

TRANSFORMAR O TERRITÓRIO PROMOVENDO A CIDADANIA: METODOLOGIA EM EVOLUÇÃO NOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE LISBOA E CASCAIS^{1,2}

Giovanni Allegretti³

Nelson Dias⁴

Sofia Antunes⁵

RESUMO

Até 2008, os orçamentos participativos portugueses caracterizaram-se por um modelo quase sempre consultivo, incapaz de conduzir a impactos diretos no território e no nível de confiança dos cidadãos nas instituições. A maioria dos orçamentos participativos não durou mais do que dois ou três anos, ficando o seu alcance limitado ao âmbito da promoção de formas de democracia de proximidade. Em 2008, Lisboa tornou-se a primeira capital europeia a adoptar um processo de orçamento participativo de tipo deliberativo codecisório, tendo tido um grande impacto na transformação do panorama português dos processos participativos. Quando, em 2011, o município de Cascais também logrou aprovar a abertura de uma iniciativa do gênero, teve o cuidado de realizar uma análise crítica dos primeiros três anos de vida da experiência vizinha. Em função disso, o orçamento participativo de Cascais tomou forma no seio do processo da Agenda 21, contando com uma equipa cujo trabalho demonstrou-se mais cuidadoso em promover a qualidade do processo deliberativo e em favorecer relações mais intensas com os munícipes. Nessa perspetiva, este artigo pretende refletir sobre as diferenças entre duas metodologias participativas em permanente modificação que, devido à sua diferente capacidade de dialogar com outros processos de transformação do território, mostraram diferentes graus de legitimação e capacidade de gerar (in)satisfação nos participantes.

1. Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do Projeto Orçamento Participativo: transferências, adaptações e resultados (Projeto Optar), coordenado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) em parceria com a Associação In Loco, o Centro de Estudos e Formação Autárquica (Cefa), a organização não governamental África 70 e o Centro de Investigação Dinâmica do Instituto Universitário de Lisboa (CET/IUL). Algumas reflexões foram desenvolvidas e aprofundadas no âmbito do projeto europeu Empatia (*enabling multichannel participation through ICT adaptations*). Este artigo foi finalizado antes de 15 de Janeiro de 2016 e, portanto, tem os dados atualizados até essa data.

2. Este artigo teve a colaboração de Anne Pereira, bolsista do Projeto Optar.

3. Licenciado em arquitetura e doutor em planeamento urbano, territorial e ambiental pela Universidade de Florença, Itália. Investigador sênior do CES/UC e codiretor da Autoridade Independente para a Garantia e a Promoção da Participação da Região Toscana (Itália). Coodenador executivo do doutoramento Democracia no Século XXI e do Observatório Peoples sobre Participação, Inovação e Poderes Locais. no CES. *E-mail*: <alegretto70@gmail.com>.

4. Presidente da Associação In Loco e coordenador de inúmeros projetos relacionados com a participação democrática. *E-mail*: <nelson.dias@in-loco.pt>.

5. Licenciada em relações internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e mestra em direitos humanos e democratização pelo Centro Interuniversitário Europeu (Eiuc). Desde 2012 tem sido bolsista em vários projetos de investigação no CES. *E-mail*: <sofiaisp@gmail.com>.

Especificamente, serão abordados aspetos relativos às diferenças entre os orçamentos participativos de Lisboa e de Cascais na capacidade de promover a concertação entre os habitantes e a comunicação entre os cidadãos e os técnicos. A análise das duas metodologias, baseada em estudos de caso e inquéritos qualitativos/quantitativos distribuídos aos participantes, será completada por meio de uma leitura da sua fundamentação política, que suportou e direcionou a evolução dos dois modelos. Este artigo utiliza e atualiza alguns resultados do Projeto Orçamento Participativo: transferências, adaptações e resultados (Projeto Optar) que o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em parceria com outras instituições portuguesas e com o financiamento da Fundação de Ciência e Tecnologia (FCT), tem vindo a desenvolver entre 2010 e 2013, monitorizando a *performance* de dez experiências portuguesas.

1 INTRODUÇÃO

O interesse das instituições locais europeias para com a experimentação do orçamento participativo começou em 2002. Na maioria dos países, o modelo de referência foi encontrado nas iniciativas brasileiras da década de 1990, sendo a cidade de Porto Alegre o caso mais citado. Apenas na Alemanha a fonte de inspiração explicitamente referida foi representada pela experiência de planeamento e orçamentação participativa de Christchurch,⁶ na Nova Zelândia. Em ambas as situações, as redes internacionais de intercâmbio entre instituições locais foram os principais instrumentos de influência na disseminação desses novos processos de gestão municipal. No caso alemão, tratou-se da rede Cities of Tomorrow, coordenada pela fundação Bertelsmann, interessada em promover novas formas de governança local por meio do intercâmbio de “boas práticas”. Na maioria dos outros países, os principais elementos de “polinização” foram as redes de governos locais ativos no âmbito do movimento alterglobalização ligado aos fóruns sociais mundiais, como o Fórum das Autoridades Locais para a Inclusão Social (FAL) e, mais tarde, a Rede nº 9 Financiamento Local e Orçamento Participativo, do programa europeu URB-AL.⁷

Conforme sublinhado por todos os estudos comparativos interessados na difusão transnacional do orçamento participativo,⁸ quase nunca se tratou de verdadeiras transposições das experiências latino-americanas, mas de adequações de forte cariz transformativo das referências originárias, embora em alguns países, como Espanha e Itália, as afinidades com o referente primário tenham sido maiores (Sintomer e Allegretti, 2009).

Conforme bem descrito nas definições de orçamento participativo providenciadas pela PB-Unit,⁹ esse instrumento foi encarado como “uma oportunidade de confiar aos cidadãos as decisões referentes a como gastar uma parte do orçamento municipal ou de outro orçamento que lhe diga respeito”; portanto, trata-se de um espaço de “participação por convite” (Ibarra, 2007), em que as autoridades locais “concedem” a abertura aos cidadãos de uma porção dos recursos locais, prefixada por elas, sobre a qual os participantes têm margem de manobra (diferenciada em função de cada caso)

6. Ver Bacqué, Rey e Sintomer (2005), e Sintomer e Allegretti (2016).

7. O programa URB-AL, criado em 1995, promoveu a cooperação entre cidades da América Latina e do Velho Continente sobre tópicos concretos. Contou com treze sub-redes temáticas e mais de 180 projetos, que envolvem cerca de 2 500 autoridades locais, ONGs, sindicatos, empresas e centros de pesquisa. A Rede n 9 foi lançada em 2003, sob a coordenação da Prefeitura de Porto Alegre, e manteve-se ativa até 2010. Mais notícias disponíveis em: <<http://goo.gl/tIRLtg>>.

8. Ver Sintomer e Allegretti (2016), Ganuza e Frances (2012), UN-Habitat (2009) e Cabannes (2003).

9. Um pequeno *think tank* inglês que tem apoiado várias experiências de orçamento participativo no Reino Unido, contando com peritos que já trabalharam na cooperação internacional com o Brasil. A PB-Unit fechou em 2012 devido aos cortes do governo inglês, mas o seu acervo de materiais está ainda *on-line* no portal da Rede dos Orçamentos Participativos do Reino Unido, disponível em: <<http://goo.gl/FdPqml>>. Uma rede nacional tem, entretanto, vindo a ganhar forma desde 2012, com o objectivo de manter vivo um importante espaço de intercâmbio entre as cidades que tinham começado a experimentar o orçamento participativo em 2004-2005. O encontro mais recente desta rede foi no dia 1º de outubro de 2013, na cidade de Durham.

para dar indicações, codecidir ou até coplanear em detalhe os investimentos e/ou a estruturação de políticas públicas. Nessa definição está implícita uma diferença importante em relação aos casos latino-americanos, em que se contam mais experiências que tiveram origem não apenas em uma “concessão” por parte do poder público, mas em um diálogo tenso entre este e os movimentos sociais, para a construção de um novo “espaço público não estatal”,¹⁰ por meio do qual se procura reconstruir a confiança mútua entre habitantes e representantes eleitos. De facto, praticamente todos os orçamentos participativos que surgiram na Europa, na última década, têm uma origem *top-down*, tendo sido promovidos por administradores ou, em casos mais raros, por funcionários e dirigentes técnicos interessados em estabelecer novas alianças e parcerias entre instituições de proximidade e tecidos sociais, e novas formas de governança multiactoriais.

Entre os principais elementos de diferenciação dos orçamentos participativos europeus, quando comparados com os modelos inspiradores brasileiros, vale a pena sublinhar o seu grau mais pronunciado de “experimentalismo gradual”. Esta característica de “transformabilidade incremental” dos orçamentos participativos é muito mais lenta na Europa, e reduz a abrangência dos processos participativos que, em vários casos, limitam-se a discutir sobre temas e fatias de recursos muito limitados, ou a incidir sobre territórios circunscritos. Isto explica por que, até 2008,¹¹ em nenhuma capital europeia implementou-se uma experiência de orçamento participativo em toda a cidade, mas apenas em algumas áreas específicas, como freguesias ou distritos urbanos, como aconteceu em Paris, Londres ou Roma. Também ao nível dos objectivos, os orçamentos participativos europeus têm evidenciado amplas diferenças em relação a muitos dos processos latino-americanos. Não contemplam normalmente, com exceção de alguns casos espanhóis, objectivos de justiça redistributiva, de inclusão e de “empoderamento” de categorias econômicas e culturalmente mais vulneráveis, e de reequilíbrio das relações de poder entre diferentes grupos sociais.

A menor abrangência dos objectivos dos orçamentos participativos europeus tem-se traduzido em diferenças metodológicas visíveis em relação aos casos latino-americanos, como a maior presença de modelos consultivos, em que os participantes apenas têm espaços para propor investimentos ou alterações das políticas públicas, mas não dispõem de momentos em que priorizam as suas propostas, não podendo indicar, claramente, à política como investir os recursos públicos. Outra das características distintivas dos processos europeus é a ausência, na maioria de países, de espaços para a construção colectiva das regras do processo, assim como de critérios de hierarquização das propostas, inspirados em valores de solidariedade com os territórios e com as cidadãs e os cidadãos tradicionalmente mais marginalizados.

Para concluir, vale a pena reforçar a ideia de que os orçamentos participativos europeus têm tido a tendência para se concentrarem em um número reduzido de objectivos específicos, configurando-se, assim, como processos de *single issue*, com limitadas ambições de contrariar, em simultâneo, diferentes limitações que marcam hoje a vida democrática das cidades, como, por exemplo, o reduzido grau de transparência, *accountability* e *responsiveness* das administrações públicas; a falta de coordenação dos sectores administrativos; a desconfiança nos eleitos; a marginalização de jovens e imigrantes na vida política ativa; a crescente desigualdade entre territórios e grupos sociais; a reduzida consciência ambiental dos cidadãos etc.

10. Ver Genro e Souza (1997).

11. Hoje existem algumas capitais com experiências de orçamento participativo extensas a todo o território (além de Lisboa, nomeadamente: Bratislava, Reikiavique, Paris, Madrid e Helsínquia), embora frequentemente limitadas a temas específicos e porções reduzidas de recursos.

Nesse sentido, alguns estudos comparativos¹² têm tentado identificar os traços de continuidade com que muitos orçamentos participativos europeus se foram inserindo dentro das preexistentes tradições de governos locais, determinando verdadeiras “famílias” ou “modelos” específicos de orçamento participativo, ligados à interpretação da *utilidade prevalecente* reconhecida a este instrumento de inovação, ao qual outros continentes têm dedicado uma atenção mais holística, reconhecendo um potencial de transformação das instituições e da sociedade mais abrangente.

O aspeto interessante dessas tentativas de classificação é que acabam por reconhecer a existência de ideais-tipo que, em muitos casos, resumem as abordagens maioritárias dos orçamentos participativos adoptadas em cada país. Por exemplo, se a maioria dos orçamentos participativos da Alemanha tendem a reconfigurar a adopção do orçamento participativo no âmbito de um processo de “modernização participativa” da administração pública, uma boa parte das experiências inglesas parece levar à frente uma lógica de “desenvolvimento comunitário”, ligada à forte e enraizada tradição de *community development*,¹³ enquanto as experiências espanholas têm privilegiado, pelo menos até 2011, uma maior proximidade com a tradição brasileira, visando (nos objectivos declarados, assim como na coerência interna dos modelos organizacionais formatados a partir de 2005) construir horizontes de “democracia participativa”. Obviamente, nestas “prevalências”, as redes de transferências de modelos têm tido um peso muito forte, em muitos países fortemente influenciadas pela proximidade territorial, assim como por elementos de uma certa “consanguinidade” institucional, cultural e até linguística. Mas esse peso tem vindo a reduzir-se gradualmente, em função de uma natural desmaterialização das inércias locais e do crescimento de fenómenos de hibridação e polinização cruzada entre modelos de diferentes contextos, permitido pela facilidade das comunicações informáticas e pela existência de atores “catalisadores” (procedentes, sobretudo, do mundo da academia, do associativismo cooperativo e da pesquisa-ação) que favorecem o diálogo entre experiências de lugares e com objectivos e históricos diferentes.

Nesse quadro, as primeiras experiências portuguesas de orçamento participativo têm sido sempre etiquetadas como instrumentos orientados para a promoção de uma “democracia de proximidade”, à semelhança do que aconteceu em países marcados por uma tradição institucional muito “centralizada”, como é o caso da França.¹⁴ O desafio de contribuir para contrabalançar uma cultura política centralista, pouco transparente e descuidada com as particularidades dos âmbitos territoriais locais, marcou o modelo meramente “consultivo” que a cidade de Palmela desenvolveu a partir de 2002, depois de uma tentativa em 1998 que não conseguiu arrancar. Este modelo de orçamento participativo tendeu a expandir-se em todo o país, inicialmente por meio de caminhos de afinidade política e de contiguidade territorial, e depois de forma mais massiva.

Esse percurso de “clonagem” perdeu capacidade e credibilidade por volta de 2007, quando se começou a consolidar e ganhar visibilidade a experiência das chamadas “opções participadas” de Sesimbra,¹⁵ a primeira em que aos participantes era conferido um papel codecisório sobre um montante predefinido dos recursos municipais. Logo depois,

12. Ver, por exemplo, Sintomer *et al.* (2013) e Sintomer, Herzberg e Röcke (2005).

13. Ver Sintomer, Herzberg e Röcke (2005).

14. Ver Sintomer e Allegretti (2016) e também Dias (2013a).

15. O município de Sesimbra (50 000 habitantes) é administrado há cerca de três mandatos pela CDU (uma coligação do Verdes e do Partido Comunista), e, localiza-se perto de Setúbal, ou seja, em uma zona de fronteira entre a área metropolitana de Lisboa e o alto Alentejo.

em 2008, uma aliança entre a associação de desenvolvimento local In Loco e o CES/UC¹⁶ decidiu empenhar-se na renovação da respetiva leitura dos orçamentos participativos em Portugal, centrando o novo rumo na complexificação dos modelos e na desideologização dos processos até então existente. Nesta perspetiva, foi montado um projeto nacional chamado Orçamento Participativo Portugal,¹⁷ com financiamento do Programa Equal, o qual permitiu, por um ano e meio (até meados de 2009) realizar formações sobre o orçamento participativo em todo o país e prestar apoio individualizado a diferentes municípios para a concepção, implementação e avaliação de novas experiências de orçamento participativo. Este projeto não atuou apenas como um centro de recursos, mas como uma rede de conhecimentos e de intercâmbio mútuo entre diferentes municípios e freguesias,¹⁸ que contribuiu para alterar permanentemente o panorama dos orçamentos participativos no país. Hoje, pode-se falar de uma “segunda geração” de orçamentos participativos (Dias, 2013b) que tomou forma a partir de 2008, com um DNA (*op. cit.*) extremamente diferenciado e objectivos que, muito provavelmente, distanciam-se dos originários, dando forma às experiências e famílias tipológicas que vão – ou poderão rapidamente ir – além do ideal-tipo da “democracia de proximidade”. O panorama atual dos orçamentos participativos em Portugal não se restringe à promoção de espaços de consulta pública, mas conta com uma maioria de experiências codecisórias que propõem outras formas, embora ainda limitadas, de definição das políticas públicas para o município, em colaboração com os habitantes.

Este trabalho pretende comparar dois casos importantes que fazem parte dessa “segunda geração de experiências” portuguesas de orçamento participativo, a partir de algumas reflexões que têm emergido no âmbito do Projeto Optar. Esta é uma iniciativa de pesquisa-ação promovida pelos mesmos parceiros centrais do projeto de 2008, com o objectivo de dar uma certa continuidade ao Orçamento Participativo Portugal, mas a partir de um ponto de partida diferente: a reivindicação da importância de um “acompanhamento reflexivo” das experiências de inovação municipal, visado à promoção da sua autónoma capacidade de transformar-se no tempo e de evoluir, valorizando experiências de avaliação e intercâmbio em rede. Portanto, este artigo pode-se considerar como uma etapa intermédia do projeto que – além de reflexões comparativas sobre a própria transformação do modelo e dos êxitos das duas experiências analisadas – pode servir para remarcar alguns aspetos relevantes da importância e das modalidades possíveis de uma permanente colaboração entre experiências diferentes (de pesquisa científica militante, por um lado, e de gestão do território, por outro) que, apesar de uma ênfase diferente sobre a centralidade do conhecimento, convergem no objectivo de lutar – de forma colectiva – para um aprimoramento contínuo e uma evolução progressiva das experiências participativas inovadoras sobre as quais trabalham.

16. Ambas as instituições (a primeira fundada por Alberto Melo, e a segunda pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos) têm uma tradição no âmbito dos estudos sobre governança local, um horizonte político progressista e uma tendência para ler o quadro da transformação de Portugal em uma óptica aberta às leituras feitas a partir das “epistemologias do Sul”. O município de Palmela (63.886 habitantes) é administrado há cerca de quarenta anos pela Coligação dos Verdes e do Partido Comunista (CD) e localiza-se perto de Setúbal, ou seja, em uma zona fronteiriça da área metropolitana de Lisboa. Ver <<http://goo.gl/93ZWYd>> e <<http://goo.gl/scUFIZ>>.

17. Ver em: <<http://goo.gl/ZPwYCO>>.

18. As freguesias são instituições inframunicipais de proximidade previstas na Constituição Portuguesa de 1976. Elas são descendentes das antigas paróquias e têm um Executivo e uma Assembleia eleitos a cada quatro anos. As tarefas de cada freguesia são diferentes (sendo todas unidades administrativas de recenseamento eleitoral) em função dos acordos assinados com os respetivos municípios para prestação de serviços e apoio à gestão local.

2 ORIGENS E IMPLANTAÇÃO DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS: DOIS PARTOS DIFERIDOS NO TEMPO

Em 2008, ano em que começou o Projeto Orçamento Participativo Portugal, no âmbito do qual se organizaram várias ações de formação em todo o país, destaca-se o interesse de dois dos maiores municípios da região de Lisboa e Vale do Tejo na implementação do orçamento participativo, nomeadamente Lisboa, com cerca de 560 000 habitantes, e Cascais, com mais de 206 000 – a quinta cidade do país. Estas duas autarquias estiveram diretamente envolvidas em várias atividades do projeto, mas acabaram por trilhar percursos bastante diferentes no desenvolvimento dos respetivos orçamentos participativos, em parte devido às condições políticas do momento, mas também pelo facto de possuírem concepções distintas do processo.

De facto, no momento em que a implementação do orçamento participativo começou a ser discutida em Lisboa, o município da capital era governado por uma coligação formada pelo prefeito socialista António Costa (eleito em 2006 em uma eleição intercalar), o movimento independente Cidadãos por Lisboa, e pelo Bloco de Esquerda.

Embora existissem interpretações distintas sobre o orçamento participativo no interior da coligação, esse era concebido como um instrumento para reconstruir a confiança popular na autarquia e nos seus representantes, e como uma oportunidade de dar continuidade a outros projetos de diálogo social, como as chamadas “reuniões descentralizadas” do Executivo, realizadas em diferentes agrupamentos de freguesias a partir de 2007.

O modelo organizacional do orçamento participativo de Lisboa, para 2008, concebido e apresentado por uma equipa técnica composta por elementos de vários serviços da prefeitura, foi aceite politicamente, tendo-lhe sido atribuído o montante de EUR 5 milhões para a realização dos projetos decididos pelos participantes. Os custos de organização foram, no entanto, mantidos muito baixos, obrigando a primeira experimentação a desenvolver-se inteiramente por meio da internet. Um mínimo de investimento foi previsto apenas para a contratação da consultoria da Associação In Loco, para que, junto com o CES/UC, apoiasse a formação dos funcionários envolvidos e ajudasse no acompanhamento do primeiro ano do processo, contribuindo com propostas de melhorias para o futuro.

Os aspetos mais inovadores do orçamento participativo construído em 2008 foram três: *i)* a natureza codecisória do percurso, que permitiu aos participantes votarem na lista dos projetos prioritários, como acontecia no município de Sesimbra; *ii)* o uso da internet para enviar propostas e votá-las; e *iii)* a aprovação, na Câmara, de algumas regras mínimas para garantir o funcionamento do processo, bem como de uma Carta de Princípios¹⁹ que serviu para explicitar os valores inspiradores e os objectivos do orçamento participativo, de forma a controlar o redirecionamento futuro da sua arquitetura organizacional.

Com esses elementos, Lisboa tornou-se a primeira capital europeia a adoptar um modelo do orçamento participativo à escala municipal e com cunho codecisório, potencializando, assim, a sua experiência para outras iniciativas similares no contexto nacional e até internacional. No início, as incertezas de organização não faltaram: por exemplo, muitos participantes ficaram frustrados pelo facto de o processo prever a votação, por parte dos cidadãos, de três áreas temáticas principais, dentro das quais se deveria concentrar o esforço financeiro do orçamento participativo, eliminando, *a posteriori*, todas as propostas referentes a outros sectores de intervenção não escolhidos como prioritários. Essa situação

19. A aprovação da Carta de Princípios (Proposta nº 833/P/2008) deu-se a 9 de julho de 2008.

foi avaliada negativamente pelos participantes e também pelo próprio município, que no ano seguinte, ou seja, em 2009, viria a alterar essa regra, permitindo que todas as áreas de atuação pudessem ter projetos em votação. Da mesma forma, a ausência de assembleias presenciais nos bairros e em algumas das 53 freguesias²⁰ expôs o processo às críticas, pois consideravam que o orçamento participativo não tomava em conta o “digital divide” existente no território e o diferente grau de alfabetização informática dos seus habitantes.

De todas as formas, a decisão da Prefeitura de Lisboa foi corajosa: não hesitar e começar imediatamente uma experimentação prática do orçamento participativo, independentemente das imperfeições da primeira proposta metodológica. A válvula de escape, frente aos riscos de uma tal escolha, foi representada pelo facto de ficar previsto desde o início o carácter evolutivo do processo, permitindo, assim, a sua constante transformação nas edições futuras.

O município de Cascais, em 2008, era governado por uma coligação formada pelo Partido Social Democrata e pelo Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), dirigida por António Capucho, que seria reeleita, sob a mesma liderança, nas eleições de outubro de 2009. No caso de Cascais, a ideia do orçamento participativo foi alimentada pelo então vice-prefeito Carlos Carreiras, responsável, entre outras matérias, pela implementação da Agenda Local 21. Neste caso, o orçamento participativo era encarado como um “complemento” das políticas de programação territorial, por meio da introdução de uma dimensão de diálogo sobre a componente orçamental, capaz de aprofundar as dinâmicas participativas em curso e reforçar a legitimidade desses processos.

No caso de Cascais, a construção de um percurso de orçamento participativo não era visualizada como uma oportunidade para constituir desde zero uma equipa de trabalho dedicada aos processos participativos (como Lisboa, ainda desprovida de tal tipo de estrutura, em 2008), mas como uma ocasião para reforçar as capacidades existentes no interior da equipa da Agenda 21, no seio da qual o orçamento participativo foi inserido.

A abertura de um percurso de orçamento participativo era também imaginada como uma oportunidade de reavivar a relação entre a prefeitura e as suas seis freguesias,²¹ organizando, desde logo, um ciclo de sessões públicas de participação que tomassem em conta não apenas os limites administrativos, mas as assimetrias territoriais existentes.

Por essas razões, Cascais passou por um longo processo de elaboração do próprio modelo do orçamento participativo, observando com atenção as experiências de outros municípios. Tal como Lisboa, também Cascais optou pela elaboração de uma Carta de Princípios, indo, no entanto, mais longe, ao formalizar o processo do ponto de vista normativo, com a criação de um regulamento municipal do orçamento participativo.

Vale a pena realçar também que razões políticas de não total convergência entre os membros do Executivo sobre o arranque do orçamento participativo influíram no atraso com que o processo de Cascais foi aprovado, tendo começado efetivamente a funcionar na primavera de 2011. A altura política mais oportuna para o arranque do orçamento participativo coincidiu com a saída antecipada do prefeito António Capucho, em finais

20. As 53 divisões administrativas inframunicipais de Lisboa foram reduzidas para 24 em 2012, por meio de um processo local que antecipou a reforma administrativa nacional, e foi aprovado com a Lei nº 56, em novembro de 2012. Ver: <<http://goo.gl/5R3ye2>>.

21. As freguesias de Cascais foram reduzidas a quatro após a reforma administrativa aprovada pelo 19º Governo Constitucional Português, em 2013 (com a Lei nº 11-A/2013, o Despacho nº 11 540/2013 e a Lei nº 75/2013), em linha com o memorando assinado com a Troika, e os princípios do Documento Verde da Reforma da Administração Local. Ver <<http://goo.gl/wVLbLt>>.

de 2010, alegando razões pessoais, e a sua substituição pelo então vice-prefeito Carlos Carreiras, que vinha sendo o maior apoiante da introdução do orçamento participativo em Cascais.

Sem dúvida que os três anos de distância que separaram o arranque dos dois processos de orçamento participativo, em Lisboa e em Cascais, não foram insignificantes em relação à diferenciação dos modelos organizacionais das experimentações nas duas cidades. Deram, de facto, a possibilidade a Cascais (e ao consultor escolhido para acompanhar o início da experiência: a Associação In Loco, que já tinha trabalhado com as duas cidades a partir do Projeto Orçamento Participativo Portugal) de observar as debilidades do orçamento participativo lisboeta e, conseqüentemente, introduzir no modelo cascalense os aperfeiçoamentos necessários.

Assim, a proposta organizacional do orçamento participativo de Cascais nasce de forma bastante diferenciada, assumindo como elemento diferenciador o facto de só permitir a apresentação de propostas no âmbito de assembleias presenciais (chamadas sessões públicas de participação), embora a votação final para a escolha dos projetos vencedores permaneça aberta, como acontece em Lisboa, a todos os cidadãos interessados e que possuem qualquer tipo de vínculo com o território de Cascais.

Essa escolha, conforme veremos, não representa um detalhe secundário no desenho do orçamento participativo, mas despoleta uma série de ideias que tornam o próprio modelo organizacional de Cascais conceptualmente muito diferente em relação ao lisboeta.

Os próximos parágrafos pretendem, portanto, ilustrar como o diferente funcionamento dos dois processos de orçamento participativo analisados (reforçado ou, por contra, levemente diluído por meio das alterações introduzidas ao longo do tempo nas duas cidades) poderá ter determinado resultados diversificados e até graus assimétricos de legitimação e enraizamento territorial.

3 O SENTIDO ESTÁ NOS DETALHES

Se confrontarmos dois lemas publicitários, isso pode ajudar a entender melhor dois modelos diferentes de funcionamento de um mesmo tipo de percurso participativo e as culturas políticas que lhe estão por detrás, os casos de Lisboa e Cascais merecem ser analisados. Na primeira situação, o *slogan* utilizado a partir de 2010 foi “Proponha. Vote. Nós fazemos”, enquanto no caso de Cascais preferiu-se (a partir de 2011) “Eu tenho uma ideia para Cascais. Eu participo!” ou “Eu voto. Cascais ganha” (em 2012), seguidos pelo convite “Contribua com as suas ideias”. As diferentes filosofias ilustradas por essas campanhas de *benchmarking* do orçamento participativo emergem claramente nas orientações organizacionais dadas aos orçamentos participativos pelas duas cidades no ano 2012.

3.1 O caso de Lisboa

No caso do orçamento participativo de Lisboa de 2012 (chamado OP-LX), tratou-se de um ciclo de eventos e momentos participativos que se desenvolveu entre abril e novembro, contando com quatro fases principais.

- 1) Um período de dois meses (1º de abril a 3 de maio) para registo dos cidadãos no orçamento participativo e apresentação de propostas por meio do portal *web* (máximo uma por inscrito), acompanhado por uma série de seis assembleias em que cada cidadã ou cidadão poderia apresentar até duas propostas (sendo uma das assembleias com base territorial, no bairro de Boavista, e cinco de âmbito “atorial”, dedicadas—

nomeadamente – aos “criativos”, aos “estrangeiros em Lisboa”, a “dar voz à diferença”, ao “*cowork* Lisboa” e à “Lisboa em viagem”).

- 2) Um período de três meses (1º de junho a 31 de agosto) dedicado à “avaliação técnica” das propostas apresentadas e à sua organização e fusão em “projetos” mais articulados e avaliados quanto aos seus custos e viabilidade técnico-legal e financeira. Tal período foi seguido por nove dias de consulta pública (de 1º a 9 de setembro), para que os cidadãos que assim o desejassem pudessem apresentar reclamações relativamente ao resultado da análise técnica efetuada pela equipa da Prefeitura de Lisboa. Houve ainda lugar a mais sete dias (de 10 a 16 de setembro) para os serviços municipais reavaliarem os projetos objeto de reclamação.
- 3) Um período de um mês e meio (17 de setembro a 31 de outubro) dedicado à votação *on-line* dos projetos, podendo essa ser feita por meio de qualquer computador pessoal ou do autocarro do orçamento participativo, que circulava pela cidade nesse período, e garantia apoio de funcionários municipais para quem não tinha alfabetização informática para utilizar sozinho o mecanismo do voto *on-line*. Vale a pena realçar que cada cidadão registado no orçamento participativo tinha direito a exercer dois votos, um para projetos “grandes”, de valor entre EUR 150 000 e EUR 500 000, e um para projetos “pequenos”, cujo valor seria inferior aos EUR 150 000. As duas tipologias correspondem a duas fatias separadas do montante geral à disposição do orçamento participativo, calculado em EUR 2,5 milhões.²²
- 4) A última fase (que aconteceu de 1º de novembro até à abertura do novo ciclo do orçamento participativo de 2013) consistiu em uma assembleia pública de apresentação oficial dos resultados, seguida da integração oficial dos projetos vencedores na lista das opções a financiar nos planos de atividades e no orçamento, e por um processo de avaliação do ciclo anual convergente em um relatório publicado *on-line* e em modificações – aprovadas pelo Executivo – a ser introduzidas nas regras de funcionamento do orçamento participativo para o ciclo sucessivo.

3.2 O caso de Cascais

No caso de Cascais, também o ciclo do orçamento participativo de 2012 funcionou em quatro fases: a primeira protagonizada por eventos públicos; a segunda realizada principalmente em *back-office* (ou seja, protagonizada primariamente por funcionários da autarquia); a terceira aberta à participação dos cidadãos para votação das prioridades; e a quarta principalmente protagonizada por funcionários e atores políticos que harmonizam os resultados do processo com a agenda administrativa das previsões financeiras, e avaliam o funcionamento do orçamento participativo para a introdução de eventuais alterações na edição seguinte.

As quatro fases em Cascais funcionaram das formas a seguir descritas.

- 1) Houve um período de aproximadamente um mês (10 de abril a 5 de maio), no qual a prefeitura organizou nove assembleias territoriais, com o objectivo de assegurar debates de proximidade como os cidadãos, independentemente das divisões formais das seis freguesias. Por assembleia, cada participante podia apresentar uma proposta, devendo esta ser necessariamente debatida e negociada em conjunto com as propostas das outras pessoas. No final de cada assembleia, apenas as cinco propostas consideradas prioritárias por todos os participantes poderiam passar à fase seguinte.

22. Conforme relatado, até 2012 tratava-se de um montante de EUR 5 milhões, reduzido explicitamente pela prefeitura com a necessidade de enfrentar os cortes orçamentais, a que esta tem estado sujeita.

- 2) Depois, houve um período de cerca de dois meses (junho e julho) dedicado à “análise técnica” das propostas vencedoras nas nove assembleias. O objectivo desta fase é avaliar a viabilidade de cada ideia à luz dos critérios estipulados e publicamente divulgados antes do arranque do processo. Existe, neste âmbito, a possibilidade de fusão entre propostas similares ou geograficamente próximas, mas apenas se tal resultar de um consenso entre os participantes, devendo, por isso, estes ser envolvidos diretamente na análise de viabilidade dos projetos. Este trabalho foi seguido, em setembro, por um período de consulta pública, de dez dias, para os cidadãos apresentarem reclamações relativamente ao resultado na análise efetuada pelo corpo técnico da Prefeitura, e para os serviços municipais reavaliarem os projetos que foram objeto de queixas, com a introdução de eventuais reformulações deles.²³
- 3) Um período de um mês (20 de setembro a 20 de outubro) foi dedicado à votação, por meio de SMS gratuito, dos projetos que passaram à fase de análise técnica. Foi realizada uma negociação com as três maiores companhias de telefones móveis e atribuído um código a cada projeto. Cada número telefônico apenas poderia votar uma única vez, sendo automaticamente bloqueado pelo sistema das três companhias depois do envio de um comprovativo de “recepção do voto”, que continha um *link* para um questionário *on-line* de satisfação dos participantes.
- 4) A última fase (que tomou forma desde o início de novembro até à abertura do ciclo do orçamento participativo, em 2013) consistiu em uma cerimônia pública de apresentação dos resultados, seguida da inclusão oficial dos projetos vencedores na lista das opções a financiar no plano de atividades e no orçamento municipal, e por um processo de avaliação do ciclo anual do orçamento participativo.

Os dois ciclos participativos acima descritos – ambos inseridos em modelos de orçamento participativo de âmbito “codecisório” – podem parecer substancialmente semelhantes, e diferir apenas em alguns detalhes (as modalidades de voto e a sua duração, a tipologia das assembleias, entre outros), tanto mais se se considerar que ambos atribuíram ao orçamento participativo, em 2012, uma quota de EUR 2,5 milhões, e que os dois processos desenvolvem-se em grandes cidades, parcialmente policêntricas, devido ao número de “núcleos focais urbanos” com características históricas, paisagísticas e sociais diferentes. São igualmente dois municípios que decidiram abrir o orçamento participativo à participação de pessoas não residentes, pois consideram importante contemplar o fenómeno das migrações pendulares que afectam ambos os territórios da área metropolitana. O facto de Cascais só permitir, no entanto, a apresentação de propostas em assembleias presenciais – ao contrário de Lisboa, que permite a apresentação por meio da internet – reduz o risco de serem submetidas as que não correspondem às necessidades do território.

Mas os dois processos não são, no final, tão semelhantes. De facto, as diferenças que existem na articulação de cada ciclo são muito mais incisivas do que parece a um primeiro olhar, e alguns dos seus detalhes organizacionais (que dizem respeito tanto à relação do orçamento participativo com a população, quanto à relação entre o orçamento participativo e a rotina de funcionamento da máquina pública) poderão pesar na configuração de tipologias de modelos participativos bastante diferenciados, portadores de diferentes resultados e de capacidades diferentes de enraizamento no território.

23. Esta fase em Cascais é apenas uma formalidade, não tendo praticamente tido reclamações, pelo facto de os proponentes serem chamados pelas equipas técnicas quando suscitam problemas relativos à avaliação das propostas ou na eventualidade de existirem possibilidade de fusão entre propostas similares ou geograficamente próximas.

3.3 Lendo os dois casos em uma perspectiva histórica

Para entender melhor essas diferenças, é necessário olhar para os dois processos em uma perspectiva histórica, a partir da consideração de que o orçamento participativo representa tendencialmente uma família de dispositivos participativos cuja organização em “ciclos” anuais tende, geralmente, a representar uma oportunidade de melhoria progressiva do processo. Ou seja, um instrumento de evolução incremental que pode atuar como “antídoto”, prevenindo os riscos de enfraquecimento do orçamento participativo por “asfixia”, ou seja, pela inércia por vezes devida à reiterada repetição de rituais que não se coadunam com os requisitos de um processo dinâmico e com as exigências dos próprios participantes.

Sem dúvida, ambos os ciclos dos orçamentos participativos acima referidos são hoje bastante consolidados. Lisboa encontra-se atualmente a iniciar a nona edição do orçamento participativo, com resultados considerados crescentes pela própria prefeitura. Cascais começou em Abril de 2016 o sexto ano do processo, tendo obtido um elevado sucesso desde a primeira edição. Os bons resultados têm sido interpretados pela Prefeitura de Cascais como um produto do *design* do orçamento participativo, da capacidade de mobilização dos participantes e da credibilização do processo junto à opinião pública, bem como da estratégia adoptada para a inserção do orçamento participativo no interior da estrutura orgânica dos serviços municipais. Porém, as alterações produzidas pelas atuais arquiteturas organizacionais de Lisboa e de Cascais denunciam um grau diferente de maturidade dos dois orçamentos participativos no momento do seu arranque.

Por exemplo, o ciclo de 2012 de Lisboa conta com transformações importantes em relação ao primeiro ano de experimentação em 2008, nomeadamente pelo menos em quatro áreas.

- 1) A primeira diz respeito às assembleias que, em 2008, não existiam e foram acrescentadas em 2009, depois do Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo ter demonstrado que existia uma visível prevalência de determinadas tipologias de participantes, nomeadamente pessoas com idade entre os 25 e os 55 anos (77,7%),²⁴ com grau de escolaridade elevada e interesses políticos/associativos marcados. A ausência do processo de alguns grupos sociais, como as pessoas mais idosas, adolescentes, indivíduos com baixos níveis de educação formal, foi atribuída principalmente à autosseleção determinada pelo papel determinante da internet, sendo a página *web* do orçamento participativo – no seu primeiro ano de vida – o único instrumento existente para enviar e votar as propostas idealizadas pelos cidadãos. Procurando corrigir essas fragilidades e respondendo também aos inúmeros pedidos apresentados por cidadãos na avaliação do ciclo de 2009, no ano seguinte foram criadas assembleias participativas de âmbito territorial, em algumas das freguesias da cidade, com o intuito de abranger sectores urbanos socioeconómica e culturalmente distintos. Em 2010, tiveram lugar oito assembleias territoriais. No ano seguinte, ou seja, em 2011, estas foram reduzidas para cinco, e criadas quatro assembleias participativas definidas como “extraordinárias”, com o objectivo de captar a participação de públicos-alvo específicos: uma foi organizada para estudantes do ensino superior, outra para os habitantes do bairro social de Boavista, e tiveram também um Beta-Talk e o Lisboa Ideia, realizada no Museu do Design, e especialmente dedicada “à comunidade criativa”, que contou com quase duas centenas de participantes. Estas assembleias de tipo “atorial” (centradas em públicos específicos) acabaram por substituir gradualmente as assembleias nos bairros, afastando, muitas vezes, os grupos etários

24. O número representa a percentagem dos votantes finais (Portugal, 2008b, p. 13), baixa a 75,4% dos inscritos e 73,3% dos participantes que contribuíram com propostas.

mais idosos e as pessoas com menor formação escolar, conforme se pode comprovar por meio de uma leitura comparada dos relatórios anuais de 2010 a 2013. Vale a pena dizer que as assembleias participativas estão organizadas em mesas separadas, moderadas por funcionários e consultores da prefeitura, de forma a permitir que todos os participantes sintam-se mais à vontade para expressar as suas ideias e sugestões para o orçamento participativo. As propostas que passam de cada mesa para o Plenário necessitam da aprovação por parte da maioria dos presentes na mesa, não sendo submetidas a nenhuma outra forma de seleção ou triagem. Uma vez que não existe qualquer regra no orçamento participativo que obrigue os participantes a eleger um número limitado de proposta por mesa, por uma questão de simpatia e boa convivência, eles acabam por aprovar todas as ideias que são apresentadas, seguindo estas diretamente para análise técnica a efetuar pela prefeitura.

- 2) Uma outra transformação visível diz respeito à criação, em 2010, de um período de consulta pública, no âmbito do qual os cidadãos podem apresentar reclamações relativamente à lista provisória de projetos que reúnem as condições de elegibilidade para poderem passar à votação final. A criação deste período de “contencioso” não é apenas uma resposta aos requisitos do Decreto-Lei nº 163/2006, de 8 de agosto, sobre o direito à reclamação como parte do acesso à administração pública, mas foi sugerido por uma dura polémica que houve no final de 2009 sobre 41 propostas “esquecidas” na lista final dos projetos para votação, que obrigou o prefeito a parar o processo e a reiniciar a fase de votação final das prioridades a inserir no orçamento de 2010. Aqui, vale a pena realçar a capacidade de autocritica e de previdência da prefeitura, mostrada pela capacidade de ter incorporado essa modificação como elemento permanente do ciclo do orçamento participativo a partir de 2010, procurando, deste modo, prevenir eventuais contenciosos relacionados com o processo em futuras edições. Embora o período de resposta sobre as reclamações seja breve, parece ser adequado ao número bastante baixo de recursos apresentados anualmente.
- 3) Uma terceira modificação diz respeito ao montante global à disposição das decisões do orçamento participativo, que até 2011 foi de EUR 5 milhões, tendo sido reduzido para EUR 2,5 milhões a partir de 2012, atendendo a prefeitura “às restrições orçamentais decorrentes da atual conjuntura económico-financeira do país, mas com o firme propósito de manter esta iniciativa participativa, considerada uma marca distintiva de um novo modelo de governação da cidade”, conforme explicado no portal da prefeitura (já não *on-line*) e no sucessivo Relatório do Orçamento Participativo 2012-2013 (Portugal, 2013). Outra novidade introduzida – sabiamente – no mesmo ano, “com o objectivo de compensar esta redução de verba e alcançar um público mais abrangente” (*op. cit.*, p. 4), foi a criação de duas tipologias de projetos do orçamento participativo, uma que inclui as propostas com valor até os EUR 150 000, e outra para investimentos entre os EUR 150 000 e os EUR 500 000. A mudança de paradigma criou uma “plataforma para que os projetos de menor valor ganhassem espaço para se afirmarem num ‘campeonato’ dominado por obras infraestruturais de grande valor monetário, permitindo assim que os cidadãos elegessem 15 projetos vencedores, 13 dos quais com valores até EUR 150 000” (*op. cit.*), mais próximos do quotidiano das pessoas. Esta medida pode também vir a contribuir para aumentar a taxa de execução dos investimentos do orçamento participativo, significativamente reduzida em Lisboa, pois, em princípio, será mais fácil executar projetos de menor dimensão e de reduzido valor orçamental. Apesar desta última medida parecer ter contribuído para atrair a atenção dos cidadãos, mais do que a redução para metade do dinheiro do orçamento participativo, esta acabou por ser fortemente criticada pela oposição política e mesmo dentro das forças políticas da maioria, porque aconteceu em um ano em que o orçamento de Lisboa afinal aumentou, e em que a prefeitura

decidiu atribuir um apoio, de valor similar ao corte feito no orçamento participativo, ao festival Rock in Rio, ou seja, a um evento de iniciativa privada (Rock..., 2012).

- 4) Uma quarta área de mudanças diz respeito à metodologia de voto. Inicialmente, em 2008, votava-se apenas pela internet, bastando, para tal, fazer um registo na página *web* do orçamento participativo por meio do endereço de *e-mail*, que necessitava de ser anualmente repetido, preenchendo alguns dados pessoais. O procedimento foi sendo gradualmente simplificado, porém aumentando os espaços por meio dos quais era possível exprimir as próprias preferências. Assim, em 2010 foram acrescentadas quatro assembleias de voto. Não se tratam de verdadeiros momentos de debate, mas apenas espaços equipados com computadores, em que quem queria votar podia ter o apoio de funcionários da prefeitura. Foi também criado o autocarro do orçamento participativo, um ônibus equipado com computadores, que percorria a cidade durante o período das votações. Em um total de 11 570 votantes, apenas 313 (em 2010) utilizaram as assembleias de voto e 87 o autocarro do orçamento participativo, assim que gradualmente estas opções foram sendo congeladas, embora o autocarro tivesse sido reativado mais tarde. A fase de registo foi também simplificada, desde 2011, com a criação do portal da participação chamado *lisboaparticipa.pt*, que reúne vários processos participativos da prefeitura. A inscrição anual deixou de ser necessária e a prefeitura renunciou a conhecer o seu público de participantes, preferindo um procedimento de inscrição mais rápido e ágil. Como veremos, em 2013 foi acrescentada uma opção de voto via SMS gratuito, negociada com as três maiores companhias do país, por meio de uma prestadora de serviço que fez a intermediação.

Na edição prevista para 2016, a votação permite aos cidadãos que possam repartir, de igual forma, pelas cinco Unidades Territoriais de Lisboa (UITs), criadas para a melhor gestão do território e agregando diferentes freguesias com tamanho relativamente homogêneo entre elas, um valor até EUR 300.000, para cada UIT. Assim, tenciona-se criar uma distribuição mais equilibrada a nível territorial de uma das duas linhas de despesas do OP-LX correspondente a um valor de EUR 1,5 milhão.

Em relação ao orçamento participativo de Cascais, cujo montante total subiu mais do que EUR 4 milhões em 2015, merece ser realçado que o processo se tem mantido muito mais estável nos seus primeiros três anos de vida, provavelmente pelo facto de que teve a oportunidade de aproveitar um pouco da experiência lisboeta, e de observar os *prós* e os *contras* das experimentações da cidade vizinha, escolhendo caminhos e instrumentos que deram certo desde o início, e não demandaram amplas mudanças nos anos sucessivos.

Nessa perspectiva, desde 2011 Cascais fez uma escolha importante de modelo participativo, alterando algumas características do orçamento participativo de Lisboa. De facto, as nove assembleias públicas realizadas em distintas localidades do território municipal (representando verdadeiras “centralidades” locais) tornaram-se o centro do processo cascalense. Elas representaram, desde o início, não apenas “um espaço” em que os cidadãos podem apresentar propostas de investimento a serem inseridas no orçamento do ano seguinte, mas tornaram-se “o único lugar” em que essas atividades estão previstas, não sendo possível apresentar propostas de outra forma. Mais ainda, estas assembleias, chamadas de sessões de participação pública, foram concebidas como espaços de concertação, filtragem e afinamento das propostas, em que os próprios participantes apresentam publicamente as suas ideias, e escutam e fazem apreciações sobre as propostas dos outros.

Em termo de organização, cada sessão de participação pública prevê uma distribuição espacial em mesas de cinco a sete participantes no máximo, dotada cada uma de um(a) moderador(a), previamente formado(a) para desempenhar essa função. Ao mecanismo parecido ao de Lisboa, visado para criar pequenos espaços de debate em que os presentes se possam sentir à vontade para falar e para construir relações pessoais e diretas com os outros, o orçamento participativo de Cascais acrescentou uma peculiaridade: cada participante apenas pode apresentar uma proposta, e cada mesa tem que negociar no máximo duas daquelas que emergiram para apresentar ao Plenário. No final de cada sessão de participação, todas as propostas selecionadas nas mesas são apresentadas ao público, e por meio de uma votação aberta os presentes escolhem as cinco mais prioritárias (ou mais, em caso de empate em termos de votos recolhidos), que passam para a fase de avaliação técnica.

Merece realçar que esse processo de afinilamento não representa apenas uma maneira de agregar preferências individuais, mas – além de ter momentos de debate e confronto de ideias – permite aos proponentes fundirem ou integrarem as suas propostas com as dos outros. Essa característica do orçamento participativo de Cascais não torna apenas os projetos mais articulados e capazes de trazer benefícios para um número maior de habitantes, mas também tende a torná-los mais atrativos para uma maioria de votantes, facilitando, assim, a sua aprovação.

Vale a pena dizer que, embora no caso dos projetos submetidos à votação final cada participante tenha apenas direito a um voto, durante a fase intermédia as metodologias usadas para a seleção e a filtragem das propostas são variadas. Por exemplo, nas mesas das sessões públicas de participação não existe um método único de aprovação das duas propostas que podem passar à fase do Plenário. O voto é apenas o último recurso, mas muitas propostas são aprovadas por consenso. No momento da votação em Plenário, cada cidadão tem direito a dois votos (no primeiro ano eram três), de forma a estimular os presentes a apreciarem todos os projetos, para além da tendência natural que cada pessoa apoie primeiramente as propostas sobre as quais trabalhou nas fases anteriores das mesas.

Como se pode concluir, a partir desta descrição, os instrumentos e as metodologias utilizadas no orçamento participativo de Cascais desenham uma tipologia de processo participativo novo para o contexto português, centrado na “concertação e na negociação” entre os participantes, ao longo das fases públicas do processo, e nas quais as cidadãs e os cidadãos permanecem sempre *no centro* do percurso de seleção, afinilamento e fusão das propostas, sem o risco de imaginar que o direcionamento dos projetos a serem votados na fase final seja de alguma forma “orientado” pelos políticos ou pelos funcionários dos serviços municipais.

Esse facto é reforçado por uma presença cuidadosa, ou seja, ao mesmo tempo “sólida”, mas “discreta”, dos representantes políticos, que em Cascais normalmente aparecem apenas no início de cada sessão pública de participação, para realçar o empenho da prefeitura em apoiar o processo e comprometer-se em realizar as decisões dos cidadãos, retirando-se depois, declarando a sua vontade de que o orçamento participativo seja campo do debate livre de tensões com a política, e se dedique a despoletar a criatividade dos habitantes, sem que eles se sintam controlados ou constringidos pela presença dos eleitos. Ao contrário, em Lisboa, os representantes políticos, principalmente da secretaria, com responsabilidade específica sobre a participação e o orçamento participativo, tendem a ficar o tempo todo, embora a presença do prefeito dê-se, normalmente, apenas na assembleia final de anúncio dos projetos vencedores.

Nessa perspetiva, o modelo de Cascais apresenta-se como muito diferente do de Lisboa. Este último assemelha-se mais como um “concurso de ideias” (Dias, 2013b), que agrega,

nas diferentes fases, preferências individuais (propostas, no início; votos, na fase final) e submete-as a um processo de afunilamento que, nomeadamente em sede de análise técnica, não conta com a participação ativa do cidadão, conferindo um papel central aos funcionários da prefeitura que estão incumbidos de trabalhar em *back-office* para averiguar a viabilidade das propostas, fundi-las e transformá-las em projetos mais definidos. Essa opção contribuiu, em parte, para reduzir o número dos projetos a serem votados na fase final do processo, que normalmente ultrapassam os duzentos.

De alguma maneira, a diferença acima realçada entre as tipologias dos orçamentos participativos de Cascais e de Lisboa revela-se principalmente na maior ou menor constância do papel jogado por cada ator nas diferentes fases do ciclo. De facto, em Lisboa, o cidadão participante joga essencialmente dois papéis: o de *proponente*, que sugere, defende e espalha o conhecimento sobre uma ideia, e o de *votante*, na seleção dos projetos vencedores. Ele fica praticamente afastado de qualquer intervenção ativa na avaliação técnica e afunilamento das propostas, na execução dos projetos, bem como na revisão anual das regras do orçamento participativo. Em Cascais, não está igualmente previsto qualquer papel ativo dos cidadãos na reorganização anual do processo e das suas regras, mas estes participam no afunilamento e na filtragem das propostas, acompanham a avaliação técnica, decidem sobre a eventual fusão das propostas, e mantêm uma postura ativa na execução dos projetos aprovados, bem como na sua monitorização e gestão.

Essa “extensão” gradual da presença dos cidadãos (e não apenas dos proponentes) ao longo de todo o processo, representa o nó central das (poucas) alterações que o orçamento participativo de Cascais teve nos últimos anos e que dizem respeito a quatro temas, principalmente:

- a maior concertação entre serviços técnicos da prefeitura e cidadãos nas fases do ciclo do orçamento participativo que, em 2011, foram mais protagonizadas por atores da administração pública, nomeadamente ao nível da avaliação da viabilidade técnica das propostas e realização delas;
- a modificação de pequenas regras organizacionais das sessões públicas de participação para favorecer uma maior “qualidade” do debate público e da deliberação. Por exemplo, desde 2012 a distribuição dos participantes pelas diferentes mesas não é livre, mas fruto de um sorteio aleatório entre os presentes, feito com base em diferentes cores, correspondendo cada uma a uma mesa específica. Esta modalidade organizacional tem limitado a concentração na mesma mesa de amigos, familiares ou membros da mesma freguesia ou da mesma associação, conforme acontecia em 2011, procurando, desse modo, favorecer um debate mais amplo entre todos;
- gradualmente tem vindo a aumentar a responsabilidade da prefeitura em relação à formação dos seus funcionários, dotando-os de novas competências de *front-office* e procurando renovar as linguagens que presidem a um eficaz fluxo de comunicações entre diferentes técnicos envolvidos no diálogo social. Ao contrário do que acontece em Lisboa, a equipa de gestão do orçamento participativo de Cascais, inserida na Agenda Local 21, consolidou-se e reforçou-se ao longo do tempo, especialmente por meio da organização de dois cursos de formação. O primeiro tratou-se de uma pós-graduação universitária sobre sustentabilidade e Agenda 21, organizada em 2011, em parceria com a Universidade Católica do Porto (UCP), e o segundo, a funcionar entre meados de 2013 e o final de 2014, é o curso de democracia participativa, realizado pela Associação In Loco, e que formará mais de quarenta técnicos de diferentes serviços da prefeitura sobre metodologias participativas;

- uma última transformação importante deu-se em 2012, quando o instrumento central para a votação dos projetos vencedores do orçamento participativo passou a ser apenas por SMS, depois de a prefeitura ter assinado um acordo com as três maiores companhias de telefonia móvel do país. Na primeira edição a votação acontecia pela internet, incluindo também a presença de uma carrinha circulante pela cidade, para apoiar as pessoas com maiores dificuldades de utilização de um computador. Ao contrário das outras acima mencionadas, essa última transformação (que está em parte na origem do enorme crescimento do número de votantes nos três primeiros anos do orçamento participativo de Cascais)²⁵ não teve interferência na alteração ou no aprofundamento da tipologia prevalente do processo, mas simplesmente visou ampliar o alcance da iniciativa na sua fase final. Posteriormente, em 2015 foi submetida uma outra alteração ao sistema de votação. Esta pode ser objeto de um voto a favor ou contra, sendo que cada votante apenas terá direito a uma opção de voto. Pretende-se, com esta metodologia, calcular o diferencial entre os votos a favor e os votos contra, para apurar quais os projetos vencedores.

Vale a pena realçar que, desde o início, a Prefeitura de Cascais vem investindo na visibilidade dessa fase, apoiando os proponentes de cada projeto em votação na produção de um breve vídeo de publicitação dele. Esse empenho tem permitido maximizar a divulgação do orçamento participativo, usando como alavanca os canais e as redes sociais dos próprios proponentes, e, portanto, reforçando o trabalho de promoção dirigido pela prefeitura. A título de exemplo, na terceira edição do orçamento participativo, em dezembro de 2013, os votos do ano anterior foram ultrapassados em apenas sete dias de votação,²⁶ sem que a prefeitura tivesse ainda iniciado o processo de divulgação dos projetos por meio de folhetos e *outdoors*, entre outros meios.

O exercício do voto por SMS (sendo apenas possível um voto por cada número de celular) tem visado à simplificação do processo e a “massificação” dos participantes. Por essa razão, em 2013, a medida foi adoptada também pelo orçamento participativo de Lisboa, que tentou ainda corrigir algumas “exclusões” causadas pelo facto de o acordo feito com as três maiores companhias de celulares não abranger toda a população potencialmente interessada em participar. Portanto, em Lisboa (por meio de um prestador de serviço geral, que negociou com as companhias de celulares) fez um acordo para o envio de dois SMS gratuitos por cada número único de celular – sendo um voto para a categoria de grandes projetos e outro para os pequenos investimentos, tal como previsto na metodologia do orçamento participativo. A Prefeitura de Lisboa decidiu, ainda, manter abertas mais duas opções de voto: uma por meio do portal da *lisboaparticipa.pt* e outra do ônibus do orçamento participativo que circula pela cidade equipado de computadores para permitir o voto electrónico a quem não tem possibilidade própria para fazê-lo.

Tomando em conta as transformações acima referidas, as divergências e as convergências metodológicas entre o orçamento participativo de Lisboa e o orçamento participativo de Cascais no último ciclo podem ser resumidas conforme exposto no quadro A.1, no apêndice deste artigo. Estas permitem entender como os *slogans* que suportaram, nesses anos, a publicidade dos dois processos, ajudam a retratar as diferenças dadas ao mesmo mecanismo nas duas cidades.

25. 6 903 votantes em 2011, 23 198 em 2012 e 33 715 em 2013.

26. A votação dos projetos, em Cascais e em Lisboa, dura normalmente quatro semanas.

4 RESULTADOS E AMBIGUIDADES DA EVOLUÇÃO DOS DOIS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

Importa compreender se as diferenças anteriormente referidas são apenas marginais ou se influenciam de forma decisiva os resultados e os impactos de cada processo?

Para responder a esta pergunta poderia ser útil refletir sobre duas das múltiplas dimensões que a literatura tende a evidenciar como importantes indicadores das capacidades de um processo participativo de produzir *outcomes* em um determinado território (UN-Habitat, 2009; Cabannes, 2003). A primeira diz respeito aos efeitos materiais, em termos de transformação física e das políticas públicas; e a segunda tem muito a ver com a satisfação que um processo desperta nos participantes e a atenção que recolhe em uma determinada sociedade, e diz respeito à capacidade de enraizamento do próprio orçamento participativo no lugar em que é experimentado, ou seja, a sua gradual transformação em uma “instituição reconhecida” e respeitada.

Obviamente, esses indicadores não têm que ser analisados por si só, pois não são os únicos a medir dimensões de inovação proporcionadas por um processo participativo. Por exemplo, pode ser interessante medir a “demodiversidade” de um orçamento participativo (Santos e Avritzer, 2003; Avritzer, 2002), ou seja, a sua capacidade de atrair e fazer colaborar ativamente, entre eles e com a instituição local, colectivos de indivíduos e grupos sociais com características diferentes em termos de idade, gênero, formação escolar, nacionalidades, condição de trabalho, opiniões políticas etc. Esta capacidade de um percurso participativo representar ou aumentar a “demodiversidade” de um território pode ser atribuída, em parte, às próprias características do lugar, mas também aos mecanismos como o processo dá-se a conhecer, à sua capacidade de acolher e valorizar a riqueza das diferenças, aos lugares que escolhe para os encontros públicos, aos meios utilizados para a votação por parte dos participantes, aos serviços de apoio (*babysitting*, tradução para estrangeiros ou não ouvintes, materiais escritos ou gráficos de suporte ao debate), à decisão de promover, ou não, processos de “ação afirmativa” que beneficiem determinados grupos sociais (especialmente os mais vulneráveis) etc.

Em alguns casos, as características do território e o desejo dos organizadores de valorizar a diversidade dos habitantes podem convergir e determinar curtos-circuitos positivos. É o caso de um aspeto específico do orçamento participativo de Lisboa: o facto de ter mostrado uma ampla atenção para os “transeuntes” (ou seja, quem vive o território da capital sem ser necessariamente residente). Esta atenção emergiu gradualmente pelo facto de ter sido possível concluir, por meio dos relatórios de avaliação dos primeiros anos, que quase 75% dos participantes no orçamento participativo não residiam nessa prefeitura, mas mantinham relações de interação com a cidade. Procurando responder a este dado, têm sido organizadas assembleias do orçamento participativo extraordinárias, quer para imigrantes com grau de permanência mais elevado, quer para turistas com graus diferentes de estabilidade – como os estudantes do European Action Scheme for the Mobility of University Students (Erasmus), por exemplo –, intitulando-as “Lisboa em viagem”. Obviamente, essas escolhas têm as suas consequências. Olhando para a lista de propostas apresentadas nos últimos três anos, em Lisboa, não é secundário o número daquelas que não se referem a medidas para aumentar a qualidade da vida nos bairros, mas a projetos mais ou menos “excêntricos”, orientados para promover ainda mais a “atratividade” da capital para os turistas. Neste sentido,

não estranha que – no âmbito das entrevistas feitas durante o Projeto Optar²⁷ – várias testemunhas privilegiadas tenham realçado que:

o orçamento participativo de Lisboa está ainda bem longe de ser um espaço para a construção de comunidade e de projectos partilhados, privilegiando sobretudo uma lógica mais concorrencial e de uma certa loteria, segundo a qual os prémios parecem dar mais satisfação aos que melhor se organizam do que às necessidades fundamentais da cidade (Entrevista P5, CES, 2013a).

Por comparação, em Cascais quase todos os projetos apresentados (e ainda mais os aprovados) entre 2011 e 2012 evidenciam um forte enraizamento nas comunidades locais, e a sua ligação com o pretendido aumento da qualidade de vida no município. Isto acontece embora Cascais seja um lugar turístico importante e a votação não tenha praticamente limites de acesso à participação de não residentes. Essa grande abertura é, no entanto, contrabalançada pelo facto de só ser possível apresentar propostas presencialmente nas sessões públicas de participação, oferecendo, assim, ao processo maiores garantias relativamente à sua vinculação comunitária. Essa aposta de Cascais ajuda a que as propostas menos enraizadas no território tenham grandes dificuldades em passar o filtro da negociação entre atores que preside as sessões públicas de participação. Dificilmente no orçamento participativo de Cascais seria possível a aprovação da construção de duas estátuas comemorativas de personalidades da cidade, ao contrário do que aconteceu em Lisboa, na categoria de “pequenos investimentos”, do orçamento participativo de 2013. A triagem das propostas que chegam à análise técnica, exercida exclusivamente pelos participantes nas sessões públicas de participação do orçamento participativo de Cascais, bem como o processo de “fusões voluntárias” entre ideias de investimento muito próximas, têm contribuído decisivamente para a seleção de projetos muito centrados na promoção da qualidade de vida, limitando, de forma significativa, outras de características mais excêntricas. As propostas que resultam de fusões reúnem ainda uma outra característica que as tornam mais fortes no processo de votação, nomeadamente a construção de consensos e a potenciação da ação colectiva. Por exemplo, em 2011, de nove fusões voluntárias que tiveram lugar, oito foram premiadas, passando para a fase de avaliação técnica.

Um indicador interessante de como a existência de uma fase de triagem colectiva – realizada por meio de momentos de encontro presencial – pode gerar propostas mais consensuais e mobilizadoras, é a percentagem de votos totais que recolhem as propostas mais votadas na fase de hierarquização final dos projetos vencedores. Esta percentagem em Cascais representou 81,00% e 88,00%, em 2011 e 2012, respectivamente. Em Lisboa – onde a triagem é um processo meramente técnico, da exclusiva responsabilidade da prefeitura, e a competição dá-se entre algumas centenas de projetos (e não em um máximo de 45-48, como em Cascais) – a percentagem média de votos dados aos investimentos vencedores subiu de 40,55%, em 2012, para 57,50%, em 2013,²⁸ ficando, no entanto, muito abaixo de Cascais. Sem dúvida, tais resultados podem influir de forma muito direta no grau de satisfação dos votantes em relação ao orçamento participativo, bem como na credibilização do próprio processo. Na última edição do orçamento participativo nas duas cidades, o processo seguiu a mesma tendência. Em 2015, em Lisboa,²⁹ dos 42 130 mil votos distribuídos pelos

27. Ver nota 1.

28. Em Lisboa, parece influir bastante nessa média o facto de existirem duas categorias de projetos a serem votadas. Na categoria dos projetos de maior porte, os vencedores recolhem uma percentagem menor dos votos totais (24,98%, em 2012, e 47,92%, em 2013); na categoria dos projetos mais pequenos, a percentagem era 67,03%, em 2012, e ficou em 67,81%, em 2013).

29. Ver: <<http://goo.gl/PDnLzN>>.

participantes, apenas 26,44% foram para os projetos vencedores entre as 481 propostas. Em Cascais, dos 55 919 votos, 86,87% contribuíram no apoio a projetos que viriam a ser os vencedores. Sem dúvida, Cascais concebe ao processo uma arquitetura que reduz a dispersão dos votos para as propostas cidadãs e reforça o grau de satisfação e a legitimidade do dispositivo participativo.³⁰

Nessa perspectiva, merece ser realçado que Lisboa³¹ resume a comunicação pública das oito edições do orçamento participativo, ao número de propostas e de projetos vencedores, bem como ao montante já investido. Contudo, não consegue (ou não está interessada em) calcular e declarar o número de participantes realmente envolvidos. De facto, o próprio sistema informático não está estruturado para calcular quantos votos são distribuídos nas diferentes modalidades de voto permitidas, criando, assim, uma tipologia de “participante único”. Muitas vezes, aproveitou essa ambiguidade entre o número de votos dados e número de participantes únicos inscritos, para deixar que os *mass media* pintassem um quadro de um percurso participativo, em contínuo crescimento. Cascais, pelo contrário, tentou sempre representar, em números, tanto o empenho dos participantes quanto o da autarquia. Deste modo, divulga o número de participantes nas sessões, bem como informa, detalhadamente, tanto sobre as obras já concluídas quanto sobre as que estão em atraso,³² dando maior transparência e credibilidade ao processo.

Como os exemplos acima mostram, nenhuma estratégia metodológica/organizacional do processo participativo pode ser considerada como “neutra” e sem influência nos resultados, na medida em que esta poderá determinar êxitos diferenciados, quer no território, quer na confiança que os participantes depositam no orçamento participativo. Se escolhermos estas últimas duas áreas como âmbitos privilegiados para refletir sobre as implicações dos processos de Lisboa e Cascais, é sobretudo porque elas têm sido mais negligenciadas pelas duas cidades em relação a outras. Neste sentido, a colaboração com o CES/UC, a Associação In Loco e os demais parceiros do Projeto Optar, ao longo do triênio 2011-2013, poderá ter sido útil para refletir sobre alguns elementos que ligam os “modelos comportamentais” escolhidos para os dois processos e os seus impactos de médio prazo.

Não restam dúvidas de que quando falamos desses dois orçamentos participativos, não nos referimos a metodologias rígidas, mas a experimentações de carácter evolutivo-incremental, cuja trajetória, ao longo do tempo, não tem sido sempre linear, mas permitiu analisar os erros e os limites observados nos percursos participativos, conforme pedido explicitamente, por exemplo, no Artigo 8º da Carta de Princípios de Lisboa (Portugal, 2008a),³³ e no parágrafo intitulado “monitorização” da correspondente Carta de Princípios de Cascais (Portugal, 2011).³⁴ Tal atenção responde à necessidade de evitar o que Santos (2002) chamou de “desperdício da experiência”.

4.1 Mudanças progressivas no tempo

É justo referir que, nos primeiros anos, houve uma atenção bastante cuidadosa com a monitorização e consequente reorientação dos dois processos. Por exemplo, no ano inaugural do

30. Ver <<http://goo.gl/5tx50S>>.

31. Ver <<http://goo.gl/hjwXSm>>.

32. Ver: <<http://goo.gl/t3Xx2L>>.

33. Esse refere: “os resultados do orçamento participativo são avaliados anualmente e são introduzidas as alterações necessárias ao aperfeiçoamento, aprofundamento e alargamento progressivo do processo” (Portugal, 2008a).

34. O parágrafo refere: “os resultados de todas as etapas do processo do orçamento participativo serão avaliados anualmente, com o objectivo de um contínuo aperfeiçoamento do sistema” (Portugal, 2011).

orçamento participativo de Lisboa, a prefeitura tentou uma imitação mal contextualizada de um aspeto do orçamento participativo de Porto Alegre,³⁵ permitindo aos participantes apresentar propostas para as catorze áreas de competência municipal, mas pedindo, também, que, ao mesmo tempo, fossem indicadas as três áreas temáticas mais prioritárias, sobre as quais dever-se-ia concentrar os 5 milhões de investimentos do orçamento participativo. Com base na hierarquização dessas áreas, antes de colocar as propostas dos cidadãos em votação, foram “retiradas” (ou seja, nem sequer avaliadas tecnicamente) 47%³⁶ das propostas apresentadas, ligadas às restantes onze áreas de ação da prefeitura³⁷ consideradas menos prioritárias para os cidadãos. A observação da ampla frustração que isto criou (desperdiçando o empenho criativo de muitos participantes, que acharam as suas ideias “expulsas” do processo por se encontrarem “fora” dos três temas prioritários) levou a prefeitura a alterar as regras do orçamento participativo, pelo que no ano seguinte puderam ser votadas propostas em todas as catorze áreas de competência do município, incluindo projetos físicos e atividades imateriais. Da mesma forma, conforme realçado anteriormente, depois das críticas recebidas pelos serviços técnicos da prefeitura, em 2009, pelo desaparecimento, sem explicações, de mais de quarenta propostas cidadãs da lista dos projetos em votação, o orçamento participativo de Lisboa incorporou no ciclo um período de tempo para a apresentação de reclamações dos cidadãos sobre a lista provisória dos projetos em votação, tornando-se, assim, um momento importante do processo, reproduzido em muitas outras experiências de orçamento participativo em Portugal.

Vale a pena realçar que, embora a capacidade de adequação e remodelação de um ciclo participativo no tempo seja considerada uma componente fundamental da “resiliência” e da “durabilidade” de um orçamento participativo, nem sempre ela coincide com a maximização das possibilidades de contribuir para o enraizamento do instituto participativo. De facto, a observação dos problemas determinados pela centralidade do papel dos serviços técnicos na fase de avaliação das propostas dos cidadãos e pelo trabalho feito “na escuridão dos bastidores (...) e não à luz do dia junto com os proponentes”,³⁸ poderia ter determinado uma reviravolta organizacional do orçamento participativo da capital, aproximando Lisboa ao método adoptado em Cascais, que não apenas providencia uma redução notável do número dos projetos a serem avaliados tecnicamente (feita por meio de um processo participativo de afunilamento), mas também inclui um diálogo mais intenso entre serviços técnicos e cidadãos em vários momentos da fusão e do detalhamento técnico das propostas. Assim não tem sido, porém, o entendimento da Prefeitura de Lisboa. O percurso do OP-LX parece ter “um DNA resistente”, que “não aceita abrir mão de uma dose importante de controlo”³⁹ sobre as propostas recebidas em cada ciclo de participação.

35. O erro de emulação foi que, em Porto Alegre, aos cidadãos é pedido (em uma primeira rodada do ciclo) para indicarem sectores temáticos prioritários em que investir o dinheiro do orçamento participativo. Só em uma segunda fase podem ser apresentadas propostas, mas apenas para os temas entretanto priorizados. Aqui as duas votações aconteceram ao mesmo tempo, desperdiçando, *a posteriori*, muitas das propostas apresentadas pelos participantes no orçamento participativo de Lisboa.

36. Portugal (2009, p. 24).

37. Note-se que as áreas prioritárias escolhidas pelos participantes foram: infraestruturas viárias, trânsito e estacionamento (123 propostas), espaço público e espaços verdes (122 propostas), urbanismo e reabilitação urbana (62 propostas). Apenas as propostas internas a elas foram tecnicamente avaliadas pelos serviços municipais. As restantes 273 propostas (nas outras onze áreas de competência da Prefeitura de Lisboa) foram automaticamente eliminadas do processo.

38. Entrevista P4 (CES, 2013a).

39. Entrevista R7 (CES, 2013a).

De facto, se o processo aceitasse tais mudanças, ele acabaria por mudar de tipologia, passando a ser (como o de Cascais) mais centrado na construção de consensos em torno das propostas. Abandonaria, portanto, o modelo de “concurso de ideias” que “a única vantagem que ele tem é a de produzir elevados números de propostas para o *benchmarking* da prefeitura e do partido no poder, e uma forte competitividade na fase de votação”.⁴⁰

Um dado interessante, que mostra o efeito ambíguo dos diferentes modelos de competitividade dos dois orçamentos participativos analisados e o grau de eficiência em cada um dos processos, diz respeito à análise do comportamento dos participantes no momento da votação. Segundo os mais de 3 500 questionários recolhidos pelo Projeto Optar nas duas cidades em 2012, fica claro que – frente à pergunta “antes de votar, que atividades realizou?” – as pessoas responderam de forma muito diferente em Cascais (onde tinha pouco mais de 30 projetos listados para a votação final) e em Lisboa (onde tinha mais de 230 projetos em votação). Por exemplo, a resposta “li todos os projetos que estão em votação” foi escolhida em Lisboa por 16,7% dos respondentes ao questionário, e em Cascais por 36,1%, enquanto a resposta “votei em um projeto que me foi sugerido por amigos/colegas, mas não os li todos” foi escolhida por 27,8% dos respondentes em Lisboa, e por 16,9% em Cascais. A ideia que emerge dessa análise é que o número das opções de voto possíveis que, de alguma forma, poderia influir sobre o maior ou menor interesse dos votantes para dar um “voto consciente”, baseado em uma cuidadosa avaliação das hipóteses possíveis, e não apenas em uma escolha superficial direcionada por amigos e conhecidos ou até por proximidade territorial e temática dos projetos aos lugares de vida de cada votante. Esses resultados também questionam a eficiência do orçamento participativo, no sentido que suscitam reflexões sobre a utilidade de ter uma ampla equipa de técnicos municipais a avaliar, durante cerca de três meses, centenas de propostas e a detalhar, por fim, umas duas centenas de projetos a colocar em votação, frente a um resultado em que o excesso de oferta parece não levar os votantes a maximizar a oportunidade de conhecer, em detalhe, todas as propostas apresentadas (ou, pelos menos, muitas delas). Em função desse último tema, vale a pena formular uma outra reflexão referente aos métodos de votação escolhidos nas duas cidades. De facto, nos orçamentos participativos codecisórios de Portugal, a escolha de metodologias diferenciadas durante a fase de votação corresponde a um debate sobre como reduzir o risco dos cidadãos e das cidadãs concentrarem-se mais na defesa de propostas oriundas de grupos bem organizados, do que em uma cuidadosa leitura do leque completo das propostas formuladas por todos os participantes, algumas das quais a título individual. Assim, muitas cidades quiseram experimentar fórmulas de votação que estimulem os cidadãos a distribuir os votos por propostas diferentes, de forma a não ficar apenas concentrados no apoio a um projeto de autoria própria ou de grupos próximos a si. Isto tem vindo a acontecer especialmente em orçamentos participativos virados para envolvimento de jovens, e, portanto, com objectivos de maior carga pedagógica, como Condeixa-a-Nova ou Trofa. Nesta última cidade, durante os cursos de formação organizados para os professores do agrupamento das escolas locais, o tema de “quantos votos são permitidos a cada participante” tornou-se um elemento central de debate entre os formadores, os formandos e os técnicos do Gabinete de Apoio ao Orçamento Participativo da Prefeitura (Gatop), com vista a escolher

40. Entrevista P3 (CES, 2013a).

o método que pudesse garantir melhores efeitos “distributivos” em relação aos projetos presentes e reduzir o viés emocional” de cada participante.⁴¹

No caso de Lisboa e Cascais, esse debate não tem tido um grande peso nas escolhas dos modelos das duas cidades. Porém, como vimos, Lisboa desde 2012 decidiu que cada participante – na votação final – pode distribuir dois votos, dentro de duas categorias predefinidas de obras de valor financeiro diferente, com o intuito “de reequilibrar a competição e gerir a frustração dos participantes que, nos anos anteriores, dedicavam maior atenção aos projetos de valor menor”,⁴² sendo que esses na competição final perdiam naturalmente para os investimentos mais pesados. Por sua vez, Cascais (que só permite a atribuição de um voto por pessoa na fase final de hierarquização dos projetos) adoptou uma estratégia que permite a expressão de mais de uma preferência na fase de priorização das propostas nas sessões públicas de participação. Esta opção foi experimentada em 2011 (proporcionando a possibilidade de três votos por participante) e consolidou-se nos anos a seguir, tendo dado bons resultados em termos de estimular estratégias de atores que tendem a premiar projetos mais negociados e com cariz mais colectivo. Em 2013, a cada mesa de debate que compõe as sessões públicas de participação, em Cascais, foi atribuída uma cor diferente dos cartões de voto, o que permitiu estudar a maneira como cada proposta conquista apoio de outras mesas, podendo-se, assim, analisar o que torna as propostas mais ou menos atrativas e agregadoras. Porém, esta metodologia pensada para maximizar a legitimação colectiva das propostas e combater a autorreferencialidade dos proponentes, não foi estendida à fase de voto final. Entre as razões, uma é de natureza económica, porque – de facto – dado que a votação acontece por SMS (gratuito para o votante, mas pago pela administração pública proponente), mais opções de votos determinariam custos suplementares para a prefeitura, que deveria negociar custos menores das mensagens com as companhias telefónicas.

4.2 O ciclo da implementação

Sem dúvida, um elemento estratégico dos orçamentos participativos deveria ser constituído pelos cuidados na construção do “ciclo de implementação” das decisões tomadas no interior do processo. Porém, o panorama português revela-se como ainda bastante deficitário neste sentido, ao ponto de – na avaliação geral dos diferentes aspetos dos orçamentos participativos portugueses – o nível mais baixo de confiança dos cidadãos é mesmo o que diz respeito aos prazos de conclusão das obras.⁴³

Entre as cidades que, no passado, menos peso têm dado à necessidade de cuidar desse “segundo ciclo” (que deveria integrar e complementar anualmente o ciclo da discussão das prioridades), Lisboa tem sem dúvida uma posição relevante, que explica o porquê de hoje em dia a mesma prefeitura reconhecer ter “ultrapassado pouco os 30% de obras concluídas, entre as que foram discutidas e aprovadas de 2008 até 2012”.⁴⁴ Esse resultado congrega

41. No final, a cidade da Trofa adoptou uma fórmula de votação inédita: na assembleia final, cada votante tem cartões de voto de “peso” diferente que distribui aos projetos em competição, em função da sua preferência, construindo, assim, uma “hierarquia pessoal” de prioridades. O resultado obtido na experimentação de 2012 mostrou-se coerente com os objectivos, dado que um projeto de valor social e solidário (apoio aos toxicodependentes e a serviços de prevenção), foi escolhido entre as primeiras quatro prioridades, embora não tendo sido apresentado ao Plenário pela ausência da sua promotora (CES, 2012).

42. Entrevista T12 (CES, 2013a).

43. Na análise proposta pelo Projeto Optar (CES, 2013b), a média nacional de valor atribuído à afirmação “as propostas aprovadas no orçamento participativo serão realizadas pela Câmara [prefeitural]”, em uma escala de 0 a 5, é de 3,63, enquanto a valoração dada à afirmação “os prazos definidos no orçamento participativo serão cumpridos” é de 2,89 (a mais baixa de todas as expectativas relativas ao orçamento participativo). A satisfação geral expressa pelos participantes no fim dos ciclos analisados (em uma escala de 0-5) tem – na média nacional – um valor de 3,69.

44. Entrevista T12 (CES, 2013a).

diferentes responsabilidades, nem todas atribuíveis à prefeitura, mas, em alguns casos, devidas à falência das empresas construtoras, a problemas postos pelo Tribunal de Contas e à complexificação burocrática trazida pela chamada Lei dos Compromissos (Lei nº 8/2012) e relativo Decreto-Lei de Atuação (DL nº 127/2012) etc. O caso da terceira fase da construção do canil/gatil municipal, que em dezembro de 2009 resultou no projeto mais votado do OP-LX (com 754 votos), é um bom indicador desta somatória de responsabilidades,⁴⁵ mas ainda mais da falta de providência da prefeitura, que não construiu um canal de comunicação com os cidadãos, que permitisse informar sobre o estado do projeto, tendo tido repercussões imediatas ao nível da quebra de confiança e do empenho dos participantes no orçamento participativo. De facto, o papel da Divisão de Inovação da Prefeitura (Diop) – que coordena tecnicamente o orçamento participativo – no seguimento da implementação das obras e na mediação com os proponentes após a fase de votação das prioridades é muito reduzido, e aquém do que os participantes esperariam, sendo as questões de realização dos projetos deixadas aos diferentes serviços técnicos competentes sobre cada tipologia de obras. A falta de um envolvimento direto dos habitantes nas fases após a declaração da lista final de obras mais votadas anualmente no orçamento participativo não é, porém, um tema novo para Lisboa. De facto, já em 2009 a implementação de algumas ciclovias na zona de Carnide (com recursos procedentes do primeiro ano do orçamento participativo em forma codécisória) tinham gerado bloqueios das obras por parte dos habitantes, que protestavam contra a interpretação dada pela prefeitura aos projetos propostos no momento de escolher o traçado viário e os detalhes arquitetónicos da realização.⁴⁶ A reflexão trazida por esses casos evidencia a necessidade de espaços para debater a qualidade das obras a realizar, não limitados à sua mera orçamentação. Esse tipo de problemas indica também a necessidade de uma reorganização da própria burocracia municipal, para melhor responder às expectativas que o orçamento participativo gera nos participantes, estabelecendo prazos mais claros de execução das obras e tudo fazendo para os cumprir. Sobressai, ainda, dessa reflexão, a importância de criar formas de diálogo entre prefeitura e cidadãos nas fases de lançamento das empreitadas e completamento das obras. Desde 2012, a Prefeitura de Lisboa estabelece dois tipos de prazos de realização (doze e dezoito meses) para as diferentes categorias de projetos emergentes no orçamento participativo, mas ainda não teve a possibilidade de averiguar se eles serão respeitados e de que forma este resultado será garantido em termos de reorganização das responsabilidades do Executivo municipal.

Cascais tem enfrentado, pelo seu lado, os primeiros três anos de orçamento participativo de forma diferente, tentando envolver os habitantes quer na reformulação das propostas não totalmente exequíveis, quer no detalhamento dos projetos das obras aprovadas. Embora ambas as prefeituras tenham um espaço no portal do orçamento participativo na internet dedicado a poder seguir o estado de realização das prioridades aprovadas, Cascais tem posto mais empenho em um “diálogo de proximidade” que não coloque os serviços administrativos em uma posição “defensiva” ou “reativa” frente aos protestos dos habitantes sobre atrasos ou detalhamento dos projetos não conforme as suas expectativas. Um caso muito contestado em 2012 – o da requalificação de Praça da Carreira (que previa a

45. O projeto foi bloqueado em 2010 por um parecer negativo do Tribunal de Contas. Houve depois a falência da empresa construtora, o que impede que o projeto esteja concluído (em dezembro de 2013).

46. No final de agosto de 2009, o Tribunal Administrativo de Lisboa recusou um pedido de decretamento provisório da providência cautelar interposta pela Junta de Freguesia de Carnide que queria a suspensão da ciclovia entre Av. Colégio Militar/Largo da Luz/Rua do Seminário/Rua Fernando Namora/Rua Hermano Neves. Os moradores queixavam-se da forma como as obras decorriam, em alguns casos fazendo a ciclovia passar muito próximo de acessos a habitações, portões e roubando espaço a jardins e outros espaços públicos, interferindo até com os espaços da Feira da Luz, que se realiza na área.

eliminação de árvores e rearranjos de estacionamentos para residentes) – serviu para alertar a prefeitura sobre a necessidade de uma maior contiguidade com os cidadãos na fase de implementação dos projetos, ao ponto de a construção do Projeto Parque das Gerações, em 2012-2013, ter contado, a pedido dos proponentes, com comissões cidadãs de acompanhamento das obras, e com a colocação de uma câmara de filmar fixa que recolhia imagens repetidamente sobre o estado do projeto, permitindo a sua divulgação posterior por meio do Facebook. Em outubro de 2013, dos doze projetos aprovados na votação de 2011, oito estavam terminados e inaugurados e quatro encontravam-se em fase avançada de execução, o que constitui uma taxa de mais de 66,6% de realização, quase o dobro em relação à situação vivida no orçamento participativo de Lisboa (CES, 2013a).

Sem dúvida, tais diferenças refletem-se no grau de satisfação dos participantes para com os respetivos processos participativos. Não é, portanto, ao acaso que, em Lisboa, a maioria dos inquiridos pelo Projeto Optar, em 2011 e 2012, tenha referido um baixo grau de confiança relativamente à realização das obras nos prazos estabelecidos, e uma satisfação abaixo da média nacional.⁴⁷ Ao contrário, o grau de confiança no que diz respeito a esses dois aspetos parece maior em Cascais, o que ajuda a consolidar uma maior legitimidade do próprio instrumento de gestão representado pelo orçamento participativo.

5 REFLEXÕES CONCLUSIVAS. QUAL PERCURSO COMUM PARA O FUTURO?

Este artigo tem procurado mostrar como as principais diferenças entre dois modelos diversos de orçamento participativo (originários de uma mesma matriz nacional, mas assentes em conjunturas político-administrativas e territoriais diferentes e com uma significativa distância temporal no início da experimentação) parecem afetar de maneira não secundária os resultados, a legitimação e o enraizamento das duas experimentações nos respetivos municípios.

As áreas “estruturantes” de diferenciação entre as experiências de Lisboa são principalmente cinco.

- 1) A maior aposta de Lisboa (em relação a Cascais) para um uso das tecnologias da informação e comunicação como eixo central do desenvolvimento do orçamento participativo, e uma gradual redução do papel e da capilaridade territorial das assembleias presenciais.
- 2) O diferente volume de recursos financeiros investidos no orçamento participativo, em relação ao orçamento municipal geral, e nomeadamente à sua fatia dedicada às despesas de capital. Em Lisboa, o valor esteve estabilizado nos primeiros anos, tendo sido reduzido à metade em 2012. Em Cascais está definido um valor anual mínimo, sendo que nos dois primeiros anos este foi sempre ultrapassado, o que permitiu aumentar o investimento que se encontrava formalmente assumido pela prefeitura.⁴⁸
- 3) O diferente tratamento da “redundância” originária da apresentação de um número de propostas cujo valor é sempre muito superior ao montante previsto para as realizações. Em Lisboa, o processo de redução do número das propostas e a sua

47. A convicção que “os prazos de implementação das obras serão respeitados” em Lisboa recebeu uma média de 2,79 pontos (em uma escala de 0 a 5), enquanto em Cascais a média é de 3,46 pontos, na mesma escala de 0-5. O valor médio da satisfação geral no fim ciclo do orçamento participativo, em Lisboa, é de 3,37 pontos, em uma escala de 0 a 5, sendo a média nacional de 3,69. Ao contrário, em Cascais o valor médio da satisfação geral no final do ciclo do orçamento participativo é de 3,97, acima da média nacional, e o grau de “comprometimento político do Executivo” é avaliado com a pontuação de 4,25, *versus* uma média de 2,89 em Lisboa (CES, 2013a).

48. O empenho formal era para ser de EUR 1,5 milhão, mas foram afinal destinados EUR 2,1 milhões, em 2011, e EUR 2,5 milhões, em 2012, chegando a mais de EUR 4 milhões em 2015.

fusão em projetos mais articulados dá-se na fase da avaliação técnica, e é, portanto, protagonizado principalmente por funcionários dos diferentes serviços municipais, enquanto em Cascais existem espaços públicos em que o número das propostas é filtrado e fundido por decisão exclusiva dos participantes.

- 4) A diferente concepção do papel do cidadão na fase de filtragem e detalhamento das propostas a ser inseridas nas peças orçamentárias. Em Cascais, o cidadão é cada vez mais um dos protagonistas dessas fases; em Lisboa, o percurso do planeamento dos projetos está mais ligado aos processos técnicos tradicionais, e apenas em alguns casos mais polémicos existe a possibilidade de concertação entre a prefeitura e os participantes.
- 5) As diferentes formas de conceber a publicitação do processo, que em Lisboa parece ainda assentar em um controlo e em um papel central da prefeitura (por meio dos seus canais tradicionais: publicidades nos espaços e nos transportes públicos; *mailing-list* e *newsletter* etc.). Cascais tem vindo a consolidar o esforço para maximizar o efeito da comunicação viral nas redes sociais, proporcionando investimentos mínimos (a utilização do Facebook mais atento à criação de competição equilibrada, e à monitorização de resultados; a produção de pequenos vídeos de difusão dos projetos em competição na votação final etc.).

Sem dúvidas, essas áreas de diferenciação e as suas rápidas transformações refletem quer o perfil dos executivos políticos que governam as duas cidades, quer a história das pessoas que gerem hoje a coordenação dos dois processos de orçamento participativo; no caso de Lisboa, um coordenador procedente do âmbito do *marketing* político/económico e, no caso de Cascais, uma coordenadora que baseia a sua experiência em uma área de regularização fundiária dos assentamentos informais, em que se deu de forma natural um amplo processo de concertação permanente das políticas públicas entre habitantes e instituições locais. Nesta perspetiva, é compreensível e representativo das diferenças um episódio de tensão entre as equipas dos dois orçamentos participativos, que se deu no seminário internacional Democracia em Ação, em dezembro 2013,⁴⁹ o qual permitiu apreciar a existência de uma agenda política mais clara no caso de Cascais (que relaciona cada metodologia usada com objectivos explícitos), e a persistência de mais ambiguidades no relacionamento de Lisboa com metodologias usadas e resultados alcançados, quase a refletir uma menor clareza da própria liderança política da capital em relação aos objectivos dos seus processos participativos.⁵⁰

49. Na fase final do evento (no Grupo de Trabalho nº 1, que visava contribuir para construir participativamente um documento para propor avanços metodológicos dos orçamentos participativos portugueses), um dos membros do orçamento participativo de Lisboa sublinhou que “o método de triagem das propostas usado em Cascais acaba por excluir propostas de elevado interesse, que numa fase posterior poderiam ser submetidas ao voto popular”. A resposta foi que por contra Lisboa parece ter uma “agenda escondida”, apenas interessada em “acumular propostas e publicitar números”, com pouco interesse para a qualidade deliberativa do processo, e uma forma de reduzir o número de projetos que é realizado por via burocrática mais do que por via participativa (CES, 2013a).

50. Desse aspeto, existem outros indicadores interessantes. Por exemplo, no início de novembro de 2013, um comunicado de imprensa da vereação responsável do orçamento participativo de Lisboa anunciou ambiguamente a verificação de mais de “35 000 votantes” no âmbito do orçamento participativo 2013-2014, deixando aos jornalistas uma notícia incorreta, porque se tratava de mais 35 000 votos e de um número de votante que a própria prefeitura não consegue determinar de forma precisa. Isto acontece porque cada participante pode ter direito a mais instrumentos de votação (cada um com possibilidade de atribuir dois votos nas diferentes categorias de obras), e não existe um cruzamento de dados que permita calcular o número de votantes únicos. Esta persistente ambiguidade que rodeia constantemente o orçamento participativo lisboeta, poder-se-ia interpretar como uma vontade da prefeitura de fazer *benchmarking* de altos números de participação e de propostas, dando menos peso à qualidade real do debate e aos próprios resultados. Nas entrevistas do Projeto Optar um ator social chegou a colocar a seguinte dúvida: “não será que a Câmara [prefeitura] apenas está interessada em dizer ao mundo que tem orçamento participativo? E que na verdade pouco interesse tem com os seus resultados, a não ser com o número de votos, participantes e propostas que servem para mostrar que tem muita participação democrática neste processo?” (Entrevista TS14, CES, 2013a).

Porque, de facto, as diferenças entre as abordagens das duas cidades para com o orçamento participativo não se limitam aos elementos metodológicos divergentes, mas persistem também na leitura e nas explicações de aspetos comuns. Por exemplo, no caso de uma das questões mais polémicas e criticadas nas duas cidades, nomeadamente a escolha de métodos de votação que não garantem a unicidade do voto, mas permitem a cada cidadão interessado exercer esse direito sem um verdadeiro registo (independentemente de onde resida ou de que relações de frequência tenha com as duas cidades), renunciando, assim, as prefeituras a conhecerem quem são os votantes dos projetos e como se distribuem social e geograficamente.

Sobre esse tema, enquanto a administração lisboeta ofereceu sempre respostas ambíguas e gerais, que fazem referência à necessidade de simplificar a participação e reduzir as barreiras de acesso à livre expressão democrática, a equipa de orçamentos participativos de Cascais relaciona explicitamente essa renúncia de controlar quem vota na fase final do orçamento participativo com uma clara afirmação da maior importância da primeira fase presencial do processo, como garantia de um vínculo comunitário dos projetos, e com o lema central da campanha de *benchmarking* da prefeitura: “fazer de Cascais o melhor lugar para viver um dia, um mês ou uma vida inteira”. Entende, assim, a equipa técnica do orçamento participativo de Cascais que este lema indica “um objectivo central na dinamização da sociedade e das suas redes, o que não representa um problema o facto de pessoas que têm um forte relacionamento com Cascais mobilizem a outras em partes diferentes do país, para votarem nas suas prioridades de investimento”.⁵¹

Apesar dessa última interpretação resultar interessante na medida em que revela a visão de um papel do orçamento participativo na dinamização do ativismo democrático, que se conjuga com uma leitura inovadora do papel “global” de cada cidade (e pretende, portanto, ultrapassar barreiras “bairristas” de autoproteção e autoisolamento do local), é claro que ambas as leituras deixam inalterado um risco comum aos processos de orçamento participativo de Lisboa e Cascais: que a ausência de formas de controlo explícito sobre a identidade dos votantes possa ameaçar a credibilidade e a percepção difusa da legitimidade dos dois percursos participativos, e tornar-se um alibi para manter reduzida a fatia de investimentos atribuídos a este processo, e a sua incidência limitada sobre o conjunto geral das políticas públicas.

Oferecer uma solução para achar o necessário equilíbrio entre “controlo” e “abertura” dos processos participativos não é a tarefa desta reflexão, mas é certo que o tema é de grande atualidade, como indicam as soluções mais “protecionistas” adoptadas em outras cidades portuguesas.⁵² Portanto, Lisboa e Cascais terão, mais cedo ou mais tarde, que enfrentar essa questão, especialmente se tivermos em consideração o facto de nos processos participativos pesar muito a “construção social da realidade” (Norris, 2011; Allegretti, 2014), ou seja, as percepções de participantes e cidadãos em geral, que podem contribuir para determinar a credibilidade e a legitimidade dos processos. Pode-se acrescentar a essas preocupações o facto de que a renúncia de registar os votantes significa uma ausência de preocupação em conhecer o perfil das pessoas que participam no orçamento participativo, determinando, assim, dificuldades para melhorar a qualidade do processo, aumentar a sua abrangência e construir percursos de ação afirmativa para reforçar a sua capacidade de inclusão social.

51. Entrevista TP15 (CES, 2013a).

52. Em cidades menores, como Odemira ou Condeixa-a-Nova, os participantes das fases de proposta e voto do orçamento participativo devem-se registar previamente e recebem, por correio, no seu domicílio, uma palavra-passe única para depois poderem apresentar propostas e votarem no orçamento participativo.

Nesse sentido, vale a pena notar que, em 2015, a Câmara de Cascais – tornando-se sensível a um forte debate que se fez sentir no concelho, sobre a necessidade de dar centralidade sobretudo aos que vivem, trabalham ou estudam no território municipal – decidiu implementar um sistema de registo de votantes mais rigoroso (por meio de uma autenticação que engloba o número de telemóvel dos votantes, o seu registo *on-line* e um código único de controlo distribuído com o boletim municipal) em vários espaços da cidade. Porém, em homenagem ao lema acima referido, e na convicção de estimular cada vez mais a continuidade dos participantes em novas edições, bem como incentivar a participação de quem se interessa e frequenta Cascais, ainda que tenha uma interação mais esporádica e uma presença menos estável no território, a administração decidiu, ainda, adoptar uma medida complementar. Assim, foi distribuído aos projetos concorrentes, na votação final, uma quantia fixa (ou seja, igual para todos) de códigos de inscrição para angariar apoios em um raio territorial mais amplo. A surpresa, quando da adoção deste maior rigor nas inscrições de projetos a votação, deveu-se ao inesperado crescimento do número de votantes em 2015 em relação a 2014, sinal de que (ao contrário do que achava a equipa do orçamento participativo de Cascais), os cidadãos não perdem interesse em participar se tiverem que preencher formulários e dar informações sobre si mesmos, quando consideram isso um instrumento de garantia do bom funcionamento da instituição participativa.

Esse tema do equilíbrio entre “segurança” e “abertura” do processo a todos os cidadãos e a todas as cidadãs interessadas, não é certamente o único desafio comum que Cascais e Lisboa terão que enfrentar em paralelo e possivelmente por meio de um diálogo conjunto nos próximos anos. Porque, de facto, as diferenças relevadas nos dois orçamentos participativos não devem cobrir uma série de convergências e afinidades que colocam os dois processos em uma situação parecida, e bem representativa de alguns limites comuns típicos da maneira com que os orçamentos participativos portugueses tomaram forma. Especificamente, na conclusão dessa reflexão, pode valer a pena relevar cinco elementos em comum aos dois orçamentos participativos até agora analisados que dizem respeito a desafios a enfrentar para o futuro.

- 1) O primeiro diz respeito à marginalidade econômico-financeira dos dois orçamentos participativos em relação ao orçamento geral das duas instituições municipais e ao peso que eles detêm nas estratégias gerais de utilização dos recursos municipais. Em 2012, o montante do orçamento participativo atingiu, em Cascais, o valor de 1,47% do orçamento geral previsto e 1,76% do executado (que corresponde a 9,12% das despesas de capital previstas e 14,09% das executadas) e, em Lisboa, o valor de 0,27% do orçamento geral previsto e 0,30% do executado (que corresponde a 2,29% das despesas de capital previstas e 3,95% das executadas).⁵³ Embora as duas cidades sejam praticamente as únicas em Portugal cujos orçamentos participativos permitem a construção de projetos “com tecto”,⁵⁴ os valores previstos não tornam possível a utilização do orçamento participativo para grandes obras estruturantes, nem fazem sentido para fins redistributivos e de justiça social. Sendo que ambas as cidades nos últimos anos evidenciaram amplos diferenciais entre os

53. Os valores são calculados com base nos orçamentos publicados pelas duas prefeituras (e fornecidos por elas ao Projeto Optar em 2014), sem a eliminação da parte relativa a juros (que na verdade não deveria ser considerada para se ter uma visão mais realista dos investimentos viáveis).

54. Sendo os valores absolutos admitidos incluídos entre EUR 300 000 e EUR 500 000, isto é possível em Cascais e Lisboa, enquanto nos outros municípios de Portugal com orçamentos participativos, os valores mais baixos apenas permitem a requalificação de espaços públicos abertos (sem-teto), ou pequenas obras em espaço internos, mas em edifícios já existentes.

orçamentos previstos e executados,⁵⁵ e índices de transparência municipal aquém da média nacional,⁵⁶ o orçamento participativo poderia ser visto como uma oportunidade de estender práticas de transparência e *accountability*, e ao seu uso para projetos e políticas públicas, além do espaço restrito sobre o qual o orçamento participativo tem uma palavra final a dizer. Tal como se tem demonstrado, faltam materiais de apoio à discussão que permitam aos participantes do orçamento participativo terem noções sobre a gestão geral do orçamento público, tais como os planos de articulação plurianual dos investimentos já previstos a partir do início do mandato de cada executivo eleito.

- 2) Um segundo tema diz respeito a um hábito relacionado com o anterior: o papel ainda fraco do orçamento participativo na articulação de espaços de participação relacionados com outras políticas públicas. Embora ambos os orçamentos participativos sejam eixos centrais de sistemas mais amplos (“Lisboa Participa”, na capital, e a Agenda 21, em Cascais), ainda parecem faltar muitas conexões de mútuas influências entre as decisões tomadas no orçamento participativo e as políticas públicas de planeamento do território de médio-longo prazo.
- 3) O terceiro âmbito refere-se à ausência de objectivos explícitos de inclusão e justiça social no orçamento participativo, evidentes na não criação de matrizes, índices e “critérios sociais” ou “de necessidade” que ajudem na obtenção de maiores efeitos e impactos positivos nos territórios interessados, conforme acontece em vários casos de orçamento participativo no Brasil ou na Espanha (Ganuza e Frances, 2012; Allegretti, 2013; Marquetti, Campos e Pires, 2008). Esse não é apenas um limite dos dois casos em análise, mas uma característica difundida em todos os orçamentos participativos de Portugal.
- 4) Outro âmbito em que os orçamentos participativos de Lisboa e Cascais assemelham-se e encontram-se alinhados com a média portuguesa, diz respeito à definição das regras de funcionamento dos processos participativos. Exemplos brasileiros e espanhóis (Avritzer, 2009; Ganuza e Frances, 2012) mostram como a coconstrução das regras junto aos participantes é um elemento central na legitimação dos orçamentos participativos, que contribui para o reforço dos sentimentos de pertença dos cidadãos. Ao contrário, em Portugal, não apenas as regras de funcionamento mas também as Cartas de Princípios, que estabelecem os valores fundantes de muitos orçamentos participativos, são escritas exclusivamente nos bastidores das instituições políticas, contribuindo, assim, para o aumento de cepticismo dos cidadãos em relação ao processo (o que é verdade especialmente em Lisboa, onde os cidadãos têm um papel reduzido em várias fases do orçamento participativo) e à alimentação da cadeia viciosa que Santos (2008) tem apelado de “dupla patologia das democracias liberais”.⁵⁷
- 5) Por fim, os dois orçamentos participativos analisados carecem, como muitos outros em Portugal, de uma série de instrumentos de fluidificação dos ciclos de participação e realização anual das obras. Por exemplo, já não funcionam instrumentos como as

55. Em 2010, 2011 e 2012, respetivamente, Cascais passou de um diferencial entre orçamento geral previsto e executado de 15,72% a um de 9,39% para subir de novo a 16,78%. Lisboa, por sua vez, passou de um diferencial de 24,64% a um de 40,65%, para descer a 11,31% em 2012. Em 2012, o orçamento para investimento previsto superava 35,26% o executado em Cascais e 41,91% em Lisboa (CES, 2013a).

56. O Índice de Transparência Municipal Calculado por Transparência e Integridade (a versão portuguesa de *transparency international*) atribui a Cascais uma pontuação de 47 pontos em um total de 100 possíveis (*ranking* 21 em 308 cidades) e a Lisboa uma pontuação de 36/100 (o *ranking* corresponde a uma 105ª posição no total de 308 municípios). Ver: <<http://goo.gl/MbMqca>>.

57. Assim explica Santos o termo: “a patologia da representação, como sabem, tem a ver com o facto de os cidadãos já não terem confiança nos seus representantes, de não se sentirem representados pelos seus representantes. A da participação está associada àquela expressão que ouvimos cada vez mais: ‘— Ah, o meu voto não conta; voto neste ou naquele e depois eles fazem o que querem!’” (Santos, 2008).

“caravanas das prioridades” (que existiram em Sesimbra e na Freguesia de Santa Leocádia do Geraz de Lima, em Viana do Castelo), que ajudavam o orçamento participativo a tornar-se um espaço de luta contra o desconhecimento do seu território por parte dos habitantes, e a mobilizar melhor os cidadãos para o processo, mantendo canais constantes de controlo social e de comunicação com a prefeitura na fase de implementação dos projetos aprovados no orçamento participativo.

As afirmações apresentadas até agora evidenciam como o caminho dos orçamentos participativos portugueses (e não apenas de Lisboa e Cascais) é ainda longo, para chegar àquela multiplicidade de resultados que marca as experimentações parecidas em outros países.

É possível ter esperança que esse caminho cumpra-se nos próximos anos? Se olharmos o percurso feito no último quinquênio (no início do qual os orçamentos participativos portugueses eram quase todos processos consultivos de “escuta seletiva”, sem verbas atribuídas, sem regras formais e sem equipas municipais dedicadas) a resposta parece poder ser positiva. Porque – de facto – os avanços cumpridos em poucos anos retiraram os orçamentos participativos do país daquele carácter minimalista de mero “espaço de construção da proximidade” entre cidadãos e instituições locais, e foram acrescentando objectivos – e obtendo efeitos – de modernização do funcionamento da máquina pública local, em um período difícil da sua reorganização imposta de cima para baixo pelo Estado nacional e pela Troika.

Afigura-se como determinante que as experiências portuguesas de orçamentos participativos trabalhem em conjunto (e em colaboração com as de outros países) para se adquirir uma clara consciência do que é importante mudar no futuro desse tipo de processo, uma vez que é difícil que muitos dos resultados aqui indicados se alcancem sem o objectivo explícito de os obter, e sem colocar em marcha instrumentos específicos e coerentes com estes fins.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, G. Participatory budgeting and social justice: implications of some cases in Spain and Italy. *In*: TRAUB-MERZ, R.; SINTOMER, Y.; ZHANG, J. (Eds.). **Participatory budgeting in Asia and Europe key challenges of participation**. Basingstoke: Pgrave-McMillan, 2013.

_____. Os orçamentos participativos sabem escutar? Reflexões para reforçar a sustentabilidade dos orçamentos participativos. *In*: LIMA, K. C. P.; PINI F. R. O. (Orgs.). **Orçamento participativo: múltiplos olhares**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: John Hopkins University Press, 2009.

BACQUÉ, M.-H.; REY, H.; SINTOMER, Y. (Eds.). **Gestion de proximité et démocratie participative**. Paris: La Découverte, 2005.

CABANNES, Y. (Ed.). **Budget participatif et finances locales**. Porto Alegre: Réseau 9 URB-AL, 2003.

CES – CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS. **Relatório Intermédio do Caso de Estudo do Concelho da Trofa**. Coimbra: CES, 2012.

_____. Diálogos sobre orçamentos participativos numa perspetiva portuguesa. *In*: SEMINÁRIO DEMOCRACIA E MAÇÃO, 2013, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Centro de Informação Urbana de Lisboa, 2013a.

_____. **Relatório Final do Projecto Optar**. Coimbra: CES, 2013b.

DIAS, N. **Por Cascais, participo**: orçamento participativo 2011/2012. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2013a.

_____. (Org.). **Esperança democrática**: 25 anos de orçamentos participativos no mundo. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2013b.

GANUZA, E.; FRANCES, F. **El círculo virtuoso de la democracia**: los presupuestos participativos a debate. Madrid: CIS, 2012.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

IBARRA, P. Participación y poder: de la legitimación al conflicto. *In*: GURRUTXAGA, I. A.; GUELL, P. I. (Coords.). **Democracia participativa y desarrollo humano**. Madrid: Ed. Dykinson, 2007. p. 37-56.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências do orçamento participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

NORRIS, P. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. New York; London: Oxford University Press, 2011.

PORTUGAL. Câmara Municipal de Lisboa. **Carta de Princípios do Orçamento Participativo**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2008a.

_____. _____. **Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo 2008**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2008b.

_____. _____. **Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo 2009**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/8A6q3I>>.

_____. Câmara Municipal de Cascais. **Carta de Princípios do Orçamento Participativo**. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2011.

_____. Câmara Municipal de Lisboa. **Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo 2012-2013**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2013. p. 3-5. Disponível em: <<http://goo.gl/tYY9Q9>>.

PORTUGAL em direito. **RTP Play**, 30 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/EHnlsY>>.

ROCK in Rio: Lisboa aprova isenção de 3 milhões de euros para 2014. **Diário de Notícias**, 30 maio 2012.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Síntese final. *In*: DIAS, N. (Org.). **Actas do I Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo**. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2008.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Porto: Afrontamento, 2003.

SINTOMER, Y. *et al.* **Participatory budgeting worldwide**: a study. Bonn: Engagement Global, 2013.

SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI G. **I bilanci partecipativi in Europa**: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente. Rome: Ediesse, 2009.

_____; _____. **Os orçamentos participativos na Europa**: entre democracia participativa e modernização dos serviços públicos. Coimbra: Almedina, 2016. No prelo.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. (Eds.) **Participatory budgets in a European comparative approach**. Berlin: Humboldt-Universität, 2005.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **72 perguntas frequentes sobre orçamento participativo**. Nairobi; Lisboa: UN-Habitat; Associação In Loco, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALLEGRETTI, G. **L'insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano**. Firenze: Alinea, 2003.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. New York: Verso, 2003.

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

HERZBERG, C. **Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre**. Hamburg: Lit Verlag, 2001.

SHAH, A. (Org.). **Participatory budgeting**. Washington: World Bank, 2007. (Public Sector Governance and Accountability Series).

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Grelha representativa dos principais elementos de convergência e de divergência no *design* dos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais (2013)

Fases do orçamento participativo	Convergências (elementos parecidos)		Divergências (elementos diferentes)	
	Lisboa	Cascais	Lisboa	Cascais
Fase 1 (formulação das propostas)	Existência de sessões públicas de participação (com distribuição de questionários ou folhas de inscrição para conhecer um pouco os participantes). As assembleias são feitas em espaços públicos "centrais" de diferentes áreas do município (bibliotecas, escolas, centros diurnos, sedes de juntas de freguesias) e não preveem facilidades para meios de transportes que cheguem ao lugar do encontro.	Propostas podem ser enviadas pela internet e apresentadas em assembleias participativas presenciais. Elevado número de propostas, que exigem muito trabalho de análise técnica aos serviços municipais.	Propostas formuladas apenas em sessões públicas de participação presenciais. Resultam aproximadamente 45 propostas que vão para apreciação técnica por parte dos serviços municipais.	Sessões participativas com base territorial, em que os cidadãos apresentam, discutem, fundem e excluem propostas, reduzindo-as a um número máximo de cinco por cada sessão pública de participação. Algumas sessões oferecem serviço de <i>babysitting</i> para as crianças, com base em pedidos a apresentar nos dias anteriores. São também sinalizadas as sessões públicas de participação cujo acesso é facilitado para pessoas com mobilidade reduzida.
Fase 2 (avaliação da viabilidade das propostas e construção dos projetos a serem votados)	Construção de fichas de avaliação das propostas, e publicação de uma lista provisória de projetos a colocar em votação pública. As eventuais comunicações dos serviços aos proponentes são enviadas pelo grupo de funcionários encarregues das relações de <i>front-office</i> com o cidadão. Existência de um período para a apresentação de reclamações e eventual reanálise de projetos.	Os serviços técnicos avaliam a viabilidade das propostas e fundem projetos parecidos ou complementares para reduzir o número de projetos em votação. É calculado o custo de cada projeto de forma forfaitária. Em pouco casos, sobretudo nos mais complicados de resolver, os cidadãos proponentes são contactados.	Assembleias participativas principalmente <i>atoriais</i> (para grupos-alvo específicos), com simples "entrega" de listas de propostas, que serão avaliadas pelos serviços técnicos da prefeitura.	A partir de 2012, os cidadãos proponentes são sempre contactados para participar na análise técnica quando as propostas em apreço oferecem dúvidas ou correm o risco de serem eliminadas pelos serviços municipais. É calculado o custo de cada projeto de forma forfaitária.
Fase 3 (votação pública dos projetos)	Para votar não se recolhiam dados pessoais dos participantes. Em Lisboa, não existia qualquer possibilidade de controlo sobre quem vota. Em Cascais, desde 2015, foi introduzida uma triagem para garantir prioridade de voto a quem tem relações estáveis com o concelho. O uso de SMS gratuito (com base em um contrato com as companhias de celulares) é imaginado como o método de votação prioritário. Presença dos proponentes na cerimónia de apresentação pública dos projetos mais votados (importância, aspeto simbólico).	As pessoas podem votar por internet e no ónibus do orçamento participativo. Cada votante único pode exprimir dois votos em cada modalidade de voto.	As pessoas podem votar apenas por SMS, e cada votante único pode exprimir apenas um voto.	Até 2014 faltava sistema de registo dos votantes e um inquérito de satisfação do público na fase de voto. Desde 2015 existe.
Fase 4 (premição dos projetos, integração no orçamento, avaliação do ciclo e revisão das suas regras)	Ausência de recolha de dados de caracterização dos votantes e de um inquérito de satisfação nesta fase do ciclo. Trabalho autónomo da prefeitura sobre relatórios de avaliação e difusão de dados. Ausência dos cidadãos na fase de alteração das regras do ciclo.	Relatórios de avaliação anuais mais detalhados (com algumas ambiguidades de números). Existência de um conjunto de regras orientadoras do processo, com alterações feitas ano a ano.	Relatórios de avaliação anuais mais sóbrios e menos detalhados. Existência de um regulamento municipal, elaborado pela prefeitura e aprovado pela Câmara Municipal. Tem força de lei municipal. Prevê possibilidade de atualização.	

Ciclo da discussão

(Continua)

(Continuação)

Fases do orçamento participativo	Convergências (elementos parecidos)		Divergências (elementos diferentes)	
	Lisboa	Cascais	Lisboa	Cascais
Implementação e monitorização das obras	Presença no <i>website</i> do orçamento participativo de uma georeferenciação geral dos projetos e de informações sobre a sua execução.		Maior distância entre o corpo técnico e os proponentes na monitorização da implementação dos projetos.	Maior envolvimento dos proponentes na realização dos projetos, como na sua monitorização.
Descrição do modelo geral	Modelo codicisório, que associa o uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e espaços de encontro presencial.		Conflitos frequentes com os proponentes sobre os projetos executivos para implementação das propostas mais votadas. Modelo tipo "curso de ideias" (com fases que re-metem o cidadão para um papel secundário).	Trabalho com grupos de cidadãos (não apenas proponentes) sobre o detalhamento dos projetos (permanecem alguns conflitos). Modelo centrado na "concertação" das propostas, com maior consensualização e papel central do cidadão em cada fase do ciclo.
Inserção no diálogo social do município	Convivência com outros processos de participação.		Ligação fraca com os outros percursos participativos. Registo dos participantes é comum a todos os processos, sob o chapéu-de-chuva chamado "Lisboa Participa".	Ligação mais forte com a Agenda 21 e com alguns outros projetos, como o das Hortas Urbanas e do Banco de Ideias (que permite apoio da Câmara para alguns projetos que não ganharam dentro do âmbito do orçamento participativo, em casos em que 50% do valor seja garantido pelos proponentes por meio de <i>crowdfunding</i>).

Elaboração dos autores.

Obs.: Quadro elaborado em 2012, com atualizações em 2015.