



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Participação na vida pública do exercício da cidadania clássica à ativa:  
Alcances e Limites do Orçamento Participativo

Tiago André da Silva Barata

Trabalho de Projeto submetida como requisito para a obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador

Dr. João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista)  
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

outubro 2014



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Participação na vida pública do exercício da cidadania clássica à ativa:  
Alcances e Limites do Orçamento Participativo

Tiago André da Silva Barata

Trabalho de Projeto submetida como requisito para a obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador

Dr. João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista)

ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

outubro 2014

## NOTA DE AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho de projeto contou com importantes apoios e incentivos, sem os quais não se teria tornado realidade e aos quais estarei sempre grato.

O meu primeiro e principal agradecimento vai para os meus pais pelo apoio que me deram cada um à sua maneira, a quem devo todas as minhas conquistas académicas, pela educação que me proporcionaram, pelos valores que me transmitiram e pelo apoio incondicional que me deram na minha vida académica, proporcionando-me sempre as condições ideais para alcançar o sucesso na minha Licenciatura e no meu Mestrado. A vós o meu muito OBRIGADO.

Quero agradecer também à minha irmã mas principalmente inculcá-lhe a vontade e a força para também fazer um mestrado e quem sabe um doutoramento.

Quero deixar bem expresso o meu grande agradecimento ao Professor Doutor João Salis Gomes, pelo seus conselhos e pela sua orientação, mas principalmente pelo apoio que me deu para este tema, e pela disponibilidade e colaboração que teve para comigo, pela paciência e acompanhamento e incentivo continuados, bem como pela sua amizade.

Quero deixar aqui também uma nota de agradecimento pelo ensinamento e pelas propostas de melhoria ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, salientando quatro pessoas, Dra. Tânia Galeão, pela ajuda e apoio que me deu, à Dra. Lígia Belisário pelo apoio incondicional e à pessoa com quem trabalho diretamente, ao Vereador e amigo Eng.º Alberto Reis Pereira, que sempre me apoiou e se revelou extremamente compreensivo para todos os momentos necessários à continuidade deste trabalho de projeto. Ao Sr. Presidente da Câmara Municipal das Caldas da Rainha e amigo Dr. Fernando Manuel Tinta Ferreira que se disponibilizou desde o primeiro dia para abrir todas as portas da Câmara Municipal, podendo assim ter acesso total aos documentos do OP.

## **RESUMO**

As atuais formas de exercício da cidadania exigem cada vez mais de quem governa e da Administração Pública, que têm de gerir bens escassos, de acordo com critérios exigentes e que coloquem em primeiro lugar o interesse dos cidadãos. Considerando a evolução do Estado e da Administração Pública até aos dias de hoje, é essencial no âmbito da cidadania aproximar o cidadão das políticas públicas, melhorar a comunicação, apresentar resultados e consolidar a relação de confiança entre as partes.

Neste âmbito, destaca-se o Orçamento Participativo como mecanismo privilegiado de exercício de participação do cidadão na vida pública, porque sendo um mecanismo ligado ao poder local, revela-se mais próximo e interessante para os cidadãos, pelo que será sempre importante encontrar formas de o melhorar e potencializar. Com efeito, pretende-se com este trabalho apresentar algumas propostas de melhoria que permitam aproximar os cidadãos do município de Caldas da Rainha ao poder local, envolvendo-os ativamente e diretamente em algumas decisões políticas.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Estado

Administração Pública

Modernização

Cidadania

Orçamento Participativo

## **ABSTRACT**

Current forms of citizenship are increasingly demanding for political leaders and Public Administration, who have to manage scarce goods through rigorous criteria in which public interest come first. Hitherto, considering state or public administration development it is essential for citizenship to bring citizens closer to public policies, improve communication, show results and deliver and strengthen a trustworthy relationship between both parties.

In such context, Participatory Budget is highlighted, as a privileged mechanism of citizen participation in public life, because as a mechanism connected to local government; it proves to be interesting and closest to citizens and, is always important to find ways of improving and enhancing it. Therefore, this essay aims to present some proposals to enhance Caldas da Rainha citizens' proximity to local government through an active and direct action upon some policy decisions.

## **KEYWORDS**

State

Public Administration

Modernization

Citizenship

Participatory Budget

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
CAPITULO I: A Cidadania e a Modernização da Administração Pública .....	4
1.1.    Crescimento do Estado e a Administração .....	4
1.2.    Evolução do Estado e Administração Pública.....	6
1.3.    Modelos de Gestão .....	10
1.3.1.    A organização profissional Weberiana.....	11
1.3.2.    New Public Management .....	13
1.3.3.    New Public Service .....	16
1.4.    Conceito de Cidadania.....	18
1.5.    Aproximação da Administração Pública ao Cidadão .....	19
1.6.    Participação dos cidadãos na vida pública .....	21
1.7.    Direitos dos Cidadãos e deveres da Administração Pública.....	25
1.8.    A Cidadania e a Responsabilidade: A <i>Accountability</i> .....	26
1.9.    Definição de Orçamento Participativo .....	29
1.10.    Experiências de Orçamento Participativo.....	31
CAPITULO II: Orçamento Participativo Como Nova Experiência Democrática.....	34
2.1.    A evolução do Orçamento Participativo no Mundo .....	34
2.2.    A diversidade e os Impactos sociais dos Orçamentos Participativos .....	35
2.3.    Condições para a implementação e consolidação de Experiências de OP .....	37
2.4.    Potencialidades e Limites do OP .....	41
2.5.    Orçamento Participativo para Crianças e Jovens .....	43
CAPITULO III: Proposta de Orçamento Participativo no Município das Caldas da Rainha .....	47
3.1.    A caracterização do OP das Caldas da Rainha.....	47
3.2.    Normas de Participação do Orçamento Participativo.....	50
3.3.    Breve Apresentação das propostas de melhoria .....	53
3.4.    O Incentivo da Participação no Orçamento Participativo .....	55
3.4.1.    O Aumento da Divulgação .....	55
3.4.2.    O Alargamento do período de Participação.....	56
3.4.3.    O Apoio à Participação por Internet.....	57

3.4.4. Lançamento de um <i>site</i> mais intuitivo e participativo a nível dos projetos e do Orçamento Participativo .....	58
3.4.5. A Promoção da Participação das Associações e Coletividades.....	58
3.5. Proposta de um novo ciclo para o Orçamento Participativo das Caldas da Rainha .....	59
3.6. A Melhoria dos Serviços da Câmara Municipal das Caldas da Rainha .....	60
3.7. O alargamento da componente orçamental do Orçamento Participativo .....	60
3.7.1. A Inclusão de uma Parcela para Despesas de Funcionamento .....	60
3.7.2. O Aumento da Parcela do Orçamento Participativo.....	61
3.8. A criação do Orçamento Participativo Criança e Jovem.....	61
3.9. A Prestação de Contas aos Cidadãos.....	66
CONCLUSÃO .....	69
BIBLIOGRAFIA.....	72

## **Índice De Quadros**

Quadro 1.1. Principais perspetivas teóricas de reforma da administração pública.....	17
Quadro 1.2. Diferenças entre clientes e cidadãos ao nível dos direitos e deveres.....	23
Quadro 3.1. Proposta de melhoria para o processo de Orçamento Participativo.....	54

## **Índice De Figuras**

Figura 1.1. Formas tradicionais de Participação e Orçamento Participativo .....	31
Figura 3.1. Ciclo do Orçamento Participativo das Caldas da Rainha.....	49
Figura 3.2. Proposta de Orçamento Participativo para as Caldas da Rainha.....	59
Figura 3.3. Proposta de Orçamento Participativo Criança e Jovens.....	62

## **Glossário de Siglas**

OP	Orçamento Participativo
OPCJ	Orçamento Participativo Criança Jovem
CMCR	Câmara Municipal das Caldas da Rainha

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui um trabalho de projeto em Administração Pública, intitulado *A Participação na vida pública do exercício da cidadania clássica à ativa: Alcances e Limites do Orçamento Participativo*. Este trabalho pode ser um modo de contribuir para a aproximação das instituições aos cidadãos, em especial do Poder Local aos cidadãos e em particular da Câmara Municipal das Caldas da Rainha (CMCR) aos seus munícipes. O cidadão é hoje a “razão de ser” da Administração Pública, e é o cidadão que a Administração deve servir com eficiência, eficácia, qualidade, economia e também prestar-lhe contas. Em democracia é o cidadão que detém o poder da legitimação da classe política, responsável pela gestão do erário público.

Esta investigação tem como objetivo: estudar o crescimento e a evolução do Estado e da Administração Pública ao longo dos anos; analisar os diversos modelos de gestão pública; apontar as formas para diminuir o afastamento entre o poder político, a Administração Pública e os cidadãos, e aumentar a participação do cidadão na administração e no poder político em especial no Município das Caldas da Rainha. O foco da análise centra-se nos mecanismos de participação existentes na Autarquia das Caldas da Rainha, sobretudo na aplicação do Orçamento Participativo enquanto instrumento de participação, apresentando propostas de melhoramento para este mecanismo.

Sendo o Estado um conjunto de aparelhos, instrumentos e instituições que devem estruturar as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, bem como as relações de poder dentro da própria sociedade política, para manter a sociedade a funcionar, o Estado vai estando sujeito a alterações conforme as necessidades desta mesmas sociedades. De facto, ao longo dos tempos, o Estado cresceu fruto de um conjunto de factores, tais como o aumento da despesa pública, ou a complexidade social e constitucional no desenvolvimento das sociedades. Neste âmbito, também a administração pública como uma organização dos serviços centrais do Estado (Amaral, 1998) apresenta-se em constante mudança, adaptando-se à complexidade da sociedade.

Assim, em meados do século XX, a independência do serviço público passava a ser objeto de proteção, ganhando estatuto com o Estado-providência que permitiu à administração pública um verdadeiro envolvimento nos assuntos sociais e financeiros dos cidadãos, nomeadamente com as primeiras medidas de cariz social. Pese embora o seu fracasso décadas depois, reportado à difícil sustentabilidade do sistema agravada numa época de crise, o Estado-

Providência gerou os seus próprios problemas, ao contribuir para melhorar as condições de vida e a esperança média de vida uma vez que a crescente taxa de desemprego e de inflação que se veio a sentir na época veio agravar a crise. Sendo o aumento da despesa pública, outra medida de agravamento (Majone, 1997).

Como resposta ao fracasso do Estado-providência surgiria uma Nova Gestão Pública (Mozzicafreddo, 2001), de tipo empresarial que, apesar de tencionar servir melhor o cidadão, acabaria por não o concretizar, dando lugar a uma nova alternativa: a *New Public Service*, cujos serviços são orientados para o cidadão e para a sua participação ativa. Assim, considerando que a Administração Pública atual se define pela abertura à cidadania, baseada em princípios democráticos e no diálogo com o cidadão, revela-se fundamental melhorar a comunicação (Gomes, 2001), nomeadamente através das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação. Sendo ainda essencial a construção de mecanismos de avaliação e consequente responsabilização, destacando-se a necessidade de prestar contas e avaliar os resultados das políticas públicas (Mozzicafreddo, 2001b).

Neste contexto, tornam-se fundamentais os mecanismos formais que possibilitam e fomentam de forma permanente o exercício da cidadania, nomeadamente no dever de participação na vida pública, como é o caso do Orçamento Participativo (OP), cujo modelo permite a partilha do poder político mediante uma rede de instituições democrática orientadas para obter decisões por deliberação, consenso e compromisso (Santos, 2002). Conquanto, o Orçamento Participativo apresenta-se como uma forma de criar um compromisso com os cidadãos na definição de prioridades de investimento do poder local, equilibrando os poderes de eleitores e eleitos por via de um espaço de comunicação que integre o conhecimento técnico com as necessidades sentidas pela população, e que pode ainda ser aplicado a crianças e jovens como projeto pedagógico (Matos, 2007), permitindo o despertar do interesse e a aproximação dos mesmos para a participação na vida pública. O poder local é o espaço de ação mais próximo dos cidadãos sendo que aqui a sua mobilização para a participação tem mais potencial.

O presente trabalho de projeto intenta, assim, contribuir para reforçar essa participação, apresentando propostas que possam viabilizar de forma mais efetiva a interação entre os cidadãos e o seu poder local, estudando-se para o caso a CMCR e o seu orçamento participativo. O primeiro capítulo apresenta uma abordagem teórica à Modernização do Estado e da Administração Pública, ressaltando-se o crescimento e evolução ao longo dos tempos, bem como os diferentes Modelos de Gestão. Ainda neste capítulo é feita uma abordagem ao conceito de cidadania e às suas implicações práticas, tais como a participação

dos cidadãos na vida pública local através do OP. O segundo capítulo é dedicado ao OP, enquadrando-o histórica e geograficamente, e dando ênfase às suas potencialidades e limites. Procurou-se dar uma breve panorâmica relativamente à implementação do OP enquanto instrumento de participação, que contribui para a construção de uma cidadania mais ativa nos níveis locais. O terceiro capítulo apresenta de forma clara e aprofundada o orçamento participativo no Município de Caldas da Rainha, integrando, após uma análise do mesmo, a apresentação de um conjunto de propostas de melhoria na expectativa de que este trabalho constitua um sério contributo para aproximar a CMCR aos seus munícipes e fomentar a maior participação dos cidadãos ao nível das políticas públicas do Município.

## **CAPITULO I: A Cidadania e a Modernização da Administração Pública**

O presente capítulo procura apresentar uma abordagem teórica à modernização do Estado e da Administração Pública, tendo em consideração que ambos vêm a sofrer alterações ao longo dos tempos, ajustando-se às necessidades da sociedade mais desenvolvida.

De facto, a evolução da Administração Pública está associada à evolução do Estado, e depois de uma contextualização ao longo dos tempos, e da noção de que a evolução e crescimento se conciliam com a necessidade de dar resposta a crises financeiras e ao insucesso do Estado, torna-se essencial abordar modelos de gestão pública que significam, simultaneamente, tipos de Estado, tais como a organização profissional Weberiana, o *New Public Management* e o *New Public Service*.

Também como se torna essencial apresentar o conceito de cidadania ao longo dos tempos, sendo que, emergida dos Estados-nação ocidentais, a cidadania, como um conjunto de direitos e responsabilidades entre o Estado e os cidadãos, está intimamente ligada ao desenvolvimento da sociedade civil e urbana. Assim, a administração pública traduz-se cada vez mais numa administração ao serviço do cidadão, que deve promover a participação destes para melhor servir, sendo por isso explanados os seguintes aspectos: a aproximação da administração pública ao cidadão; a participação dos cidadãos na vida pública, destacando-se a importância da comunicação e o uso das TIC; os direitos dos cidadãos e deveres da administração pública, de acordo sobretudo com o Código do Procedimento Administrativo; e relação entre cidadania e responsabilidade, numa boa prática de prestação de contas.

### **1.1. Crescimento do Estado e a Administração**

O Estado é um conjunto de aparelhos, instrumentos e instituições que têm a função de manter a sociedade a funcionar para isso tem que, não só estruturar as relações entre a sociedade civil e a autoridade política mas estruturar também as relações de poder dentro da sociedade política (Mozzicafreddo, 2000). “O Estado como o interesse público variam no tempo e no espaço, ou seja, o processo de mudança efetua-se, a médio ou longo prazo, conforme os tempos, os parceiros e as contingências” (Mozzicafreddo, 2010a: 77).

O Estado vai-se alterando conforme as necessidades, assim é possível identificar fatores que influenciam o crescimento do Estado e as mudanças que sofre ao longo do tempo. O aumento da despesa pública resultante das políticas públicas é importante para o

crescimento do Estado e para o desenvolvimento da sociedade. Com base nas políticas sociais (segurança social, subsídios de acidente de trabalho), e ainda com as alianças feitas pelo Estado com os sectores políticos da oposição, assegurou-se a estabilidade do Estado. O Estado passou à intervenção direta após a segunda guerra mundial e até finais do século XX, e mais tarde às formas de regulação indireta relativamente às funções desenvolvidas no contexto das sociedades. Outra razão do crescimento do Estado e da Administração é a complexidade social e constitucional no desenvolvimento das sociedades, ou seja, a relação entre o Estado, o mercado e o cidadão. As funções do Estado foram liberalizadas, mas aumentaram as funções de regulação indireta da administração e das despesas públicas que resultam da complexidade social, económica e internacional. “Os fatores de diminuição da presença e da intervenção direta do Estado produzem quase em simultâneo um aumento das exigências públicas de regulação e de reordenação do mercado” (Mozzicafreddo, 2010a: 81).

A implementação dos direitos é um processo de desenvolvimento das sociedades a nível político, económico e social. Contudo os direitos dos cidadãos não têm o mesmo valor orçamental, há direitos com menor peso orçamental do que outros, os direitos cívicos e políticos têm um menor peso orçamental para o Estado do que os direitos sociais nomeadamente direitos à saúde, à educação, ao emprego ou à segurança social. Outra razão de crescimento do papel do Estado é a passagem de uma sociedade menos desenvolvida para uma sociedade mais desenvolvida e mais segmentada, o crescimento económico e a evolução do mercado bem como a mudança de expectativas leva à criação de novos riscos ambientais, patrimoniais e há desigualdades entre a sociedade, seja a nível étnico, a nível educativo ou de género.

São estes problemas que levam a uma adaptação e transformação do Estado o que, por sua vez, conduz ao seu crescimento. As tendências demográficas são mais uma razão que leva ao crescimento do Estado pois este é um problema que se faz sentir nos dias de hoje, a diminuição da população ativa, passa-se de uma sociedade de massa para uma sociedade de inativos, o que nos leva a uma pirâmide invertida causando ao Estado de “*Welfare*” problemas de sustentabilidade a nível da segurança social, com o aumento da esperança média de vida, a diminuição da população produtiva, as contribuições sociais e fiscais são díspares em relação aos rendimentos, tudo isto leva a um outro problema que é a diminuição da natalidade. Com a diminuição da natalidade não se consegue inverter a pirâmide o que leva ao agravamento destes problemas. Em consequências destes aspetos leva ao aumento das “migrações internas e externas o que obriga à tomada de medidas de coesão e integração” (Mozzicafreddo, 2010a: 83).

Estes fatores contribuíram para o crescimento do Estado e da Administração Pública, pois resultaram em políticas públicas que dão garantia à estrutura institucional e a um modelo de sociedade. Como foi referido anteriormente, o Estado e a Administração Pública estão em constante transformação ao longo do tempo adaptando-se sempre a complexidade da sociedade.

## **1.2. Evolução do Estado e Administração Pública**

A evolução da Administração Pública está ligada à reforma e à evolução do Estado, pois qualquer reforma que seja feita no Estado é indissociável da reforma da Administração Pública, ou seja, não é possível fazer uma reforma no Estado sem fazer uma reforma na administração pública ou vice-versa (Gomes, 2001). Estudar a evolução da administração e as relações que existem entre ela e os políticos implica compreender a evolução do Estado. O Estado é um fenómeno político e uma realidade sociocultural, pois pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político (Amaral, 1998). Por sua vez, Rosenbloom explica a Administração Pública “como atividade necessária para que a vontade de um governo alcance determinados propósitos ou objetivos, em nome da coletividade” (Rosenbloom *apud* Ferraz, 2008: 16). Amaral define a Administração Pública como a “ organização dos serviços centrais do Estado – o governo, os ministérios, as direções gerais, as repartições públicas os funcionários civis, etc.” (Amaral, 1998: 34).

A Administração Pública não se conseguiu consolidar no sistema feudal nem no absolutismo, o estado na pessoa do Rei detinha os poderes divinos, mantinha o poder de coação física e fiscal, foi só na transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal e com a separação entre a esfera pública e a esfera privada que esta se consolidou. Com a revolução Inglesa, e posteriormente com a revolução Francesa, a defesa dos valores de igualdade, liberdade e fraternidade limitaram severamente o poder monárquico, no caso Inglês o Parlamento ficou com a maior parte do poder, onde se instaurou um parlamentarismo que permanece até aos dias de hoje. Na França instaurou-se uma monarquia Constitucional, onde o rei perde os seus poderes dando origem aos poderes executivos, legislativos e judiciais, havendo agora uma separação de poderes o que não acontecia nos períodos absolutistas. A autoridade do Estado começava portanto a assumir um papel secundário, a revolução liberal apela também à subordinação da vida do Estado ao Direito, levando assim à ligação da Administração Pública à lei que se traduz no princípio da legalidade, peça essencial do Estado de Direito (Ferraz, 2008).

Com a revolução Francesa nos finais do século XIX dá-se a passagem dos funcionários do Estado para funcionários públicos o que conseqüentemente levou à separação entre a política e a administração. Em Meados do século XX a independência do serviço público foi objeto de proteção, ganhando estatuto com o surgimento do Estado-Providência. Segundo Flora e Alber um avanço delimitado por duas medidas: “the increase and structural change of public expenditures with respect to social welfare (social expenditure ratio), and institutional innovations (above all, the institutionalization of social insurance systems)” (Flora e Alber, 1984: 48). Neste âmbito, nas décadas de 1880 e 1890 foram adotadas as primeiras medidas sociais, ainda com um Estado simplesmente assistente de ideologia liberal (Mozzicafreddo, 2000). Seria com o surgimento do Estado-providência que a administração passou a envolver-se verdadeiramente nos assuntos sociais e financeiros dos cidadãos (Pitschas, 2007).

O Estado-providência surgiu na Europa, em resultado de um lento processo de experimentação institucional e de inovação política, iniciado em meados do século XIX com o intuito de resolver problemas sociais, que levaram ao declínio dos antigos modelos de Estado (Ferrera, Hemerijck, Rhodes, 2000). Esping-Andersen refere que o Estado-providência surgiu devido ao crescimento da burocracia enquanto forma de organização racional e de gestão de bens coletivos e que o processo de industrialização tornou as políticas sociais necessárias como possíveis de ser aplicadas (Mozzicafreddo, 2000). Para Flora e Alber o Estado-providência, cujo desenvolvimento está obviamente relacionado com uma grande variedade de desenvolvimentos sociais e mudanças, aparece com a sociedade industrial e a democracia de massas, sendo, nesse sentido, caracterizado como um fenómeno geral da modernização, por um lado da crescente diferenciação, desenvolvimento e extensão das sociedades, por outro como um processo de mobilização social e política (Flora e Alber, 1984).

A matriz institucional do Estado-providência, na vertente dos direitos sociais, não se desenvolveu de uma forma simples, é somente no início do século XX que estas se estabelecem nas sociedades industrializadas da Europa de uma forma muito elementar. Os primeiros esquemas de segurança social são os seguros de acidente de trabalho, seguros de doença, velhice, desemprego, são estes seguros “sociais” que estão na génese deste modelo político (Silva, 1997). O grau de incerteza quanto a situação de proteção social dos indivíduos, em resultado da desagregação das antigas estruturas sociais e com o desenvolvimento industrial, conduziu à criação de legislação social com vista a libertar as sociedades da necessidade e dos riscos (Mozzicafreddo, 2000). A redução das incertezas

sociais vai acontecendo de acordo com os distintos contextos nacionais, assumindo formas diferentes, por exemplo em França disponibilizou-se recursos para as camadas mais desfavorecidas da população, na Inglaterra providenciou-se uma garantia a nível do rendimento do indivíduo numa situação de doença, velhice, invalidez ou desemprego. Na Alemanha, Bismarck implementou, entre 1883 e 1889, o primeiro sistema obrigatório de reformas, elaborou seguros de doenças e velhice. Variando também em termos de aumento com os gastos sociais. De facto, entre o fim do século XX e o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, a proporção dos gastos sociais no orçamento subiu entre os 30 e os 62% na Alemanha; os 20 e os 47% no Reino Unido e os 30 e os 53% na Suécia, conforme. “This steady increase was curbed only in times of war, and accelerated during economic depressions” (Flora e Alber, 1984: 50).

O impulso decisivo para a estruturação do Estado-providência deu-se com o *New Deal* nos Estados Unidos da América, enquanto resposta à forte depressão dos anos trinta. Constitui-se um Estado social ativo economicamente, onde implementa sistemas sociais de carácter universal e redistributivo mas também intervém economicamente no mercado para relançar a atividade industrial num período de recessão económica. Neste segundo momento já temos um estado protetor e de forte influência Keynesiana, com o Estado a ter já um papel preponderante da intervenção na sociedade. O modelo impõe-se definitivamente na Europa no período pós-guerra até aos anos de 1970, dando-se assim a consolidação do Estado-providência, este tem um sistema de ação social estruturado e universal relativamente as necessidades da sociedade, por outro lado existe um forte investimento nas práticas de intervenção económica e política acompanhadas por uma evolução da lógica dos direitos de cidadania (Mozzicafreddo, 2000). Assiste-se à transição do modelo clássico Keynesiano fortemente influenciado pela doutrina económica de Keynes, traduziu-se numa intervenção crescente do Estado na vida económica e social que conseqüentemente levou ao aumento da despesa pública, para o modelo de Estado regulador (Mozzicafreddo, 2010b). A diferença que podemos encontrar entre o Estado interventor e o Estado regulador são a tributação e despesa pública, por um lado, e a regulação, por outro (Majone, 1997).

O Estado-providência gerou os seus próprios problemas ao contribuir para melhorar as condições de vida e a esperança média de vida, pois a crescente taxa de desemprego e de inflação que se veio a sentir na época veio agravar a crise, outra medida de agravamento foi o aumento da despesa pública (Majone, 1997). O modelo deu origem a novas necessidades para as quais os serviços sociais criados não estavam originalmente preparados para satisfazer, dando-se assim a crise do modelo. A sustentabilidade requer que sejam encontradas novas

formas de financiamento para a saúde e as pensões. A introdução das Tecnologias de Informação e Comunicação levou ao desemprego em categorias específicas de trabalhadores embora tenha dado oportunidades a outros, ao tornar os empregos menos seguros estão a criar uma maior dependência no subsídio de desemprego, nos apoios públicos na formação e na educação (Rocha, 2001).

A crise do modelo começa no final da década de setenta, fruto da conjuntura económica, social e política, o modelo de Estado-providência que explicamos anteriormente é posto em causa, este mostrou ser incapaz de promover o desenvolvimento económico e o pleno emprego (Esping Andersen, 2000), o declínio económico pode ser explicado por diversos fatores como, por exemplo, através do crescimento da inflação e o aumento do desemprego, que mostrou o falhanço do Estado interventor. O aumento das condições de vida e a esperança média de vida, bem como as crescentes taxas de desemprego e de inflação veio a agravar a crise o que levou ao aumento da despesa pública (Majone, 1997). Para além das causas supramencionadas como fatores de crise do modelo de Estado-providência, devem ter-se em consideração outras que fizeram parte do contexto da época e que também influenciaram a situação aqui tratada como o caso do choque petrolífero e a crise financeira. O Estado necessitava de se ajustar à realidade que se tinha transformado para sempre.

Estas críticas aumentaram o número de oponentes do Estado-providência o que forçou os poderes políticos a apresentar alternativas, destinadas a dismantelar a construção social do pós-guerra, estas políticas incluem a privatização e contratação de serviços no exterior à Administração Pública. A crise deste modelo teve como consequência a crise da teoria administrativa, característica deste modelo chamada de “Administração Profissional”, em especial na Europa resultado da agregação da burocracia clássica e da burocracia profissional, pois a organização profissional Weberiana não era capaz de implementar políticas sociais. A crise desta aliança é desencadeada pelos partidos de direita que retornam o pensamento económico liberal e defendem que o modelo Keynesiano é ineficiente defendendo a privatização e a não intervenção do Estado na atividade económica.

O Estado-providência é hoje apresentado como um obstáculo ao crescimento e a competitividade, incentivando-se a adoção das práticas de mercado. A privatização, liberalização, desregulação, descentralização estão associadas ao paradigma da nova gestão pública (Antunes, 2007). Os Estado-providência têm rapidamente deixado de ser uma solução viável para os problemas gerados pelas sociedades capitalistas. Pois os sistemas de Estado-providência geram falhanços, conflitos políticos e resistências sociais do que são capazes de resolver. Portanto as estratégias de gestão de crise, adotadas pelos Estados-providências

tornam-se elas próprias sujeitas de novas tendências de crise (Offe, 1996). Para Mozzicafreddo “este modelo é desigual na medida em que as suas características económicas foram sendo construídas ao nível europeu e as suas características sociais resultam sobretudo da ação dos sistemas nacionais democráticos” (Mozzicafreddo, 2010a: 131).

No princípio do século XXI os diversos países estão a sair de um quadro de Estado-providência, o qual foi dominante no século precedente, “e que assenta na conjugação de um mito, o da excelência e infalibilidade do Estado, e de uma prática, o Estado tomar a cargo o desenvolvimento económico e social” (Antunes, 2007: 400). O Estado não parece ser capaz de responder a todas as necessidades nem de fazer face aos problemas existentes. Por sua vez os cidadãos exigem da administração pública serviços que raramente exigem ao sector privado, esquecendo-se que a crise do modelo de Estado-providência resulta da expansão dos direitos de cidadania e das políticas daí resultantes. Na sequência da crise do modelo de Estado-Providência, do aumento das funções do Estado, e por influência de orientações gestionárias praticadas nos Estados Unidos, surge na Europa o *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública) (Mozzicafreddo, 2001b:4). Esta nova gestão pública de tipo empresarial tem como objetivo servir bem, prestando um serviço de maior qualidade ao cidadão ao menor custo. Assim as privatizações têm como objetivo melhorar o funcionamento do sector público, aumentando a qualidade dos serviços e de baixar os custos.

### **1.3. Modelos de Gestão**

A evolução da Administração Pública está associada à do Estado, assim, falar de modelos de gestão pública significa falar de tipos de Estado. Cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão, desde o momento que se pode distinguir a administração da atividade política fala-se da organização profissional Weberiana. A administração profissional corresponde ao Estado de “*Welfare*”, a administração managerial faz uma crítica aos modelos anteriores, o *New Public Management* procura apresentar alternativas à crise do Estado-providência, o *New Public Service* que por sua vez surge como alternativa à gestão managerial visto que esta não conseguiu resolver os problemas e conseqüentemente desencadeou novos problemas.

As causas que estão na base do interesse pelos novos modelos de gestão podem-se resumir à crise financeira e ao insucesso do Estado, devido à elevada carga fiscal, à acumulação de défices orçamentais, à estagnação do crescimento económico e à incapacidade de responder às elevadas expectativas criadas nos cidadãos quanto à capacidade do Estado,

aos baixos níveis de confiança dos cidadãos pois estes, não confiam nos poderes públicos. Outro fator deve-se à prestação de contas, pois existe uma tensão entre as novas formas de coordenação política e os tradicionais instrumentos de prestação de contas. Ao distanciamento e isolamento institucional, cada vez mais existe um aumento do distanciamento entre o sistema de governação e os cidadãos, pois em democracia os cidadãos querem ser ouvidos nas suas reivindicações. A globalização e as novas fontes de governação, a mudança ideológica a favor do mercado, a mudança de uma cultura das políticas para uma cultura do individualismo e do mercado, obrigando o Estado a redefinir o seu papel para manter o papel efetivo.

### **1.3.1. A organização profissional Weberiana**

Este modelo surge nos finais do século XIX, formalizando-se entre 1900 e 1920, permanecendo como modelo oficial até ao último quartel do século XX, inspirado nas teorias Max Weber. Este criou um modelo ideal destinado a colmatar as deficiências da prática administrativa, nomeadamente através da especialização das operações, racionalização dos processos e profissionalização dos funcionários (Pitschas, 1993). Surge assim uma nova conceção de organização administrativa que tem como principal característica a hierarquização de funções, a racionalidade, a impessoalidade nas relações, a neutralidade, a normatividade e a centralização. Este defende que as organizações burocráticas eram tecnicamente superiores às outras formas de organização, pois tinham maior precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação estrita e redução de custos materiais e humanos, são estes os atributos da administração burocrática. Este modelo caracteriza-se como uma administração sob o controlo do poder político, tendo por base um modelo hierárquico da burocracia, sendo composta por funcionários eleitos com base em cursos neutrais nas suas decisões e cujo objetivo é o interesse geral (Weber, 1971).

Os sistemas burocráticos segundo Weber estão assentes em seis princípios distintos, o primeiro princípio consiste nas áreas de jurisdição, fixadas por leis e regulamentos administrativos, o segundo consiste nos níveis ou hierarquias em que existe uma supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos, o terceiro princípio afirma que a gestão moderna baseia-se em documentos escritos, que devem ser conservados na sua forma original, o quarto princípio pressupõe a existência de funcionários especialistas em diversas áreas, o quinto princípio refere que, em regra, a atividade dos funcionários implica o trabalho a tempo inteiro, independentemente da delimitação do seu horário de trabalho, por último, o sexto princípio

consta que a gestão da organização obedece a regras gerais, o conhecimento destas regras supõe uma aprendizagem, envolvendo a jurisprudência, direito administrativo e gestão, observamos que Weber veio ao encontro da teoria de Wilson, que defende a separação rigorosa entre política e administração (Weber, 1971).

Com o passar dos anos começa a existir uma maior compreensão do modelo, esclarecendo-se as vantagens e as desvantagens em termos de resultados de “boa governação”, mas também de uma Administração Pública mais eficiente e eficaz. Como acabámos de referir, o modelo tem vantagens que passamos a evidenciar, as autoridades burocráticas mantêm a unidade do comando e a coordenação das atividades administrativas, em simultâneo, a forma burocrática do procedimento administrativo e as estruturas burocráticas da organização interna asseguram a uniformidade e o controlo jurídico, outra vantagem do modelo é a elevada especialização funcional, aumenta a eficiência e a produtividade da Administração Pública no desempenho de funções públicas e a relação impessoal garante o tratamento imparcial e o julgamento objetivo de todos os cidadãos. Por outro lado, as desvantagens do modelo burocrático são o bloqueio à iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas. Devido à centralização da tomada de decisões, os funcionários de níveis mais baixos na hierarquia não têm oportunidade para se sentirem responsáveis, outra desvantagem do modelo diz respeito ao impedimento da comunicação mais estreita entre as unidades especializadas o que conduz à proliferação de autoridades paralelas e, por consequência, ao aumento dos custos de coordenação. Por último, o relacionamento impessoal da burocracia faz com que não se tenha suficiente atenção às necessidades e aos direitos dos indivíduos (Pitschas, 2007).

A enumeração destas vantagens e desvantagens deste modelo mostra que a sua eficácia depende em grande medida da natureza específica das funções públicas e administrativas a realizar, é por isso que o modelo se consolidou numa época em que o Estado tinha como principal função a manutenção da lei, ordem e a defesa da paz e da segurança interna e externa da sociedade.

As críticas que surgiram a este modelo contribuíram para a mudança de abordagem à teoria administrativa, as mudanças que se realizaram com o aumento das funções do Estado com o “*New Deal*” na década de 40. O aumento das despesas com a saúde, educação e segurança social são despesas sociais emergentes da nova conceção do Estado-providência (modelo fortemente influenciado pela doutrina económica de Keynes) o que se traduziu numa crescente intervenção do Estado na vida económica e social e num aumento das despesas públicas. Neste novo modelo de Estado, a administração surge como a ligação entre a

sociedade e o sistema político em geral, não há separação entre a administração e a política. A administração está inserida num ambiente político que condiciona as relações entre o sistema político e os cidadãos. Por outro lado, a Administração Pública participa na discussão das políticas públicas. Neste novo modelo de “Estado administrativo”, surge um novo tipo de gestor público, ou seja, um gestor profissional, chamando-se por isso a este modelo de administração “Administração profissional” (Rocha, 2000).

Apesar do sucesso do Estado-providência, a crise económica do começo dos anos setenta veio abalar este modelo de administração, surgindo críticas à sua forma de funcionamento, a crítica mais evidenciada refere-se ao aumento dos custos do Estado-Providência (Majone, 1997), outra razão apontada, é a desumanização da burocracia, que criou condições para o afastamento da administração ao cidadão. A crise do Estado-providência teve como consequência a crise da teoria administrativa que lhe está associada, originando o surgimento de alternativas. A primeira alternativa a surgir foi a da “escolha pública” que sustenta que o mercado serve melhor o interesse público, devendo o Governo fazer o melhor uso dos mercados para proveito público, ou seja, dos cidadãos. A segunda alternativa surge por influência da escola managerial, os seus princípios apelam à descentralização, regulação e a delegação de competências (Rocha, 2000). A NPM (*New Public Management*), veio abalar as perspectivas mais tradicionais de ver a administração, ao passar a defender modelos de gestão mais próximos do sector privado (Ferraz, 2008).

### **1.3.2. New Public Management**

O Estado e a administração pública veem-se na necessidade de encontrar um novo modelo de gestão, tendo como objetivo fazer frente à crise económica e à pressão sobre o Estado-providência, dando resposta às novas abordagens orientadas para o mercado, assim surge a abordagem managerial que tinha como objetivo a reforma da Administração Pública, introdução de critérios de eficiência com o intuito de ultrapassar a incapacidade de resposta do modelo tradicional de administração. Tendo em conta as circunstâncias políticas, económicas e financeiras que se verificaram no final da década de setenta, os críticos do modelo burocrático profissional aproveitaram para falar num novo modelo de gestão, denominado *New Public Management* (Denhardt e Denhardt, 2003b). Nas últimas décadas as burocracias dos países europeus, bem como os outros estados da OCDE, conhecerem níveis de mudança extraordinários. A expressão “nova gestão pública” tem sido utilizada para

descrever genericamente estas mudanças (Peters, 2001). O começo deste movimento teve lugar nos finais dos anos 70, especialmente nos E.U.A e Inglaterra tem como seu suporte teórico a ideologia do “New Right” que vê no mercado a solução de todos os problemas sociais atribuídos ao Estado-providência (crise económica, internacionalização das economias, dimensão do Estado-providência e as pressões sobre os recursos públicos) (Araújo, 2000). O *New Public Management* resulta das orientações práticas e programáticas vindas da gestão empresarial, pensadas como transponíveis para as organizações públicas para aumentar a eficiência e a economia de custos coletivos (Mozzicafreddo, 2001b). Este modelo de gestão procura decompor o pilar hierárquico, definido pelo modelo de organização profissional Weberiana, defendendo organizações magras e autónomas dirigidas por um restrito corpo central de liderança. Neste modelo os políticos devem deixar a administração para os gestores e desempenhar o papel de intérpretes da opinião pública, definindo objetivos e fazendo escolhas no que respeita aos orçamentos disponíveis.

A nova gestão pública tem-se caracterizado principalmente por uma procura da eficiência através de técnicas de gestão utilizadas no sector privado (Peters, 2001). Um dos principais argumentos da reforma administrativa é considerar o modelo administrativo obsoleto, devendo ser substituído por um modelo de gestão pública, esta mudança significa o abandono do modelo burocrático e a adoção do paradigma de mercado, semelhante ao sector privado. O *New Public Management* caracteriza-se pela profissionalização da gestão, este modelo pretende uma explicitação das medidas de performance, enfase nos resultados, uma maior fragmentação das grandes unidades administrativas, competição entre agências, adoção de estilos de gestão empresarial e insiste em fazer mais e melhor com menos dinheiro (Hood, 2001).

A adoção do *New Public Management* inspirado da reforma administrativa vem convertendo o Estado-providência num Estado managerial. Contudo, esta mudança não significa que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, estas deixam de ser implementadas pelos serviços públicos. O *New Public Management* veio introduzir um conceito de mercado, através de vários processos, incluindo a privatização, introdução de taxas nos serviços públicos, praticando medidas de descentralização das responsabilidades de direção, flexibilidade do emprego público, esforço para reduzir os custos, e assegurar transparência dos custos de produção, introdução de princípios de concorrência e insistência na qualidade (Antunes, 2007). Numa abordagem mais político-jurídica, o Estado deixa de ser interveniente e planeador, convertendo-se em regulador do comportamento dos autores que entevem no processo político (Majone, 1997).

O *New Public Management* trouxe benefícios para os serviços públicos, ajudando a racionalizar as despesas e o número de funcionários, sem perdas para os clientes dos serviços, as organizações públicas viram-se forçadas a adotar estratégias, clarificando a sua missão e definindo os seus objetivos, os serviços públicos tornaram-se mais responsáveis perante os seus clientes e perante os gestores, passando estes a responder perante o poder político ou perante os consumidores. Contudo, este modelo também trouxe problemas já que deveria resultar um aumento de autonomia dos funcionários e controlo do seu trabalho e nenhum destes objetivos foi alcançado pelo modelo. Pelo contrário, a privatização trouxe mais custos do que benefícios para os cidadãos, porque não houve um acompanhamento por parte das autoridades reguladoras com o intuito de evitar o monopólio dos serviços. O recurso ao “*contracting-out*” não trouxe benefícios, porque apesar das empresas privadas aumentarem a produtividade, procuram também aumentar o seu lucro, diminuindo as obrigações impostas pelos poderes públicos e interpretando as cláusulas contractuais, segundo os seus interesses e não segundo os interesses dos cidadãos. Ao contrário do modelo tradicional que se caracterizava pela existência de mecanismos contra a corrupção e a defesa de padrões éticos. Com o *New Public Management*, associado à flexibilidade e desregulação, deu-se a erosão destes padrões devido a politização do serviço público e aos mecanismos de “*contracting-out*” que originou práticas pouco éticas com comissões e ligações pouco claras entre os gestores públicos e as empresas privadas (Rocha, 2001).

Existem diferenças entre a gestão pública e a gestão empresarial, pois os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores, não faz sentido que as políticas sociais do Estado continuem a ser geridas por profissionais, estes levam os seus interesses para o interior da Administração conduzindo a mais “*lobbies*” o que não favorece o cidadão. “A Administração Pública não é uma empresa para servir e proteger o público, mas sim uma organização governamental à qual incumbe a gestão do interesse público e do bem comum” (Pitschas, 2007: 67). É de salientar a influência que este modelo gestor teve na forma como a Administração Pública “olha” para o cidadão, na medida em que introduz na Administração Pública a noção de que o cliente, tal como nas organizações privadas, deve ser servido de forma satisfatória. Surge assim a necessidade de tornar a Administração Pública mais eficiente e virada para o cidadão. Neste modelo o cliente é o centro principal, sendo assim necessário garantir a qualidade do serviço prestado e que aquele cliente fique satisfeito (Giauque 2003). Em suma o modelo de gestão empresarial não é melhor que o modelo de gestão pública, a gestão pública é mais exigente, tem de observar procedimentos que assegurem a concorrência, a igualdade e o interesse dos cidadãos (Tavares, 2003).

### 1.3.3. New Public Service

O mundo está em constante mutação, vivemos num mercado global, onde existe uma enorme pressão e muitos interesses, levando a uma reformulação do modo de governação, a governação não deve ser um negócio, mas sim uma forma de fazer democracia (Denhardt e Denhardt, 2003). O NPS (*New Public Service*) é uma alternativa à velha Administração Pública e ao *New Public Management*, tendo na sua origem uma tradição mais humanista. Este modelo rege-se por dois fundamentos essenciais que é promover a dignidade e o valor do novo serviço público e reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003).

O modelo tem que lidar com os inúmeros grupos de interesses, tendo sempre que encarar o interesse público como o principal interesse de defesa do cidadão. A missão principal do Governo na sociedade é servir os objetivos públicos que decorrem das necessidades sociais e das expectativas populares. Há inúmeros grupos de interesse diretamente envolvidos no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas. Neste novo modelo de interação entre o público e o privado, o Estado é um entre outros atores, em que a sua ação centra-se na capacidade de obtenção de apoios (Pitschas, 2007). O governo tem de resolver problemas que emergem da sociedade, pelo que a sua função é predominantemente de mediador entre os diversos atores do processo político. Esta nova abordagem aposta na participação dos cidadãos, articulando assim os seus interesses com os interesses do Estado. Neste modelo, o gestor público não tem as mesmas funções do gestor empresarial, este novo gestor tem que ver o cidadão não apenas como um mero consumidor de bens e serviços públicos como era visto pelo gestor empresarial.

O *New Public Service* tem sete objetivos fundamentais segundo Denhardt (2003) são eles, 1) servir o cidadão, 2) perseguir o interesse público ou seja, os administradores públicos tem que contribuir para a construção de uma noção coletiva compartilhada do interesse público, 3) dar um maior valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo, o interesse público é melhor defendido pelos cidadãos e servidores públicos do que por gestores empreendedores, 4) pensar estrategicamente e agir democraticamente, 5) reconhecer que o problema da “*accountability*” não é simples, pois o NPM não conseguiu resolver, 6) servir em vez de dirigir, os administradores públicos devem liderar baseado em valores para ajudar os cidadãos e os seus interesses mútuos em vez de tentarem controlar e dirigir a

sociedade para novos rumos, eles devem liderar com paixão, compromisso e integridade de maneira a respeitar e conferir poder à cidadania, 7) dar valor às pessoas e não apenas à produtividade, as pessoas são atraídas para o serviço público para servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar, são cidadãos ao serviço da comunidade, não podem ser só avaliadas pela sua produtividade (Denhardt e Denhardt 2003).

Em suma, o novo serviço público é diferente da nova gestão pública que constrói-se sobre conceitos económicos como a maximização do autointeresse, o Novo Serviço Público constrói-se sobre a ideia do interesse público e dos administradores públicos estão ao serviço e envolvidos com os cidadãos. O comportamento humano não é apenas uma questão de autointeresse, mas envolve valores, crenças e preocupações com os outros, os novos gestores tem o compromisso de tornar um mundo melhor e de construir uma sociedade preocupada e consciente à procura do bem comum. Podemos afirmar que a procura do modelo de gestão ideal é uma “história para ser continuada”, que necessita construir pilares de credibilidade e motivar os seus funcionários para cooperar eticamente e na busca do bem coletivo (Giauque, 2003).

De forma a ficar mais explícito algumas diferenças entre cada modelo optou-se por elaborar um quadro sintetizando as diferenças entres ambos os modelos.

### Quadro 1.1 Principais perspetivas teóricas de reforma da administração pública

<i>Diagnóstico</i>	<i>Modelo burocrático Weberiano</i>	New Public Management	New Public Service
Configuração da Estrutura	Burocracia centralizada	Agencias descentralizadas e autónomas	Estruturas colaborativas
A quem respondem os funcionários públicos	Utente	Clientes	Cidadãos
Fonte de legitimidade	Baseada na regularidade dos procedimentos	Eficácia e eficiência dos procedimentos	Na transparência dos procedimentos e na participação dos cidadãos
Primazia	Dos meios	Dos fins	Da cidadania
Orientação dos serviços públicos	Orientação para cumprimento de normas	Orientados para o cliente	Orientados para o cidadão
O que o cidadão quer dos serviços públicos	Cumprimento da lei e igualdade de tratamento	Bom serviço e baixo custo	Participação e envolvimento no procedimento

Papel do Governo	Remar (desenho e implementação de políticas com foco num objetivo politicamente definido)	Comandar (agir como catalisador para permitir a atuação das forças de mercado)	Servir (negociar e congregar os interesses entre cidadão e grupos)
Modo de condição da Administração Pública	Administração gerida para o cumprimento de normas e políticas	Administração gerida como um negócio	Administração gerida como uma democracia
Conceção do interesse público	O interesse público é politicamente definido e traduzido na lei	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é resultado de um diálogo sobre valores partilhados

Fonte: (Denhardt e Denhardt, 2003: 28-29)

#### 1.4. Conceito de Cidadania

A Administração Pública tem sido confrontada com uma maior exigência dos direitos de cidadania, o que se tem traduzido numa administração ao serviço do cidadão e por consequência a um aumento da sua eficiência. A Administração Pública responde tanto às necessidades dos cidadãos como às políticas definidas pelo governo e pelas normas constitucionais, limitando assim a consideração do cidadão como cliente e mesmo como utente. A cidadania tem acompanhado o desenvolvimento das sociedades industriais e a predominância que o Estado de Direito adquiriu enquanto forma e processo de estruturação das relações sociais. As alterações na estrutura social, devido ao aparecimento dos grupos e classes sociais fornecem o contexto necessário à aplicação e exigência de direitos por parte dos indivíduos, por outro lado, o quadro normativo que possibilita a extensão dos direitos de cidadania resulta através do processo de separação da esfera do político, económico e do social, que é uma das características da evolução das sociedades modernas (Mozzicafreddo, 2001a).

O conceito de cidadania é um conceito moderno e ocidental, a cidadania emergiu dos Estados-nação ocidentais. Para weber o conceito de cidadania está profundamente ligado ao desenvolvimento da sociedade civil e urbana (Barbalet, 1989). A cidadania é um conjunto de direitos e responsabilidades que existem entre o Estado os cidadãos, contudo é essencial a existência de mecanismos formais que possibilitem de forma permanente o exercício da cidadania, a dificuldade está em passar dos direitos teóricos dos cidadãos ao acesso real aos mecanismos para poderem participar. (Fonseca, 2003). A cidadania não é só fonte de privilégios, é também uma fonte de obrigações cívicas. Todos os cidadãos estão sujeitos a

deveres de cidadania, designadamente, a cumprir a Constituição e a lei, o dever de participar na vida pública, o dever de votar e o dever de pagar impostos (Valle, 2011).

A reforma da administração pública trouxe uma nova perspectiva, para além da orientação para os resultados característica do NPM, que é a questão do desenvolvimento da participação cívica dos cidadãos. Esta procurou compreender quais os serviços que devem ser prestados aos cidadãos, colocando o serviço ao cidadão como ponto fundamental. É necessário ter sempre presente que a razão de ser do serviço público está no cidadão, a qualidade da relação entre a Administração Pública e os cidadãos utentes é o ponto fulcral da mudança (Gomes, 2001).

Contudo, a categoria de cidadania não é apenas matéria de direitos e deveres é também uma categoria que estrutura as sociedades democráticas no sentido que o aprofundamento das suas características democráticas está inscrito no aumento regular das capacidades de decisão dos indivíduos e no exercício da sua liberdade de escolha individual e coletiva (Mozzicafreddo, 2001b).

### **1.5. Aproximação da Administração Pública ao Cidadão**

Com o NPS (*New Public Service*) a Administração Pública tem-se traduzido cada vez mais numa administração ao serviço do cidadão. Este modelo rege-se por dois fundamentos basilares, promover a dignidade e o valor do novo serviço público e reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003). O modelo tem que lidar com os inúmeros grupos de interesse, tendo sempre que encarar o interesse público como o principal interesse de defesa do cidadão. A missão principal do Governo na sociedade é servir os objetivos públicos que decorrem das necessidades sociais e das expectativas populares (Pitschas, 2007). Há inúmeros grupos de interesse diretamente envolvidos no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas. Neste novo modelo de interação entre o público e o privado, o Estado é um entre outros atores, em que a sua ação centra-se na capacidade de obtenção de apoios. O governo tem de resolver problemas que emergem da sociedade, pelo que, a sua função é predominantemente de mediador entre os diversos atores do processo político, sabendo a priori que ocupa um lugar diferente dos seus parceiros, não os domina unilateralmente, nem dita hierarquicamente as suas ordens (Rocha, 2000). Esta nova abordagem aposta na participação dos cidadãos, articulando assim os seus interesses com os interesses do Estado, esta afirmação vai é corroborada com os objetivos fundamentais do

modelo de Denhardt referidos anteriormente. Em suma, o Novo Serviço Público constrói-se sobre a ideia do interesse público e dos administradores públicos que estão ao serviço e envolvidos com os cidadãos.

A relação entre a Administração Pública e o cidadão tem vindo a mudar devido à modernização da Administração e aos novos modelos de gestão especialmente ao NPS, esta relação que durante muito tempo foi uma relação de sujeição, em que a administração mantinha os cidadãos numa situação de incerteza e de dependência, fruto de um poder que se foi fixando (Gomes, 2007), tende a alterar-se por diferentes necessidades e por uma maior exigência por parte dos cidadãos que dão cada vez mais importância às questões de qualidade e de satisfação, exigindo melhores serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001b). Esta relação de sujeição em que a Administração mantinha os cidadãos foi alterada com a governança, esta é o mais recente modelo de ação pública, no qual o Estado procura “garantir um papel determinante não através da imposição da sua vontade aos restantes atores sociais mas antes identificando e explorando padrões de cooperação nas relações público-privadas” (Gomes, 2003: 389). O autor afirma que a governança é uma arte difícil de manobrar. A governança explica-se por uma consciência de que os governos não são os únicos atores a enfrentar as questões sociais, os desafios também se colocam às organizações e à sociedade civil, é tendo um *feedback* destes que é possível existir uma articulação entre a administração e os indivíduos de forma a resolver os problemas da sociedade (Gomes, 2003). O livro branco da Comissão Europeia avançou com alguns princípios de boa governança de forma a instaurar uma governança mais democrática, um dos princípios que é essencial referir para este trabalho é o princípio de abertura, utilizando uma linguagem mais acessível, adotando medidas que conduzam a uma maior confiança por parte dos cidadãos nas instituições comunitárias.

Pitschas refere que para a manutenção social têm que ser mantidos os valores como a neutralidade, a recetividade e a responsabilidade, mas o que é mais importante é que os cidadãos e a sociedade confiem na Administração Pública, esta deverá conciliar os “novos” valores emergentes das formas de se organizar e gerir a sociedade com os valores de neutralidade política e de forma profissional (Pitschas, 2007). Assim, a Administração Pública atual pode definir-se como aberta à cidadania, com uma visão estratégica assente em princípios democráticos e, acima de tudo, baseada no diálogo com o cidadão, a quem também presta contas (Bilhim, 2001, *apud* Fonseca, 2003). É importante referir que a comunicação é um instrumento de mudança importante para conquistar a adesão dos cidadãos em relação às decisões públicas. É fundamental evoluir no sentido: de disponibilizar informação de

qualidade, organizada na perspectiva dos cidadãos, que forneça elementos concretos e adaptada ao perfil dos diferentes destinatários; educar os cidadãos sobre a importância da reforma, melhorando a participação cívica; utilizar a comunicação de forma proactiva e não em resposta a crises ou pressões exercidas por cidadãos insatisfeitos pois não basta informar, é preciso saber ouvir as suas opiniões, receber um *feedback* por parte destes (Gomes, 2001). A comunicação pública é hoje uma importante estratégia para aproximar a Administração Pública dos cidadãos. Cada vez mais é necessário reforçar a confiança dos cidadãos na governação através de aspetos como: melhorar a qualidade do serviço público, fortalecer a noção de serviço público, envolver os cidadãos na discussão e planeamento de serviços públicos, estes serviços vão ser beneficiados pois ouvem os destinatários do seu trabalho, os cidadãos também beneficiam porque enquadram os problemas e participam nas soluções dos seus problemas (Antunes, 2007).

## **1.6. Participação dos cidadãos na vida pública**

A introdução das Tecnologias de Informação e Comunicação na sociedade assumiram um impacto preponderante na vida de cada cidadão. As mudanças tecnológicas alteraram profundamente os meios de comunicação e facilitaram o acesso à informação, as tecnologias tiveram grande impacto no envolvimento do cidadão na vida pública, contribuindo para o melhoramento da relação entre a sociedade e o cidadão. A Internet tornou-se num novo meio de participação uma vez que oferece novas formas de expressão da opinião pública, através de (*blogs, Facebook* etc.) e pode proporcionar um *feedback* sobre assuntos da sociedade. Mas também não é previsível que estas novas formas de expressão se possam traduzir num triunfo da soberania popular ou mesmo da democracia direta. Cada vez mais caminhamos para uma melhoria das condições de participação política, os cidadãos cada vez mais demonstram o seu interesse na vida pública. A internet levou ao crescimento deste sentimento de participação, os cidadãos conseguiram uma maior aproximação política, cada vez mais assistimos aos políticos a usarem a internet para comunicar com os cidadãos através das suas páginas pessoais ou do *facebook* (Oliveira, Cardoso e Barreiros, 2004).

As reformas feitas em vários países têm como objetivo a participação ativa<sup>1</sup> dos cidadãos, estas encorajadas pelas novas tecnologias, quanto maior é o nível educacional de

---

<sup>1</sup> Participação ativa: “Uma relação associativa com o governo, no qual os cidadãos ativamente se comprometem no processo de desenho de políticas. Reconhece aos cidadãos a faculdade de fazerem

funcionários e cidadãos mais fácil é a sua participação. Mercado e participação são os vetores de modelos gestionários sólidos na medida em que criam condições para materializar uma “teoria da democracia onde a ideia da cidadania ativa é chave”. Não é suficiente mudar a cultura profissional dos funcionários, é necessário mudar a cultura política dos cidadãos, estes devem participar no plano político e no plano administrativo (Gomes, 2000). A primeira forma de participação e de exercício de cidadania são as eleições, porém esta não se esgota nas eleições nem termina no voto, ela estabelece-se diariamente com a participação, debates e interesse dos cidadãos como o caso do OP que iremos abordar mais a frente neste trabalho. Cada vez mais os cidadãos unem-se para a ação, com o objetivo de melhorar a sociedade onde vivem, enfrentando um conjunto de problemas referentes ao espaço que residem (Melo, 2003).

A cidadania ativa centra-se nas políticas públicas interagindo nas instituições democráticas de igual para igual (Moro, 2003). Contudo, a cidadania ativa exige que a liberdade política seja completada com a justiça distributiva centrada na iniciativa e na responsabilidade da sociedade civil. Atualmente há uma tendência de participação não só por parte dos cidadãos mas também de programas a nível local, nacional e comunitário, no sentido de existir uma maior participação dos cidadãos. A Comissão Europeia reconheceu que as ONG são os principais parceiros de atividade política, apresentando algumas razões para o reforço destas parcerias como a promoção da participação e a representação de opiniões de grupos específicos de cidadãos. (Melo, 2003) A consolidação do regime democrático envolve a necessidade de incorporar uma “dimensão participativa”, através da “estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo político nas divergências de opiniões, produzir *inputs* democráticos” (Canotilho *apud* Valle, 2011:55).

O novo conceito de cidadania implica não só direitos, mas cada vez mais deveres e responsabilidades pelos cidadãos nas políticas públicas, para em conjunto com o Estado procurarem realizar o bem comum. Neste novo sentido da palavra cidadania, os cidadãos possuem um papel determinante de participação nas políticas públicas (Moro, 2003). Assim, o cidadão pode ser definido como uma concentração de direitos e deveres dentro de um Estado constitucional e dentro de uma hierarquia de leis e regulamentos, por outro lado, o cliente é uma concentração de necessidades e satisfação de necessidades num individuo, dentro de uma situação de mercado de oferta e procura de bens e serviços e dentro de uma hierarquia de

---

propostas sobre as diversas alternativas e estabelece um diálogo em torno da correspondente política pública” (Mota, 2005:88)

necessidades. Um cidadão é parte de um contrato social, o cliente por sua vez é parte de um contrato de mercado (Pollitt e Bouckaert, 1995). No quadro seguinte mostra-se algumas diferenças entre clientes e cidadãos.

**Quadro: 1.2. Diferenças entre clientes e cidadãos ao nível dos direitos e deveres**

<b>Cliente</b>	<b>Cidadão</b>
Responde ao próprio interesse; incertezas das consequências dos seus atos	Interesse individual e interesse social: consequência social dos seus atos
Tratamento diferenciado conforme capacidade pagamento	Igualdade de tratamento: acesso não diferenciado
Categoria de interação individual: direitos de reciprocidade	Categoria de interação coletiva: direitos e deveres independentes da reciprocidade contratual
Gestão privada: escolhas individuais e financiamento individual	Gestão pública: necessidades individuais e coletivas: processo conflitual e coletivo
Gestão provada: cliente e imperativos empresariais	Administração pública: cidadão e governo

Fonte: Mozzicafreddo, Juan (2001a: 148)

Os cidadãos são titulares de direitos<sup>2</sup> e deveres, o Estado deve responder positivamente a estes desde que seja possível perante o interesse público. O cliente surge ligado a introdução do paradigma do mercado na administração pública. Este pode exigir o melhor serviço mas, ao contrário do cidadão, o cliente não participa na definição da estrutura e dos procedimentos ou “ influir, de qualquer modo, que não seja aceitando ou rejeitando os produtos/serviços, em tudo o que diz respeito á entidade prestadora” (Gomes, 2001: 91).

Para o Estado a comunicação é um dos principais instrumentos para assegurar a reforma na Administração Pública e assim apoiar a governação (Gomes, 2001). Esta é entendida como um conjunto de mudanças nas relações entre os cidadãos e a administração pública, numa sociedade cada vez mais complexa onde coloca a cidadania por detrás das transformações da ação pública, logo, integrar os cidadãos nos processos de governação melhora não só a eficácia e a eficiência dos serviços públicos como também a legitima o

<sup>2</sup> Ver art. 48º, 267º, 268º da CRP.

exercício de poder. A Governação tem por base princípios como a melhoria de percepção da legitimidade das autoridades públicas pela população, a visão de um projeto de sociedade a partir das observações dos cidadãos, a adaptabilidade da gestão pública às necessidades dos cidadãos, bem como a colocação do cidadão num lugar central nas preocupações dos decisores e agentes públicos, através de mecanismos de consulta e participação (Fonseca, 2003).

A perda de importância do princípio hierárquico e a importância que estes mecanismos anteriormente descritos adquiriram são características de um novo tipo de governação, denominada governação em rede. Esta nova conceção refere que a boa governação é aquela em que o Estado se retira e trabalha em rede, em que o Estado associa-se a atores de diversas naturezas, que tem em comum os seus recursos, os projetos e partilham responsabilidades. Com efeito, a governação põe em causa uma grande parte dos pressupostos sobre os quais assenta a Administração Pública tradicional, no que diz respeito aos fundamentos de legitimação e os diferentes tipos de racionalidade que por sua vez determinam os procedimentos e as decisões, e implica uma mudança do equilíbrio tradicional entre o Estado e a sociedade civil, visto que atribui aos cidadãos direitos e responsabilidades, reclamando uma redefinição do próprio conceito de cidadania. Os cidadãos e as organizações da sociedade civil tornam-se cada vez mais interventivos, tentando influenciar os decisores políticos, contudo participam cada vez menos nos processos democráticos, aumentada cada vez mais a abstenção e a diminuição da confiança no governo e nas instituições. Assim numa abordagem jurídica podemos afirmar que ao longo dos anos houve uma evolução do conceito, desde o “cidadão deficiente jurídico” ate ao “cidadão ativo” (Fonseca, 2003).

Como vimos, o envolvimento político dos cidadãos é canalizado através do contacto que estes têm com as administrações nacionais e locais, e não tanto pelo procedimento eleitoral. Este envolvimento contribui para uma boa governação ao promover a transparência na elaboração das políticas, uma maior *accountability* através da supervisão e escrutínio público direto, legitimidade reforçada dos processos decisórios do governo local, melhor qualidade das decisões políticas baseado num leque mais amplo de informação e níveis mais elevados de implementação e cumprimento. Assim o envolvimento dos cidadãos na esfera pública contribui para construir a confiança do público no governo, e assim elevar a qualidade da democracia e reforçando simultaneamente a democracia representativa e a capacidade cívica.

## 1.7. Direitos dos Cidadãos e deveres da Administração Pública

A cidadania é um conjunto de direitos e responsabilidades que existem entre o Estado e os cidadãos. Segundo o art. 7º do Código do Procedimento Administrativo, os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes designadamente: Prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que carecem; Apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e receber as suas sugestões e informações. A administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias (Araújo e Costa, 1991). Ou seja o princípio da colaboração da Administração com os particulares obriga à adoção de um método de administrar que se mostre flexível e assim os representantes da Administração participem em debates conjuntos com os representantes de outros corpos sociais autónomos como autarquias, sindicatos, organizações patronais e associações com mais diversa natureza com vista a formação de um consenso sobre medidas a adotar.

As práticas governamentais que encorajam o exercício de cidadania, e as suas responsabilidades constituem o que Graham e Philips designam por “governança centrada nos cidadãos”, na perspetiva da Administração Pública passa por estabelecer novas bases e processos de envolvimento dos cidadãos na vida pública e política<sup>3</sup> (Graham e Philips *apud* Fonseca, 2003). Os governos cada vez mais tomam a consciência que não podem tomar medidas que não sejam aceites e apoiadas pelos cidadãos. Para isso segundo o art. 8º do Código do Procedimento Administrativo os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

A participação e a ação comunitária são habitualmente relacionadas com o bem-estar e a integração social dos indivíduos e o desenvolvimento da democracia, permitindo assim uma maior estabilidade política. Porém é essencial para proporcionar aos governantes uma informação essencial á boa governação. Se o seu objetivo é satisfazer as necessidades do povo, precisam de as conhecer (Araújo e Costa, 1991). As formas de participação desenvolvem-se tanto a nível nacional como local. A primeira forma de participação

---

<sup>3</sup> Ver art. 48º da CRP, “todos os cidadãos tem o direito de tomar parte da vida política e na direção de assuntos políticos do país (...)”.

concretiza-se através das eleições, por outro lado o aparecimento da ordem jurídica dos conselhos económicos e sociais, e em geral da denominada administração consultiva correspondem á concretização de outra modalidade de participação. A terceira forma de participação semi-directa são as associações de moradores e congéneres. A quarta forma de participação traduz-se no recurso a processos informais, através de promoção de campanhas e de constituição de “grupos de pressão”. Por último os cidadãos têm o direito de serem informados e esclarecidos, o direito de serem ouvidos e de participar nos processos que sejam interessados<sup>4</sup>.

Em suma, o direito de participação deteta-se por exemplo no exercício do direito de petição (art. 52º da CRP; na participação dos cidadãos na reuniões públicas dos órgãos da administração local (art. 78. nºs. 4 e 5 do Decreto-Lei nº. 100/84, de 29 de Março); na possibilidade de delegação pela assembleia de freguesia nas organizações de moradores e tarefas administrativas que não envolvem o exercício de poderes de autoridade (art. 248º da CRP); no direito de o cidadão intervir pessoalmente e por representação nos procedimentos administrativos (art. 52º nº 1 do CPA) e no alargamento do conceito procedimental de legitimidade para intervir na defesa dos direitos próprios e de interesses difusos, art. 53º do CPA (Araújo e Costa, 1991). Porém a cidadania não é só fonte de privilégios, é também uma fonte de obrigações cívicas. Todos os cidadãos estão sujeitos a deveres de cidadania, designadamente, a cumprir a Constituição e a lei, o dever de participar na vida pública, o dever de votar e o dever de pagar impostos (Valle, 2011).

### **1.8. A Cidadania e a Responsabilidade: A *Accountability***

No contexto da cidadania ativa, é imprescindível a construção de mecanismos de avaliação e consequente responsabilização, que permitam averiguar a transparência e a isenção das operações e, deste modo, reforçar os valores democráticos permitindo e apelando à participação de um leque mais vasto de cidadãos, estabelecendo entre a Administração e os cidadãos relações de confiança. Destacando-se aqui a importância da prestação de contas e da avaliação dos resultados das políticas públicas (Mozzicafreddo, 2001b). Nas sociedades democráticas é de esperar que os governantes e os serviços públicos sejam responsáveis perante os cidadãos, acredita-se que as práticas administrativas e a *accountability* caminhem

---

<sup>4</sup> Ver art 268º, 1, CRP

lado a lado ou seja que exista uma boa prática de prestação de contas por parte dos serviços públicos aos cidadãos.

Não é fácil encontrar um conceito preciso de *accountability*, este é muitas vezes confundido com conceitos como responsabilidade e avaliação de desempenho organizacional. Este muda dependendo do contexto em que é utilizado, *accountability* tornou-se um termo genérico referindo-se a tudo, desde o controle de custos à ética profissional (Behn, 2001). O conceito mais simples para definir *accountability* é “responsabilização” (Peters, 2006), Mosher diferencia responsabilidade objetiva de responsabilidade subjetiva, para este autor o conceito de *accountability* corresponde á responsabilidade objetiva, “ (...) significa que cada um tem que responder perante o superior pela forma como desempenha as suas tarefas”, por responsabilidade subjetiva o autor entende que “ (...) não existe uma obrigação formal de responder perante os seus atos mas há dimensão moral das suas ações” (Rocha, 2011: 89).

A responsabilidade sobre os atos e as funções do sistema administrativo tem sido equacionada em torno do conceito de *accountability*, ou seja, a obrigação de responder pelos resultados “ no sentido do controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e sobre as consequências da execução das políticas públicas” (Mozzicafreddo, 2003: 2). Na administração pública os métodos de controlo de prestação de contas assentam em quatro tipos de *accountability*: prestação de contas hierarquias ou burocrática (Trata-se do modelo tradicional de *accountability*, esta baseia-se nas relações hierárquicas entre os superiores e os subordinados); prestação de contas dos programas e das políticas; prestação legal de contas (resultante do controlo externo, levado a cabo pelo Tribunal de Contas ou Órgãos de Auditoria independentes); prestação profissional de contas (Efetuado pelo controlo interno) (Rocha, 2011). No controlo de prestação de contas dos programas e das políticas, a falta de credibilidade que ocorre na administração pública a nível de responsabilidade e na autoridade política é um problema que a *accountability*, transportada das organizações privadas tem vindo a tentar resolver o problema de falta de responsabilidade na administração pública. A *accountability* tem um forte impacto na reforma da administração pública, especialmente a nível do controlo de abusos orçamentais, na segurança relativa à utilização dos recursos públicos, no processo de aprendizagem, no controlo de custos e na gestão de qualidade dos resultados (Mozzicafreddo, 2003).

Atualmente, no que se refere à prestação de contas dos resultados deixou-se de parte os aspetos políticos e virou-se mais para os aspetos económicos e financeiros relativamente ao custo dos programas e de pessoal, podemos assim afirmar que o processo de *accountability*

não controla apenas a utilização dos recursos públicos, este também estimula os ganhos económicos e a eficiência nos recursos públicos. A credibilidade dos resultados é um fator importante, ou seja os resultados devem ser apresentados com clareza e precisão, de modo que a sua realização seja de fácil perceção (Peters, 2006). Apesar do conceito de *accountability* ser centrado na prestação de contas dos atos administrativos e no controlo das políticas públicas este é menos pertinente quando tratamos da racionalidade e equidade das medidas tomadas ou mesmo na qualidade e da eficiência dos recursos.

O *New Public Management* veio pôr em causa o modelo tradicional de *accountability*, pois este estabelece a distinção entre o funcionamento e o fornecimento, alterou o modelo de controlo efetuado pelo topo, o qual se baseia em contractos, deixando de ser o cumprimento de formalidade o critério de prestação de contas para passar a ser os resultados. Com este novo modelo o papel dos cidadãos ganhou cada vez mais importância.

A melhor forma de ter bons governos e resolver os problemas é distribuir o poder por pessoas competentes, mas ter em cada cidadão, um vigilante da ação dos governantes. A administração tem que prestar contas das suas atividades aos cidadãos, sendo este processo inerente ao processo governativo. O lado ético da prestação de contas e dos valores democráticos manifesta-se na abertura e transparência do processo de decisão e das opções políticas, na participação dos cidadãos, clientes e grupos de interesse. A OCDE defende que a administração pública não deve orientar-se só pela economia, eficiência e eficácia mas também por um valor ético, ainda por mais num tempo de reforma e mudança que vive, no qual se traduz o impacto do atual movimento reformista, o managerialismo junto com o *New Public Management*. A visão e o papel dos cidadãos para o estabelecimento de uma cultura de atuação ética na administração pública são de uma importância extrema, pois motivam a melhoria e o progresso e por serem elementos preferenciais para a avaliação da eficácia e pertinência das alterações introduzidas e se estas traduzem-se numa melhoria efetiva da qualidade do serviço prestado.

Contudo, um dos maiores desafios que se coloca aos poderes públicos na atualidade é a procura de mais e melhores técnicas de envolvimento dos cidadãos no processo de elaboração das políticas públicas que melhorem o funcionamento da administração pública e mudem as competências e comportamentos dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2001b). Passamos de uma administração tradicional, organizada com uma burocracia centralizada implementada de cima para baixo que evita a participação dos cidadãos para uma administração gestonária, descentralizada, virada para o mercado, para os resultados e para o cliente, para um novo tipo de administração que deve encarar os cidadãos como cidadãos e não como votantes, clientes

ou utentes, é mais virada para a cidadania, pensa estrategicamente mas age democraticamente, valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora, pretende servir os cidadãos e não os clientes, a quem presta contas e facilita o diálogo com os cidadãos (Bilhim, 2000).

Esta Administração Pública, procura tratar os cidadãos como cidadãos incentivá-los a participar nas políticas públicas, o poder local tem um papel fundamental, este contribui para a educação política, fomentando hábitos democráticos junto dos cidadãos. A governação local tem vindo a enriquecer a vida democrática, esta através de mecanismos de participação clássicos como a participação na eleição dos órgãos representativos locais quer através do ensaio de novos mecanismos como o caso do Orçamento Participativo que consiste numa nova forma de governação (Fonseca, 2003).

### **1.9. Definição de Orçamento Participativo**

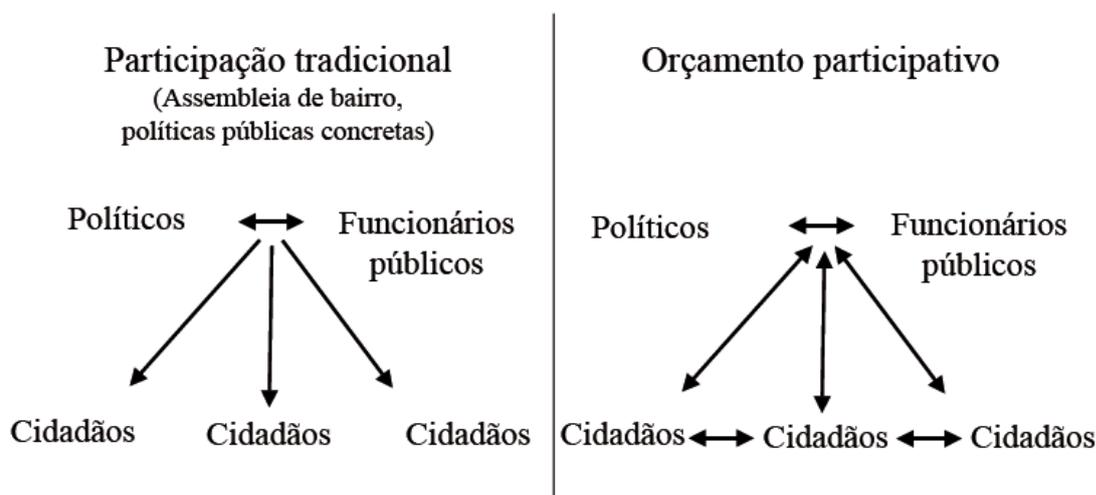
A definição de OP não é consensual devido à grande diversidade de experiências existentes. O Orçamento é o instrumento básico do contrato político inerente às relações entre o governo e o cidadão. No caso específico do OP, este consiste num modelo de gestão que possibilita a participação da população nas discussões e definições orçamentais do Município (Luchmann, 2007).

Santos entende o OP como um processo e uma estrutura de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos, estes assentam em três princípios basilares: 1) participação aberta aos cidadãos sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias; 2) articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes em papel essencial na definição das regras do processo; 3) definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de carácter mais geral, que se prendem sobretudo, com as necessidades sentidas pelas pessoas (Santos, 2002). Por sua vez, Sintomer apresenta cinco critérios para uma definição metodológica do OP: 1) deve contemplar um debate explícito da dimensão financeira e orçamental; 2) necessita de ser organizado ao nível das estruturas de governo local, tanto municipal como freguesia; 3) tem de ser um processo continuado e repetido no tempo; 4) tem que incluir alguma forma de deliberação pública sobre a componente orçamental; 5) tem que promover publicamente a prestação de contas relativamente aos resultados do processo (Sintomer, 2007).

Segundo Cabannes e Baierle (2004), os modelos existentes de participação de OP podem ser analisados de acordo com quatro dimensões específicas: 1) Orçamental ou financeira - onde as autarquias definem ou não os valores do OP para colocar à discussão; 2) Participativas – identificam-se três grandes tendências: sistema de participação individual que é um modelo de participação individual e direta das pessoas sem ser através de representantes de estruturas comunitárias; sistema de representação comunitária que é o modelo de participação indireta, através de representantes das organizações comunitárias; e por último o sistema misto, que é um modelo de participação que associa os dois anteriores ou seja abre o processo do OP às organizações comunitárias, mas mantendo a consulta pública dos cidadãos interessados; 3) Normativas e Jurídica – são os princípios e regras de funcionamento do processo não tendo forma de lei é aceite por estes como sendo um regulamento interno; 4) Territorial/ Sectorial – Existem nesta dimensão quatro tipos de OP: são eles o supramunicipal, ao nível das grandes regiões ou de Estados com orçamento próprio e autonomia na gestão dos recursos; Municipal, é o tipo de orçamento mais frequente nas experiências conhecidas diz respeito aos Municípios; inframunicipal, no caso português diz respeito às juntas de freguesia; sectorial ou temático, privilegia subsectores específicos, estes são identificados de acordo com as necessidades e problemas de cada território, assim como com as sensibilidades das equipas municipais, são experiências que se estendem a todo o território, mas apenas numa perspectiva territorial (Cabannes e Baierle, 2004). Estas quatro dimensões fornecem os elementos necessários que permite definir um quadro de referência para a adoção do OP, por parte de qualquer autarquia portuguesa.

Em suma, o OP é uma forma de governação pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população (Santos, 2002). Apresentamos a fig. 1 de forma a compreender melhor a definição de OP. Um dos problemas com que nos deparamos é a dificuldade que existe em haver comunicação entre os cidadãos e as autoridades políticas. O OP possibilita que os cidadãos se encontrem com a classe política e possam discutir, dar contributos e opiniões sobre os temas em questão, muito diferente do que acontece na participação tradicional, onde estes só recebiam a informação e a sua opinião não era consultada nem escutada. Com o OP começa a haver mais transparência na discussão e na realização de políticas públicas.

**Figura 1.1. Formas tradicionais de Participação e Orçamento Participativo**



**Fonte:** Sintomer/Hzberg/Röcke 2011

### **1.10. Experiências de Orçamento Participativo**

A experiência do OP configura num modelo de cogovernança, ou seja, um modelo de partilha de poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, consenso e compromisso (Santos, 2002).

O OP de Porto Alegre é a principal referência a nível Nacional e Internacional, tem desencadeado os mais variados interesses dos académicos, pesquisadores e delegações políticas de todo o mundo. Em pouco mais de década e meia o OP transformou-se num tema importante de reflexão. O Banco Mundial vê no OP um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão local, de modernização da máquina administrativa e de controlo fiscal da sociedade sobre o Estado ou autarquia (Cabannes e Baierle, 2004). O OP de Porto Alegre foi escolhido pelas Nações Unidas, como uma das quarenta inovações urbanas em todos o mundo. A participação dos cidadãos ocorre em estreita ligação com os autarcas eleitos de forma direta. Foi a partir do caso de Porto Alegre que este fenómeno se disseminou para o resto do mundo, com especial atenção na América Latina e recentemente na Europa, muito devido ao apoio das organizações internacionais, como as Nações Unidas e o Banco Mundial, à classe política,

passando por sectores académicos, bem como organizações da sociedade civil. Existem atualmente mais de 2000 experiências de OP, a maioria na América Latina e Europa, atualmente já começa a emergir experiências na América do Norte, África e Ásia (Dias, 2008).

Portugal não ficou alheio a esta evolução, Palmela iniciou no ano de 2002 a sua experiência com o OP, este fenómeno alastrou-se a outras Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia. A evolução e solidificação do OP em Portugal passa por um esforço de reflexão e sistematização sobre o potencial deste dispositivo para o aprofundamento da participação e da democracia ao nível local (Dias, 2008). Caldas da Rainha foi dos primeiros Municípios da Região Oeste a implementar o OP, tendo começado a sua aplicação em 2012.

Em suma da leitura do presente capítulo, conclui-se que efetivamente o crescimento do Estado e da Administração Pública foi uma realidade, consequência de inúmeros fatores, tais como o aumento da despesa-pública, nomeadamente ao nível das medidas sociais; a complexidade social e constitucional na relação entre o Estado, o mercado e o cidadão; a passagem para uma sociedade cada vez mais desenvolvida e segmentada; e o crescimento demográfico que levou à passagem de uma sociedade de massas para uma sociedade de inativos. Com efeito, estudar a evolução da administração e as relações que existem entre ela e os políticos implica compreender a evolução do Estado. De facto, tendo-se consolidado com o Estado Liberal e a consequente separação entre a esfera pública e a esfera privada, a Administração Pública vem a separar-se da política com a passagem dos funcionários do Estado para funcionários públicos. Passando, em meados do século XX, e fruto da proteção com o Estado-Providência, a envolver-se verdadeiramente nos assuntos sociais e financeiros dos cidadãos.

Todavia, viria este Estado-Providência a gerar os seus próprios problemas ao contribuir para melhorar as condições de vida e a esperança média de vida dos cidadãos, pois o aumento da despesa pública, e as necessidades sociais fruto, por exemplo, da crise petrolífera dos anos 70, concorreram em larga medida para a pouca sustentabilidade deste modelo, exacerbando-se as ideias de que o modelo Keynesiano seria ineficaz e se deveria assumir a privação do Estado na atividade económica com novos modelos de gestão. Assim, na sequência da crise do modelo de Estado-Providência, do aumento das funções do Estado, e por influência de orientações gestionárias praticadas nos Estados Unidos, surge o New Public Management na Europa, que mais tarde viria a ter uma nova alternativa com o New Public

Service, um modelo em que o gestor aposta na participação ativa dos cidadãos, articulando os interesses destes com os do Estado, mas que está ainda longe de ser ideal.

De ressaltar ainda a importância ganha pelo cidadão em todo este processo, salvaguardando-se a sua liberdade com o exercício da sua cidadania que, acoplada a uma noção de responsabilidade, lhe permite participar na vida pública e dela se averiguar a transparência e a isenção das operações. Mecanismo que permitem reforçar os valores democráticos e conduzir a uma maior participação e envolvimento dos cidadãos, em mecanismos com o Orçamento Participativo, experienciado primeiramente no Brasil e cujo sucesso lhe permitiu uma expansão e uma preocupação real dos municípios em colocá-lo em prática, como é o caso dos municípios Portugueses.

## **CAPITULO II: Orçamento Participativo Como Nova Experiência Democrática**

Depois de uma abordagem mais teórica pelas noções de Estado, Administração Pública e Cidadania, o presente capítulo dedica-se à exploração do conceito de OP como um dos mecanismos que efetiva a participação da população nas discussões e definições orçamentais do seu município, aproximando o cidadão da vida pública e reforçando o seu papel de cidadão ativo.

Neste âmbito, torna-se importante apresentar uma breve evolução do OP e dos seus impactos no mundo, depois da sua abordagem se ter tornado dominante no século XX, inícios do século XXI, nos mais diversos contextos. Mas porque a sua implementação e respetiva consolidação apresenta também essa diversidade, são apresentados neste capítulo as várias dimensões que podem permitir a sua concretização, a saber, a dimensão ideológica, a dimensão política, a dimensão financeira, a dimensão metodológica e a dimensão societária, seguidas pelas potencialidades e limites do Orçamento Participativo, bem como pelo Orçamento Participativo para crianças e Jovens

### **2.1. A evolução do Orçamento Participativo no Mundo**

A abordagem liberal tornou-se dominante no século XX e inícios do século XXI, tendo-se assistido desde o período do pós-guerra a uma revalorização dos argumentos participativos que se haviam perdido nas últimas décadas, pondo-se em causa algumas das limitações do modelo demoliberal (Dias, 2008).

É neste contexto que as experiências do OP ganham uma relevância significativa, pois, como referi anteriormente, foi em 1989 na cidade de Porto Alegre que surgiu a primeira experiência de OP. Desde essa data têm-se multiplicado as experiências feitas em todo o mundo, com especial relevo para a América do Sul e Central, e mais recentemente para a Europa, África e Ásia. A designação dada por estes continentes ao OP é semelhante, contudo, a forma de implementação, bem como os resultados alcançados são diferentes (Dias, 2008b).

Um olhar sobre a História das experiências<sup>5</sup> de OP permite diferenciar as quatro grandes fases (Cabannes e Baierle 2004; Cabannes, 2009; Sintomer *et al.*, 2012):

---

<sup>5</sup> Apesar de terem passado 25 anos da primeira iniciativa de OP, o que levaria a supor que já não se trata de uma experiência mas de uma prática democrática consolidada, opta-se por utilizar a designação “experiência”, pelo facto de não existir um corpo inequívoco e consolidado do seu estado de desenvolvimento, continuando em processo de construção.

- Fase I: Corresponde a um período de experimentação, entre 1989 e 1997, onde se destaca a iniciativa levada a cabo em Porto Alegre, no Brasil. Esta fase corresponde a dois mandatos eleitorais para a administração local no Brasil (1989/1992 e 1993/1996), onde houve um número superior a 30 municípios a avançar com a experiência de OP;
- Fase II: é um período chamado de massificação brasileira das experiências de OP, que decorreu no mandato seguinte, entre 1997 e 2000, durante o qual mais de 140 municípios brasileiros adotaram o OP.
- Fase III: esta vai do ano 2000 até à atualidade, onde se verifica a expansão de experiências fora do Brasil, num quadro de ampla diversificação. É nesta fase que emergem inúmeras iniciativas de OP em cidades latino-americanas e europeias, recorrendo a modelos existentes, tomando sempre como ponto de referência o OP de Porto Alegre, mas com adaptação a cada local, o que originou em alguns casos inúmeras alterações ao desenho original.
- Fase IV: esta fase reflete a situação atual de construção de redes de cooperação nacionais e internacionais de OP.

As experiências que se conhecem fazem justiça a esta grande diversidade (Cabannes e Baierle, 2004), tanto pela variação na dimensão territorial, populacional como cultural dos municípios, adoptados no desenho institucional do OP.

## **2.2. A diversidade e os Impactos sociais dos Orçamentos Participativos**

Durante a década de 90 o OP espalhou-se amplamente pelo Brasil, hoje existem mais de duzentas experiências, mais de metade das que existem em todo o mundo, e a maioria dos quais na América do Sul. A Europa tem evidenciado também um grande dinamismo na adoção deste tipo de dispositivo de participação, podendo ainda destacar-se, contudo, em menor número a emergência destas experiências na África, na América do Norte e também na Ásia. Não sendo possível dispor de números exatos, existem na América Latina entre 511 e 920 processos de OP, por sua vez na Europa existem entre 174 e 296 processos, Ásia entre 40 e 120 e África entre 66 e 110, a nível mundial existem entre 795 e 1469 processos de OP (Sintomer *et al.*, 2012). Inspirados nas experiências latino-americanas que representam os ideais de boa governação e de uma distribuição mais justa dos recursos públicos, a população começou a acolher a ideia de OP pelo mundo inteiro. Os movimentos sociais e os representantes dos poderes locais europeus começaram a participar no Fórum Social Mundial,

em consequência disso, a Europa multiplicou os processos de OP de meia dúzia em 2001 para cerca de 174 e 296. Como referido anteriormente, os países que começaram a ter uma posição central neste assunto foram França, Espanha e a Itália, sendo este último o que se expandiu mais na Europa. Muitos municípios destes países integraram-se em redes como a URBAL ou a URBACT, de forma a poderem trocar experiências e conhecimento com outros municípios latino-americanos. Por sua vez, os municípios alemães têm sido pouco ativos neste círculo, visto que fundaram as suas próprias redes, que se têm debruçado sobre OP no contexto da modernização dos governos locais, o modelo seguido por estes não foi o tradicional de Porto Alegre, mas sim o Christchurch, na Nova Zelândia, que venceu um prémio pela modernização favorável aos cidadãos. Esta tendência para a modernização é ainda mais forte nos países escandinavos, onde os orçamentos participativos são um fenómeno recente (Sintomer *et al.*, 2012).

No Reino Unido, estes são apoiados pelo governo londrino, onde podemos encontrar as duas abordagens misturadas, os orçamentos participativos representam um fortalecimento dos municípios. Por outro lado nos países do Leste da Europa foram levados a cabo com o apoio de organizações internacionais. Em África foi com a cooperação das organizações internacionais que ajudaram a introduzir o orçamento participativo, desenvolvendo também o intercâmbio com a Europa, o que levou a constituição de redes continentais para apoiar a difusão do processo. Na Ásia o OP é muito recente (começou em 2005), verificamos que em muitos casos estes não se constroem a partir de formas prévias de participação cidadã, antes assinalam uma nova etapa. Existe neste continente um intercâmbio com Porto Alegre, visto que a experiência brasileira desempenha um papel fundamental enquanto referência para o debate. O mesmo acontece em determinados locais da Ásia e da Nova Zelândia e Austrália, onde o OP também está associado a uma maior reforma administrativa. Até agora não se mostrou muito interesse no papel desempenhado pelos investigadores., no entanto, na cidade chinesa de Zhegou implementou-se um processo cuja metodologia foi desenvolvida por estudantes americanos e posta em prática em cooperação com estudantes chineses (Sintomer *et al.*, 2012).

O OP teve inúmeros impactos sociais tanto na Europa como na América, este é um dos seus maiores sucessos. Na Europa os impactos sociais mais fortes encontram-se em dois pequenos municípios italianos, são eles Grottamare na costa adriática (14.700 habitantes) e o município de Pieve Emanuele (15.000 habitantes). Em cada um destes municípios, depois da mudança de executivo na década de 90, como resultado de uma vaga de corrupções e escândalos, deu-se início, com o novo executivo, a uma era de políticas participativas, que

levaram a uma drástica redução na corrupção. Uma das críticas que se fazia era a possibilidade deste exemplo aplicar-se às grandes cidades. O papel destes dois municípios foi importantíssimo e um exemplo a seguir, o que levou à disseminação dos processos de OP em toda a Itália. A cidade de Sevilha, com uma população de 700 mil habitantes, foi um caso de sucesso e mostrou que é possível aplicar o OP numa cidade com muita população (atualmente ultrapassada por Colónia com 1 milhão de habitantes), a rigorosa aplicação que ali se faz dos critérios de atribuição onde o OP ultrapassa os 14 milhões de euros. Organizada como uma pirâmide onde na base a população se junta em fóruns para discutir e propor ideias para os projetos, as propostas podem ir até aos 30.000 euros, onde são classificadas como projetos de distrito e as que ultrapassam esse valor são consideradas propostas para a cidade inteira. Elegem-se delegados para ambos os níveis, de bairro e de cidade, cuja tarefa consiste em examinar as propostas avançadas pelos fóruns de cidadãos e decidir sobre a ordem final de prioridades. Em Sevilha, são implementados projetos que promovam finalidades sociais, ecológicas e democráticas em zonas onde as infraestruturas existentes sejam mais fracas (Sintomer *et al.*, 2012).

### **2.3. Condições para a implementação e consolidação de Experiências de OP**

Um dos aspetos analisados nos OP prende-se com as condições de implementação e consolidação das experiências. A esmagadora maioria dos OP existentes resulta de uma vontade política e não dos cidadãos, que sobrevive a custa dos mesmos sem qualquer enquadramento legal ou normativo, sujeitando-se grandemente às dinâmicas dos ciclos eleitorais e a interpretação subjetivas, carregadas de supostos ideologismos.

De acordo com as análises efetuadas a várias experiências de OP, na América Latina, Europa, África e Ásia é possível propor a ideia de que as condições para a implementação e consolidação dos OP se inserem em cinco grandes dimensões, nomeadamente: ideológica, política, financeira, metodológica e societária (Dias, 2008b). É importante ressaltar que não é taxativo, pode haver situações em que não seja possível estarem presentes todas estas dimensões.

A *dimensão ideológica* prende-se, necessariamente, com a convicção de que a participação não é um obstáculo à ação governativa, mas antes um apoio à tomada de decisão, para que este se ajuste o mais possível às necessidades das pessoas e dos diferentes grupos sociais (Cabannes, 2004). É ao nível ideológico que se radicam os fundamentos que orientam

a ação política, para criar processos no âmbito consultivo ou co decisivo. Este é um dos traços que ajudam a distinguir as experiências de OP em países como o Brasil, das que são praticadas na maioria dos países da Europa. O olhar político do Norte sobre o Sul tende a desvalorizar o experimento deliberativo, sob a ótica do exotismo, “subdesenvolvimento” e da desordem. Na Europa tem-se optado por formas mais recuadas de participação, alegando que o progresso e os níveis de organização social e política alcançados no Continente demonstram a validade e a bondade das opções seguidas quanto às formas e aos conteúdos da governação (Cabannes, 2004).

Isto leva a concluir que a dimensão ideológica não é passível de ser implementada a todas as experiências de OP, embora possa fazer toda a diferença relativamente ao aprofundamento da participação e da própria democracia.

A *dimensão Política* está profundamente relacionada com a anterior, prende-se sobretudo com a criação de condições que favoreçam a incorporação destes processos em termos internos, por parte de todo o executivo municipal, assim como todo o corpo técnico dos municípios, e em termos externos, ao nível das diferentes lideranças locais. Torna-se claro que daqui resulta como condição fundamental para a implementação e consolidação deste tipo de processos a vontade política, não existindo qualquer previsão ou obrigação legal que imponha aos municípios a adoção deste tipo de dispositivo, só mesmo esta vontade o pode viabilizar (Dias, 2008b; Cabannes, 2009).

Esta dimensão reporta também à necessidade de proceder à pedagogia da participação em diferentes setores sociais e políticos locais. Para um processo como o OP não basta apenas a vontade dos eleitos, é necessário todo o empenho e adesão do restante executivo do municipal, assim como as chefias intermédias e do corpo técnico, com capacidade de influência ao nível do processo de elaboração do orçamento municipal. A descentralização de poderes no OP não se coloca apenas ao nível do executivo, mas também ao próprio corpo técnico municipal que muitas vezes é avesso à mudança e inovação, dificultando a implementação do OP no município. É fundamental capturar os funcionários públicos no que se refere aos fundamentos do OP (Dias, 2008b). A pedagogia interna é fundamental para que todos conheçam a linguagem e o funcionamento e que seja possível criar uma equipa de trabalho que possa dedicar o seu tempo à promoção do processo participativo. Os municípios, sobretudo os mais pequenos, têm dificuldades, por motivos de insuficiência do corpo técnico e também financeiro, em disponibilizar mais do que um ou dois elementos para a prática deste processo. Esta é uma questão central que pode ajudar à diferenciação entre organizar umas reuniões pontuais com a população ou desenvolver uma

dinâmica permanente de participação, mobilizando assim os cidadãos e as suas organizações. É a este nível que é fundamental a pedagogia de participação a nível externo, ao nível das diferentes lideranças locais, informando-as e implicando-as no processo. O OP terá tanto mais sustentabilidade quanto mais distante estiver das lutas político-partidárias, pois a partidarização e politização da participação em nada beneficia a dinâmica do OP, pelo contrario só prejudica na medida que pretende só retirar benefícios eleitorais para os agentes envolvidos, sem qualquer sustentação ideológica e política firmes sobre o sentido da participação e da própria democracia (Dias, 2008b). Tal como a dimensão ideológica, também a pedagogia da participação pode ser negligenciada no OP, embora seja certo que este facto conduzirá a uma mais fácil instrumentalização e uma menor sustentabilidade do processo.

A *dimensão financeira* é fundamental neste processo, pois sem uma verba satisfatória de orçamento para investir, torna-se impossível dar seguimento à proposta de participação. Esta questão é tanto mais decisiva pelo facto de ela implicar uma conjugação entre agenda política apresentada no ato eleitoral, como a agenda que emerge da participação. O poder político terá de canalizar uma parte do orçamento do município para a proposta de OP. O não cumprimento implica uma perda de credibilidade e legitimidade política por parte do executivo, também é certo que uma fraca capacidade de investimento por parte de alguns municípios pode constituir-se como uma oportunidade para promover a pedagogia do orçamento (Cabannes, 2004)

A *dimensão metodológica* remete para a forma como é implementando o OP. Não é suficiente querer desenvolver processos participativos, é preciso saber, sendo que isso implica cuidados metodológicos fundamentais que podem fazer a diferença entre uma participação real e uma participação condicionada, entre o aprofundamento democrático e a mera legitimação política. Existem quatro condições metodológicas, sendo uma delas o descentramento comunicativo por parte do executivo e da sua equipa técnica, de forma a potenciar uma plataforma de diálogo e cooperação com a população, capaz de aliar conhecimentos técnicos, opções políticas e propostas expressas de acordo com as necessidades reais. É verdade que a ação governativa se rege por enquadramentos legislativos e financeiros, princípios técnicos, opções políticas e estratégicas para um território, mas isso não pode inviabilizar a comunicação com os cidadãos comuns e a participação destes no processo de decisão (Dias, 2008b).

O descentramento comunicativo deve estar presente numa outra condição metodológica, que diz respeito à necessidade de conceber informação e documentação detalhada sobre o tema e garantir a sua divulgação, bem como das contas públicas. Esta

informação deve ser divulgada através de variados suportes, de maneira a ser acessível a todos os cidadãos, não só em papel, mas em todas as plataformas, como rádios e jornais locais, página do município, internet, entre outros. Assim, em matéria de transparência da ação governativa e das contas públicas, transmite uma total transparência do processo.

A terceira condição metodológica remete para a necessidade de organizar bons sistemas de registo dos processos de modo a facilitar a avaliação e monitorização do processo. Uma parte significativa das experiências não possui este tipo de sistema, o que deixa antever a base de informalidade e de descomprometimento com que são realizadas.

A quarta condição está relacionada com a anterior, é a existência de um enquadramento normativo que permita uma regulação participada do processo, não se trata só de permitir a participação do cidadão na definição dos investimentos públicos, mas também na regulação do sistema (Dias, 2008b).

A democracia representativa assenta num complexo esquema legislativo e institucional constituído para garantir a legitimidade e bom funcionamento do sistema democrático e do Estado de direito, este é difícil de compreender por parte do cidadão comum, o que leva muitas vezes a apatia e demissão das pessoas face à vida política do seu país, cidade e da sua comunidade, o que por sua vez vai dificultar o exercício de uma cidadania ativa. A democracia ativa exige, como vimos, o envolvimento, de igual forma, do eleito e do eleitor na sua conceção, sendo que deve ser criado um “espaço de participação, onde aspetos como a eleição dos conselheiros, direitos e deveres dos participantes, direitos e deveres do executivo, organização das reuniões, o método de votação e decisão dos investimentos, entre muitos outros, são concebidos e regulados por políticos e cidadãos” (Dias, 2008b:206:207). A existência de um regulamento prévio do OP, elaborado pelo poder público, impõe aos cidadãos a condição de adesão e aceitação de um quadro orientador, que não foi feito com o aval do cidadão, levando assim a participar num processo à partida que não é o seu, e encontrando-se já pré formatado e controlado pelo poder governativo, isto leva a uma menor participação por parte do cidadão. A construção partilhada do enquadramento normativo do processo reúne melhores condições para combater a apatia e o distanciamento por parte dos cidadãos na vida política dos seus territórios, pois estes sentem que assim estão a conquistar algo diferente do habitual, sentem que estão a conquistar algo seu, levando assim a uma maior interação com o processo do OP (Dias, 2008b).

Este aspeto remete para a *dimensão societária* do processo participativo. Em termos de condições para implementação e sustentabilidade do processo de OP, esta dimensão é a mais determinante, pois conduz à necessidade de ter uma sociedade civil forte, organizada e

mobilizada para poder debater com a classe política as necessidades reais das pessoas. Se a vontade política é fundamental para poder lançar o OP, uma sociedade civil forte é uma necessidade para que este tipo de processo seja apropriado pela população, e deixe de ficar vulnerável às alternâncias democráticas e às lutas político-partidárias (Dias, 2008b; Cabannes, 2009).

#### **2.4. Potencialidades e Limites do OP**

É importante referir nesta fase quais são as grandes potencialidades e limitações do OP no aprofundamento da democracia, sendo que qualquer uma dessas resulta incontornavelmente da criação ou não das condições apresentadas no ponto anterior, ou seja, quantas mais condições conseguirem reunir na implementação do OP, mais potencialidades esses poderá gerar na construção de uma democracia mais participativa a nível local.

As principais potencialidades do OP (Dias, 2008b; Cabannes, 2009)

- *Institucionalização da participação*, permite criar o compromisso com os cidadãos relativamente ao seu envolvimento no cerne da ação, ou seja, na definição das prioridades de investimento.
- *Equilíbrio de poderes e criação de um espaço de comunicação e cooperação direta entre eleitos e eleitores*, que permite que haja um equilíbrio entre os eleitos e os eleitores. “A institucionalidade democrática criada para implementar sistema de representação política não forjou os mecanismos de participação que permitem uma interação cooperativa entre os eleitos e os eleitores” (Dias, 2008b:208), remetendo os primeiros para o papel de decisores e os segundos para a situação de assistidos. O OP permite um maior equilíbrio de poderes por via de um espaço de comunicação que procura integrar o conhecimento técnico com as necessidades sentidas pela população, sem que um se sobreponha ao outro.
- *Inversão de prioridade de investimento*, que permite uma melhor reorganização dos investimentos feitos pelo município, pois fica a conhecer melhor as necessidades reais da população e canalizar os investimentos nessa direção.
- *Promoção de uma identificação da população com os destinos do seu município*. A implicação dos cidadãos no processo de identificação dos problemas e na decisão sobre as prioridades de investimento cria um compromisso cívico e uma identificação com os destinos do desenvolvimento do município.

- *Maior vigilância e maior transparência da ação governativa.* O OP obriga o executivo a prestar contas do seu exercício, assim como da situação financeira do município à população, este processo aprofunda o nível de conhecimento e de informação dos cidadãos sobre o exercício governativo, assim como demonstra a limitação que o executivo sente para dar resposta a todas os pedidos. Este último aspeto só favorece as relações entre os eleitos e os eleitores, diminuindo assim a contestação muito habitual em democracia (Dias,2008b; Cabannes, 2009).
- *Criação de uma dinâmica educativa e formativa de promoção da cidadania.* Provavelmente a maior potencialidade do OP, visto que todo o processo se reveste de uma elevada carga educativa, o que permite a todos os envolvidos a realização de um conjunto de aprendizagens que favorecem a alterações de habituais relações de poder que se estabeleçam entre os eleitos e os munícipes. Implicando assim que o potencial educativo seja pedagogicamente bem conduzido através de metodologias mais vantajosas aos processos participativos. A pedagogia da participação é apontada como condição de sustentabilidade do OP, é fundamental para que todos os atores “adquiram eficácia e potência de ação no exercício da democracia, da cidadania ativa, na vitalização das esferas públicas e na construção de uma nova cultura política” (Pontual, 2000:267 *apud* Dias, 2008b:209). O OP amplia o processo de construção de cidadania dos cidadãos, o que leva a uma participação dos mesmos de forma mais informada e responsável na vida dos territórios.

As principais limitações do OP (Dias, 2008b; Cabannes, 2009)

- *Processo muito centrado na resolução de problemas mais imediatos, o que impede um planeamento mais estratégico em relação ao desenvolvimento do município,* ou seja, trata-se de uma limitação porque hoje em dia se pede, cada vez mais, aos municípios para elaborarem uma estratégia a médio e longo prazo, integrando as diferentes variáveis influentes no desenvolvimento do território. Isto pode levar à inviabilização do processo participativo, visto que o OP é muito centrado no imediatismo das necessidades sentidas pelas pessoas. Uma possível saída deste impasse é a conjugação de planeamento estratégico entre a Agenda 21 e o OP. O primeiro ajuda a situar as grandes prioridades estratégicas de um território e o segundo a afetação financeira aos investimentos que permitem dar seguimento à estratégia definida. Ambos são

fundamentais do ponto de vista do planeamento, sendo o primeiro de ordem estratégica e o segundo de carácter mais operacional (Dias, 2008b).

- *Processo muito centrado sobre os investimentos*, isto é, sobre as despesas de capital, sem discutir de forma direta outras despesas, como as de funcionamento. É natural que as propostas apresentadas pelas pessoas sejam incluídas na componente de investimento público, contudo estas também têm despesas de funcionamento, como é o caso das escolas, creche, jardim-de-infância, posto de saúde, parques infantis. Significa assim que o OP deveria abrir um campo de participação sobre ambas as componentes orçamentais.

Existem outras limitações, estas não são especificamente do OP, mas de base estrutural da ação governativa (Dias, 2008b; Cabannes, 2009).

- *A reduzida capacidade financeira dos municípios* dificulta a resolução dos múltiplos problemas que afetam os territórios. Esta questão estrutural tem como consequência a canalização de uma verba muito reduzida destinada à participação da população. A incapacidade dos municípios de fazerem face a uma verba satisfatória de investimento propostos pelos participantes pode contribuir para a perda de credibilidade do processo, e para a perda de dinâmica participativa (Cabannes, 2009).
- *A dimensão localista do OP* obriga a que o processo participativo se restrinja no espaço e aos recursos neles existentes, não permite a articulação com outros municípios vizinhos ou mesmo a nível nacional. Tal iria permitir ultrapassar este localismo da participação e encontrar novas formas de governação dos territórios (Dias, 2008b).

## **2.5. Orçamento Participativo para Crianças e Jovens**

É um mecanismo democrático participativo que permite aos cidadãos jovens decidirem sobre uma parte do orçamento municipal. Destaca-se uma parte do orçamento municipal e convida-se os jovens, a identificar, debater e priorizar os projetos para o Concelho. Estes são cada vez mais uma forma eficaz de atrair a participação dos cidadãos, nos processos decisórios das estruturas democráticas.

O Orçamento Participativo para Crianças e Jovens (OPCJ) pode ser definido como “um projeto pedagógico com ênfase na socialização, na promoção do protagonismo infanto-

juvenil, apoiado no acompanhamento e peculiaridades da infância e da adolescência, com o objetivo de construir espaços de promoção da prática política” (Matos, 2007:4). Para Félix Sánchez o OPCJ é um programa inovador na gestão das políticas públicas, é um instrumento que combina a democracia participativa e a representativa, é uma forma de exercer a cidadania, é uma proposta que valoriza as reflexões das gerações mais jovens encerrando assim a ideia da sua incapacidade, reconhecendo-os como um sector que integra o universo dos cidadãos (Sánchez *apud* Muñoz 2004). Na opinião de Muñoz existem três razões fundamentais para se realizar estes processos com as crianças e jovens são eles: a espontaneidade e uma maior capacidade imaginativa que os adultos; se eles não participaram perde-se entre 30% da participação cidadã e têm uma visão diferente da dos adultos (Muñoz, 2004).

Esta participação tem como objetivo contribuir para uma maior aproximação das políticas públicas às reais e expectantes necessidades dos cidadãos; potenciar o exercício de uma cidadania ativa e responsável para reforçar a credibilidade das instituições e a qualidade da própria democracia; incentivar a interação entre eleitos, técnicos municipais e os cidadãos na procura de soluções para melhorar a qualidade de vida no concelho. Visa também garantir que a participação dos jovens nas decisões sobre os investimentos municipais represente uma correspondência real entre as verdadeiras necessidades e aspirações da população.

A vontade de viver numa cidade mais solidária e socialmente justa é o que motiva a realização do OPCJ. Durante muito tempo a participação dos jovens foi descurada na agenda política. Nos últimos anos o afastamento progressivo das camadas mais jovens da sociedade, em relação à vida pública e à participação na vida institucional e mesmo associativa, tem vindo a gerar algumas preocupações. É visível a inexistência de espaços e instâncias de sociabilidade que assegurem uma educação efetiva dos mais jovens para a democracia e para a cidadania. A família, grupos de amigos, associações, escolas e os partidos políticos, entre outros, demitiram-se dessa função. “Nada ou quase nada aprendemos de democracia na infância ou na juventude. Quando ficamos adultos também não temos suficientes oportunidades de aprender e praticar a democracia” (Franco,2007:7) em diferentes espaços de vivência quotidiana.

As universidades também são um local onde o pensamento livre é altamente restringido. As regras hierárquicas, as nomenclaturas, os títulos entre outros aspectos, são elementos de enorme diferenciação social e profissional que quando aliados à competição desenfreada entre outros elementos leva a uma ausência de cultura democrática. Perante este e outros cenários, ganha importância todas as práticas que têm como objetivo encorajar a

participação cívica e política dos mais jovens na vida quotidiana (Biel e Dias, 2012). É exatamente neste nível que se insere as experiências do OPCJ, representando os processos de inovação social e política.

O OPCJ é trabalhado na maioria das vezes nas escolas, porque se reconhece que é nestes espaços que muita das crianças e jovens “vivenciam o primeiro encontro com a sociedade e têm a oportunidade de, por meio da participação, começar a construir a sua autonomia. É aí que ela se depara com o público, com o único da construção do significado do que é o colectivo” (Gadotti, 2005:4). Esta ligação à escola permite encarar o OPCJ como parte integrante da aprendizagem e da prática política transformadora, recusando assim as abordagens tradicionais que perspectivam as camadas mais jovens como grupos incapazes e impreparados. O OPCJ vem obrigar a refletir de outra forma sobre a cidadania e a democracia na perspectiva das gerações mais novas, estas são sempre vistas como “o futuro”, “uma esperança”, “uma promessa”, e nunca são encaradas como “o presente”, “uma certeza”, e “uma realidade”. Na perspectiva dos adultos, a infância é normalmente um período de espera e de amadurecimento passivo (Biel e Dias, 2012).

O OPCJ não apenas promove a participação dos mais novos como favorece também um diálogo intergeracional centrado na partilha de opiniões diferenciadas sobre os problemas e as necessidades do mesmo território. As experiências existentes permite dizer que os jovens funcionam como elemento de mobilização dos próprios adultos para o processo participativo. O OPCJ concede a oportunidade dos mais novos refletirem sobre o seu papel enquanto cidadãos no município e assim dar-lhes uma carga de responsabilidade e de civismo, o que não encontramos presentemente na maior parte dos municípios onde os mais novos estragam e vandalizam o seu próprio território (Graffitis, artesanato partido e roubado, etc.). Grande parte da população jovem “desconhece os seus direitos e deveres, está muitas vezes equivocada sobre as funções e as competências dos poderes públicos, vive alheada dos processos de desenvolvimento dos seus territórios, não possui informação para poder avaliar estes e outros aspectos da vida social, está contagiada pela informação parcial veiculada pelos grandes órgãos de informação” (Dias, 2006:109).

No entanto Morales encontra algumas dificuldades na elaboração deste processo. Salientam o seu desconhecimento entre as pessoas que formam estes sectores da população; as campanhas de informação são insuficientes e descontextualizadas; há uma falta de formação para participar nestes processos; as dinâmicas e técnicas devem ser diferentes em relação à dos adultos, sendo necessária uma metodologia específica para dinamizar a sua

participação; faltam materiais educativos para formar e dinamizar este público (Morales *et al.* 2004).

O OPCJ torna possível trabalhar a questão da participação desde muito cedo com as gerações mais novas, facilitando o desenvolvimento de determinadas competências, assim como o sentido crítico sobre o mundo que os rodeia. A expectativa é obviamente a de contribuir para a formação de cidadãos e cidadãs mais vigilantes e responsáveis nos meios onde vivem, aprofundando as práticas de cidadania de forma a construir uma sociedade mais justa, equilibrada e democrática (Biel e Dias, 2012).

Em suma tendo-se posto em causa algumas das limitações do modelo demoliberal, com a revalorização dos argumentos participativos nas últimas décadas do século XX, as experiências de OP vão destacando e disseminando, primeiramente na América do Sul e Central e, posteriormente, nos continentes Europeu, Asiático e africano. Todavia, com realidades distintas, os OP apresentam formas de implementação que os caracterizam e resultados que não são coincidentes. De facto, depois de um primeiro período de experimentação, entre 1989 e 1997, um segundo período de massificação brasileiras das experiências da OP, até 2000; um terceiro período até à atualidade, com a expansão de experiências para fora do país; a situação atual reflete já a construção de redes de cooperação nacionais e internacionais, pese embora os diferentes impactos causados pela sua aplicação.

Sendo os impactos sociais aqueles que lhe têm permitido um maior sucesso, tanto na Europa como na América, destacando-se dois pequenos municípios em Itália onde a implementação do OP permitiu reduzir drasticamente a corrupção. Mas desta apresentação podemos concluir que nem somente os pequenos municípios podem ter sucesso, veja-se o caso de Sevilha com 700 mil habitantes, com mais de 14 milhões de euros adjudicados aos Orçamentos Participativos.

Contudo, ressalva-se o facto de a esmagadora maioria dos OP existentes resultar de uma vontade política e não dos cidadãos. Apesar de podermos considerar as dimensões ideológica, a política, a financeira, a metodológica e a societária, como as dimensões que integram as condições para a implementação e consolidação dos OP, nomeadamente porque defendem convictamente que a participação do cidadão é um apoio à tomada de decisão que deve ser permitido e mesmo incentivado por parte dos políticos locais, através de mecanismo de comunicação ou da aplicação do OPCJ. Um mecanismo relevante na formação e sensibilização dos mais novos para um futuro de participação na vida pública local, nacional e internacional.

## **CAPITULO III: Proposta de Orçamento Participativo no Município das Caldas da Rainha**

Este terceiro e último capítulo remete-nos para o caso concreto do OP de Caldas da Rainha atentando que o presente estudo procura apresentar sugestões de melhoria, aproximando cada vez mais os cidadãos do município ao poder local.

Dando início a uma caracterização do OP das Caldas da Rainha, como meio para a população decidir e contribuir para a tomada de decisões sobre uma parcela do orçamento municipal que lhe é atribuído, procuraremos apresentar o seu ciclo, bem como as normas, e daí destacar as propostas de melhoria, numa apresentação que vise de forma clara e sucinta abordar os aspetos menos satisfatórios e a melhorar, com estratégias que poderão vir a ser implementadas, com conhecimento de causa do referido município.

### **3.1. A caracterização do OP das Caldas da Rainha**

A CMCR aprovou, em 2012, o desenvolvimento de um processo através do qual pretende que os cidadãos e as organizações participem no planeamento e na gestão da cidade. A Autarquia decidiu que era tempo de envolver os cidadãos e arrancar com o OP, já muito discutido no Concelho em 2001, nas sessões da Tertúlia Noites da Galáxia, que tinham lugar na Livraria Galeria “Nova Galáxia”, por intelectuais locais, mas que por diversas razões nunca tinha arrancado.

O OP das Caldas da Rainha foi criado em 2012, durante o último mandato do Dr. Fernando Costa, antigo presidente da Câmara pelo Partido Social Democrata (PSD). A Câmara aprovou as Normas de Participação do Orçamento Participativo do Município de Caldas da Rainha em 2012, afetando o Orçamento Municipal de 2013, contudo este OP não seguiu os trâmites que os OP devem seguir, pois todo o processo teve início a 2 de outubro e as propostas tinham de estar aprovadas até final de novembro, para integrarem em tempo útil o Orçamento Municipal de 2013. Este facto terá condicionado a participação e levado ao desconhecimento do processo pela maior parte da população e pelos próprios funcionários da Câmara. Com efeito, após este ano zero do OP no Município, todo o processo foi preparado com muito mais cuidado por parte do executivo, tendo sido seguido de perto por um Vereador que constituiu uma equipa de dois elementos, própria para lançar o OP de 2013, afetando o

Orçamento Municipal de 2014 e que viria a ser responsável pela elaboração das Normas de Participação para 2014. Neste processo, chegou ainda a intentar-se criar uma comissão consultiva para a elaboração das Normas de Participação de 2014, mas esta medida não passou à prática. Assim, o OP das Caldas da Rainha é um OP deliberativo, pois não foi constituída uma comissão consultiva, nem foram ouvidos os cidadãos para a construção das Normas de Participação. Estas foram feitas pela equipa técnica do OP, inculcando ao cidadão normas já definidas, o que inviabilizou o seu contributo. É de salientar que o Vereador da CMCR solicitou aos participantes, na segunda Assembleia Participativa, que fossem enviadas sugestões para a elaboração das Normas de Participação de 2015, todavia não chegou ao Município qualquer sugestão.

O OP é encarado como um meio privilegiado para a população decidir e contribuir de alguma forma para a tomada de decisão sobre o destino de uma parcela de recursos públicos disponíveis pela Autarquia, para o investimento num determinado ano. É solicitado aos munícipes que participem e que apontem as áreas em que a Câmara deve investir de modo a obterem uma cidade melhor para todos. O OP é um instrumento de participação por excelência, pois permite que todos os cidadãos participem, visto que o Concelho é de todos os munícipes. A Autarquia já tem antecedentes de participação direta, esta organiza com regularidade as reuniões públicas nos Paços do Concelho. O Órgão Executivo do município, do qual fazem parte o Presidente da Câmara e seis vereadores, realiza encontros periódicos nos Paços do Concelho. As reuniões ocorrem todas as segundas-feiras do mês e o último encontro mensal está aberto à participação popular, contudo tem que ser feita uma inscrição prévia para se poder participar.

É de destacar ainda que o Município disponibiliza uma verba de 150 mil euros, dos 23 Milhões do Orçamento Municipal de Investimento para a realização dos projetos, esta verba poderá vir a ser aumentada até ao máximo de 10%, caso se justifique. É necessário que a equipa do OP, reduzida a uma pessoa no primeiro OP e a duas pessoas no segundo ano do OP, tenha formação, e neste âmbito realizou-se apenas uma conferência no Centro Cultural e de Congressos das Caldas da Rainha (CCC) com o Professor Giovanni Allegretti, o que dificulta a realização um bom trabalho no que diz respeito ao OP. Apresentamos agora o ciclo do OP das Caldas da rainha, e posteriormente vamos apresentar um novo ciclo de OP para o Município.



**Figura 3.1 - Ciclo do Orçamento Participativo das Caldas da Rainha**

## **3.2. Normas de Participação do Orçamento Participativo**

As Normas de Participação definem os objetivos, os princípios e a metodologia adotada para o OP de Caldas da Rainha. Este inicia-se com uma mensagem de enaltecimento:

A CMCR pretende contribuir para um modelo de governança mais dinâmico e assegurar a abertura, igualdade e participação dos cidadãos nas atividades do Município, através da realização do OP. O OP é um processo democrático e participativo no qual os cidadãos podem dar o seu contributo para definir algumas ações com parte do Orçamento do Município. O cidadão pode participar, propondo e votando propostas concretas, dentro de certos parâmetros, e envolvendo-se no processo de decisão de parte do investimento da atividade municipal, garantindo que esta possa corresponder às suas necessidades e à expectativa geral da população. A existência do OP no Concelho das Caldas da Rainha resulta da vontade de que exista uma gestão participada e informada, fundamentada na aproximação da administração ao cidadão, praticando os valores da democracia participativa consagradas na Constituição da República Portuguesa.

No artigo 1.º das Normas de Participação é referido que o OP se fundamenta nos valores da democracia participativa constantes no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, como direitos fundamentais inalienáveis, e pretende ser um meio para os cidadãos terem a oportunidade de propor, debater projetos de interesse para o Concelho.

No artigo 2.º é referido que o OP abrange todo o território do Concelho.

Já no artigo 3.º são enumerados os objetivos: “1. Promover a participação informada, ativa e construtiva dos cidadãos eleitores e das organizações da sociedade civil em processos de governação local, garantido a contribuição dos mesmos na decisão sobre a aplicação de recursos no contexto das políticas públicas; 2. Aproximar os cidadãos eleitos da gestão pública e reforçar a transparência da atividade do Município, fomentando uma sociedade civil mais dinâmica e coesa; 3. Responder às necessidades e desejos gerais da população, ajustando as mesmas às políticas Municipais; 4. Contribuir para a modernização administrativa”.

No artigo 4.º das normas refere-se que o OP do Concelho das Caldas da Rainha assenta num modelo de participação de carácter deliberativo, segundo o qual os cidadãos participantes podem apresentar propostas de interesse geral, público ou coletivo, desde que se enquadrem nas normas definidas no presente documento, decidindo as que consideram como prioritárias para o interesse do concelho, até ao limite orçamental estipulado no processo para cada ano civil.

No artigo 5.º refere-se a Dotação Orçamental, onde é definido pelo executivo camarário um montante anual para financiar os projetos que os cidadãos participantes

escolherem e hierarquizarem como prioritários. O executivo compromete-se a cabimentar o valor desses projetos na proposta Orçamental do ano subsequente ao da seleção das propostas aprovadas, a submeter à aprovação da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal. A verba estabelecida poderá vir a ser aumentada até ao máximo de 10%, caso se justifique, após avaliação das propostas apresentadas pelos cidadãos e da decisão da Assembleia Participativa.

No artigo 6.º refere-se que “1. Podem participar todos os cidadãos maiores de dezoito anos, recenseados no Concelho, inscritos através do *site* <http://www.cm-caldas-rainha.pt/portal/page/portal/OP> e presencialmente, na própria Assembleia, no início dos trabalhos; 2.º Para assegurar a participação dos cidadãos, além do sistema presencial em AP, serão utilizados instrumentos baseados nas novas tecnologias para assegurar uma boa comunicação com as várias faixas etárias e maior representatividade possível; 3. Serão igualmente adotados mecanismos de apoio às pessoas no momento da votação dos projetos, facilitando o acesso ao instrumento de votação adotado; 4. O OP tem uma participação individual e podem ser apresentadas propostas em nome pessoal ou coletivo, designadamente em nome de um grupo de moradores, de vizinhos, de um bairro ou de um quarteirão, de forma organizada, e sempre no quadro do interesse público e municipal; 5. No processo de participação cada participante tem direito a três votos, que poderão ser utilizados em três projetos distintos, não podendo ser acumulados numa só proposta, e se o cidadão participante não utilizar os três votos, os demais ficam sem qualquer efeito; 6. Os cidadãos participantes que optarem pela votação *online* não poderão votar nas propostas de forma presencial, aquando da realização da AP, embora possam estar presente e participar nas mesmas.

No artigo 7.º, das Normas de Participação, são explicitadas as cinco fases do ciclo anual do OP:

- 1.ª Fase: decorrer de dezembro a janeiro, e corresponde à divulgação do Orçamento Participativo e subsequente recolha de propostas;
- 2.ª Fase: decorrer de janeiro a março e corresponde à avaliação técnica das propostas pelos serviços da CMCR e informação dos resultados;
- 3.ª Fase: decorrer de março a abril e corresponde à votação eletrónica, pelos Múncipes, das propostas pré-selecionadas;
- 4.ª Fase: decorrer em abril à votação presencial dos Múncipes para hierarquizar os projetos viáveis;
- 5.ª Fase: decorrer de abril a maio e refere-se à divulgação de resultados, apresentação e incorporação dos projetos mais votados no Plano e Orçamento Municipal.

O artigo 8.º corresponde à avaliação do processo, os resultados atingidos pelo OP serão avaliados para confirmar a adesão ao processo, a dinâmica participativa, identificar lacunas e aperfeiçoar o processo progressivamente. Os resultados da avaliação contínua serão considerados na preparação do ciclo seguinte do OP.

O artigo 9.º corresponde à elegibilidade, serão considerados elegíveis as propostas que reúnem as seguintes condições: a) Que se insiram no quadro de competências e atribuições da Câmara Municipal; b) que sejam suficientemente específicas e delimitadas no território do Concelho; c) que se constituam como despesa de investimento; d) que não ultrapassem os 24 meses de execução completa; e) que não excedam o montante previsional de 150 mil euros; f) que sejam de interesse geral para o concelho, público ou coletivo, designadamente de um conjunto de moradores ou de vizinhos; g) que sejam compatíveis com outros projetos e a programação municipal.

O artigo 10.º corresponde à apresentação e seleção das propostas, 1. Os cidadãos podem apresentar as propostas eletronicamente através do *site* <http://www.cm-caldas-rainha.pt/portal/page/portal/OP> até quarenta e oito horas antes da AP correspondente, ou presencialmente, até à data da mesma; 2. As propostas submetidas pelos meios digitais serão depois apresentadas em AP e sujeitas a votação e análise de viabilidade técnica; 3. As propostas devem ser claras, referindo o programa e local de implementação com rigor suficiente e, se tal não ocorrer e a Assembleia não o definir expressamente, deverá ser decidido no executivo; 4. As AP realizam-se em locais definidos e divulgados pela Câmara Municipal diretamente pelos meios de imprensa regional e em diversos materiais ou suportes de divulgação; 5. Nas AP haverá a seguinte Ordem de trabalhos: a) Abertura da sessão por um membro do Executivo Municipal; b) Apresentação aos cidadãos participantes no OP da metodologia a adoptar; c) Apresentação das propostas individuais, por inscrição, e, havendo propostas similares, serão organizadas os participantes em grupos de trabalho para eventual concertação das mesmas; d) votação individual das propostas singulares ou coletivas e seleção das mais votadas; e) Integração das propostas mais votadas num painel apresentado pelos seus proponentes; f) votação individual das propostas do painel e seleção das propostas mais votadas.

O artigo 11.º corresponde à prestação de contas, de acordo com o princípio da transparência, a Câmara Municipal garante a regular prestação de contas relativamente às várias fases do processo, assim como à execução dos projetos aprovados no OP.

O artigo 12.º corresponde aos casos omissos, as omissões ou dúvidas sobre a interpretação das presentes normas serão resolvidas pontualmente no âmbito da coordenação do OP, dando conhecimento das mesmas à Câmara.

No artigo 13.º refere-se a revisão das normas de participação, as presentes normas serão revistas em função dos resultados da avaliação referida no artigo 8.º.

### **3.3. Breve Apresentação das propostas de melhoria**

O facto de se analisar diversos OP permite-nos apontar alguns aspetos a melhorar no OP do Município das Caldas da Rainha. É importante referir que o OP só tem dois anos, o primeiro, como referimos anteriormente, foi o ano zero, e originou várias críticas à oposição e à própria Câmara, pois todo o processo teve início a 2 de outubro e as propostas tinham de estar aprovadas até final de novembro, para integrarem em tempo útil o OP de 2013. Esta compressão dos prazos e aceleração do processo veio a revelar um conjunto de limitações e contradições que não foram resolvidas nas duas Assembleias Participadas inicialmente previstas, e por pressão dos cidadãos esta foi alargada a uma terceira em benefício da transparência do processo e da efetiva participação dos cidadãos. O que não se pode deixar de salientar é a pouca adesão que o primeiro OP teve, por este motivo e pela falta de divulgação adequada, situação que ainda hoje se mantém. No primeiro ano, em 2013, não houve sequer votação *online* e com estes dois problemas que apresentámos anteriormente a participação limitou-se à votação de 45 pessoas nos 6 projetos eleitos, concluindo-se que votaram apenas as pessoas que apresentaram os projetos, não havendo qualquer divulgação do sucedido para os restantes cidadãos. No segundo ano de OP, em 2014, e ainda muito aquém do esperado para um Concelho como as Caldas da Rainha<sup>6</sup>, a participação dos cidadãos revelou-se consideravelmente maior devido a uma maior divulgação, em comparação com o ano anterior, e à implementação da plataforma *online*, onde se registaram 283 pessoas, 144 homens e 136 mulheres, 125 entre os 18 aos 35 anos, seguido da faixa etária entre os 35 e os 54 anos com 106 inscrições. A votação *online*, um elemento acrescentado no 2.º ano do OP, levou ao aumento da votação e por consequência ao aumento da participação com um total de 114 pessoas a votar *online*, o que superou em larga escala a votação presencial com 34 pessoas, tendo sido eleitos 7 projetos.

---

<sup>6</sup> O Concelho de Caldas da Rainha tem 51 729 habitantes.

Posto isto, e considerando as normas do OP, o principal objetivo deverá passar sempre pelo aumento da participação dos cidadãos. O estudo apresentado é desenvolvido nesse sentido, indicando algumas medidas que possam ultrapassar a falta de participação dos cidadãos, que se tem vindo a fazer sentir em todos os Municípios.

Um outro ponto que não podemos deixar de referir é a falta de envolvimento do executivo camarário, bem como a falta de funcionários a trabalharem no OP, tendo apenas a participação direta do Vereador da Juventude, visto que este projeto está sob a sua alçada. As Normas de Participação do OP partem logo de um princípio errado, pois a abertura da sessão da Assembleia Participativa é possível com apenas um membro do executivo, como constata o artigo 10.º. É de referir que apresentamos no novo ciclo do OP um período de 16 dias para reclamação dos cidadãos às propostas declinadas pela autarquia, de modo a contribuir para uma total transparência em todos o processo.

No quadro 3 esquematizam-se as linhas gerais das propostas de melhorias apresentadas para o processo do OP do Município das Caldas da Rainha, e que se analisam de seguida em pormenor.

### **Quadro 3.1. Propostas de Melhoria para o Processo do Orçamento Participativo**

O Incentivo da Participação no OP	O Aumento da Divulgação
	O Alargamento do Período de Participação
	O Apoio à Participação por Internet
	Lançamento de um <i>site</i> mais intuitivo e participativo a nível dos projetos e do Orçamento Participativo
	A Promoção da Participação das Associações e Coletividades
<i>Proposta de um novo ciclo para o Orçamento Participativo das Caldas da Rainha</i>	
<i>A Melhoria dos Serviços da Câmara Municipal das Caldas da Rainha</i>	
O Alargamento da Componente Orçamental	A Inclusão de uma Parcela para Despesas de Funcionamento
	O Aumento da Parcela do Orçamento Participativo
<i>A criação do Orçamento Participativo Criança e Jovem</i>	
<i>A Prestação de Contas aos Cidadãos</i>	

### **3.4. O Incentivo da Participação no Orçamento Participativo**

#### **3.4.1. O Aumento da Divulgação**

Uma política que convida toda a população do município a refletir sobre as suas realidades locais não pode prescindir de uma estratégia ampla de divulgação e informação, pois estas são a base para o início de um processo de assimilação sobre esta política pública. De facto, nos dias de hoje, a participação tem que ser cada vez mais estimulada, sendo que a classe política vai caindo num completo descrédito e o OP, podendo funcionar como uma forma de voltar a chamar os cidadãos à responsabilidade da vida pública do seu Concelho, deve ser bem divulgado. O processo de divulgação é o processo mais importante para a mobilização dos cidadãos para a participação, visto que o OP é um processo recente, com apenas dois anos no Município e até mesmo no País, requer uma estratégia de comunicação assertiva, que transmita uma imagem própria e mobilizadora. O Gabinete de Imprensa da Câmara deveria coordenar todo este processo que iremos apresentar. Pensamos que a estratégia de comunicação deverá passar por uma campanha que contemple vários meios e suportes, de forma a abranger o maior número de cidadãos do Concelho. Com o objetivo de fomentar a participação e aumentar o número de propostas apresentadas pelos cidadãos ou entidades, deverá diversificar-se os canais de comunicação, num apelo direto e claro à participação ativa de todos na gestão da cidade, em prol das reais necessidades dos cidadãos. A Conceção de uma imagem apelativa e uma atitude dinâmica no que se refere à disponibilização constante de informação atualizada sobre o projeto é uma prioridade. Os reforços regulares na comunicação utilizando os suportes digitais internos e externos, como por exemplo os *websites* das Juntas de Freguesia, permitirão estimular a participação.

A divulgação através da *Internet* deve continuar a ser dos meios mais privilegiados, não é suficiente, pois a população mais velha e rural não tem um acesso facilitado a este meio, e os que têm nem sempre acedem ao *site* da Autarquia. O processo é muito centrado na *Internet* e não se podem descurar as outras formas de divulgação que tenham mais impacte nas Freguesias rurais. Assim, tendo o Município quatro painéis eletrónicos para passar imagens e vídeos de eventos, também aí poderia divulgar informação sobre o OP. Devia apostar nos *Outdoors*, um em cada Freguesia, bem como em *flyers*; cartazes A3; blocos A5; autocolantes; marcadores para livros; *Roll Ups* e bandeirolas, nos pontos estratégicos da cidade, informado das datas de votação do OP e Assembleias Participativas, e com *slogans* de incentivo à participação distribuídos por todo o Concelho, nomeadamente nas Juntas de

Freguesia, paragens de autocarros e em sedes de associações. Para além de informação na agenda Cultural e Banners para a Internet (*site* da CMCR e Portal das Caldas Participa) e Intranet, tanto na fase de apresentação das propostas, como na fase de votação.

Deve ainda utilizar-se os *media* locais, como os dois jornais do Concelho, onde deviam ser publicados artigos a explicar o que é o OP e a incentivar a participação das pessoas, bem como na rádio local, com rubricas de esclarecimento e no *Facebook*, com a criação de uma página para o OP, visto que atualmente esta plataforma é usada pela maioria da população e, para além do fácil acesso, facilita a divulgação rápida da mensagem. No âmbito deste processo de divulgação, a criação de um *slogan* sonante também é essencial, podendo apresentar-se como exemplo: “Caldas é de todos. Todos têm uma palavra a dizer.” e “Decida. Nós fazemos!”.

De ressaltar que toda a divulgação deverá ser extremamente controlada, evitando a transmissão de informação incorreta e/ou desatualizada.

Em todos este processo de divulgação, devia ainda ser disponibilizado um guia do OP com: (1) uma mensagem do Presidente da Câmara Municipal das Caldas da Rainha, convidando os munícipes a participar; (2) explicar o que é e em que consiste; (3) a identificação das diferentes formas de participação que não se restringe só ao voto; (4) o calendário dos processos de consulta e de elaboração do Orçamento; (5) os locais das sessões públicas bem como as normas de participação. Este guião devia ser enviado por CTT e para as *mailing-lists* que o Município disponha para associações e entidades das Caldas da Rainha, como Escolas e Intuições de Solidariedade, Juntas de Freguesia, Associações Desportivas.

Com estas medidas pretendemos atingir toda a população do Concelho e assim dar conhecimento aos caldenses do que é e quando se realiza o OP, aumentando a sua participação. É expectável que quanto maior for a divulgação, maior seja a participação e, para isso, deve-se contar o OPCJ, a abordar posteriormente. Porém, sabendo que todas as propostas de divulgação implicam mais custos, o que conduziria inevitavelmente a um aumento da despesa do Município em papel, impressões, correio, *Outdoors*, entre outros, somos a favor da inclusão de uma parcela para despesas de funcionamento no OP.

### **3.4.2. O Alargamento do período de Participação**

Analisámos que um dos motivos para a falta de adesão, e que veio a comprovar-se no dia da votação, criticado pelos Presidentes de Junta de Freguesia, foi o facto de o período em

que decorreu a apresentação de propostas e a sua votação ter sido demasiado curto, o que levou a que muitos cidadãos não tivessem conhecimento do OP e não tivessem tempo de amadurecer as suas ideias para apresentar propostas. Também o facto de os munícipes terem de se deslocar à sua junta de freguesia para procederem à inscrição no *site para a votação online*, uma vez que muitos não têm acesso à Internet e também porque o *site* para votação e inscrição era de extrema complexidade, levou a que os munícipes não votassem, porque se viram forçados a votar presencialmente, restringidos a uma hora e a um local a que muitos não conseguiram comparecer.

Considera-se que um mês não é suficiente para a inscrição *online* e para a apresentação de propostas, pois muitos dos cidadãos que se deslocam à Junta de Freguesia para se inscreverem não têm uma funcionária para os atender com prontidão. E um dia para a inscrição presencial e apresentação presencial de propostas na CMCR também não é de todo aconselhado, uma vez que o Concelho tem muitas freguesias rurais. Assim, entendemos que é necessário alargar o período de inscrição *online*, e a equipa do OP dirigir-se às Juntas de Freguesia para dar formação a uma funcionária e realizar a inscrição presencial. O prazo mais alargado possibilita uma maior disponibilidade dos cidadãos, um maior conhecimento do OP por partes destes, e uma consolidação mais efetiva das propostas e participações no OP, visto que muitas vezes há que compatibilizar a intervenção num projeto com a vida pessoal, familiar e profissional.

### **3.4.3. O Apoio à Participação por Internet**

A utilização da Internet para apresentar e debater propostas é fundamental, pois permite um maior número de debates. O facto de haver um anonimato gerado pela não-presencialidade permite que sejam postas de parte as diferenças de *status*, questões de género e classe social, permitindo assim um menor constrangimento dos cidadãos na apresentação de propostas e na análise das propostas dos outros. A participação por via eletrónica e presencial foi um trunfo no OP das Caldas da Rainha, contudo pensamos que não foi posta em prática da melhor maneira, ou seja, deviam criar uma parceria com as Juntas de Freguesia de forma a dar apoio logístico à população das zonas rurais para estes conseguirem participar através da via eletrónica, pois como referi anteriormente o Concelho é extenso. Também o *site* gerou muita confusão é de destacar que um sistema electrónico de votação mais simples e intuitivo é recebido de melhor forma por parte dos cidadãos. Com estas alterações acreditamos que é

possível uma maior participação por parte dos cidadãos da cidade e das freguesias circundantes.

#### **3.4.4. Lançamento de um *site* mais intuitivo e participativo a nível dos projetos e do Orçamento Participativo**

A CMCR deveria lançar um *site*/portal próprio e redirecionado também pelo *site* da Câmara, onde constassem todas as iniciativas de gestão participativa implementadas pela Câmara (OP, Agenda 21, etc.), funcionaria como um banco de dados sobre questões que à partida são importantes para os munícipes, com um título apelativo, um exemplo sugerido era “Caldas Participa” ou “Caldas com\_vida”. Este *site* também devia funcionar como um fórum, tendo todas as informações relativas ao OP, funcionando como o principal canal de diálogo entre a Câmara e os munícipes. Pensamos que o *site* é fundamental para este processo, acrescentaríamos ainda a possibilidade de navegação incluindo a funcionalidade de georreferenciação de projetos, bem como a visualização no mapa do Concelho das propostas já apresentadas e dos projetos submetidos a votação. Tendo como objetivo facilitar a localização exata das propostas e projetos, dando assim mais informação aos cidadãos e uma maior transparência dos projetos, aumento da participação no OP *online*. Seria também uma forma de atrair a população mais velha e os mais jovens para participarem no OP e uma forma de contornar os problemas de tempo para os cidadãos que trabalham e não podem participar e votar de forma presencial.

#### **3.4.5. A Promoção da Participação das Associações e Coletividades**

O Município deve apoiar e fomentar a participação das associações e coletividades, como é referido no artigo 6.º do regulamento do OP, é possível apresentar propostas em nome pessoal ou coletivo, posto isto, deve incentivar a divulgação, como referimos anteriormente, nestas coletividades e associações, bem como nos serviços camarários, em especial nos Pelouros da Ação Social, Cultura, Juventude e Desporto. Com o objetivo de aumentar o número de cidadãos a participar e assim abranger a totalidade dos munícipes. Esta medida, contudo, pode fomentar ainda mais os *lobbies*, e efetivamente conseguimos observar que no Concelho esta realidade acontece, o cidadão “comum” não apresenta propostas, dominando este processo grupos de interesse. É uma das causas que também devia ser combatida, não

deixar que se apresentem propostas como pessoa colectiva, contudo é sempre fácil contornar esta medida. Portanto, entendemos que é necessário que a mensagem do OP chegue a toda a População e assim haja mais pessoas a participar para combater este facto, no entanto, desde que a obra se concretize, estamos sempre a beneficiar todos os cidadãos do Concelho. É também com o OPCJ que contamos com o aumento da participação, mal este seja implementado no Concelho, pois os filhos vão contagiar os pais a participar, discutindo com estes as propostas para o OPCJ.

### 3.5. Proposta de um novo ciclo para o Orçamento Participativo das Caldas da Rainha



Figura 3.2. Propostas de OP para Caldas da Rainha

### **3.6. A Melhoria dos Serviços da Câmara Municipal das Caldas da Rainha**

É essencial que haja uma interligação entre setores, gabinetes e Pelouros da CMCR, de forma a ser mais fácil a análise dos projetos, bem como a divulgação do OP para o Município. Grande parte dos funcionários da CMCR não sabe o que é o OP, como funciona ou as suas normas, se assim é, como é possível que todos os outros munícipes percebam o que é o OP? Entendemos que é essencial uma articulação entre estes setores de forma a passar uma imagem de credibilidade e confiança para os cidadãos e munícipes da Autarquia. Pensamos que os principais espaços para o diálogo entre a Autarquia e os munícipes são as Assembleias Participativas, assim sendo, a CMCR deveria promover reuniões em diversos pontos do Concelho de forma a conseguir abranger a totalidade dos munícipes que queriam participar e não tenham possibilidade de se deslocar aos Paços do Concelho, sendo aqui que decorrem as duas reuniões participativas.

### **3.7. O alargamento da componente orçamental do Orçamento Participativo**

#### **3.7.1. A Inclusão de uma Parcela para Despesas de Funcionamento**

Este ponto é de extrema importância, pois o OP só contempla as despesas da capital, excluindo assim as despesas correntes. Entendemos que a integração das despesas correntes no OP é fundamental para o seu bom funcionamento, pois os Municípios estão limitados em termos de recursos físicos e materiais, sendo preferível reduzir o número de projetos, mas ter boas formas de divulgação, e uma equipa com dois ou três elementos a trabalhar no OP, de forma a incentivar e aumentar a participação dos cidadãos. É essencial que a CMCR esclareça a diferença entre despesas de investimento e despesas de funcionamento, as despesas de investimento têm implicações em termos de despesas de funcionamento, como é o caso da manutenção de equipamentos sociais ou a manutenção dos projetos que forem aprovados através do OP. Assim evidenciamos que o OP deveria incluir qualquer despesa de investimento e funcionamento.

### **3.7.2. O Aumento da Parcela do Orçamento Participativo**

Na sequência do ponto anterior, e por outros motivos, entendemos que seria necessário aumentar a verba disponível para o OP, pois 150 mil euros não é um valor muito elevado, é necessário um aumento deste valor para a realização de projetos, bem como para o aumento da divulgação, aumentando desta forma a participação dos cidadãos. É expectável que a Autarquia disponibilize uma verba mais avultada, pois está a contribuir de uma forma mais direta para a participação dos cidadãos e da mesma forma contribuir para a sua satisfação e construir projetos que vão ao encontro das necessidades do Concelho e dos seus Municípios. O valor que vai do Orçamento Municipal para Investimentos (23M) para o OP é de apenas 0,65%, uma verba muito reduzida face ao valor do primeiro, o que leva a que qualquer projeto não possa passar os 150 mil euros, e não se realizar nenhuma obra de grande envergadura com essa verba, não dando relevo e incentivo ao OP. E se alguma proposta foi aprovada com esse valor vai arrecadar a verba total do OP, realizando-se apenas uma obra.

Uma verba tão reduzida pode levar ao descrédito dos cidadãos e, por consequência, poderá haver um desincentivo à participação no OP.

### **3.8. A criação do Orçamento Participativo Criança e Jovem**

Uma das lacunas encontradas no OP das Caldas da Rainha foi a não inclusão de um ponto essencial por tudo o que referimos anteriormente, o OPCJ. Propomos assim ao Município das Caldas da Rainha a criação do OPCJ em parcerias com a Associação In Loco e os Agrupamentos de Escolas do Município, bem como aos dois Colégios privados do Concelho. O OPCJ surge numa lógica de inculir nos jovens os valores da responsabilidade cívica, do envolvimento na vida da comunidade, da educação para a cidadania, da importância da partilha da responsabilidade, em última instância, desenvolver competências para a participação. O OPCJ pretende que os alunos discutam e apresentem propostas para a sua cidade, num projeto desenvolvido pela Equipa do OP da Autarquia, que deverá incluir elementos do Departamento da Educação e da Juventude. O OPCJ tem como objetivo promover a cidadania ativa por parte da população mais jovem do Concelho. Tendo como uma primeira fase de experimentação, os alunos do 9.º ano de escolaridade da Escola D. João II. O OPCJ apresenta algumas especificidades, embora siga em traços gerais o modelo apresentado anteriormente. Para facilitar a operacionalização do processo, a participação dos

alunos deve ser feita por turmas numa primeira fase experimental, tendo como objetivo estender-se, posteriormente, aos alunos do Ensino Secundário.

Este processo de participação incide igualmente sobre toda a componente de investimento público municipal, tendo cada participante tido a oportunidade de apresentar por escrito propostas de investimento para a sua rua, para a sua escola e para o concelho. Em cada uma das turmas são eleitos um delegado e uma delegada, a quem cabe representar as respetivas propostas no processo que se segue, nomeadamente no trabalho de articulação com os delegados e as delegadas das restantes turmas, assim como na apresentação e discussão final com o Executivo Camarário.

Os objetivos do OPCJ são: 1. Permitir que as crianças e jovens envolvidos entendam o que é um Orçamento Participativo, assim como o seu funcionamento; 2. Tomar consciência do papel de cada elemento como cidadão, na perspetiva de cidadania ativa; 3. Promover a educação para a cidadania; 4. Distinguir despesas de investimento público e privado; 5. Conhecer as competências das autarquias; 6. Desenvolver competências de retórica, argumentação, estabelecimento de prioridades e decisão; 7. Reforçar o conhecimento do território; 8. Informar e mobilizar toda a comunidade escolar para a participação; 9. Divulgar o Orçamento Participativo. Apresentamos agora o ciclo do OPCJ para o Município.



**Figura 3.3. Ciclo do OPCJ Caldas da Rainha 2015**

## 1.ª Fase – Conceção e operacionalização do processo

Antes de se iniciar o processo, considerou-se essencial promover a formação da equipa sobre o tema OP em geral, e do OPCJ em particular. Neste sentido, seria fundamental uma ação de formação realizada na Associação In Loco.

O contributo da formação a realizar na Associação In Loco, e de palestras que possam ser realizadas nas Caldas da Rainha e de documentação obtida por via de contactos estabelecidos com outros municípios que tenham já este processo em prática, são essenciais para definir o modelo e permitir criar um patamar mínimo de reflexão sobre o OP, favorecendo desse modo um pensamento centrado na adaptação a um processo deste tipo em Caldas da Rainha.

Pretende-se realizar uma sessão de informação e sensibilização dos professores, de forma a facilitar a compreensão do processo, assim como a sua implementação a nível da Escola. Este é um aspeto fundamental na medida em que as sessões com os alunos decorrem em período letivo, num horário a definir pelo conselho de turma.

A equipa deverá encarar todos estes momentos como uma oportunidade para introduzir o OP, contribuindo deste modo para a divulgação do tema. Apesar de o foco central desta iniciativa serem as crianças e os jovens, considerou-se que existia aqui um desafio igualmente importante de informação e mobilização dos professores para a participação e assim ajudando a divulgação do OP já implementado há dois anos no Município, mas ainda com graves problemas de divulgação e de adesão.

Participantes:

Equipa do OP;

Elementos do Conselho Executivo da Escola;

Funcionários da autarquia;

Docentes responsáveis pelas turmas abrangidas;

Dirigentes e técnicos (formadores) ligados a outras experiências de OP em Portugal e no estrangeiro;

Outros;

A divulgação do processo deve ter três grupos de destinatários

- Os alunos e professores diretamente envolvidos

- A comunidade escolar em geral
- A população do concelho

Neste sentido deve-se recorrer a dispositivos de divulgação:

- Cartaz do OPCJ utilizado para divulgar a iniciativa ao nível das Escolas envolvidas;
- Entrega de pastas do OPCJ aos alunos;
- Guião metodológico;
- Boletim @ventura distribuído por via eletrónica.
- Internet (criar um site para o OPCJ ou uma extensão do site existente do OP; uma conta no *Facebook* visto ser para Jovens e presentemente é um veículo que passa a mensagem instantaneamente)
- Jornais locais e regionais.

## 2.ª Fase – Consulta Pública/Debate e Apresentação de Propostas

Na primeira fase do processo de consulta pública serão realizadas três sessões por turma. A primeira tem como objetivo apresentar o OP em traços gerais, a forma como é elaborado tradicionalmente e o OPCJ em particular. Recorre-se a uma apresentação em PowerPoint.

A segunda sessão consiste na eleição dos delegados e delegadas, e na apresentação de propostas individuais dos alunos e alunas presentes. Para tal, foi concebida uma “ficha de desejos”, na qual cada participante propôs três investimentos: uma para a sua rua, um para a sua Escola e outros para o Concelho. Depois de preenchidas, os delegados e delegadas eleitos, juntamente com a equipa do OP, preparam uma apresentação organizada de todas as propostas para a sessão seguinte. Este ponto é essencial para divulgar o OP junto do seio familiar, visto que os alunos acabam por comentar e trocar opiniões com os pais sobre as propostas de investimento que deveriam apresentar na segunda sessão do OPCJ.

Espera-se com este processo gerar um maior interesse por parte dos adultos, levando-os a participar de forma mais expressiva nas sessões do OP, acabando um pouco com a hegemonia dos grupos de interesse, tanto partidários como associativos.

A terceira sessão teve como objetivo devolver a cada turma as respetivas propostas individuais, embora de uma forma mais estruturada e agrupada cada uma das ideias, mas sem desrespeitar o sentido dado por cada participante; esclarecer os pormenores relativos a propostas formuladas de forma incompleta; consensualizar uma proposta única de cada turma.

Nas propostas incompletas ou que suscitaram dúvidas, os respetivos alunos devem fazer chegar aos delegados da respetiva turma mais informação de forma a completar as suas propostas. A devolução dos resultados permite clarificar aspetos importantes num processo complexo como este, munindo os participantes de informações mais precisas de modo a favorecer o exercício de cidadania. Esta clarificação poderá funcionar de certo modo como uma triagem inicial, pois algumas propostas podem não ser de competência da Câmara Municipal, mas sim da Administração Central.

As sessões entre os delegados e as delegadas teriam como objetivo:

- Apresentar e discutir as propostas elencadas (1.<sup>a</sup> Sessão)
- Articulá-las de modo a alcançar uma proposta única de todas as turmas (2.<sup>a</sup> Sessão)
- Preparar a apresentação ao Executivo Camarário (3.<sup>a</sup> Sessão)

Depois de concluída a apresentação do PowerPoint, da qual contavam as propostas de investimento, seria enviado ao Executivo Camarário, para que este tivesse tempo de analisar, antes de reunir como os delegados e as delegadas do OPCJ.

### 3.<sup>a</sup> Fase – Apresentação das propostas de investimento ao Executivo Camarário e Decisão

Esta fase consiste na realização de uma reunião entre os delegados e delegadas do OPCJ e todo o Executivo Camarário que deverá ter lugar no Salão Nobre da Câmara Municipal.

No primeiro momento deste encontro o Presidente da Câmara Dr. Fernando Tinta Ferreira deverá dar as boas vindas e os parabéns aos delegados/as pelo trabalho desenvolvido em prol do Município.

No segundo momento deste encontro pretende-se explicar aos presentes todo o trabalho realizado e as diferentes fases do processo.

Num terceiro momento inicia-se uma apresentação em PowerPoint com a proposta final de investimento por parte dos delegados e delegadas presentes.

Por último, cabe ao Presidente, ou a quem este delegar, a função de explicar sobre a viabilidade de execução financeira e temporal da proposta apresentada e aproveitar o final da reunião para incentivar os jovens a esta prática de cidadania ativa.

### 4.<sup>a</sup> Fase – Avaliação do Processo e Preparação do Novo Ciclo

Esta fase é uma fase de reflexão, visto ser o primeiro ano que foi implementado o OPCJ, deve ser feita uma análise *swot* e alargar este processo a outra escola ou a turmas do secundário. É, no entanto, fundamental a entrega de um questionário de avaliação de todo o processo, aos alunos/as e todos os envolvidos no processo como diretores das escolas e professores assim como à equipa do OP, com o objetivo de introduzir melhorias no ciclo de participação do ano seguinte.

### **3.9. A Prestação de Contas aos Cidadãos**

Entendemos que este ponto é fulcral no nosso trabalho, (tendo sido discutido mais pormenorizadamente no capítulo 1) e em todo o projeto do OP, pois no contexto da cidadania ativa é imprescindível a construção de mecanismos de avaliação e consequente responsabilização, que permitam averiguar a transparência e a isenção das operações e assim reforçar os valores democráticos, permitindo e apelando à participação de um leque mais vasto de cidadãos, estabelecendo entre a Administração e os cidadãos relações de confiança. Nas sociedades democráticas é de esperar que os governantes e os serviços públicos sejam responsáveis perante os cidadãos, acredita-se que as práticas administrativas e a *accountability* caminhem lado a lado, ou seja, que exista uma boa prática de prestação de contas por parte dos serviços públicos aos cidadãos. No caso do OP é essencial que este processo seja de uma extrema transparência e isenção para impedir o distanciamento dos cidadãos do OP.

A CMCR deveria publicar os projetos já incluídos na proposta do Orçamento Municipal antes de começar o processo de recolha de propostas para o OP, de forma a não haver propostas iguais às que o Município está a pensar realizar, evitando assim tempo e os recursos na avaliação de propostas similares. É primordial que a Autarquia publicite no *site* da Câmara, do OP, nos Jornais Regionais, entre outros meios de divulgação que foram sugeridos anteriormente, informações sobre cada obra e serviço aprovados, o valor da mesma, o tempo de previsto para a sua elaboração e o progresso alcançado com a sua implementação, informando assim os resultados positivos que o OP pode trazer ao Concelho. É de extrema importância que a CMCR publicite os projetos no âmbito do OP, colocando uma placa ou cartaz junto da obra finalizada como um *slogan*, dizendo que aquela obra foi feita no âmbito do OP, proposta pelos cidadãos, de forma igual que acontece quando as obras são financiadas pelos fundos Europeus. Assim como disponibilizar no *site* da Câmara a localização das

intervenções financiadas através do OP no mapa da cidade, no qual cada símbolo de localização abriria a descrição da obra em questão. Esperamos com estas medidas que os cidadãos compreendam a importância do OP, o esforço que a Autarquia está a fazer para mostra a transparência e o seu empenho no desenvolvimento do OP nas Caldas da Rainha.

Com o OP prevê-se garantir uma maior eficiência e eficácia à gestão municipal e um planeamento dos recursos públicos que pudesse ser gerido de forma mais ajustada às necessidades da população. Espera-se que a participação da população na definição das prioridades de investimento e da ação governativa leve a uma maior proximidade e cooperação entre os eleitores e os eleitos, e assim diminuir a contestação social gratuita, levando os cidadãos a restabelecer a credibilidade na classe política eleita. Acreditamos que com isto seria possível adequar as propostas de investimento e das prioridades às necessidades da população desenvolvendo deste modo uma dinâmica participativa de grande potencial educativo e formativo para a cidadania. A população ganha informação sobre os processos políticos e os autarcas ficam informados sobre os problemas e outras reivindicações dos cidadãos, é um ganho mútuo.

Em suma depois de, em 2012, o Presidente da CMCR ter aprovado o desenvolvimento de um processo para que tanto os cidadãos como as organizações participassem no planeamento e gestão da cidade, a autarquia implementou o orçamento participativo, apesar do cumprimento de prazos muito apertado que inviabilizaria a participação dos munícipes no orçamento municipal de 2013.

Assim, depois de um ano zero, o OP é aplicado em 2013 e 2014, solicitando-se aos munícipes que participassem e apontassem áreas nas quais a CMCR deveria investir para a obtenção de uma cidade melhor, cumprindo-se para isso as cinco fases definidas: 1.<sup>a</sup> divulgação e recolha de propostas; 2.<sup>a</sup> avaliação técnica das propostas e informação dos resultados; 3.<sup>a</sup> – votação eletrónica das propostas pré-selecionadas (só em 2014); 4.<sup>a</sup> – votação presencial para hierarquizar os projetos viáveis; e 5.<sup>a</sup> – divulgação dos resultados e incorporação dos projetos vencedores no Plano e orçamento Municipal.

Contudo, podemos concluir que apesar da apresentação de normas, da adjudicação de uma verba considerável e do cumprimento das várias fases, o OP de Caldas da Rainha não é ainda um OP verdadeiramente participado, fruto da fraca divulgação e de algumas questões contraditórias e limitações que não foram resolvidas nas duas Assembleias participadas. Considera-se portanto fundamental, entre outras possibilidades, uma maior divulgação, um

maior envolvimento do executivo camarário, o aumento de funcionários em todo este processo, a introdução de um período de 16 dias para a reclamação dos cidadãos às propostas declinadas, e a inclusão no orçamento de uma parcela para despesas de funcionamento. Propostas que não podendo tornar perfeito o Orçamento Participativo e fazê-lo atingir na plenitude todos os objetivos a que se propõe, poderão efetivamente aproximar os cidadãos ao poder local e aumentar substancialmente o número de interessados na gestão e planeamentos do seu município.

## CONCLUSÃO

A sociedade cada vez mais complexa, como a que nos deparamos hoje em dia, coloca em causa a Administração Pública, esta cada vez mais tem que se adaptar constantemente, para por cobro as necessidades da sociedade. Das várias formas que o Estado tem assumido, atualmente este têm tido um papel mais regulador seja a nível política, social ou económico. A Administração Pública é alvo de uma falta de transparência, ineficiência, excesso de burocracia, falta de responsabilidade, elevados custo ou mesmo a falta de prestação de contas, estes fatores tem levado a necessidade de um Administração Pública mais eficiente, eficaz e transparente e sobretudo mais responsável.

Atualmente os cidadãos têm mudado as suas expectativas e tornaram-se cada vez mais exigentes com a mesma, tendo sempre como objetivo ressalvar os seus direitos de cidadania. Os indivíduos assumiram um papel importante no processo de modernização da Administração Pública e conseqüentemente para o desenvolvimento das sociedades, registando uma maior intervenção dos mesmos na gestão pública e nos processos de decisão. A modernização da Administração era um essencial para a vida pública, tomando-se assim necessários a introdução de medidas como a racionalização dos custos, um reforço de controlo e de medidas de avaliação aos gestores públicos, uma maior centralização nos resultados, contudo nenhum dos modelos foi tido como o modelo ideal apesar de o *New Public Management* ter como objetivo uma administração mais eficaz, eficiente e transparente com baixo custos, este nunca conseguiu resolver o problema da *accountability*, e existe uma grande dificuldade em reduzir a despesa pública e ao mesmo tempo ter uma Administração eficaz e eficiente, com melhores recursos e exigindo um melhor desempenho. Para podermos ter uma qualidade a nível do funcionamento da Administração Pública passa por promover a mudança relativamente a este e aos cidadãos, motivar os funcionários a estarem mais envolvidos com os serviços, promover a sua qualificação e aumentar a confiança dos cidadãos perante os serviços. O cidadão é atualmente a razão de existir a Administração Pública, pois esta existe para servir o cidadão de modo eficiente, eficaz e com qualidade mas também para lhes prestar contas.

Num Estado Democrático de Direito é o cidadão que detém o poder de legitimar a classe política estes são responsáveis por gerir o valor público posto isto quem gere o que é do erário público tem que prestar contas, sendo importante para reforçar a transparência nos processos. O acesso á informação por parte dos cidadãos através das Tecnologias de Informação e Comunicação que a Administração Pública foi disponibilizando com a

modernização que foi alvo, foi um fator importante para a contribuição da maior transparência e uma fonte de *accountability* nos processos de gestão pública. É através das novas tecnologias que se promove uma maior interação entre os cidadãos e a administração bem como um maior controlo dos cidadãos relativamente a administração e sobretudo proporcionou uma maior participação por parte dos cidadãos na vida pública, com o intuito de melhorar e desenvolver a sociedade.

A Administração pretende aumentar a satisfação dos cidadãos em relação aos serviços prestados pelos organismos públicos, alcançar uma maior eficiência e eficácia e ainda uma racionalização dos custos, tanto para o governo como para os cidadãos, pretende atingir o reconhecimento internacional relativamente à qualidade dos serviços, como tal pretende a desburocratização dos processos e o aumento da transparência de forma a elevar a confiança dos cidadãos perante os diversos organismos da Administração Pública. Por sua vez os cidadãos atualmente pretendem uma administração mais eficaz, eficiente, transparente e responsável, que não esconda os processos de *accountability*, que existe uma boa prática de prestação de contas, mantendo assim a confiança dos cidadãos na administração. Podemos afirmar que estamos a caminhar para uma administração que encara os cidadãos como cidadãos, virada para a cidadania que valoriza o serviço público, que presta contas e provoca o diálogo com os cidadãos.

O processo de OP é a demonstração que a administração está cada vez mais virada para o cidadão ao incutir a sua participação na vida pública do seu concelho. Um dos grandes desafios da democracia participativa passa por aprofundar positiva e conjugadamente as abordagens quantitativas e qualitativas da participação política. Ou seja, a primeira diz respeito à necessidade de trazer o debate político ao maior número possível de participantes sem quaisquer tipos de restrições, enquanto a segunda prende-se com a qualidade da própria participação, ou seja, a possibilidade de alargar para além do voto às diferentes áreas da vida sociopolítica de um território. A proposta participativa em que se funda o OP visa, exatamente a conjugação de uma ampla participação por parte dos cidadãos a áreas que estavam vedadas ao cidadão comuns. Este parece ser um ganho inquestionável deste processo participativo. Face à crise de confiança generalizada que se faz notar na classe política, é normal que esta se veja “obrigada” a encontrar novas formas de legitimidade que sejam além do voto, como é o caso do OP. O OP como outras formas de participação, exige um processo de desenvolvimento político capaz de promover a cultura democrática em todos os sectores da sociedade isto leva a um envolvimento do poder político, das organizações cívicas e dos cidadãos comuns. O OP exige a elevação do estado de participação a uma maior participação

das estruturas do Estado por parte dos cidadãos, com vista não apenas a produzir maior eficácia à ação governativa mas também a explorar todo o potencial democrático que encerra uma experiência deste tipo.

O processo de OP do Município do Concelho das Caldas da Rainha é um processo evolutivo, que aprende com a experiência adquirida de cada OP realizado. O caminho traçado nos últimos dois anos notou-se um claro empenho do Município no OP, passámos de um OP que iniciou em 2013, em que no mesmo mês foram apresentados e aprovados os projetos, para um OP em 2014, com algumas limitações, é claro, mas a anos luz do de 2013, que nitidamente não se pode chamar de OP. Em 2014 o OP veio ao encontro do Regulamento feito pela Autarquia, cujos objetivos passam por incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e sociedade civil organizada, na procura de melhores soluções para os problemas do Município. Contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação. Adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida na cidade. Aumentar a transparência da atividade autárquica, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia. É também de salientar o maior envolvimento das Juntas de Freguesia, bem como algumas Associações e de movimentos de cidadãos, nomeadamente através da mobilização para a votação em determinados Projetos. Os Presidentes de Junta de Freguesia compreenderam que podem conseguir projetos de melhoramento para a sua Freguesia e assim também ganharem alguns votos nas eleições.

Fica, por fim, uma reflexão positiva de que o OP das Caldas da Rainha apesar de ser embrionário tem vindo amadurecer, é crucial que consiga dar sinais de maturidade ao elevar a sua capacidade de envolvimento das pessoas através de mecanismos simples, diretos, inclusivos, facilitadores de participação, que atuem em complementaridade com outros processos participativos. É muito importante, aumentar a prestação de contas aos cidadãos em todas as etapas, disponibilizando informação clara, atempada e acessível a todos. Desta forma, o OP constitui uma das pedras fundamentais da governação aberta da cidade das Caldas da Rainha.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Diogo Freitas do (1998), *Curso de Direito Administrativo*, 2.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina.
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado” em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, pp. 399-432, Lisboa, Celta Editora.
- Arana, Jaime Rodriguez (2003), “Quadro das reformas administrativas”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração Pública: Como Modernizar os Serviços Públicos?* pp. 125-142, Oeiras, Celta Editora
- Araújo, José Luís e João abreu da Costa (1993) “*Código do Procedimento Administrativo Anotado*” Aveiro, Estante Editora.
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *RAAP – Revista da Associação Portuguesa da Administração e Políticas Públicas*, pp. 38-48, Vol. I, n.º 1, 2000.
- Barbalet, J.M. (1989), *A cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Behn, R. D., (2001). *Rethinking democratic accountability*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bilhim, J. (2000) “Gerir a Administração Pública como uma empresa”, em *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*, pp. 75-84, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2001), “Gerir a Administração Pública como uma empresa”, em *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas *apud* Fonseca, Fátima (2003), “Envolvimento Dos Cidadãos Nas Políticas Da Administração Local”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* pp. 309-344, Oeiras, Celta Editora.
- Cabannes, Yves e Sérgio Baierle (2004), “ *Financiamento Local e Orçamento Participativo*”, Documento Base para o Seminário de lançamento da REDE URB-AL nº9, Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre.
- Cabannes, Yves (2009), *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*, Edição portuguesa coordenada e coeditada pela Associação IN LOCO, Centro de Estudos Sociais e UN-HABITAT.
- Constituição da República Portuguesa (2007), Coimbra, Edições Almedina, SA.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M. E. Sharpe.
- Denhardt, Janet, e Robert Denhardt (2003b), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, Londres, M. E. Sharpe.
- Dias, Nelson (2006) *O Orçamento Participativo como Novo Experimentalismo Democrático – o caso do Município de Guaraciaba/SC (Brasil)*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISCTE.
- Dias, Nelson (2008), *Orçamento Participativo- Animação Cidadã para a Participação Política*, São Brás de Alportel, Associação In Loco.
- Dias, Nelson (2008b), “ Uma outra democracia é possível? As experiencias de Orçamento Participativo”, e-cadernos ces, 1, 195-218.
- Esping-Andersen, Gosta (2000), “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, in Esping-Andersen, Gosta, *Welfare State in transition – National adaptations in global economies*, London, Sage Publications.
- Filipa Capelo Biel e Nelson Dias (2012) “ Orçamento Participativo Crianças e Jovens” - Manual do Recurso @ventura. Projecto @ventura, Programa Escolhas.

- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe", em Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer (Org.) (1984), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Fonseca, Fátima (2003), "Envolvimento Dos Cidadãos Nas Políticas Da Administração Local", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* pp. 309- 344, Oeiras, Celta Editora.
- Franco, Augusto de (2007) *Alfabetização Democrática – o que podemos pensar (e ler) para mudar nossa condição de analfabetos democráticos*, Curitiba, Rede de Participação Política do Empresariado.
- Gadotti, Moacir (2005) *Orçamento participativo criança. Exercitando a cidadania a partir da infância*. Disponível através do site:  
[http://siteantigo.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491lt003Ps002/Orcamento\\_Participativo\\_Crianc\\_a\\_2005.pdf](http://siteantigo.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491lt003Ps002/Orcamento_Participativo_Crianc_a_2005.pdf) [último acesso: 11 de Agosto de 2014]
- Giauque, D. (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", in, *International Review of Administrative Sciences*, 69, pp. 567 - 594. London, SAGE publications.
- Gomes, João A. Salis (2000), "Qualidade da Regulação Jurídica e Redefinição Estratégica da Gestão Pública", *Revista de Administração Local*, 179.
- Gomes, João Salis (2001), "Perspectivas Da Moderna Gestão Pública Em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, pp, 77- 102, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2003), "A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João Batista (Org.), *Ética e Administração, Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Graham, K. A. e Philips, S.D. (1997), " Citizen engagement: beyond the customer revolution" *Canadian Public Administration*, vol. 40, n.º 2, Toronto, Instituto f Public Administration of Canada, p. 255-273 *apud* Fonseca, Fátima (2003), "Envolvimento Dos Cidadãos Nas Políticas Da Administração Local", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* pp. 309- 344, Oeiras, Celta Editora.
- Hood, Christopher (2001) *Public service bargains and public service reform* In: Peters, B. Guy and Pierre, Jon, (eds.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge/ECPR studies in European political science. Routledge, London, UK, 13-23
- Luchmnn, Lúgia Helena (2007) "*A Representação no interior das experiências de participação*". *Lua Nova*. Nº70. São Paulo, p.139-170.
- Majone, Giandomenico (1997), *From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance*, *Journal of Public Policies*, 17, pp. 139-167.
- Marques, Paulo (2011), *Elogio do Imposto*, Coimbra Editora.
- Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck, Martin Rhode (2000) "O Futuro da Europa Social", Oeiras, Celta Editora.
- Melo, Alberto (2003) "*A participação dos cidadão: contra a apatia política, uma política de empatia*" in GOMES, Maria Teresa Salis (coord.) (2003), *A face oculta da governança: cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA;

- Moro, Giovanni (2003), "The citizen's side of governance", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Mota, Arlindo (2005) " *Governo Local, Participação e Cidadania* ", Lisboa, Nova Vega.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), "*Estado-Providência e cidadania em Portugal*", Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2.ªEd., Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Cidadania E Administração Pública Em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, pp. 145-157, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, pp. 1-34, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* pp. 1-16, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.) (2003), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2010a), "O Papel do Estado na Sociedade", em António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino (Coordenação), *Pilares da Estratégia Nacional*, pp. 77-94, Lisboa, Edições Prefácio – Instituto da Defesa Nacional.
- Mozzicafreddo, Juan (2010b), " Políticas públicas de concertação social cidadania e mercado", em *Sociologia*, n.º 13, pp 129.
- Munoz, Cesar (2004) Presupuesto Participativo de Infância São Paulo – Um grand Pretexto para Un Grand Texto in Papeles, n.º23 Barcelona, FIM.
- Offe, Claus, (1996), Democracy against the welfare state?" in Claus Offe, *Modernity and the State*, Cambridge, Polity Press
- Oliveira, José, Gustavo Cardoso e José Barreiros (2004) (orgs.), "Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação, Lisboa, Quimera Editoras, Lda.
- Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança, Padrões de reforma administrativa contínua", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, pp. 43-62, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public management approach", *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXIX, n.º 4.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseada no valor entre a economização e o bem comum" em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, pp. 49-67, Lisboa, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (eds.) (1995), *Quality improvement in european public services: concepts, cases and commentary* , Londres, Sage Publications.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), "Modelos de Gestão Pública", *RAAP – Revista da Associação Portuguesa da Administração e Políticas Públicas*, pp. 6-16, Vol. I, n.º 1, 2000.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e modernização administrativa*, Colinas, INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2011), " Gestão Pública e Modernização Administrativa", Lisboa, INA.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democracia e Participação – o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto, Edições Afrontamento.

- Silva, Pedro Adão (1997), “ O Modelo Político do Estado Moderno”, em *Estado-providência: Que Futuro*, pp. 37-60, Finisterra, nº 24/25, 1997.
- Sintomer, Yves (2007), “ o Panorama dos OP na Europa”, in Curso de Formação *Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional*, Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
- SINTOMER, Y. et all (2012) Learning from the South: Participatory Budgeting Worl-dwide – an Invitation to Global Cooperation. GIZ, Bonn.
- Tavares, José (2003), “Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* pp. 17-30, Oeiras, Celta Editora.
- Valle, Vanice Lirio do (2011), “Participação, formulação de escolhas públicas e controle”, *Revista TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Janeiro 2011, N.º 46, Ano XXVIII, pp. 55-64.
- Weber, Max (1971), “Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal”, in Campos, Edmundo (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.