situação. Falo várias vezes com a presidente. Se for preciso eu ligo para a presidente agora e ela se calhar recebe-me daqui a bocado. Mas eu compreendo.»

Cit.58 - Coord. GT OP: «...tentei ter sempre a melhor preocupação (?) que era: aquilo é um OP da CM. Não é da freguesia. E eles até se sentiam muito mal porque não eram chamados nem ouvidos em determinadas matérias mas eles tiravam sempre dividendos, eles próprios, em termos de participação. Mais uns que outros. Colavam-se muito ao OP para eles próprios, porque eles estavam.[faz som de assobio] iam ser sujeitos a eleição.»

Cit.59- Pres. CMO: «... e depois fazemos questão de fazer a inauguração com o presidente da Junta». «...participaram nos Fóruns. Estiveram presentes cinco dos sete presidentes de Junta. (...). ...foram muito... apoiantes da iniciativa. Alguns gostariam que fosse com eficácia vinculativa, que tivesse uma maior fatia financeira alocada...»

Cit.60 - PJF Caneças: «Para mim é errado. O OP não deveria ser cortado. Quando se coloca uma verba, por pequena que seja, à disponibilidade da população deve ser respeitada. Mais que qualquer outra. É devido à população uma explicação e isso nunca foi feito. Eu creio que, aí, a CM também não trabalhou bem o OP.»

Cit.61- PJF Caneças: «As JF devem ser as primeiras a ser ganhas para este tipo de trabalho. Mas devem ser ganhas no sentido de também ajudar a discutir a verba a disponibilizar para o Orçamento e até para a freguesia. E depois, envolverem-se conjuntamente com a Câmara na divulgação e mobilização das pessoas para a sua discussão pública. (...). Porque a JF não foi convidada para participar. Devo recordar que foi no ano 2009, ano das eleições. E valores políticos aí se levantaram. Por isso também digo que o OP apareceu nesse ano como uma medida panfletária. (...). Nem a JF de freguesia foi convidada. Nós insurgimo-nos contra isso.»

Cit.62 - PJF Caneças: «Eu creio que se isso for assim bem divulgado, aqui ou além também motivando os eleitos de freguesia para ajudar nesta mobilização, porque também são parte interessada na coisa, então, eu creio que isto resulta.»

Cit.63 - PJF Ramada: «aquilo que este município tem feito e ao qual tem chamado OP é apenas uma ... resulta apenas de uma interpretação lateral do que é o verdadeiro significado de um OP».

Cit.64 - Pres. CMO: «...o próprio presidente de Junta é um bom elo de ligação... e de pressão!».

Cit.65 - LA Encosta da Luz (Vertente Sul): «Acho que o presidente da JF deve estar sempre envolvido. Até para pressionar depois na Câmara e tudo. Agora, penso que, para as escolhas penso que é uma palavra da população.»

Cit.66 - Pres. CMO: «apontava muitos caminhos nessa matéria. O PDM também tinha um Eixo da Governabilidade... onde se falava muito na necessidade de aprofundar os mecanismos de participação.»

«Digamos que se houve algum documento charneira para tudo isto situava-o nas Linhas Orientadoras do PDM e o próprio OP também foi uma chamada de atenção aos próprios técnicos. A partir daí tentámos melhorar a nossa ligação aos cidadãos com a criação do Gabinete de Apoio ao Cidadão.»

«Acho que OP também permitiu às pessoas ficarem mais despertas para tudo isto. E esse Eixo da Modernização está muito mesclado. Uma coisa vai puxando a outra. O próprio "Simplex" autárquico que nós também estamos a desenvolver, o projeto "A minha rua" onde as pessoas vão pedindo ou vão dizendo "tá isto estragado, tá aquilo estragado"»

Cit.67- Pres. CMO: «No fundo isso também acaba de nos servi como pequenos inquéritos de opinião. E isso foi alocado nas nossas diversas opções para a educação.»

Cit.68 - Coord. GT OP: «Portanto, é natural quando as propostas iam surgindo, e que eu internamente também ia reportando aos meus colegas da Câmara, dos departamentos todos, para eles saberem o que é que estava a ser identificado como necessidades. E mandava para todos os Vereadores e isso tudo. Fazia uma síntese dos pedidos ao lado do Orçamento.

Cit.69 - Coord. GT OP: «Quando passámos de um primeiro crivo a dizer 'não é proposta concreta' limpámos logo uma grande percentagem; depois, eu lembro-me, o 'que não era da competência da Câmara Municipal', aquilo que se fez, na altura foi fazer um ofício às entidades: "No âmbito do OP, as pessoas identificaram estas situações... não depende de nós mas vão lá...";»

Cit.70 - Coord. GT OP: «...porque aquilo foi sempre feito em esforço, não parámos um dia de trabalho para fazer aquela documentação.»

Cit.71- Técnico Departamento Obras Municipais: «Nós nas nossas propostas do Plano de Atividades – eu na minha área e cada um na sua área – temos em atenção aquilo que foi proposto. E nos orçamentos seguintes vamos tentar incluir. (...). as propostas de intervenção e investimento ao longo do ano são feitas com... em consonância com as Juntas de Freguesia que naturalmente auscultam os cidadãos, que andam lá a “chatear” à porta (chatear entre aspas) e connosco também temos *feedback*: as reclamações que nos chegam; o conhecimento do terreno; temos a nossa opinião do que é prioritário e do que não é; E dentro disto tentamos incluir também as do OP que não foram contempladas.»

Cit.72 - LA Bº Novo Sº Eloy.: «Eu já em 1980 e tal... 90, que eu já pedia sinais para esta rua. Nunca foram colocados e agora conseguimos dois sinais. (...). Ao fim de tantos anos colocaram dois sinais.»

Cit.73 - Técnico Dptm. Obras Municipais: «Agora, é evidente que houve objetivos que foram mais facilmente alcançáveis e outros que mais dificilmente se alcançariam. As pessoas, a grande maioria o que pediu foi... obras. Mas achei curioso isso. Não pediram... apoio à 3ª idade... epá achei estranho. Se fosse hoje, se calhar, já pediam outras coisas. Porque isto também depende dos contextos.»

Cit.74 - Pres. CMO: «às vezes há propostas que para a pessoa faz muito sentido, mas para nós não.. é de difícil execução... e depois vamos ficando aqui com muitos atritos e portanto a seleção que fazemos é uma seleção... pronto, se há muita gente a pedir a mesma coisa é por que de facto é uma coisa muito necessária. os serviços têm de ter essa margem de manobra pois só eles têm de lidar com o cronograma muito pesado.»

Cit.75 - Vereador PSD, Pelouro do Ambiente: «Em Odivelas houve situações destas... eu que participei na maior parte das sessões do OP vi lá muitos elementos da Assembleia Municipal dos partidos da Oposição, elementos das Associações de Pais que nós sabemos que têm conotação política com partidos que não são os partidos que estão na Câmara. Grupos de cidadãos independentes que concorreram às eleições locais e que não fazem parte do executivo municipal. etc., etc. E na maior parte das vezes estes Fóruns transformaram-se em não em Fóruns de ideias para que a CM implemente determinadas estruturas, mas em Fóruns de crítica relativamente ao trabalho que a Câmara tem estado a desenvolver.»

Cit.76 - LP do BE e membro da AM: «Estou na CM, ponho um anúncio no jornal ou mando um comunicado para a imprensa a dizer que vai haver uma reunião no polivalente de Odivelas sobre o OP. Isso não tem sentido. (...). Portanto, isso dá origem a que cada... personalidade local se aproveite para fazer isto ou aquilo ou aqueloutro.»

Cit.77a - Vereador CDU : «Por outro lado é anunciado publicamente. Não é dirigido a elementos participativos e representativos. E ainda por cima é que, nestas discussões, acabam por ser estimulados a irem elementos afetos a esta ou aquela vertente... esta ou aquela fação ou pressão política.»

Cit.77b - Vereador CDU: «Vê-se logo! Quando a gente vê, daquela força política, um, outro, outro, outro a defender uma coisa. E vejo depois os desgarrados sem organização. Aqueles que só pensam pela sua cabeça... e a dizer totalmente diferente, a malta apanha logo onde é que a população tinha o seu interesse e onde é que o poder quer que seja a resultante, percebeu? (...).»

Cit.77c - Vereador CDU: «Fui a algumas reuniões e se tivesse ali 40 pessoas era muito. Aonde há 20 mil, não é nada. Como é que pode? E logo nestas 50 tem pelo menos 40% que já são pessoas "orientadas". Já estão "orientadas". (...). Da primeira vez só. Fui a todos os sítios para ver como é que era. A partir dali vi que não valia a pena. A resultante era sempre aquilo que a presidente da Câmara queria. P: Mas era só do partido da presidente Câmara...? IF: Não! Não porque... você veja na CM está o PS, PSD e ainda o CDS. (...).Portanto quando eu digo CDS digo "sector [simpatizante]".»

Cit.78 - Coord. GT OP: «Ou seja, os agentes partidários iam para as sessões para ter protagonismo... dentro do partido. Só que em 30 pessoas se calhar só havia lá 3 não partidários, ou 4 ou 5. As pessoas iam lá ouvir eles falarem uns para os outros.»

«Eu ingénuo... estava lá a falar, não sei quê.... às vezes via lá uma jovem, toda satisfeita, trazer uns *powerpoints*, umas fotografias, a dizer mal do território e que se devia apostar em não sei quê... e depois passado pouco tempo vi-a associada a um partido político. E, portanto, há a canibalização dos partidos políticos destas sessões. (...) . Agora, certo é que, se calhar, a população não quer participar. A população está é em casa. (...). Por responsabilidade nossa porque não chegámos às pessoas... por responsabilidade das pessoas que não chegaram a nós. Para mim, a questão base máxima aí foi a falta de participação. Tivemos alguma participação, nos primeiros foi mais ou menos interessante mas ficou aquém daquilo que desejaríamos.»

«Eu acho que mesmo em termos políticos eles até agradecem que as pessoas não participem. Porque assim eles decidem. São poucos. É só, em termos partidários, é a gestão da própria gente partidária. Das fações dentro dos partidos políticos e tal. Às vezes o problema está dentro dos próprios partidos. Das guerras entre uns para a sucessão em termos de estrutura local. E portanto às vezes o problema é mesmo este. E às vezes esquecem-se do resto.»

Cit.79 - PJF Ramada: «Porque ao que sei vão lá as 4 ou 5 pessoas do costume, é que vão a roda de questões que são... não vou dizer que não importantes... mas que são menores.»

«Eu chamei-lhe ultrapassagens pela direita... quer dizer em relação a coisas que eram bem mais urgentes; e que se calhar tornariam a vida mais fácil a um maior número de cidadãos, aparecem ali 3 ou 4 pessoas que conseguem mobilizar a atenção para determinados aspetos percebe? Agora há ruas, há esgotos a céu aberto na Ramada, por exemplo.»

Cit.80 - PJF Póvoa de Santo Adrião: «E, de facto, alguém se levantou e entregou um dossier muito bem feito, com fotografias a cores, iluminação e tal, com pormenor a explicar aos técnicos da Câmara, assim, assim, assim, assim... “ah muito bem, sim senhor, muito bem e tal”. Bom, mas esse público eram pessoas de um determinado partido, estavam num grupo. Estavam lá todos. - Conheço-os todos.»

«Está a perceber? Mas já estava tudo articulado com a alguém da Câmara. Estava articulado! Porque as pessoas conheciam o que é que se pretendia, que tipo de reivindicação é que... nesse aspeto, o reforço da iluminação pública, e como são pessoas de bem e era um grupinho razoável que estão na política, como eu, e estão no seu partido. Aquelas pessoas que tinham interesse em ficar ali... por exemplo, a proposta e o trabalho vai ser feito... e de facto, esse dossier que foi entregue, foi o que foi contemplado. Foi tudo preparadinho, ali à... medida.»

Cit.81 - Vereador CDU sem Pelouro: «Quando no universo você tem cerca de 90% de "orientados", a resultante é um logro, certo? (...).Tudo o que eles diziam era orientado segundo a própria perspetiva da força política. Epá, eu deixei de ir.»

Cit.82 - Pres. CMO: «Em relação à participação das pessoas, esperava muito mais obviamente que esperava... esperava mais respostas aos questionários *online*.»

Cit.83 - Técnico Departamento de Obras Municipais: «O OP... posso dizer que não fugiu muito daquilo que eu estava à espera. Embora eu apesar de tudo pensasse que fosse mais participativo do que foi. (...).Tivemos bastantes propostas mas estava à espera de mais. Numa população com quase 150 mil pessoas, não foi mau.»

«A fase de crescimento.. a tendência seria crescer e daqui a uns anos, uns 5 ou 7 anos, as pessoas, se calhar, percebiam que valia a pena vir cá e pedir obras. Que se faziam e então... e a tendência seria, julgo eu, os valores do OP irem sendo aumentados.»

Cit.84 - Coordenador GT OP: «Para mim, a questão base máxima aí foi a falta de participação. Tivemos alguma participação, nos primeiros foi mais ou menos interessante mas ficou aquém daquilo que desejaríamos. Nós no primeiro OP ainda investimos alguma coisa em publicidade: nos jornais, no site da Câmara, aquilo mandava um *sms* para as pessoas; fizemos os *flyers* e entregámos nas casas das pessoas. E as pessoas metiam de lado.»

«fiquei um bocadinho dececionado com os resultados, mas... havia muitas das propostas que não identificavam uma questão em concreto.»

Cit.85 - Técnico do GT (relações públicas e comunicação): «P: *Quais as maiores dificuldades encontradas ao longo de todo o processo?* R: A falta de adesão por parte das pessoas.»

Cit.86- Pres. CMO: «Ou seja, quanto mais soubermos e explicarmos às pessoas mais fortes ficam em termos de participação.»

Cit.87- Pres. CMO: «...«explicar que a comunicação estratégica não é marketing político... não é fácil; e tendemos logo a fazer cortes nessas áreas e... às vezes acaba por não ser positivo pois as pessoas ficam sem informação nenhuma.»

Cit.88 - Coord. GT OP : «mesmo a nível do estrangeiro - eu acompanhei um ou outro OP - via projetos de OP que já tinham dois ou três anos de atraso de realização. Isso começa a deixar de ter interesse. Para isso entra no orçamento normal. O Orçamento normal é uma previsão do que se quer fazer e que se vai adiando. Aqui não. Há uma monitorização.»

Cit.89 - Pres. CMO: «Nós recolhemos mais de 400 ou 500 questionários a Escolas Secundarias que visava tentar perceber o grau de formação política, autárquica e de conhecimento do concelho, por parte dos jovens. Verificou-se um grande desconhecimento obre o concelho e daquilo que ele tem para oferecer. (...). Foi daí que decidi que era fundamental o OP Jovem porque para quem não está dentro do sistema uma simulação de uma reunião de Câmara ou de Assembleia Municipal, para perceber um pouco o funcionamento dos órgãos, as dificuldades que existem e a forma de os ir envolvendo. Por

isso é que eu acho que a vida autárquica e o exercício da vida política tem de ser sempre feito com o fio de terra.»

Cit.90 - Pres. CMO: «...muitas mulheres que escreviam a dizer que havia poucas salas de jardim-de-infância, que havia poucas escolas de primeiro ciclo, que havia poucos espaços verdes em Odivelas e portanto essas sugestões não foram par a almofada o OP.»

«No fundo isso também acaba de nos servi como pequenos inquéritos de opinião. E isso foi alocado nas nossas diversas opções para a educação. Se houve área que cresceu no concelho foi esta. (...). Se Odivelas deu um salto qualitativo foi claramente no espaço escolar e também nos espaços verdes. (...). Tudo foi e é aproveitado.»

Cit.91 - Técnico Departamento Obras Municipais: «Por exemplo, no ano a seguir percebi que houve pessoas que se juntaram para um mesmo objetivo e propuseram a mesma coisa. Percebe? Ou seja, criaram-se grupos para propor obra. Percebeu-se isso mais ou menos.»

Cit.92 - LA Bº Novo Sº Eloy: «Basicamente, quando nós fomos a essa reunião na JF levámos 2, 3 proprietários por cada rua, está a ver? Houve casos que foi um casal. Nós levámos pessoas de todas as ruas a essa reunião. Inclusive a Administração. Que por acaso também está representado -- *impercetível* 15:4 -- o que deu para aí umas 15 pessoas (à volta disso) que lá estivemos. Em 2009.»

Portanto cada um fala na sua rua. E depois será a Administração a falar no geral. (...). ...cada um apresentou... epá, nós arranjámos uma estratégia que foi “pá vocês só falam da vossa rua, não vão falar da minha.»

«E foi também a sinalização em transito. Isso já foi resolvido: já metera dois sinais. Tão simples quanto isso. Eu já em 1980 e tal... 90, que eu já pedia sinais para esta rua. Nunca foram colocados e agora conseguiram dois sinais. (...). Ao fim de tantos anos colocaram dois sinais. Eu ameacei que os punha lá e eles disseram que eu não podia. Que isso era com as entidades do trânsito da CM. “Então venham cá por vocês”. E foi assim que conseguimos que viessem pôr cá dois sinais!»

Cit.93 - LA Encosta da Luz: «Aliás entregámos a proposta com um esboço de projeto que foi feito pelo arquiteto que trabalha connosco no âmbito da recuperação do Bairro. (...). Apesar de nós termos também proposto - não digo à CM mas aos serviços municipalizados - nós próprios participarmos: seria uma verba tripartida, ou seja, OP + SMAS Loures + Administração do Bairro. Porque há uma parte da canalização da água do bairro, que é nesse espaço onde queríamos fazer a zona pedonal, que está no meio da estrada.»

Cit.94- LA Serra da Luz: «Mas o que é isso para executar 4 ou 5 obras... Tanto que, eu saiba, o O. P. foi esgotado todo quase em parques infantis.»

Cit.95- LA Bº Novo Sº Eloy: «Se há para um bairro devia haver para outros. Ou então por ordem do pedido, não é? O OP no ano a seguir foi decidido e o nosso ainda ficou para trás por ser o parque bio saudável. O outro não é. Era arruamentos, alcatroamentos, estradas e não sei quantos, quer dizer, eram outras coisas. Mas foi feito e o nosso ficou para trás.¹²¹»

Cit.96 - Pres. CMO: «E vêm todos deste eixo, de Cidadania, de rapidez, de celeridade, de auscultação, de resolução das coisas de forma mais simples, mais acessível.»

«E portanto, de certa maneira, essa preocupação com o atendimento das pessoas melhorou. E eu acho que o OP também ajudou as pessoas a perceber que tal como para uma empresa, um município também é cliente. Ou seja, o município só acredita em nós se for bem tratado e se for com qualidade.»

Cit.97 - Pres. CMO: «...e numa câmara desta dimensão, uma das coisas que mais me entristeceu foi verificar que a aproximação entre eleitos e eleitores era uma aproximação quase inexistente, e que em municípios de maior dimensão o contacto das pessoas com o espaço e com a obra e com os

¹²¹ Embora na informação oficial da CM que consta do site do OP o Parque Bio Saudável do Casal do Rato foi contemplado no OP 2010, e não 2009.

equipamentos, é um contacto muito distante onde às vezes por falhas de identidade, porque a maior parte das pessoas não são daqui, vieram do Alentejo, vieram da Beira, verifica-se aqui alguma quebra de identidade com o território. (...). Perceberem que o espaço público é delas, é para seu disfruto, foi objeto de investimento municipal, investimento esse também decorre de impostos, ou do Estado, ou impostos locais, e começamos a pensar um pouco, quais os mecanismos que poderíamos desenvolver para aperfeiçoar a democracia e a participação das pessoas, e pouco a pouco foi germinando a ideia de criarmos um mecanismo de consulta e de participação, que o OP poderia mesmo ser essa opção, e surge no fundo imbuído desse espírito, dessa necessidade de aproximar as pessoas, do seu espaço, do seu território, do seu concelho, da sua freguesia e sentirem que a obra A) ou B) ou C) ou o projeto A) ou B) ou C), foi da sua autoria.»

Cit.98 - Pres. CMO: «Acho que OP também permitiu às pessoas ficarem mais despertas para tudo isto. E esse Eixo da Modernização está muito mesclado. Uma coisa vai puxando a outra. O próprio "Simplex" autárquico que nós também estamos a desenvolver, o projeto "A minha rua" onde as pessoas vão pedindo ou vão dizendo "tá isto estragado, tá aquilo estragado". (...)»
«e mesmo o OP para as pessoas que trabalham nas obras municipais foi uma experiência muito interessante, pois tiveram que ir mais rápido... ver o resultado do seu trabalho... a ação e consequência, desenhar o projeto e depois concretizado. Isso é muito importante e motivador.»

Cit.99 - Pres. CMO: «A cultura do atendimento, ou a cultura do ouvir e do responder e do reagir, acabou por ser uma cultura que hoje é de *mainstreaming*, portanto, não é só de quem faz o atendimento, é de todos os departamentos: do ambiente, aos transportes, às obras municipais, à educação. Este eixo da Modernização tem sido muito importante para nós.»

Cit.100 - Pres. CMO: «E acho que o OP tem essa grande riqueza, de nos despertar para obras ou ações que já não tinham importância. e somos o local de proximidade. Não vejo melhores mecanismos que o OP para nos aproximar e para nos fazer desenhar ações, projetos e sonhos - houve muitos sonhos que foram cumpridos...»

Cit.101- PJF PSA: «As pessoas iam lá para reclamar “Eu na minha rua tenho buraco há seis meses, e o presidente da JF é um malandro que não trata o buraco da minha rua.” Não quer dizer que não possa reclamar, mas o objetivo não é esse.»

Cit. 102 - Técnico Departamento de Obras Municipais: «Se nós não formos lá, é difícil trazê-las. As pessoas têm de ver que isto de facto funciona. E só acreditamos quando verificamos que, de facto, as coisas estão a ser feitas. E que serve para alguma coisa.»

Cit.103- LA Assoc. EMAUS: «Não sei como é que se faz sem por de parte os “grupinhos”. Não acredito que pessoas da CMO decidam com independência. Se houvesse uma Comissão de Associações da Sociedade Civil, assim acreditava. (...)»

Cit.104- LA Bº Casal Novo, Canêças: «A participação é dos políticos à mesma e não da população.»

Cit.105 - LA Bº Serra da Luz: «Logicamente, vamos pedir exatamente de acordo com a palestra que a Presidente portanto, nessa altura usa nesse OP E foi assim, eu delinee, mostrei interesse de que houvesse um parque infantil, esse parque infantil, nós, portanto, a comissão comprou o espaço onde o parque infantil está, que são 2 lotes. Depois, ao irmos, portanto, negociar esses lotes, o proprietário ofereceu, ofereceu os próprios lotes depois de ser um espaço público, ele mesmo ofereceu, ofereceu, portanto, esse terreno foi oferecido por um proprietário à comissão e à Câmara, neste caso, e a obra, portanto, foi, está executada.»

Cit.106 - LA Encosta da Luz: «Não fomos contemplados mas reconheço que o que foi contemplado na Vertente Sul era mais importante. O jardim infantil fazia muita falta na Serra da Luz que é uma zona bastante mais degradada até que a nossa aqui para este lado. E as crianças dali não tinham rigorosamente nada para se divertir.»

Cit.107 - Pres. CMO: «Começa haver um reequilíbrio... pois é um município com muita pressão urbanística, com prédios e prédios... dizia-se que era "Odivelas de betão". E portanto o equilíbrio começou a surgir e em todas as freguesias existem novos espaços verdes.»

Cit.108 - LA Bº Encosta da Luz: «Aqui não tem valor, a casa não existe, em termos de registos conservatórios, não existe, existe um terreno para semear batatas e eu semeiei lá tijolos.»

Cit.109 - LA Serra da Luz: «a ação que eles fizeram funcionou a 60%. Não funcionou a 100%. Sendo um Parque Infantil não puseram lá água. Puseram um bebedouro, mas não ligaram as águas. Puseram lá plantas, puseram lá o sistema de rega automática, os putos arrancaram aquilo tudo, nunca funcionou. O parque infantil que não tem eletricidade, à noite, serve para coisas menos próprias. Portanto, ou seja, a intenção é boa, de facto que é, agora a execução da obra em si, o município não, pelo menos na parte que eu conheço, porque já manifestei várias vezes à Sr.^a Presidente e a quem de direito, eu tenho-me manifestado, já manifestei que mais valia não terem feito, ficaram mal nessa fotografia. O OP, em si, da maneira como ele está delineado, acho que faz todo o sentido. Da maneira como foi executado, não faz sentido, não faz.»

Cit.110 - LA Bº Serra da Luz: «A Câmara ainda não fez absolutamente nada. O Parque Infantil tá assente em cima de dois lotes que foram oferecidos e quem está a pagar INT (?) desses lotes é a comissão, porque os lotes ainda pagam contribuição, porque ainda não foram decretados, portanto, espaço público. (...). *Tamos* a pagar um imposto, um imposto que não devíamos pagar, porque aquilo é um espaço público, não devíamos pagar, e como não fizemos a escritura a favor do Município que está isenta, está isenta de todos os impostos, o que é que acontece: a Junta não pode.....(limpar)? o parque infantil porque é um parque privado, a Câmara não pode entregar o parque à Junta porque é privado. Portanto, é assim: o OP funciona, só que eu acho que os nossos políticos, e quem manda, e quem está à frente dessas diretrizes todas, nunca devia executar nenhuma ação, em cima de qualquer coisa que seja, que depois nos criem estes problemas. Porque nós não tínhamos problemas e agora temos um problema. Depois é em assembleias gerais, nós somos aqui 700 proprietários, e assembleias de 500 e 600 proprietários dizem, eu sou o presidente, dizem: Sr.º Isidro, como é que é possível estar a pagar contribuição de um espaço público?»

Cit.111- Técnico Dptmº Obras Municipais: «Talvez ao nível da Educação houve em alguns sítios alguns pedidos de mais salas de jardim-de-infância. E isso foi implementado, isso a Câmara fez.»

Cit.112- Vereador PSD: «Portanto, a melhor coisa é fazer tudo, porque se fazemos uma obra e não dialogamos com as pessoas, não temos a sensibilidade de, muitas vezes, afrontar os técnicos. Porque os projetos, a maior parte das vezes, não são feitos por mim. São feitos por um conjunto de técnicos que dizem "olha fica aqui bem um talude para estabilizar... a luz tem de ter estas características..."»

ANEXO 6

Quadro 4 – Presenças nos Fóruns do OP2009

	Nº participantes	Assistência “político-partidária”	Presidente de JF	Propostas	Outras
Famões (Escola)	+/- 20	6	Sim. reclamou maior atribuição de verbas por ter 90% do território em áreas AUGI	Parque escolar; parque infantil; reparação/reasfaltar; limpezas; manutenções; espaços verdes; sinalética; Centro de Saúde; Polidesportivo;	O PSD apresentou ainda uma Declaração Política sobre o orçamento Participativo onde lamentam que as Bancadas da AF de Famões não tenham sido convidados e que tenha havido pouca divulgação para o Fórum de Discussão realizado na freguesia.
Odivelas (Ginásio de Escola)	+/- 150 ou 71 (total) e +/- 30 (sem técnicos)	4	Ninguém da freguesia	Centro de Saúde; estacionamento; mercado; Escola	Comissão Fabriqueira da Igreja da Nazaré, quer uma ajuda para a construção do lugar de culto;
Olival Basto	53 (sem técnicos e políticos)		Sim. Fez propostas (Centro de Saúde; Cresce; Jardim dos Aromas; e que o PDM liberte terrenos para o urbanismo)	Trânsito e asfaltamento;	
Pontinha (Auditório)	+/- 40	7	Sim. JF aprovou por unanimidade um voto de saudação à CM pela iniciativa do OP	Espaços verdes; saneamento básico; Pq. Escolar; iluminação; zona ribeirinha;	Carlos Afonso da Comissão de Moradores do Bº Casalinho da Azenha (Já legalizado)
Ramada	14 (sem funcionários e políticos)				
Caneças	24	7	Não		

Fontes secundárias: jornal *Nova Odivelas* - <http://www.novaodivelas.pt/pdf/267.pdf>; <http://www.novaodivelas.pt/pdf/268.pdf>; <http://www.novaodivelas.pt/pdf/269.pdf>;

SÍNTESE CURRICULAR

1. Identificação

Nome: Pedro David Gomes
Data de Nascimento: 22 de maio de 1980
Nacionalidade: Portuguesa
B.I. nº : 11700551
Telefone: 351 966707732
e-mail: pedroddg@gmail.com

2. Habilitações

2.1 Académicas

(2012) Mestrado em Sociologia e Planeamento- 2º ano – (em fase de apresentação da dissertação final) – Universidade Técnica de Lisboa, ISCTE
(2007) Pós-Graduação em Gestão de Recursos Humanos e de Benefícios Sociais - Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Instituto para o Desenvolvimento e Estudos Económicos, Financeiros e Empresariais - IDEFE;
(2004) Licenciatura em Sociologia (pré-Bolonha), (14 valores) – Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; Paris VII, Université Denis-Diderot (3º ano da licenciatura).

2.2. Profissionais

Curso de Iniciação aos SIG com Quantum GIS – Faunalia, 17-19 Março 2011;

Curso de Formação “Concepção, Gestão e Avaliação de Orçamentos Participativos (30 horas) – Centro de Estudos da Universidade de Coimbra (CES), Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) e Associação in Loco;

Estágio profissional, de nível 5, na área funcional de gestão de formação, desenvolvimento de atividades e projetos de inovação organizacional, pesquisa e análise de dados (12 meses) – Ministério da Justiça, Direção Geral dos Serviços Prisionais, Centro de Estudos e Formação Penitenciária;

Curso de Administração Pública Eletrónica, Gestão por objetivos e Gestão de Projetos, Gestão Orçamental e Financeira, Quadro organizativo-legal da Função Pública (60 horas) – INA, Instituto Nacional de Administração, Curso de

Formação para Jovens estagiários (Forjov).

3. Experiência Profissional

Investigação Científica – História da Emigração Portuguesa para França, Bolseiro de Investigação no âmbito do Projeto: “Além do fracasso e do maquiavelismo: a emigração irregular portuguesa para França, 1957-1974” , (de 1 Julho 2010 a 30 Junho 2012, Universidade Nova de Lisboa ,FCSH, Instituto de História Contemporânea – Coordenador Científico, Prof. Doutor Victor Pereira;

Investigação Científica – Sociologia do Trabalho – Bolseiro de Investigação no Projeto Internacional “*Domestic Work and domestic workers: interdisciplinary and compared perspectives*”, (de 30 Março 2009 a 31 de Maio de 2010), Lisboa, DINÂMIA – Centro de Estudos Sobre a Mudança Socio-económica (ISCTE);

Sociólogo [membro do Grupo de Inovação do PGISP – Projecto Gerir para Inovar nos Serviços Prisionais, Programa EQUAL, 2006-2008] / Gestor de Formação, Maio de 2006 a Dezembro de 2007, Ministério da Justiça, Direção-Geral dos Serviços Prisionais, Centro de Estudos e Formação Penitenciária;

4. Publicações

Frederico ÁGOAS e Pedro David GOMES (2011), “*Contributos para uma genealogia do estádio de futebol em Portugal: arquitectura, Estado e cultura de massas*” – em DOMINGOS, N., e, NEVES, J. (Coord.), «Uma História do Desporto em Portugal - Corpo Espaços e Media», volume I, Editora Quidnovi. Publicação em 3 volumes sobre desporto em Portugal, no âmbito das Comemorações do Centenário da República;

Pedro David GOMES (2011), “*O andebol português – história e itinerários*” – em DOMINGOS, N., e, NEVES, J. (Coord.), «Uma História do Desporto em Portugal: Classe, Associativismo e Estado”, volume III, Editora Quidnovi. Publicação em 3 volumes sobre desporto em Portugal, no âmbito das Comemorações do Centenário da República;

Vanessa de la BLÉTIÈRE e Pedro David GOMES (2011), “*Trabalho Doméstico: singularidades de uma actividade precária*”, em José Nuno MATOS, Nuno DOMINGOS e Rahul KUMAR (Org.) ,«*PRECÁRIOS EM PORTUGAL – entre a fábrica e o “call center”*», Edições 70 (Setembro 2011).

Versão pré-publicada no jornal *Le Monde Diplomatique* – edição portuguesa, nº 34-Agosto 2009;

GOMES, Pedro, (2009), “O trabalho doméstico e as organizações de apoio – estudo comparativo sobre os sindicatos e associações de apoio ao trabalho doméstico e à luta pela sua visibilidade e reconhecimento social.”, Working-Paper DINÂMIA/CET – ISCTE;

Co-autor da estrutura conceptual da publicação “O Meu Guia Para a Liberdade”, *Guia para a liberdade* Produto PGIPS/EQUAL, edição da DGSP do Ministério da Justiça (2009), GOMES, Pedro, “Desistência da prática do crime”;
GOMES, Pedro, RESENDE, Cláudia e VALE, Igor do, “A importância do Auto-conceito quando aplicado à intervenção prisional”.

5. Apresentações em Conferências e Colaboração noutros Projetos Científicos

Participação no Workshop *Domestic work and domestic workers: interdisciplinary and comparative perspectives*. Apresentação do trabalho “Domestic work in Portugal, India and Brazil - First Results”, 15 e 16 Abril 2010, no International Institute for the Sociology of Law, Oñati (País Basco), Espanha.

Membro (informal) do Projeto “O Orçamento Participativo como instrumento inovador para reinventar as autarquias em Portugal e Cabo Verde? Uma análise crítica da performance e dos *transfers*”, CES Coimbra / ISCTE.

6. Formação Complementar

Curso de Espanhol -Instituto Cervantes Lisboa. Duração: 60 Horas - de 03/04/2005 a 28/06/2006;

Curso de Mandarim nível I e II – ISCTE, Lisboa. Duração: 60 Horas - de Dez. 2005 a Fev. 2006 e de Março a Junho de 2006.

Curso de Cinema e Vídeo Documental da Associação POET (Projecto de Observação do Estuário do Tejo – Centro de Estudos e Imagem). Duração: 148 Horas.

Workshop de “Introdução às Técnicas de Micro e Macro Fotografia em Cinema e Vídeo Científico”, organizado pelo Centro Cultural Malaposta (Olivais Basto);

Curso de iniciação à fotografia, pela Associação de Estudantes da F.C.S.H. da U.N.L., 1998-1999.

7. Outras Atividades Profissionais

Estágio profissional na área da gestão de projetos no domínio da promoção de saúde. ACACCI – Associação Capixaba Contra o Cancro Infantil, ONG, Brasil
Vitória/ES, Maio a Setembro de 2008;

Interface / Relações Públicas

Aeroporto Internacional de Lisboa, Clube Tap Air Portugal – Edifício 27, Março de 2005 a Janeiro 2006;

Entrevistador em regime *part-time*, Questionário às Elites Políticas e da Comunicação Social, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, de Fevereiro a Maio de 2009.

