

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Ana Paula Dionísio dos Anjos

**OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NA  
CAPACITAÇÃO TERRITORIAL DE BRAGANÇA E O  
PAPEL DO SERVIÇO SOCIAL**

Dissertação no âmbito do Mestrado em Serviço Social, orientada pela  
Professora Doutora Joana Vale Guerra e apresentada à Faculdade de  
Psicologia e de Ciências da Educação

Outubro 2020

### **Confiança**

*O que é bonito neste mundo, e anima,*

*É ver que na vindima*

*De cada sonho*

*Fica a cepa a sonhar outra aventura...*

*E que a doçura que se não prova*

*Se transfigura numa doçura*

*Muito mais pura*

*E muito mais nova*

(Miguel Torga, 1981 in *Antologia Poética*)

***À Maria Isabel, a minha mãe...***

*Agradeço a todos aqueles que fizeram parte da minha jornada, e que a tornaram possível.*

*A todos vós, que felizmente são muitos, o meu muitíssimo OBRIGADA!*

*Um agradecimento especial à Professora Joana Guerra pela sinalização do meu trilho académico.*

*À minha irmã, pela partilha, amor e cumplicidade de uma vida;*

*Às mulheres da minha família que permanecerão para sempre na minha bolha - o meu reconhecimento.*

*Ao Sérgio Ferreira e à Cláudia Martins pela Amizade.*

*Bragança, outubro 2020*

## Índice

Agradecimentos	3
Resumo	9
Abstract	10
Introdução	11
<b>Capítulo 1 – Democracia e Participação</b>	<b>14</b>
1.1. O Sistema Político Português e a Viabilização da Democracia Participativa	16
<b>Capítulo 2 – O Poder Político e o Poder nas Relações Sociais</b>	<b>18</b>
2.1. O Território - do Espaço Físico à Construção Humana	20
2.2. Os Territórios tornaram-se Inteligentes: Smart Cities	21
2.3. Espaço Público	23
2.4. A Transparência na Administração Local	23
<b>Capítulo 3 – Os Orçamentos Participativos</b>	<b>25</b>
3.1. Perspetiva Histórica dos Orçamentos Participativos	25
3.1.1. Orçamentos Participativos no Mundo	26
3.1.2. O Orçamento Participativo em Portugal	27
3.2. A Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos em Portugal	30
3.2.1. Os Princípios dos Orçamentos Participativos	31
3.3. Potencialidades dos Orçamentos Participativos	35
3.4. Fragilidades dos Orçamentos Participativos	37
3.5. Especificidades do OP face a outras formas de participação	39
<b>Capítulo 4 – Orçamento Participativo em Bragança</b>	<b>40</b>
4.1. Caracterização Sociodemográfica de Bragança	40
4.2. Enquadramento da Iniciativa OP	41
4.3. Relatório de Avaliação: Bragança + Participativa	42

<b>Capítulo 5- Metodologia</b>	44
5.1. Estudo Qualitativo	44
5.1.1. Objeto de Estudo	45
5.1.2. Amostra	47
5.1.3. Instrumentos e Procedimentos	47
5.1.4. Tratamento de Dados	48
5.2. Os Procedimentos Éticos na Investigação	49
<b>Capítulo 6 – Análise e Síntese dos Resultados</b>	52
6.1. Análise de Dados Qualitativos	52
6.1.1. Entrevistas: Projetos vencedores OP Bragança	52
6.1.2. Entrevista: Vereador Responsável pela Promoção do OP	55
6.1.3. Entrevista: Técnico Responsável pelo Programa Rede Social	58
6.2. Análise de Dados Quantitativos	70
6.2.1. Inquérito: Assistentes Sociais que trabalham em Bragança	70
6.2.2. Síntese	82
6.3. Inquérito: Municípes residentes no Concelho de Bragança	83
<b>Capítulo 7 – Conclusão</b>	108
<b>Bibliografia</b>	114
<b>Anexos</b>	118

## Índice Gráficos

<b>Questionário: Assistentes Sociais</b>	70
Gráfico 1 – Conhecimentos sobre os Orçamentos Participativos	71
Gráfico 2 – Participação num Processo OP	71
Gráfico 3 – Modos de Participação	72
Gráfico 4 – O OP como Forma de Democracia	72
Gráfico 5 – O OP e as Atividades Autárquicas	73
Gráfico 6 – A Clareza do OP	73
Gráfico 7 – O OP e Novas Formas de Governação Local	74
Gráfico 8 – O OP e a Criação de Espaços Públicos de Diálogo	74
Gráfico 9 – O OP em Períodos Pré-Eleitorais	75
Gráfico 10 – A Densidade Populacional num Processo de OP	75
Gráfico 11 – Partidarização do Orçamento Participativo	76
Gráfico 12 – Empoderamento Pessoal e Territorial por via do OP	76
Gráfico 13 – O OP como Recurso de Combate à Pobreza e Exclusão Social	77
Gráfico 14 – Os Assistentes Sociais na Promoção da Participação	79
Gráfico 15 – A Função Emancipatória dos Assistentes Sociais	81
<b>Questionário: Municípios</b>	83
Gráfico 16 – Idade dos Municípios	83
Gráfico 17 – Género	84
Gráfico 18 – Área de Residência	85
Gráfico 19 – Condição Perante o Trabalho	85
Gráfico 20 – Nível de Escolaridade dos Municípios	86
Gráfico 21 -Conhecimento sobre os Orçamentos Participativos	86
Gráfico 22 -Formas de Conhecimento do OP	87
Gráfico 23 -Participação num Processo OP	87
Gráfico 24 – Formas de Participação num OP	88

Gráfico 25 - Vantagens do OP para a População	89
Gráfico 26 – O OP enquanto Prática Democrática	90
Gráfico 27 – Ação Direta de uma Proposta do OP	92
Gráfico 28 – Ano de Benefício de uma Proposta do OP	93
Gráfico 29 – Espaços de Discussão e Partilha de Necessidades	94
Gráfico 30 – Participação Política	97
Gráfico 31 – Poder Reivindicativo do OP	98
Gráfico 32 – O OP e a Aproximação dos Cidadãos	99
Gráfico 33 – Execução do OP	99
Gráfico 34 – Princípio de Igualdade no OP	100
Gráfico 35 – Partidarização do OP	101
Gráfico 36 – Novas Formas de Comunicação entre Eleitos e Eleitores	101
Gráfico 37 – Transparência	102
Gráfico 38 – Capacitação Para a Cidadania	102
Gráfico 39 – Monitorização e Avaliação do OP	103
Gráfico 40 – O OP como Recurso de Combate à Pobreza e Exclusão Social	103

### **Índice Quadros**

Quadro 1 – Os Princípios dos Orçamentos Participativos	31
Quadro 2 – Qualidades Necessárias à Investigação	51
Quadro 3 – Representações Sociais: Municípios com Projetos vencedores	52
Quadro 4 – Representações Sociais: Vereador Responsável pelo OP	55
Quadro 5 – Representações Sociais: Técnico do Programa Rede Social	59
Quadro 6 – Representações Sociais: OP na Luta Contra a Pobreza e Exclusão	78
Quadro 7 – O Orçamento Participativo e a Democracia	91
Quadro 8 – O Papel dos Assistentes Sociais num Processo de OP	105

## Índice Figuras

Figura 1 – A Emancipação Social na Prática dos Assistentes Sociais	81
Figura 2 - O OP na luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social	104

## Lista de Acrónimos

- CDU** – Coligação Democrática Unitária;
- CLAS**- Conselho Local de Ação Social
- COVID -19** -Síndrome Respiratória Aguda provocada pelo Coronavírus -SARS COV 2
- CRP** – Constituição da República Portuguesa;
- EAPN** – Rede Europeia Anti-Pobreza;
- EUROSTAT**- Organização Estatística da Comissão Europeia
- FFP** – Fabricação, Falsificação e Plágio;
- ICOR** – Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos;
- IMT** – Índice de Transparência Municipal;
- IPSS** – Instituição Particular de Solidariedade Social;
- MFA** – Movimento das Forças Armadas;
- NIMBY** - Situação de bairrismo, representa o fenómeno: “ Not in my back yard”;
- ONU** – Organização das Nações Unidas;
- OP** – Orçamento Participativo;
- PDS** – Plano de Desenvolvimento Social;
- PORDATA** – Base de Dados Portugal Contemporâneo;
- PT** – Partido Político Brasileiro denominado de Partido dos Trabalhadores;
- TIAC** – Transparência e Integridade, Associação Cívica;



## Resumo

Os Orçamentos Participativos emergiram como instrumentos inovadores de “experimentação na governação territorial” e consequentemente como uma “nova forma de experimentalismo democrático”, procurando criar espaços de discussão, apresentação de propostas e codecisão na gestão de recursos financeiros. Independentemente da sua forma de apropriação e das condições políticas e institucionais onde são implementados, a sua praxis está orientada para a mudança e Justiça social.

Com este trabalho de investigação pretende-se compreender o papel dos orçamentos participativos na capacitação territorial do Concelho de Bragança, através da análise das práticas de participação dos munícipes no processo de orçamento participativo, mas também de um grupo profissional específico: os Assistentes Sociais que desenvolvem a sua atividade profissional em Bragança. Por outro lado, deseja-se perceber se os Orçamentos Participativos poderão constituir-se como recursos no combate aos fenómenos de pobreza e exclusão social, e qual poderá ser a participação do Serviço Social nesta iniciativa de democratização local, de mudança de paradigma nas relações sociais e políticas.

Considerando que, a participação envolve uma interação de múltiplos fatores que vão desde a construção do conhecimento (reflexividade), a capacidade de tomada de uma decisão consciente e informada, passando pela negociação e enfrentando conflitos, entende-se que não é possível participar se não existir um empoderamento nas várias dimensões do indivíduo, promovendo condições para o posicionar enquanto cidadão ativo que participa dos assuntos públicos que lhe dizem respeito, a si e à comunidade onde se integra. É através do desenvolvendo de uma visão coletiva, de solidariedade e de participação em novos processos de governação e decisão local que se garantem os direitos sociais, civis, culturais e políticos dos cidadãos, se alcança uma verdadeira democracia participativa e se capacitam territórios.

**Palavras Chave:** Orçamento Participativo; Participação; Capacitação Territorial; Pobreza e Exclusão Social; Serviço Social

## Abstract

Participatory budgeting emerged as an innovative tool for experimentation in territory governance and, consequently, as a new way of democratic experimentalism, which enabled the creation of discussion forums, the presentation of proposals and co-decision in the management of financial resources. Regardless of the manner by which they are appropriated and the political and institutional conditions in which they are implemented, their practice is oriented to change and social equity.

With this research, I aim to examine the role of participatory budgeting in territory empowerment in the council of Bragança, by means of the analysis of citizens' practices in the process of participatory budgeting, as well as regard it from the perspective of a specific social group: the social workers that carry out their professional activity in Bragança. On the other hand, I also intend to understand whether the participatory budgeting can come forward as a resource to fight against the phenomena of poverty and social exclusion and, at the same time, acknowledge the participation of social work in this initiative of local democratisation and of paradigm change in social and political relations.

Considering that participation involves the interaction of multiple factors that range from the construction of knowledge (reflexivity) and conscious and informed decision-making skills to negotiation and the facing of conflicts, I conclude that it is not possible to participate if citizens are not empowered in various dimensions, and if the conditions to turn them into active citizens in the public affairs of their communities are not fulfilled.

It is through the development of a collective approach that encompasses both a sense of solidarity and the participation in these new processes of local governance and decisions that guarantee the social, civil, cultural and political rights of citizens and ultimately we are able to achieve a truly participatory democracy where territories are empowered.

**Keywords:** participatory budgeting; participation; territorial empowerment; poverty and social exclusion; social work.

## Introdução

A presente dissertação enquadra-se no âmbito do 2.º ano da V Edição do Mestrado em Serviço Social, promovido pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, e subordinada ao tema: Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social, sob a orientação da Professora Doutora Joana Vale Guerra.

A conceptualização desta dissertação representou o início de um processo de transformação na forma de observar e pensar a medida - Orçamento Participativo.

Portanto, este documento final, representa um exercício de rutura com as noções de senso comum, que vão sendo alimentadas com as nossas vivências e práticas profissionais em relação a alguns domínios que nos estão mais distantes ou com os quais não estamos tão familiarizados.

Desenvolvo a minha atividade como assistente social no Concelho de Bragança há quinze anos e nos últimos cinco, começaram a ser divulgadas informações sobre uma nova metodologia de participação local, uma forma de permitir que os munícipes pudessem deliberar sobre parte do orçamento municipal. No panorama nacional e em alguns concelhos localizados mais a sul, os Orçamentos Participativos já contavam com mais de uma década de existência. No concelho localizado mais a norte do país, a chegada era recente.

Como profissional da área do Serviço Social, há já algum tempo que me questionava sobre o modo de funcionamento do Orçamento Participativo, mas principalmente sobre as áreas de incidência dos projetos afetos ao mesmo, e se era frequente serem apresentados projetos na área social, como ação complementar aos recursos locais existentes, às políticas sociais em vigor. E, como ferramenta de combate aos fenómenos de Pobreza e Exclusão Social. Nunca apresentei nenhum projeto ou colaborei na elaboração técnica de uma proposta, mas realizei a minha inscrição na respetiva plataforma criada para o efeito e participei no processo de votação. A partir deste ponto, emerge a minha vontade em pesquisar sobre esta forma de participar localmente. Portanto, para iniciar o meu processo de investigação social sobre esta temática, defini a seguinte questão de partida: Qual o contributo dos Orçamentos Participativos para a

Capacitação Territorial do Concelho de Bragança e o Papel do Serviço Social?, e desenvolvi um conjunto de procedimentos que estão implícitos às várias fases de um processo de investigação.

O percurso realizado materializa-se em sete capítulos. No primeiro capítulo apresento algumas perspetivas sobre a génese da Democracia, evolução da mesma e formas de Participação. A partir daqui são explorados os mecanismos de viabilização da democracia participativa no sistema político português, permitindo a transição de um país ditatorial e totalitário num país democrático e Europeu.

O segundo capítulo incide sobre o poder na política, nas relações sociais e a sua busca constante, bem como o conflito subjacente. Aliás, na perspetiva de Foucault (1982), o poder é omnipresente, uma vez que, está presente em todo o lado, «vem de toda a parte». Ainda neste capítulo, é abordado o conceito de território como produto da ação humana, sendo redutor encará-lo apenas como uma mera extensão geográfica delimitada por fronteiras físicas. Os territórios foram sofrendo transformações e principalmente a partir da década de 90, passam a ser inteligentes. Nasce a Era dos territórios e das cidades *Smart*, e apesar da falta de consenso, a União Europeia considera que são necessários seis pilares para a classificação de uma cidade inteligente, é aqui que surgem dois pilares que despertaram o meu interesse: *smart people* e *Smart Governance*.

O terceiro capítulo assume-se como um breve “cartão de visita” aos orçamentos participativos, partindo da sua contextualização histórica, com referência à primeira experiência de OP realizada na cidade brasileira de Porto Alegre, caracterizando a forma como o mesmo se disseminou, primeiro na América Latina e depois nos restantes continentes até chegar à realidade Portuguesa. Ainda neste terceiro momento são analisados os Princípios que integram a Carta da Qualidade dos Orçamentos Participativos criada em 2017, pela Rede de Autarquias Participativas, bem como as potencialidades e fraquezas desta medida de participação.

A especificidade do Orçamento Participativo em Bragança é analisada no quarto capítulo, com referência às suas particularidades, ao modo de funcionamento, bem

como à informação local produzida no âmbito da avaliação e monitorização realizada através do instrumento: Bragança + Participativa.

O quinto e o sexto capítulo representam o início do campo empírico e aqui são revelados os instrumentos que foram criados para recolha de informação, o modo como foram aplicados, os elementos recolhidos e a análise dos mesmos. Tratando-se de uma investigação qualitativa, de carácter exploratório e descritivo, o que se pretende é compreender um fenómeno social que são os Orçamentos Participativos e explorar o mesmo numa determinada realidade, com as suas idiossincrasias. Para tal, foram criados questionários e realizadas entrevistas a pessoas com diferentes perfis. De ressaltar um questionário dirigido a um conjunto de assistentes sociais que desenvolvem a sua prática profissional no Concelho de Bragança; um elemento do executivo municipal que nos facilita o acesso a uma visão política da medida, e à importância da participação dos assistentes sociais no processo de OP; um técnico que trabalha há mais de uma década com o Programa Rede Social, que representa uma mudança de paradigma na criação de políticas sociais, e que na sua génese constam princípios que são comuns aos dos Orçamentos Participativos; um conjunto de munícipes que apresentaram propostas que foram sujeitas a uma votação e tornaram-se iniciativas ganhadoras, e finalmente, a aplicação de um questionário que pretendeu auscultar os munícipes residentes no concelho. Os resultados obtidos com a aplicação destes múltiplos instrumentos são parte integrante do último capítulo- o capítulo sete.

## Capítulo 1 - Democracia e Participação

O conceito *demokratia* tem origem grega e é composto por dois termos: *demos* que significa «povo», e *Kratos*, que pode ter uma dupla significância; podendo remeter para «poder» ou «governo» (Feijó, 2017).

A Grécia antiga, constituiu-se como o berço da democracia, contudo, a sua definição era ambivalente dado balancear entre o poder proveniente das leis e o poder do povo, que poderia inclusive ser contrário às leis. E, Atenas representou o melhor exemplo de um Estado Democrático, destacado pela originalidade do seu sistema político que mobilizava diretamente os seus cidadãos para a tomada de todas as decisões consideradas fulcrais para a sua vida. Reunindo em sessões plenárias com uma periodicidade de cerca de 40 reuniões por ano e com assembleias que exigiam um quórum mínimo de 6000 pessoas, num espaço (*Pnyx*) que permitia a presença de pelo menos 12.000 pessoas. Portanto, os Atenienses valorizavam profundamente a participação política dos seus cidadãos, tendo Péricles dito: “Nós não dizemos que um indivíduo que não se interessa pelos assuntos públicos é um homem que trata apenas dos seus negócios. Nós dizemos que um homem assim não tem lugar na nossa sociedade” (citado in Rui Feijó, 2017: 27).

Contudo, nem todos os cidadãos tinham representação na ágora. Quem decidia eram os guerreiros, ou seja, quem se defrontava no campo de batalha (cidadão guerreiro), com recursos para possuir obrigatoriamente um cavalo e armas. As mulheres, pobres, escravos e crianças estavam destinados ao espaço doméstico e eram excluídos da tomada de decisões nos domínios da política, do trabalho e da defesa da cidade. (Aurélio, 2014).

Segundo Diogo Aurélio, em toda a Antiguidade, Aristóteles foi o único a abordar esta fragilidade da desigualdade, olhando com receio para as democracias: “A verdadeira diferença entre a oligarquia e a democracia é a pobreza e a riqueza. É inevitável que quando o poder se exerce em virtude da riqueza, quer sejam poucos ou muitos, trata-se de uma oligarquia; quando os pobres governam, trata-se de uma democracia. Acontece, porém, conforme notámos, que os ricos são escassos e os pobres numerosos.

É que a riqueza é de poucos, enquanto a liberdade é de todos. Estas são as causas pelas quais uns e outros reclamam o poder” (in Aurélio 2014: 39).

No século XVII, Baruch Espinosa, um dos primeiros teorizadores da Era Moderna, considerou a Democracia como o melhor e o mais natural de todos os regimes políticos, uma vez que a liberdade natural dos homens é respeitada, considerando a Democracia como um regime que permite a expansão da liberdade humana, respeitando a liberdade do ser humano, de pensar, se expressar, de governar e não ser subjugado pelos homens. Só assim seria possível manter a paz e garantir a segurança.

“A democracia não é aqui unicamente uma forma de governo; é, sobretudo, um princípio de organização da sociedade, que atribui a soberania à totalidade dos indivíduos, razão pela qual Espinosa considera o Estado democrático um Estado «totalmente absoluto», um Estado em que o direito público equivale à «potencia da multidão» (Aurélio: 2014:7). Assim, o poder não está necessariamente na estrutura formal governo, mas no modo como a sociedade se organiza e como a totalidade das suas aspirações particulares se ligam e se confrontam. O objetivo primordial da política passa a ser a criação de condições para que o poder que é propriedade da totalidade, não fique exclusivo de particulares e que todos os indivíduos possam gozar de liberdade para participarem numa construção comum. (Aurélio, 2014).

Segundo Graeber (in Mauss 2005: 8), o conceito de democracia assumiu significados distintos em diferentes fases da história. Quando emerge pela primeira vez, representava um sistema que permitia a todos os cidadãos de uma comunidade tomarem decisões, pela realização de um voto, de modo igualitário e através de uma assembleia. Em conformidade com Walerstein e Graeber (in Vieira, 2017: 65) que foram citados pelo Movimento Alternativo Mauss (2005): “ a democracia está na ordem da horizontalidade absoluta, da igualdade e do não poder (...) assim que se sai deste registo e se vê aparecer a ordem da verticalidade, da autoridade, do poder de constranger e da hierarquia, não estamos mais em democracia”.

Para Norberto Bobbio (1986) não é possível a existência de uma democracia direta nos sistemas políticos atuais, uma vez que os indivíduos estariam implicados diretamente, através da sua participação, em tomadas de decisão que lhes dizem respeito e sem a

existência de quaisquer intermediários. Segundo a perspectiva da teoria da democracia representativa liberal, a participação e envolvimento direto dos cidadãos é inviável devido à complexidade dos sistemas organizativos das sociedades contemporâneas. A forma mais adequada é aquela que centra no indivíduo a confiança dos demais. (Duarte, 2009).

### **1.1. O Sistema Político Português e a Viabilização da Democracia Participativa**

Segundo Braga da Cruz, o sistema político de um país é o resultado do ordenamento das instituições públicas, das relações que se estabelecem entre elas e das relações dos múltiplos atores políticos e sociais com elas. Deste modo, um sistema político configura-se pela interação dos cidadãos com as diversas instituições políticas, tratando-se de uma realidade que não é estática, mas que se encontra em permanente evolução. O que significa que: “O sistema político não existe, pois, dissociado do mais vasto sistema social. É um sistema aberto, que interage com a sociedade, com a economia, com a cultura.” (Cruz, 2017: 9).

No que respeita à realidade portuguesa, o sistema político democrático é criado com a transição de um regime autoritário e ditatorial para uma democracia e com a transformação de um país colonial num país europeu. Assim, o sistema político português, manifesto na Constituição da República Portuguesa de 1976, é fruto de um acordo entre os militares do Movimento das Forças Armadas (MFA) e os partidos políticos com representação na Assembleia de Constituinte (Cruz, 2017).

Na base de um sistema político está um sistema eleitoral; um sistema partidário, que em Portugal formou-se após a Revolução de Abril; um sistema parlamentar que nasceu também com a Revolução e que até à revisão de 1982 era bicameralista (Câmara Alta e Câmara de natureza Corporativa); um sistema de governo, que resultou do compromisso instituído entre o Movimento das Forças Armadas (MFA) e os partidos políticos e não de uma escolha dos deputados da Assembleia Constituinte. (Cruz, 2017).

A formalização e institucionalização da participação ocorre através da sua introdução na Constituição da República Portuguesa de 1976, e com as devidas revisões e atualizações pela criação de Leis da Assembleia da República e de legislação ordinária.



No seu preâmbulo, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consta o seguinte texto: *“A 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sentimentos profundos, derrubou o regime fascista. Libertar Portugal da ditadura, da opressão e do colonialismo representou uma transformação revolucionária e o início de uma viragem histórica da sociedade portuguesa. A revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais. No exercício destes direitos e liberdades, os legítimos representantes do povo reúnem-se para elaborar uma Constituição que corresponde às aspirações do país. A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno. (...)”*

Como está explanado no seu artigo 1.º e 2.º, a República Portuguesa é um Estado de Direito democrático baseado na dignidade da pessoa humana e na vontade popular empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Alicerçado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática, no respeito e na garantia de efetivação de direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, que tem por objetivo a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da participação.

O artigo 9.º, que constitui parte integrante das tarefas fundamentais do Estado, afirma que é tarefa fundamental do Estado Português: *“Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais.”*

O artigo 48º -integrado no Capítulo II - e referente aos Direitos, liberdades e garantias da participação pública consagra que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio dos seus representantes livremente eleitos.

Como forma de assegurar a participação democrática, os artigos: 59º, 65º, 66º, 68º, 72º, 73º e 77º consagram esta multidimensionalidade da participação. Está determinado o envolvimento dos cidadãos em diferentes dimensões da sua vida, como trabalho, liberdade de associação sindical, habitação e urbanismo (participação na elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico e de planeamento físico do território), ambiente sadio e ecologicamente equilibrado (quadro de desenvolvimento sustentável), terceira idade, ensino, cultura e política.

## Capítulo 2 - O Poder Político e o Poder nas Relações Sociais

« é sobre o Poder que repousa tudo o que é político»

(Georges Burdeau, 1970, Paris)

Segundo Hannah Arendt, o poder «é a essência de toda a estrutura política». Estando presente na realidade política, assume-se como sendo factor estruturante da mesma, constituindo-se como o seu motor e o seu objetivo primordial (in Castells, 2007).

Alain Touraine (in Castells 2007: 435), referiu que: *“ O poder está em toda a parte e em nenhum lugar: está na produção em série, nos fluxos financeiros, nos estilos de vida, nos hospitais, nas escolas, na televisão, nas imagens, nas mensagens, nas tecnologias (...) O aspecto fundamental não reside na tomada do poder; mas sim na recriação da sociedade, na reinvenção da prática política, na prevenção do conflito cego entre mercados abertos e comunidades fechadas, na superação da ruptura das sociedades onde a distância aumenta entre incluídos e os excluídos.*

A realidade política representa um campo de confrontação de agentes sociais que transportam consigo projetos e formas diferentes de organização para a sociedade global, tendo como elemento central, o poder e o controlo do mesmo. (Fernandes, 1988). É nesta busca que o fenómeno do poder tem provocado a máxima atenção nos homens, sendo responsável pelas suas aspirações e lutas. As motivações ambivalentes causadas pelo poder, originam que, por um lado seja procurado e desejado pela exaltação que carrega, e por outro, que seja detestado e atacado pela opressão que provoca. Assim, como refere Teixeira Fernandes, «A fascinação e a repulsa que o

caracterizam traduzem-se, na sociedade global, em termos de necessidade e de perigos sociais. Estas são dimensões em conflito na própria realidade do poder. É por isso que ele tanto entusiasma como faz tremer os homens» (Fernandes, 1988: 44).

Segundo a concepção de Michel Foucault (1982), o poder é onnipresente, uma vez que, está presente em todo o lado, «vem de toda a parte». Não existe apenas na ordem política, o poder é inerente a outros tipos de relações sociais; constituindo-se as relações de força, como manifestações de poder e que se desenvolvem tanto no interior das associações, de grupos e na sociedade em geral. Para o autor não ocorrem formações sociais sem poder, dado ser intrínseco à sociedade.

Para além da onnipresença do poder, Foucault (1982:126) considera o carácter estritamente relacional das relações de poder, que se formam em função de uma diversidade de pontos de resistência que «estão presentes em toda a parte na rede de poder». Para além de um poder relacional, é dado ênfase a um poder universal, como se tratando de uma mediação entre projetos de carácter individual ou coletivo e a sua concretização. Como refere Teixeira Fernandes, proceder à análise da «micro-física do poder» é segundo a tese de Foucault compreender uma anatomia da política «até às suas ramificações mais elementares.» (Fernandes, 1988: 45). Assim, o poder expressa-se na relação social mais primária, desde que se pretendam concretizar objetivos, procurar satisfazer interesses ou conquistar afirmação pessoal. Deste modo, o poder manifestando-se na relação social é intrínseco à natureza humana.

Tratando-se o poder de uma característica natural no ser humano, significa que o mesmo poderá formar-se e desenvolver-se tanto ao nível de uma racionalidade consciente como num plano inconsciente, portanto, “Existe no homem para além da confiança mútua e o desejo de colaboração, uma inclinação para o exercício da dominação. Se isso é verdade, será no inconsciente e no consciente individuais que é necessário procurar, antes de mais, as raízes do poder. (Teixeira, 1988:45).”

## **2.1. O Território: – do Espaço Físico à Construção Humana**

O termo território provém da expressão de origem latina *territoriu*, que expressa um “terreno mais ou menos extenso”. Contudo, território é mais vasto do que a representação de espaço geográfico, delimitado com fronteiras, sob influência de uma determinada jurisdição, de um poder. Portanto, encarar o território como um espaço físico é redutor, uma vez que se traduz num espaço, num terreno, sim, mas que organiza um conjunto de normativos, de características específicas, de códigos que lhe concedem uma identidade (Melo, 2019).

Para Beatriz Bueno (2004: 229), enquadrado no seu ensaio sobre a relação do território e as suas vinculações com a cartografia: “O território com contornos e limites precisos é uma construção histórica, produto da ação humana. Categoria aparentemente universal, falsamente natural, o território não tem nada de espontâneo. Para além das fronteiras naturais, a fronteira política é sempre uma linha abstrata e convencionada por alguns”.

Legitimando a noção de território como uma construção humana, Domingues (citado in Melo, 2019: 238), concebe o território como “produto/construção social, lugar de confronto, de tensões, de conflito e de uso de apropriação, de transformação”. Constituindo-se um lugar onde os poderes são exercidos e os limites negociados.

Assim, atualmente o grande desafio consiste na criação de uma identidade de grupo, no que a autora Melo (2019), chama de “uma visão de significado partilhado por todos”.

O caminho para a construção de uma visão comum e partilhada pelos diferentes *stakeholders* faz-se pela mão da comunicação. “À comunicação, pode dizer-se, é sobretudo o território simbólico que interessa. (...), é no domínio do imaterial que a comunicação aprofunda a sua ação, promovendo (e frequentemente descobrindo) a essência, os valores de um território, as suas diversas identidades (...) (Champollion, citado in Melo, 2019: 245)”.

## 2.2. Os Territórios Tornaram-se Inteligentes: Smart Cities

Como refere Fernandes (2017), apesar da definição de smart cities não ser consensual, Segundo a União Europeia, a classificação de uma cidade inteligente está dependente da existência de seis pilares, designadamente: *smart economy*, *smart mobility*, *smart people*, *smart environment*, *smart living* e *smart governance*. Contudo, nem sempre é possível uma cidade concentrar os seis pilares referenciados, devido ao tipo de recursos que a cidade possui, à definição de prioridades em relação aos serviços públicos ou aos cidadãos.

Poderia escolher todos os seis pilares, porque são necessários e complementares, contudo, atendendo ao tema da dissertação, interessa-me particularmente a *smart people* e a *smart governance*. Relativamente à *smart people* é fundamental que os cidadãos possuam competências e tenham acesso à educação e à formação no interior de uma sociedade que seja inclusiva. A existência de novas tecnologias e de um conjunto de infraestruturas, não é suficiente, se os cidadãos não tiverem recursos e conhecimentos para as utilizar e para se apropriarem delas. Tem de ser sentida uma melhoria nas suas condições de vida. Deste modo, os indicadores para a definição do pilar/indicador *smart people*, são: “ (...) o nível de qualificação, a afinidade para a educação de longa duração, a pluralidade social ética, a flexibilidade, a criatividade (...), a participação cidadã (Fernandes, 2017: 28).

Nesta linha de pensamento, Dameri & Cocchia, referem que tanto a cidade inteligente como a cidade digital “ (...) are addressed to the citizens, aiming to improve social inclusion, services, economic and political efficiency (2013: 6)”.

A *smart governance* reporta-se ao que Fernandes (2017), chama de “ governança local das cidades”, devendo o governo local ser capaz de atuar a três níveis diferenciados: a) no interior da cidade para os cidadãos; b) governando em consonância com a administração central; c) em interação e reciprocidade com administrações públicas (governos) de outras cidades, na mesma região ou país. Numa *smart governance*, a cidade passa a funcionar como um corpo, de modo completo, eficaz e abrange a interação entre o setor privado, público, civil e as múltiplas organizações. Esta é uma governação que implica transparência e os indicadores definidos para este pilar são os

serviço públicos e sociais, a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, a definição de estratégias políticas e a governança clara e transparente.

Relativamente à adoção dos princípios da boa governança, as instituições públicas devem ser (Fernandes, 2017:110-111):

**Responsáveis** – Este constitui-se um requisito fundamental da boa governança, devendo o governo local adotar uma postura de esclarecimento e de responsabilidade pelas consequências das decisões que toma na comunidade;

**Transparentes** – As pessoas devem poder perceber com clareza e objetividade porque é que uma determinada decisão foi tomada. Assim é importante que reúnam condições para entender e acompanhar este processo;

**Respeitadoras do Estado de Direito** – Este princípio indica que as decisões tomadas devem estar em conformidade e enquadradas na legislação significativa ou lei comum, dentro dos poderes que cada entidade possui;

**Recetivas** – A administração local deve procurar acolher as necessidades da comunidade, simultaneamente equilibrando os interesses de outros intervenientes de modo apropriado e oportuno;

**Equitativas e Inclusivas** – O sentimento de bem-estar de uma comunidade só é alcançado se todos os cidadãos sentirem que foram envolvidos no processo de tomada de decisão, ou seja, que os seus interesses foram considerados. Numa perspetiva inclusiva, os grupos sociais mais vulneráveis devem ter oportunidade de participar nos processos de decisão local;

**Eficazes e eficientes** – A administração local deve utilizar de forma consciente os recursos disponíveis para garantir os melhores resultados para a sua comunidade;

**Participativas** – Qualquer membro da comunidade local deve ter a oportunidade de participar nos processos de tomada de decisão e /ou fazer parte da decisão, tendo liberdade da sua participação se efetivar de diferentes formas- fazer recomendações, pedir opiniões, esclarecimentos.

### **2.3. Espaço Público**

Segundo Innerarity existe uma contradição entre o convite à participação num espaço público e a existência de uma fragmentação de discursos e de interesses, num processo de coexistência, por um lado, de processos que nos tornam interdependentes, e pelo outro, da maximização de diferenças que são de difícil superação. (Innerarity, 2006:7).

Com o propósito de avaliar a ideia do espaço público e das suas transformações na sociedade contemporânea, a sua hipótese essencial parte do primado de que o espaço público na qualidade de esfera de deliberação é responsável pela articulação do que é considerado comum e tem a responsabilidade de tratar as especificidades e as diferenças. Este mesmo espaço comum não se reporta a uma realidade que é oferecida aos cidadãos, mas consiste numa construção frágil e oscilante que está dependente da realização de um trabalho constante de representação e de argumentação. Neste trabalho levado a cabo de modo contínuo, a imediatez, seja ao nível da política, seja ao nível do que o autor chama de “espaços globais abstratos” é tida como um inimigo de relevo. Esta prevalência do imediato na política é responsável pela “(...) tirania do presente, a inércia administrativa, a desatenção ao comum, a irresponsabilidade organizada. (Innerarity, 2006: 9). A solução passaria pela criação de procedimentos de reflexão através de uma reconstrução de um conceito de público que obedeça a regras e normativos.

### **2.4. A Transparência na Administração Local**

Para a Associação Cívica – Transparência e Integridade, cuja missão incide no combate à corrupção, ao abuso e à opacidade, nos termos do seu relatório produzido em 2003 – Índice de Transparência Municipal - o conceito de transparência é entendido como “*a faculdade de tornar públicos todos os atos do Governo e dos seus representantes; de providenciar a sociedade civil com informação relevante de forma completa, fidedigna, atempada, facilmente compreensível e de fácil acesso; de desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse do coletivo; permitindo deste modo, a responsabilização de todos os atores, quer pelas decisões tomadas ou emitidas, quer pelas razões que as informaram perante a lei e o escrutínio dos cidadãos* (TIAC, 2003: 6).

Contudo, não obstante o facto desta definição ser amplamente abrangente, a verdade é que não existe apenas uma definição do conceito de transparência. Nesta linha de pensamento, Batalha (2016), apresenta uma definição dos autores Kaufmann e Kraay (2002), que considera ser consensual, sendo a transparência definida como um fluxo de informação de âmbito económico, social e político, acessível aos “*stakeholders*”.

Em termos históricos, a partir da década de 90, o interesse sobre o tema da transparência cresceu exponencialmente, associado a uma maior intervenção dos organismos de âmbito internacional, que desenvolveram trabalhos e difundiram os benefícios das práticas alicerçadas na transparência, criando guias de boas práticas e difundindo um conjunto de orientações. O principal enfoque destas instituições incidiu no domínio orçamental. Na perspetiva de Batalha (2016), o Código de Boas Práticas para a Transparência Orçamental, de 2007, criado pelo Fundo Monetário Internacional, representa um bom exemplo da promoção de instrumentos de responsabilização e de sustentabilidade da despesa pública. O respetivo código indica os quatro pilares que alicerçam a transparência: 1) definição clara das funções; 2) responsabilidades; 3) abertura dos processos orçamentais; 4) acesso público à informação e presença de garantias de integridade (Batalha, 2016:334).

A intervenção na área da transparência emerge como forma de restituir a confiança dos cidadãos, nesta perspetiva e remetendo para os orçamentos participativos, Nelson Dias (2015), na qualidade de Consultor do Banco Mundial para a implementação do Orçamento Participativo em vários municípios, considera que o principal objetivo dos orçamentos participativos em Portugal é reconstruir a confiança entre eleitos e cidadãos. Ocorreu uma quebra de confiança relativamente às instituições em geral, e segundo a opinião deste especialista, as instituições também desconfiam dos cidadãos. Essa desconfiança é mútua, e traduz-se numa fratura do regime democrático português que necessita de ser trabalhada. Relativamente à desconfiança, segundo os dados do Eurostat, a sociedade portuguesa é a que mais desconfia das instituições. Contudo, como reforça Dias, a desconfiança já não é apenas em relação às instituições, está instalada na própria sociedade. A sociedade desconfia de si mesma e os ciclos de confiança estão restritos às relações familiares e de amizade. O grande desafio numa sociedade que desconfia de si mesma, é criar objetivos comuns, desenvolver a



capacidade de priorizar investimentos públicos em conjunto, contrariar o individualismo (Anexo 1 – Orçamentos Participativos em Portugal 2002-2014: 124).

### **Capítulo 3 - Os Orçamentos Participativos**

#### **3.1. Perspetiva Histórica dos Orçamentos Participativos**

Os primeiros Orçamentos Participativos (que doravante designarei como OP ou OP's) reportam-se ao ano de 1989, na cidade Brasileira de Porto Alegre e a ONU considerou como uma das quarenta melhores práticas de gestão urbana do mundo, tendo esta cidade acolhido a sede do Fórum Social Mundial (Santos, 2002, p.8). Por ter sido a primeira experiência de orçamento participativo referenciado na literatura e pela sua prática de excelência, o Sociólogo Boaventura de Sousa Santos desenvolveu uma investigação empírica sobre o OP de Porto Alegre entre 1995 e 1997.

A partir de 1990, os OP's começam a ser implementados fora do Brasil. Conforme Cabannes (citado in Dias & Allegretti, 2009, p.62) existiram três principais fases de expansão: a primeira (1989-1997) destaca-se pela experimentação de um número reduzido de cidades-piloto; a segunda (1997-2000) constituiu-se como um marco na consolidação deste processo democrático participativo que foi adotado em mais de 130 cidades brasileiras; e a terceira (a partir de 2000) caracterizada pela expansão para fora do Brasil, tendo sido implementado na Europa, especificamente em municípios de países como Espanha, Itália, Alemanha, Inglaterra, Portugal e Suécia.

A forma como se disseminaram os OP's, prendem-se com três principais fatores: o primeiro relacionado com as experiências da América Latina em que os OP's afiguraram-se como um meio para reinventar a política e como forma de redistribuir recursos para os estratos sociais mais desfavorecidos; em segundo lugar o facto de implicar recursos monetários, sendo que os orçamentos constituem-se como o motor de funcionamento dos serviços públicos e constitui um desafio a participação dos cidadãos em períodos de crise internacional com cortes sentidos ao nível das finanças locais. Em terceiro, e último lugar, permite contornar situações de bairrismo e o fenómeno "Not in my back yard", conhecido pelo acrónimo NIMBY, através de uma visão mais abrangente dos problemas sociais e territoriais, não focalizando somente soluções e medidas sobre "micro-áreas" (Dias & Allegretti, 2009, p.63-64).

Assim, o Orçamento Participativo é uma estrutura e constitui-se como um processo de participação comunitária que tem como objetivo fundamental “[...] encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentais e de responsabilização governativa no que respeita a efetiva implementação dessas decisões ” (Santos, 2002, p. 29).

### **3.1.1. Orçamentos Participativos no Mundo**

A cidade Brasileira de Porto Alegre é mundialmente reconhecida como a cidade que acolheu a primeira experiência do orçamento participativo, constituindo-se como o berço de uma nova forma de governação local. Esta situação ocorreu fundamentalmente devido à criação do que foi considerado uma janela de oportunidade após a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1988. Contudo, o Brasil há mais de duas décadas que se confrontava com uma forte mobilização social que aclamava por mudanças políticas e sociais, em parte devido aos elevados níveis de corrupção e clientelismo. Apesar da existência de um novo governo local de esquerda que favorecia a implementação e propagação do orçamento participativo, a verdade é que a própria sociedade civil, através das associações de caráter comunitário, dos movimentos associativos contribuiu para o aumento da participação e do seu poder (Dias, 2013).

A ideia chave à operacionalização do OP é permitir ao cidadão comum alocar dinheiro público para propostas consideradas prioritárias. Esta participação, ocorre através de uma participação piramidal e assente em três níveis: 1) assembleias dirigidas a todas as pessoas do bairro; 2) assembleias e um conselho participativo de delegados no distrito; 3) um conselho geral participativo de âmbito municipal. Os encontros que são promovidos, são de nível territorial.

No Brasil a progressão dos orçamentos participativos foi muito significativa e em 2008, já existiam 200 orçamentos participativos. Perante estas experiências bem-sucedidas de participação e de empoderamento local, após uma década, a América Latina já se tinha apropriado dos orçamentos participativos com entusiasmo, tornando-se um instrumento popular de participação cidadã. Concretamente no caso da América Latina, para além do orçamento participativo ter-se tornado numa ferramenta de distribuição

de riqueza, na luta contra a pobreza, consistiu também numa forma de enfrentar a corrupção e o clientelismo (Dias, 2013).

Quanto ao nível da Europa existem diferenças e particularidades relativamente à América Latina. Devido à existência de uma crise ao nível das instituições de representação democrática, traduzida em níveis elevados de abstenção eleitoral e de profunda insatisfação com a política, o OP emerge como uma prática inovadora na comunicação e interação entre cidadãos e políticos, permitindo uma aproximação entre eleitores, dirigentes eleitos e instituições públicas.

Ao nível do continente Africano, onde a cultura democrática é mais frágil, existiram alguns movimentos sociais e instituições locais que participaram, todavia o processo está dependente da intervenção de ONG e de instituições internacionais poderosas como as Nações Unidas e o Banco Mundial.

Na Ásia, apesar de um crescimento importante, a implementação do orçamento participativo foi posterior ao de África. Estas experiências foram encaradas pelos autores: Sintomer, Herzberg & Röcke (citados in Dias, 2013), como autóctones, devido à existência de estruturas políticas mais heterogéneas na Ásia do que noutros locais, e relacionado com a diversidade cultural e de padrões de vida.

Na Oceânia, não é frequente os decisores políticos utilizarem o orçamento participativo, embora tenham ocorridos estudos realizados por instituições académicas. Por exemplo, na Austrália entre territórios as políticas são diferenciadas e o nível de autonomia é acentuado (Sintomer *et al.*, 2013).

### **3.1.2. O Orçamento Participativo em Portugal**

O Município de Palmela foi o primeiro do país a desenvolver uma experiência de Orçamento Participativo. Esta experiência começou a ser ensaiada em 1998, sob a liderança da CDU e mediante a realização de cinco reuniões públicas nas freguesias. Este processo foi interrompido devido a um conjunto de constrangimentos internos a nível metodológico e de mobilização. A iniciativa Orçamento Participativo foi retomada em 2002 (Dias, 2013).

Em 2008, iniciaram-se mais experiências do Projeto Orçamento Participativo, em território Português, no qual foram promovidas ações de formação em todo o país, tendo manifestado interesse na implementação do OP dois municípios: Lisboa e Cascais. As duas autarquias participaram em várias atividades ligadas ao projeto, mas efetuaram percursos diferentes devido a uma apropriação distinta do OP e às condições políticas do momento (Alegretti et al.,2016).

O Orçamento Participativo criado em Lisboa (2008) apresentou alguns elementos inovadores, tais como: a natureza codecisória que possibilitou aos participantes votarem nos projetos que considerassem prioritários; a utilização da internet para o envio de propostas e realização da respetiva votação; a aprovação na Câmara Municipal de um conjunto de regras de funcionamento, bem como a aprovação de uma Carta de Princípios que explicitou os objetivos do OP e os valores subjacentes à formação do mesmo.

Após seis anos, entre o período de 01 de outubro de 2014 a 30 de abril de 2016, nasce o Projeto “Portugal Participa-caminhos para a inovação societal”, sob a coordenação da Associação In Loco, em parceria com o Centro de Estudos da Universidade de Coimbra e com as Câmaras Municipais de Cascais, Funchal, Odemira e Porto. Obteve financiamento através da Fundação Calouste Gulbenkian, na qualidade de entidade gestora do Programa Cidadania Ativa, com parceria firmada entre a Noruega, Islândia e Liechtenstein (EEA Grants Portugal).

A implementação do presente projeto integrou três principais momentos que se caracterizaram numa primeira fase, no desenvolvimento de um trabalho exploratório, de pesquisa e de registo das práticas participativas realizadas em território português e internacional; na segunda fase, na promoção de formação no domínio das metodologias participativas, direcionada para um conjunto de intervenientes, como técnicos das autarquias locais, políticos, elementos de organizações que integram a sociedade civil; na terceira fase de implementação do projeto, procedeu-se à operacionalização experimental de práticas de participação criativas nos municípios parceiros. Decorrente deste projeto foi criada a Rede de Autarquias Participativas, tratando-se de uma estrutura operativa, colaborativa que agregava as câmaras municipais e as juntas de freguesia que se responsabilizaram e empenharam na criação de estratégias para a

promoção de uma democracia participativa de âmbito local, procurando criar deste modo, um local de partilha e de troca de experiências de participação. Para além desta rede de parceiros participativos e da formação desenvolvida, foi elaborado um instrumento de trabalho (guia de disseminação), que se constituiu como uma ferramenta que permitia uma consulta fácil, clara, permitindo assim às restantes autarquias ter acesso a práticas e procedimentos no domínio da participação local, e que podiam ser reajustados e adaptados às especificidades de cada município (Dias & Martins, 2016:8).

Da consulta realizada ao guia de disseminação dos orçamentos participativos, verifica-se que o mesmo está estruturado em seis principais partes e na quinta parte do documento são referenciadas as potencialidades da adoção dos orçamentos participativos, mas também, as fragilidades verificadas na implementação dos mesmos.

Esta informação vem preencher em parte, um vazio existente que se prende com a ausência de instrumentos e métodos, bem como de elementos de monitorização, de modo a que seja possível avaliar os avanços, os problemas e os impactos nos municípios. A verdade é que não existe obrigatoriedade na implementação desta medida de política local, não sendo encarada como uma prática continuada, o que a deixa à mercê do interesse e vontade dos executivos eleitos (Duarte, 2009).

Para Silva & Carvalho (2006), proceder à avaliação dos resultados do orçamento participativo é um procedimento complexo, principalmente pela dificuldade em delimitar o que deve ser avaliado. Como os propósitos são distintos e amplos, não existem, por exemplo, indicadores de desempenho para avaliar se os recursos que foram aprovados pelos orçamentos participativos foram gastos com a implementação do mesmo. De igual modo, não existem instrumentos de recolha de informação para avaliar os níveis de participação, não sendo possível perceber de que modo é que a participação no orçamento participativo contribuiu para o aumento da prática democrática dos cidadãos,

Conforme descrito por Dias & Allegretti (2009, p.66), numa fase inicial o OP emerge em Portugal com uma “tendência sulista” e com uma “ideia de esquerda” com enfoque nos municípios governados pela Coligação Democrática Unitária (CDU), reforçando a

tradicional divisão política do país, na qual mais a norte está presente uma força do centro direita e o sul posiciona-se no centro esquerda. Todavia, estes autores referem que de forma evolutiva e porque os municípios começaram a estar cada vez mais, recetivos às chamadas “novas formas de experimentalismo democrático”, os OP’s deixam de ter tão fortemente vincado o cunho ideológico, passando os mesmos a constituírem-se como instrumentos criativos que possibilitam às autarquias “novas formas de experimentação na governação territorial.”

No que concerne aos modelos de participação, a maioria das experiências de OP,s implementadas em Portugal têm sido de carácter consultivo, centrando-se na discussão e análise de problemas e necessidades, bem como propostas apresentadas pelos municípios, sem ocorrer um debate sobre orçamentos e escolhas efetuadas pelos cidadãos para iniciativas que carecem de financiamento. Não obstante o facto de esta ter sido a tendência maioritária, começou a assistir-se a uma segunda geração de OP’s em Portugal que apostaram na implementação de processos de carácter codecisório sobre um montante definido do orçamento. Nesta ótica, Lisboa, Sesimbra e a Freguesia de Santa Leocádia do Geraz do Lima (Concelho de Viana do Castelo) foram protagonistas deste processo. Estas experiências configuraram um apelo formal à participação, todavia estão longe de práticas levadas a cabo por alguns países da América Latina, como o Perú e a República Dominicana onde existem obrigações formais de experimentar e concretizar deliberações (Dias & Allegretti, 2009).

### **3.2. A Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos em Portugal**

Decorrente do aumento exponencial de experiências de orçamentos participativos promovidas pelos municípios de todo o país, e no sentido de garantir a qualidade metodológica e deliberativa destes processos, a Rede de Autarquias Participativas encetou um trabalho conjunto através da concretização de debates entre os municípios aderentes que se alicerçaram numa preocupação comum: garantir o estabelecimento de critérios mínimos de qualidade, de modo a permitir que esta iniciativa de participação local, se afirmasse paulatinamente na sociedade portuguesa, através de um crescimento sustentado, e com determinados patamares de exigência. O produto deste debate de análise promovido entre os membros integrantes da Rede de Autarquias Participativas,

resultou na elaboração de uma Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos, firmada em treze princípios (Portugal Participa, 2017).

### 3.2.1. Os Princípios dos Orçamentos Participativos

**Quadro 1:** Os Princípios dos Orçamentos Participativos

<b>Regulação Política</b>	Existência de mecanismos que possibilitem a realização de uma avaliação do processo participativo, de forma independente, assegurando a transparência e a prestação de contas.
<b>Caráter Deliberativo e Vinculante</b>	Deve ser permitido aos cidadãos o poder efetivo de deliberar, ou seja, de apresentar propostas, e de decidir a execução das mesmas pela Autarquia, através do voto. A Autarquia responsabiliza-se em respeitar e a concretizar a tomada de decisão dos participantes.
<b>Continuidade</b>	Com o objetivo de garantir o cumprimento do Artigo 2.º, da Constituição da República Portuguesa (Estado de Direito Democrático), este processo deve ser contínuo e realizar-se ininterruptamente, garantindo o aprofundamento da democracia participativa.
<b>Diálogo Social</b>	Em todas as fases do processo deve ser otimizada a participação e a proximidade dos cidadãos, num registo de transparência, objetividade e inclusão, promovendo o debate e a partilha de

	<p>opiniões, perspetivas, com vista à reconstrução de um sentido de comunidade.</p>
<p><b>Transparência e Prestação de Contas</b></p>	<p>Nas várias fases do processo, a informação disponibilizada deve ser acessível, ou seja, simples e clara, e devem ser prestadas contas referentes a todo o processo, nos meios de comunicação disponibilizados para tal, como por exemplo, o portal eletrónico ou outros mecanismos que se constituam como facilitadores no acesso de todos os cidadãos.</p>
<p><b>Igualdade de Acesso</b></p>	<p>Com o propósito de dar cumprimento ao artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (Princípio da Igualdade), enquanto princípio estruturante que dita que perante a lei todos os cidadãos são iguais e têm a mesma dignidade, não podendo ninguém ser privilegiado, prejudicado ou privado do exercício de qualquer direito fundamentado em razões como: sexo, raça, convicções políticas, situação socioeconómica, instrução, condição social ou orientação social. O acesso dos cidadãos a este processo deve ser universal, sem a existência de qualquer distinção.</p>
<p><b>Expressão Financeira</b></p>	<p>Num processo de OP deve ser definida atempadamente e publicitada a verba alocada, de modo a ser possível assegurar</p>



	a concretização de investimentos com expressividade na comunidade local.
<b>Execução</b>	Importância da divulgação de um documento que regula o processo de orçamento participativo, delimitando no tempo a fase de execução dos projetos. De igual modo, existe a obrigatoriedade de implementação dos projetos vencedores, preservando a sua essência original. Deve ocorrer o acompanhamento por parte dos proponentes, e sempre que necessário pela comunidade que os acolherá. A execução de cada projeto fica sob a responsabilidade do serviço ou entidade definida para o efeito, e devidamente publicado.
<b>Educação para a Cidadania</b>	Integração numa estratégia mais ampla de Educação para a Cidadania, envolvendo todos os intervenientes – técnicos, políticos e cidadãos, sendo encarado como um modo de capacitação interno da autarquia local, e de reforço do papel da comunidade.
<b>Suporte político e técnico</b>	Impõe a existência de um compromisso político objetivo e a participação técnica e qualificada, de modo permanente, e coordenada transversalmente a toda a organização.
<b>Processo transformador</b>	Considera-se como uma prática transformadora na interação entre

	<p>políticos, técnicos e cidadãos, num trabalho de reconstrução de espaços de debate e diálogo, fortalecendo a confiança entre a sociedade civil e a Administração Pública.</p>
<b>Monitorização e avaliação</b>	<p>Implica a existência de um sistema de monitorização e avaliação do processo, bem como de resultados, por forma a avaliar o percurso efetuado e as melhorias necessárias. Neste processo de monitorização e avaliação é fundamental a participação das várias dimensões – política, técnica e cidadã. De modo a ser assegurada a independência do processo, é desejável que a entidade promotora solicite a realização de uma avaliação independente e externa.</p>
<b>Articulação e Integração</b>	<p>O OP deve integrar-se numa estratégia mais ampla de promoção da participação da sociedade civil, que integre outros instrumentos de participação e interação entre os cidadãos e a autarquia.</p>

**Fonte:** Adaptado da Carta da Qualidade dos Orçamentos Participativos, criada pela Rede de Autarquias Participativas, em 2017.

### **3.3. Potencialidades dos Orçamentos Participativos**

Quanto aos elementos fortes referentes aos Orçamentos Participativos, destacam-se os seguintes fundamentos:

1. A implementação dos orçamentos participativos contribui para o restabelecimento da confiança nas instituições e no sistema político democrático, viabilizando a criação de espaços dialogantes, alicerçados numa construção partilhada entre a administração local e a sociedade, permitindo definir prioridades de investimento para um determinado território;
2. A Constituição dos Orçamentos Participativos como espaços de confiança entre os intervenientes, ou seja, entre os representantes locais do Estado e os cidadãos que têm oportunidade de controlar o processo mediante a sua participação na votação pública dos projetos e determinando quais são as propostas vencedoras;
3. A divulgação através da utilização de uma linguagem acessível, de uma parte do orçamento, possibilita por um lado, o reforço da legitimidade das instituições e pelo outro, a tomada de consciência dos cidadãos sobre a necessidade de definição de prioridades e sobre a capacidade de investimento da Autarquia-transparência das contas públicas;
4. A democratização das prioridades de investimento. A execução dos orçamentos participativos possibilita uma partilha de poder com os cidadãos permitindo aumentar o número de intervenientes que decidem sobre um bem que é comum. É na definição da forma como parte dos recursos municipais devem ser aplicados, que se consolida a democracia;
5. Os orçamentos participativos criam oportunidades de aprendizagem, num exercício democrático que permite o desenvolvimento de uma dinâmica participativa de educação para a cidadania. A discussão das potencialidades e vulnerabilidades de um território tem aqui um papel preponderante;
6. Aquisição de conhecimentos técnicos sobre a construção de um orçamento público, competências de uma autarquia, limitações financeiras e necessidade de priorizar investimentos em função das necessidades mais expressivas para a comunidade;

7. Existência de maior coesão social e territorial, pelo facto da execução do OP implicar nos seus procedimentos a realização de atos descentralizados de consulta pública sobre investimentos, necessidades, potencialidades, permitindo um conhecimento generalizado sobre o território, mas também uma maior proximidade aos locais e as pessoas residentes. Entre os cidadãos aumenta a cooperação, levando alguns a prescindir das suas propostas para que outras mais prementes e adequadas possam dar resposta às necessidades de grupos ou comunidades mais vulneráveis.
8. O desenvolvimento de um sentimento de pertença e identificação com um território, e com o destino do mesmo. Devido ao envolvimento e participação da população nos procedimentos de auscultação da mesma, no rastreamento de forças e fraquezas, bem como na definição de prioridades de investimento público, são criados compromissos cívicos quanto ao futuro do seu concelho ou freguesia (Portugal Participa, 2017).

Para a autora Maria Silva, responsável pelo estudo realizado em 2017, sobre a implementação dos orçamentos participativos nos municípios portugueses, a principal vantagem da implementação de um OP está relacionada com a proximidade criada entre o executivo e os cidadãos. Tratando-se de um processo que ambiciona o envolvimento dos cidadãos no processo governativo, a responsável pelo estudo afirma que este aspeto “parece ser um ponto forte na transparência orçamental dos municípios” (Silva, 2017: 40).

Por outro lado, Ana Duarte (2009), com a elaboração da investigação sobre Cidadania e Cultura Política: estudo do orçamento participativo em Portugal (2000-2008), conclui que para a adesão dos OP, a reestruturação reorganizativa que existiu a nível municipal para acolher este novo processo participativo, através da criação de gabinetes de apoio técnico que acautelaram as especificidades regionais e as diversas dinâmicas de participação, foi um aspeto de relevo. Os Orçamentos Participativos desempenharam um papel que foi político e pedagógico, possibilitando a formação de uma cultura de cidadania quer através da capacitação dos participantes, quer no envolvimento destes participantes nas diferentes etapas do ciclo de implementação da medida Orçamento Participativo. (Duarte, 2009:87).

### 3.4. Fragilidades dos Orçamentos Participativos

Quanto às fragilidades que carecem de intervenção, foram identificadas pelo projeto “Portugal Participa”, as seguintes:

1. Importância de se promoverem debates com os cidadãos sobre as receitas e as despesas da autarquia, no sentido de ser trabalhado o que os autores chamaram de “educação cívica fiscal”. Portanto, questões relacionadas com a proveniência do dinheiro não são discutidas. Assim, a implementação prática do OP centra-se numa deliberação pública que é responsável pela afetação de uma parte do investimento da autarquia, comprometendo uma visão global da totalidade do orçamento autárquico e das suas potencialidades e limitações de investimento;
2. Um grupo expressivo dos cidadãos que participam nos OP encaram-nos como estratégias para resolução de problemas do seu quotidiano que os afetam diretamente. Esta questão impede que ocorra uma reflexão mais abrangente e que se proceda a uma intervenção estratégica com vista ao desenvolvimento territorial, permanecendo a um nível micro. Tal facto acaba por estar diretamente dependente das verbas pouco expressivas que são alocadas para o OP, não permitindo que ocorram “transformações mais estruturais do modelo de desenvolvimento a adotar”. Por esta razão, o Guia de Disseminação propõe que se adotem outras práticas de participação que possam complementar os Orçamentos Participativos, por forma a serem tratadas outras áreas transversais e fundamentais para uma vivência local.

Segundo Silva (2017), afigurou-se que “a grande desvantagem do Orçamento Participativo parece ser o facto de ser um processo complexo e, por essa razão, dispendioso” (Silva, 2017:40).

Por outro lado, se a proximidade entre o executivo municipal e os cidadãos pode ser considerada uma mais valia, a autora alerta para o facto desta proximidade não ser aproveitada, uma vez que o cidadão participante pode não conseguir entender qual é a sua ligação entre a sua participação e os resultados finais, ou seja, dos projetos vencedores. O cidadão pode ainda considerar que a linguagem que é utilizada é complexa, o que pode originar um não entendimento de questões mais específicas e

técnicas, como aspetos orçamentais e poderá considerar o processo OP como sendo moroso, exigindo demasiado tempo. (Silva, 2017: 39).

Enquadrado no ciclo de vida do Orçamento Participativo, Duarte (2009), considera que na respetiva apresentação das propostas a serem avaliadas, é importante dar mais destaque à discussão de critérios objetivos e técnicos para se proceder à ordenação dos projetos, uma vez que a autora conclui que os cidadãos podem perder o interesse em participar por entenderem que os critérios apresentados são partidários ou clientelares. A comunicação e a qualidade da mesma vai interferir na qualidade da relação entre o poder local e os munícipes, pelo que é necessário a existência do que a autora designa por “transparência informativa” perante o surgimento de intercorrências técnicas e a linguagem deve ser de fácil acesso, sem condicionamentos e restrições e com o devido tempo para que os participantes possam ser consultados no processo (Duarte, 2009:88).

Pretendendo a medida Orçamento Participativo constituir-se como uma estratégia para a criação de um espaço público comum, de partilha de experiências e de resolução de problemas comuns, mediante um processo organizado que inclui uma programação e uma priorização de propostas de intervenção a serem operacionalizadas após um período de análise, discussão e votação, podemos numa primeira fase, procurar refletir sobre o conceito de espaço público.

Segundo, Daniel Innerarity (2006), são diversos os elementos que podem integrar o conceito de espaço público, todavia, o tipo de comunicação que é realizada pelos intervenientes no campo de decisão dos assuntos de interesse comum é relevante. A qualidade da comunicação pode originar a expansão da esfera pública ou pelo contrário, a sua estagnação (Innerarity, 2006:10).

É na discussão, na reflexão que são analisadas e tratadas as diferenças e os problemas, num trabalho de articulação com o que é considerado comum, o que implica o desenvolvimento de um trabalho de construção da realidade: *“ A Hipótese fundamental parte da ideia de que o espaço público (...) não constitui uma realidade dada mas é, ao invés, uma construção laboriosa, frágil e variável que exige um trabalho contínuo de representação e argumentação e cujos principais inimigos são a imediatez de uma*

*política estratégica e a imediatez desestruturada dos espaços globais abstratos” (Innerarity, 2006:8).*

### **3.5. Especificidades do Orçamento Participativo face a outras formas de participação**

Um orçamento participativo distingue-se de qualquer outra forma de consulta aos cidadãos, reuniões, atividades de participação de caráter local, essencialmente devido à existência de cinco principais características:

1-Discussão objetiva da dimensão orçamental e financeira, considerando que toda e qualquer ação participativa envolve custos (meios humanos e monetários exigidos para a concretização de determinados projetos). O destaque é conferido a uma gestão de recursos que são limitados;

2-Reporta-se à cidade e não a uma escala de bairro (para além do alcance de uma micro-área). Pode direcionar-se a uma freguesia ou outro organismo descentralizado. Os OP's são distintos de fundos de bairro, estruturas de bairro, o que por vezes é difícil aos cidadãos perceber qual é o seu grau de complexidade e de abrangência territorial;

3-Implica que o procedimento se repita no tempo, que tenha continuidade. Para operacionalização deste objetivo, alguns países efetuam reuniões com alguma periodicidade e referendos pontuais que incidem sobre temas orçamentais. Estas iniciativas referenciadas, por si só, não são orçamentos participativos, uma vez que os participantes não têm de negociar, não ocorrem conflitos e confrontos de opiniões, não se deparam com a necessidade de tomar decisões complexas e não se potenciam espaços de diálogo (visão coletiva);

4-Inclusão de determinadas formas de deliberação pública em locais específicos para o efeito (assembleias, fóruns), permitindo estabelecer prioridades e hierarquizar urgências que carecem de financiamento com alguma celeridade;

5-Os responsáveis do processo orçamento participativo devem tornar visíveis os resultados das discussões (por exemplo, através de atas), bem como promover a monitorização e a avaliação das várias ações desenvolvidas no tempo (Dias & Allegretti, 2009, p.63).

## Capítulo 4 - Orçamento Participativo em Bragança

### 4.1. Caracterização Sociodemográfica de Bragança

O Concelho de Bragança apresenta um território de vasta dimensão, traduzindo-se numa área geográfica de 1173km<sup>2</sup>, com a existência de 39 freguesias que se distribuem num território considerado o oitavo maior município do país. Devido a sua dimensão, deparamo-nos com o fenómeno de dispersão, uma vez que, a dimensão média é de aproximadamente 24km<sup>2</sup> por freguesia. Aliando o fator de dispersão territorial ao indicador demográfico da população residente, regista-se uma reduzida densidade populacional (15,5/km<sup>2</sup>), muito inferior à média nacional e à região Norte de Portugal.

Portanto, ocorre uma dupla espiral, que se traduz de modo sincrónico, na diminuição da população residente e no envelhecimento galopante da mesma; dinâmica que resulta da conjugação de dois fatores distintos: a diminuição da taxa de natalidade e os movimentos migratórios desfavoráveis à região (PDS-2018-2020).

Sucintamente, são motivo de atenção e análise, as seguintes tendências demográficas:

1. Diminuição crescente da população com menos de 14 anos;
2. Aumento acentuado da população idosa (mais de 65 anos);
3. Envelhecimento da população adulta;
4. Observa-se um aumento relevante do peso populacional das freguesias urbanas;
5. Regressão populacional acentuada das freguesias rurais, traduzindo em valores inferiores a 50% da população total residente no Concelho;

Os últimos Censos de 2011, caracterizaram o Concelho de Bragança com a seguinte informação estatística:

- Bragança não inverte a taxa de envelhecimento, prevalecendo uma tendência de envelhecimento da população, que em 2011 já se traduzia em 181,3%. Assim, 21,6% da população residente tinha mais de 65 anos, por oposição aos 12,4% da população com menos de 15 anos de idade;
- Ocorrência da estagnação/diminuição do número médio de nascimentos anual, com uma taxa de natalidade de 7,4% (entre 200 a 300 nascimento);



- O Concelho apresentava um crescimento demográfico apenas em 4 freguesias do arco urbano e periurbano;
- Ocorre uma concentração de 65,4% da população residente na área urbana (cidade), o que se traduz em 23.099 residentes na cidade, por oposição aos 12.242 residentes nas freguesias urbanas, num total de 35.341 habitantes;
- Bragança depara-se com a incapacidade de rejuvenescer, pelo facto das populações mais jovens serem atraídas para concelhos com mercados de trabalho mais diversificados, mais atrativos, bem como para o estrangeiro.
- Regista-se uma taxa de atividade de 43,6%, o que se traduzia em 15.411 pessoas economicamente ativas;
- Prevalência do setor terciário, com um peso de 78,8% da população empregada nos serviços (PDS 2018-2020).

#### **4.2. Enquadramento da Iniciativa OP**

Bragança implementou a sua primeira edição do Orçamento Participativo no ano de 2016, segundo um modelo deliberativo, e não apenas de carácter consultivo. Ambicionando como estratégia principal do Município, a criação de condições para o envolvimento de todos os cidadãos, através da sua participação no diagnóstico e na definição das prioridades de governação local, fomentado a promoção de uma cidadania mais ativa, dinâmica e responsável e de municípios mais esclarecidos e interventivos.

#### **Áreas Temáticas de atuação dos Orçamentos Participativos:**

As áreas temáticas de incidência dos orçamentos participativos são maioritariamente coincidentes com as atribuições e competências das autarquias, destacando-se os seguintes domínios: Agricultura, pecuária, caça e pesca; Educação e Ciência; Ação social e saúde; Desporto e juventude; Ambiente, águas e energia; Trânsito, mobilidade e acessibilidades; Modernização administrativa; Melhoria de equipamentos e espaços públicos; Património cultural e histórico (material e imaterial); Segurança e proteção civil; Turismo, comércio e promoção económica.

### As Diversas Fases/Ciclos dos Orçamentos Participativos:

A implementação de um processo de orçamento participativo implica o cumprimento de um conjunto de procedimentos em momentos específicos, devidamente calendarizados: Inscrição no orçamento participativo; apresentação de propostas; análise técnica das propostas; publicação da lista provisória de projetos e período de reclamações, publicação da lista definitiva; fase de votação dos projetos e finalmente, apresentação pública dos projetos vencedores.

#### **4.3. Relatório de Avaliação: Bragança + Participativa**

No ano de 2016, o Município de Bragança elaborou o seu primeiro instrumento de Avaliação dos Orçamentos Participativos, subordinado ao tema: Bragança + Participativa. Incidiu em áreas como o funcionamento, análise técnica de propostas, período de reclamações, uma breve caracterização dos participantes mediante a aplicação de um questionário a todos os munícipes que estavam inscritos na plataforma: <http://participar.cm-braganca.pt>, e o plano de comunicação que foi adotado para divulgação desta iniciativa. Subjacente à elaboração deste instrumento, esteve a preocupação de avaliar necessidades, e melhorar práticas de intervenção; tendo sido esta a primeira ferramenta de monitorização do processo desenvolvido.

O questionário direcionado à comunidade que se encontrava inscrita, contou com resposta de 72 munícipes e na sua estrutura apresentou seis questões que pretendiam auscultar os munícipes sobre se o OP teria sido uma boa iniciativa, e se deveria continuar; se a divisão geral e jovem era positiva; se o acesso ao site era de fácil acesso, navegação e intuitivo; o interesse e a utilidade dos projetos para a comunidade e finalmente, se a divulgação/promoção do OP tinha sido eficaz e eficiente. Como parte integrante deste documento, constam um conjunto de críticas e sugestões ao funcionamento do Orçamento Participativo, pelo que entendi apresentar as principais considerações:

- O orçamento tem que ser mais objetivo e concreto sobretudo para a área do povoamento, mas mais importante, para a área do emprego;

- A participação no OP deveria estar vedada aos Autarcas de Freguesia, membros da Assembleia Municipal e técnicos do Município, visto que todos eles têm outras formas, e por sinal mais diretas, de participarem na vida do Município;
- Mais divulgação e, se possível, incluir sessões presenciais de apresentação dos projetos para a comunidade;
- Sugiro que seja colocado um gabinete de atenção aos cidadãos, de forma a abranger mais cidadãos, que não tenham acesso a meios informáticos, que possam votar ou fazer propostas;
- Não há críticas a fazer. Foi positivo. Contamos com mais;
- Deveria haver possibilidade de defender a ideia. A determinado dia, deveria haver uma conferência género TEDTalk onde quem quisesse, apresentava a ideia num formato conferência para um público. O município filmava e depois apresentava no site esse pequeno vídeo para cada uma das ideias, de forma a explicar melhor cada uma. Assim, combate-se a possibilidade de um grupo de cidadãos se unir para escolher uma proposta sem conhecer as outras, beneficiando apenas uma parte da comunidade e não a totalidade do município;
- Encontrar vias alternativas para as pessoas poderem votar. Muita gente (principalmente os mais velhos) não o fez, porque não se quis registar.

## Capítulo 5 – Metodologia

A atual crise sanitária provocada pela pandemia Covid-19, originou alterações nas relações laborais, familiares e sociais, com reflexo nos modos de interação social, exigindo práticas que preservem o distanciamento social.

Neste contexto, a minha investigação teve de se flexibilizar à realidade atual, e refletiu-se no campo empírico. A forma como foram construídos os instrumentos de recolha de informação e o modo como foram aplicados é um reflexo das exigências atuais. Assim, e na impossibilidade de realizar mais entrevistas, parte do contacto presencial foi substituído pelas novas tecnologias e procedeu-se à realização de inquéritos por questionário, através da utilização de uma ferramenta disponibilizada no *google forms*, que permitiu uma recolha de informação mais generalizada, mas de algum modo, mais estática, menos rica e interativa.

Em relação à metodologia de uma investigação científica, esta corresponde ao que o Professor Luís Oliveira designa por estratégia de trabalho a adotar: “Metodologia é o conjunto de princípios e de regras subjacentes a uma estrutura de pensamento ou a um processo de questionamento” (Oliveira, 2013: 11).

### 5.1. Estudo Qualitativo

A investigação desenvolvida é de âmbito qualitativo indutivo, apresentando como objeto a realização de uma pesquisa descritiva de carácter exploratório que procura conhecer o fenómeno social: O Orçamento Participativo.

A sua construção e aperfeiçoamento está dependente de uma constante interação entre a realização de leituras, análise de documentos, recolha de informação necessária à formulação de um quadro teórico coerente, e um trabalho constante de terreno através da aplicação de um conjunto de instrumentos. É pela incursão no terreno que se vão descobrir novas perspetivas, teorias que estão empiricamente “enraizadas”. Neste tipo de estudo, a seleção de casos, a definição de uma amostra por conveniência distingue a importância do tema em estudo, contrariamente à representatividade do mesmo (Duarte, 2009: 7).

A investigação iniciou o seu percurso através da realização de pesquisa bibliográfica e documental em formato impresso e em formato digital, mediante a utilização de ferramentas de acesso a plataformas e repositórios científicos.

Considerando o facto de tratar-se de uma investigação de carácter qualitativo, “Ao contrário da investigação quantitativa, os métodos qualitativos encaram a interação do investigador com o campo e os seus membros como parte explícita da produção do saber (...). A subjetividade do investigador e dos sujeitos estudados faz parte do processo de investigação” (Flick citado in Duarte, 2017:7).

Com a realização desta investigação que incide sobre um estudo fenomenológico, pretende-se compreender um fenómeno, de modo a poder aferir sobre a informação e perceção sob o ponto de vista dos que experienciam ou experienciaram determinadas vivências/práticas (Fortin, 2003: 158). Tratando-se deste modo de um exercício que procura aceder à significância dada a uma determinada experiência social. No atual contexto, ao significado atribuído ao processo dos orçamentos participativos.

Assim, afigurou-se de extrema importância aceder a diferentes representações sociais que foram criadas quer pelo grupo de munícipes que apresentaram propostas vencedoras do OP, quer pelo Executivo Municipal, pelos técnicos que trabalham em projetos da área social, pelos assistentes sociais que desenvolvem a sua atividade no Concelho de Bragança, e pelos munícipes que são chamados a participar nesta iniciativa de deliberação local. Portanto, falamos de diferentes perfis de acesso a um mesmo fenómeno social que é o Orçamento Participativo.

### **5.1.1. Objeto de Estudo**

Compreender se o orçamento participativo contribuiu para a capacitação e desenvolvimento territorial do Concelho de Bragança, assim como a intervenção do Serviço Social neste âmbito, constitui o objeto de estudo desta investigação.

Os Orçamentos Participativos têm emergido em todo o mundo e Portugal acompanhou esta tendência. Segundo Dias & Martins (2016), no final do ano de 2015, Portugal apresentava a percentagem mais elevada de municípios a nível mundial que já tinham desenvolvido esta iniciativa ou que a mesma se encontrava a decorrer, designadamente 28%.

Com um percurso de vida iniciado em Palmela, a implementação dos Orçamentos Participativos em território transmontano é uma realidade recente, tendo a primeira edição do Orçamento Participativo sido criada em 2016. O que significa que ao nível do impacto no Concelho de Bragança, não existe informação suficiente que nos permita aferir em que medida a adoção desta política de participação local contribuiu para a capacitação do território, bem como elementos referente à forma como os orçamentos participativos foram apropriados pela comunidade e pelos Assistentes Sociais. Perceber qual foi o papel do Serviço Social nesta prática de democracia participada, numa região com especificidades geográficas, culturais e desigualdades sentidas face a outras regiões do país (litoral) são pontos de busca neste trabalho. Assim como, aferir se esta medida é considerada quer pela comunidade quer pelos assistentes sociais como um recurso que pode ser alocado no combate à pobreza e à exclusão social, ou seja, como um instrumento de empoderamento e de reivindicação de melhores condições para a sociedade civil.

No entanto, pretende-se ir mais longe, através da auscultação dos participantes sobre o futuro do Serviço Social nos Orçamentos Participativos.

No sentido de traçar uma trajetória científica, estabeleceu-se a seguinte pergunta de partida: *“Qual o contributo dos Orçamentos Participativos para a Capacitação territorial do Concelho de Bragança e o papel do Serviço Social?”*, ambicionando perceber qual o nível de participação dos munícipes, o nível de conhecimento desta medida; se pode ser considerada como uma ferramenta de combate à pobreza e exclusão Social, e que importância atribuem à intervenção dos Assistentes Sociais neste domínio. Poderão os Assistentes Sociais participar tecnicamente num processo de Orçamento Participativo? E qual o olhar dos próprios Assistentes Sociais face à implementação destes novos instrumentos de participação e de decisão política local?

No que respeita à delimitação temporal e espacial da respetiva investigação, de referir que a mesma incidirá temporalmente no período compreendido entre os anos de 2016 e 2019, e geograficamente no Concelho de Bragança.

### **5.1.2. Amostra**

Não sendo exequível trabalhar com toda a população residente no Concelho de Bragança, e tratando-se de um estudo qualitativo, utilizar-se-á a técnica de amostragem não representativa, não probabilística, uma vez que, a participação na investigação difere entre os vários elementos.

A amostra é intencional, pelo facto de não ocorrer uma escolha aleatória das unidades para estudo. Trata-se de uma investigação qualitativa que procura descrever e interpretar um fenómeno que são os Orçamentos Participativos na capacitação territorial do Concelho de Bragança, e o papel do Serviço Social na promoção desta iniciativa de combate às assimetrias sociais e de capacitação territorial.

Para compreender o objeto de estudo é necessário considerar algumas características que são relevantes, como o conhecimento, experiência e contacto com os Orçamentos Participativos, seja pelo desenho, conceção e apresentação de uma proposta sujeita a votação, seja pela inscrição para votação, seja por outras formas de participação.

### **5.1.3. Instrumentos e Procedimentos**

Os instrumentos utilizados numa investigação científica permitem enformar o estudo e operacionalizar os seus objetivos.

Neste sentido e referente ao presente estudo, procedeu-se à criação de três guiões de entrevista (duas abertas e uma semiestruturada), com a integração de perguntas abertas e fechadas, possibilitando por um lado aceder aos conhecimentos, às vivências e perspetiva do entrevistado, e por outro, garantir que o entrevistador consegue direcionar a entrevista para as informações e esclarecimentos que pretende obter e que permitem atingir os objetivos definidos. Se por um lado, as perguntas abertas concedem liberdade aos participantes, auscultam valores, e cumprem a finalidade exploratória do estudo, também é importante referir que exigem um trabalho suplementar na organização e tratamento de informação (categorização), de modo a evitar a dispersão e a subjetividade (Vilelas, 2017: 307).

Quanto à formulação de questões fechadas, a principal vantagem reside no facto de ser possível orientar o campo de informação e dada a homogeneidade das perguntas, as respostas às mesmas tornam-se comparáveis e agrupáveis (Vilelas, 2017:311).

Relativamente aos procedimentos, segundo Fortin (2003), antes de se proceder ao início da recolha de dados, é necessário que o investigador questione sobre o tipo de informação que pretende recolher, em conformidade com os objetivos definidos para a sua investigação. Tal só é possível com a ajuda do “instrumento de medida” adequado.

Assim, aplicou-se um pré-teste da entrevista exploratória a nove municípios, com o objetivo de efetuar uma primeira abordagem à amostra e aferir a coerência e o rigor das questões colocadas, procurando corrigir ambiguidades e uma possível falta de objetividade. Considerando o facto de se tratar da realização de uma entrevista de aplicabilidade transversal a pessoas de diferentes faixas etárias, níveis de escolarização, experiências profissionais e percursos de vida distintos, as questões colocadas devem ser de fácil entendimento, e não exclusivamente compreendidas por especialistas e conhecedores dos Orçamentos Participativos.

Para além das entrevistas, elaboraram-se dois inquéritos por questionário semiestruturados, com questões fechadas, com questões de resposta múltipla e com a apresentação de proposições cuja classificação foi formulada de acordo com a Escala de Likert, integrando cinco posições que variam: *Discordo Totalmente* (1) até ao *Concordo Totalmente* (5). Os respetivos inquéritos foram disponibilizados online através da ferramenta do *Google Forms* e destinados a dois grupos específicos: 1) quinze assistentes sociais que desenvolvem a sua atividade nas instituições que integram a Rede Social do Concelho de Bragança, quer em instituições da administração central e local, quer em Instituições Particulares de Solidariedade social (IPSS); 2) oitenta e quatro municípios que residem no Concelho de Bragança, com idades compreendidas entre os 18 anos e mais de 65 anos.

#### **5.1.4. Tratamento de Dados**

No momento de tratamento de dados, entre o confronto da visão teórica anterior ao trabalho de campo e a nova perspetiva decorrente do trabalho empírico, emergem dois momentos distintos, mas correlacionados: a análise e a interpretação. A análise diz respeito ao “processo de formação de sentido” dos elementos recolhidos e à consolidação do mesmo. Por sua vez, a interpretação relaciona outros conhecimentos obtidos, e por isso, busca um sentido mais vasto (Teixeira, 2003: 191).



Enquadrado no paradigma da análise compreensiva e indutiva, contrariando as formas convencionais de análise de conteúdo hipotético-dedutivas, neste paradigma de indução, existe uma melhor capacidade de interpretação e análise por parte do investigador (Guerra, 2016: 61).

Na abordagem de Demazière e Dubar (citado em Guerra, 2006), o tratamento de dados resultantes da aplicação das entrevistas semidiretivas, realizar-se-á numa abordagem indutiva, quer na análise de materiais, quer na interpretação e na produção teórica. Isto ocorre porque não se parte de uma teorização prévia. Assim, é através da realização de um conjunto de leituras, da consulta de estudos e da referência a outros autores que se procede à criação do chamado “ campo problemático” e à formação de um conjunto de questões que se centram na problemática em estudo, mediante a recolha de informação. Logo, “A teoria é construída interrogando indutivamente os dados empíricos” (Guerra, 2006: 66).

## **5.2. Procedimentos Éticos na Investigação**

A ética num processo de investigação é fundamental que esteja presente em todas as suas fases, que variam desde a escolha de um determinado tema, ao tipo de estudo selecionado, ao modo como são efetuadas as leituras, à forma como acolhemos os participantes, à recolha dos dados mediante a aplicação dos nossos instrumentos de pesquisa e ao respetivo tratamento da informação (Carvalho, 2016: 151).

Só será possível romper com as noções de senso comum e contribuir para uma verdadeira produção de conhecimento científico, se todo o processo se alicerçar na honestidade intelectual.

Na abordagem de Patto (2017), que delimita os conceitos de Direito, Ética e Deontologia, a Ética na sua dimensão vasta, reporta-se à relação da pessoa com outras pessoas, abarca também a justiça, bem como outras virtudes e outras dimensões a que o autor chama de “dimensões do Bem”. Assim: “A Ética (...), diz respeito à motivação interior e, por isso, supõe uma adesão livre, isenta de qualquer coação. “Ninguém pode ser bom à força” (Pattos, 2017: 76).

A realização de uma investigação envolve a interação com seres humanos, a relação com outras pessoas e corre riscos de comprometer um conjunto de direitos e liberdades, se

o comportamento do investigador não for pautado por exigências morais e princípios éticos de intervenção.

Deste modo, ao investigador é exigido uma deontologia profissional, que como nos explica Fortin (citado in Carvalho, 2016:154), para que seja assegurada a proteção dos direitos das pessoas, é necessário que se façam cumprir alguns princípios, como por exemplo:

- . Respeito pelo consentimento livre e informado;
- . Respeito pelos grupos vulneráveis;
- . Respeito pela vida privada e pela confidencialidade das informações pessoais;
- . Respeito pela justiça e pela equidade;
- . Equilíbrio entre aspetos positivos e inconvenientes, a redução dos inconvenientes e a otimização das vantagens.

Quer isto dizer que, para além da obtenção de resultados credíveis e com sentido de utilidade, um bom investigador está preocupado em proteger os direitos das pessoas (Fortin, 2006: 186). Portanto, a sua intervenção posiciona-se na tríade: moral, valores e princípios. Considerando a **moral** como um conjunto de princípios que devem nortear o comportamento humano enquadrado num determinado contexto civilizacional;- **ética** como o exercício de reflexão crítica sobre os princípios que pretendem pautar o comportamento humano independentemente do contexto civilizacional onde está inserido; - **deontologia** que se reporta à definição, especificação de um conjunto de regras e de normas objetivas que decorrem da aplicabilidade da reflexão ética numa área específica profissional (Oliveira, 2013: 36).

O não respeito pela prática de uma conduta ética na investigação científica, poderá ser responsável pelo surgimento de erros, sejam erros honestos, e portanto, menos graves, sejam por negligência ou incompetência, ou até mesmo, os que assumem uma forma mais gravosa, praticados de modo deliberado e intencional, como a fabricação, falsificação e o plágio – FFP (Oliveira, 2013: 56).

Consequentemente, quando se inicia uma investigação, é necessário respeitar (Vilelas, 2017):

. **O Direito à autodeterminação** – Respeitar e garantir que os participantes decidem de forma autónoma e independente participar na investigação, sem sofrer qualquer tipo de coação e com o conhecimento dos objetivos do estudo levado a cabo.

. **O Direito à intimidade** – Cabe ao investigador assegurar a proteção da intimidade dos participantes no estudo, não devendo ocorrer a partilha de qualquer tipo de informação íntima e privada a terceiros ou obter informação sem o consentimento do sujeito, seja mediante observação oculta ou através da intervenção de terceiros.

. **O Direito ao anonimato e à confidencialidade** – Deve o investigador assegurar que as respostas individuais que obteve na sua investigação não identifiquem os sujeitos. Quer isto dizer que dados pessoais e íntimos não podem ser partilhados sem autorização expressa dos indivíduos.

. **O Direito à proteção contra o desconforto e o prejuízo** – É necessário e exigido proteger o sujeito e/ou sujeitos da investigação de quaisquer inconvenientes ou prejuízos.

. **Direito a um tratamento justo e equitativo** – O investigador deve assegurar que em todas as fases do processo de investigação, ou seja, antes, durante e após, os participantes são tratados de forma justa e equitativa. Todos os envolvidos devem conhecer a natureza, o fim e a duração do tempo de pesquisa.

Na perspetiva de Oliveira (2013), espera-se que cada investigador manifeste um conjunto de qualidades humanas que comprove a existência de uma série de valores que são universalmente identificados e aceites. Logo, o autor identifica as seguintes qualidades que considera francamente relacionadas com um processo de investigação:

**Quadro 2:** Qualidades necessárias à Investigação

. Ambição e motivação	. Bom senso
. Curiosidade e competência	. Disciplina e método
. Criatividade e intuição	. Espírito de equipa

. Elegância, cortesia

. Sentido de humor

Fonte: Adaptado de Oliveira (2013)

Constituindo-se a investigação científica como um desafio, deve a mesma pautar a sua intervenção em prol do bem comum- da sociedade, respeitando os seguintes valores (Oliveira, 2013:32-33):

- Transparência, honestidade, verdade, integridade; Qualidade, excelência; objetividade, imparcialidade, abertura de espírito; confiança e espírito crítico.

## Capítulo 6 – Análise e Síntese dos Resultados

### 6.1. Análise de Dados Qualitativos

#### 6.1.1. Entrevista: Projetos Vencedores do Orçamento Participativo de Bragança

Os atuais resultados reportam-se a um grupo de seis munícipes que apresentaram propostas vencedoras nas várias edições do Orçamento Participativo de Bragança, entre o período compreendido de 2016 a 2019. Das respetivas propostas, quatro munícipes revelaram que tiveram conhecimento desta iniciativa, através do site do município e dois através das redes sociais, e após participação em apresentação pública.

A informação recolhida com a aplicação das entrevistas (período de 11/09/2020 a 07/10/2020) foi organizada e classificada segundo dimensões de análise, tal como consta do Quadro 3

**Quadro 3** – Representações sociais dos munícipes que apresentaram projetos vencedores

Os significados do Orçamento Participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- População mais participativa e interventiva;</li> <li>- Cidadania;</li> <li>- Poder da população em decidir como são aplicadas verbas municipais;</li> <li>- Contribuição com projetos diferenciadores para o concelho;</li> <li>- Mecanismo acessível a todos (de igual forma);</li> <li>- Propor projetos e torná-los realidade.</li> </ul>
Os fundamentos para a apresentação de uma proposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obras de melhoria na freguesia;</li> <li>- Participação e contribuição em prol do bem comum;</li> <li>- Benefício para a população residente e visitante;</li> <li>- Projeto esperado pela população;</li> <li>- Mecanismo de concretização de uma ideia própria.</li> </ul>

<p><b>Áreas de intervenção</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipamentos públicos;</li> <li>- Turismo;</li> <li>- Espaços de lazer;</li> <li>- Mobilidade;</li> <li>- Desporto e lazer.</li> </ul>
<p><b>Zona de abrangência</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 projetos em área urbana;</li> <li>- 3 projetos em área rural.</li> </ul>
<p><b>Vantagens para o Município com a promoção de um OP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolvimento/participação dos cidadãos no desenvolvimento do território;</li> <li>- Conhecimento dos desejos e das necessidades da comunidade Brigantina;</li> <li>- Criar uma sociedade que se envolva ativamente nos investimentos públicos;</li> <li>- Possibilitar aos cidadãos a oportunidade de ver “nascer” uma ideia (empoderar).</li> </ul>
<p><b>Dificuldades no Processo de OP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumprimento do limite financeiro (2 projetos);</li> <li>- Inviabilização do projeto por outra entidade;</li> <li>- Não existiram dificuldades (2 projetos);</li> <li>- Não respondeu (1 projeto)</li> </ul>
<p><b>Adesão/participação local</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adesão enorme que permitiu tornar o projeto vencedor;</li> <li>- Extraordinária;</li> <li>- Positiva, mas tem vindo a diminuir;</li> <li>- Excelente (forte mobilização da população em torno do projeto apresentado);</li> <li>- Boa em todos os projetos apresentados.</li> <li>- Aumento nas três primeiras edições e depois desmotivação na adesão, devido a constrangimentos ligados à utilização de equipamento informático.</li> </ul>

<p><b>Mudanças sentidas após o OP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Melhoria no quotidiano da população em geral;</li> <li>-Gratuidade na prática de exercício físico (crianças, jovens, adultos e idosos);</li> <li>-Ainda nenhum dos projetos está implementado</li> <li>- Melhores acessibilidades, melhor e maior mobilidade;</li> <li>- O projeto que submeti ainda não foi concluído;</li> <li>- As crianças dispõem agora de um espaço onde podem brincar e conviver e os pais podem socializar enquanto acompanham os filhos;</li> <li>- A beneficiação de espaços públicos com a integração de parques infantis e equipamentos geriátricos;</li> <li>-Aposta no turismo-desenvolvimento da região;</li> </ul>
<p><b>Melhoria de vida com o OP</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamização de espaços existentes;</li> <li>-Disponibilização de serviços para a população da freguesia e do Concelho;</li> <li>- Dependente de projetos bons, válidos e executados dentro dos prazos estabelecidos;</li> <li>- Como ferramenta que possibilita que qualquer cidadão tenha um papel mais participativo e interventivo na governação local – Democracia Participativa;</li> <li>- Prática desportiva;</li> <li>- Desenvolvimento da capacidade física;</li> <li>- Interação/socialização;</li> <li>- Concretização de projetos mais “próximos” da população, cuja ausência afeta a vida das pessoas e que passam “despercebidos” a quem está no poder.</li> </ul>
<p><b>Níveis de participação da população</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não respondeu (1);</li> <li>- Muito elevado (1);</li> <li>- Elevado (2);</li> <li>- Moderado (2).</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria.

### 6.1.2. Entrevista: Vereador Responsável pela Promoção do Orçamento Participativo

Os atuais resultados reportam-se aos elementos provenientes da entrevista realizada no dia 24 de setembro de 2020, ao Vereador responsável pelas áreas: Financeira, Administrativa, Promoção Económica e Turismo do Município de Bragança. A respetiva entrevista decorreu nas instalações da Câmara Municipal de Bragança e teve uma duração de 17 minutos e 38 segundos. A respetiva informação foi organizada e classificada segundo dimensões de análise, tal como consta do Quadro 4.

**Quadro 4-** Representações sociais do Vereador responsável pela promoção do OP.

Dimensões de Análise	Excertos
Fundamentos para a promoção de um Orçamento Participativo de Bragança	<p>“(…), nós entendemos na altura, que deveríamos facultar à população, aos cidadãos, aqui um novo instrumento de participação cívica, os denominados Orçamentos Participativos (...)”</p> <p>“Integra-se (...) na estratégia do executivo municipal, disponibilizar à população este tipo de instrumentos, porque entendemos que as políticas públicas locais de desenvolvimento territorial, se constroem com a participação de todos (...) (p. 1)”</p>
Divulgação/publicitação do Orçamento Participativo de Bragança	<p>“Nós utilizámos vários canais de comunicação para a divulgação; no ano do lançamento, porque era um projeto novo, fizemos uma apresentação pública em espaço público, ao ar livre, que se tornou muito atrativo (...), e até a própria comunicação social deu eco na altura. Recordo-me que a SIC fez uma reportagem sobre este projeto e utilizámos aqueles canais de comunicação normais: redes sociais, Facebook, produzimos um flyer que foi distribuído a toda a população do Concelho (...) (p. 2)”</p>

<p><b>Constrangimentos na implementação do processo OP</b></p>	<p>“(…) as pessoas não estavam habituadas a ter este instrumento de participação cívica e tivemos de certa forma sensibilizá-las para a importância de através de ideias, também darem aqui um contributo no desenvolvimento territorial de Bragança.</p> <p>Atualmente, os cidadãos apenas podem participar através de uma plataforma online, onde registam as ideias, a votação também é online, mas teremos de evoluir para assembleias participativas, para o voto por SMS ou Whatsapp, utilizar aqui outros meios que permitam abranger o maior número possível de pessoas. E estamos a falar também das nossas aldeias, muitas pessoas não estão familiarizadas para as novas tecnologias (...).</p> <p>“ (...) o facto também das pessoas não estarem muito habituadas, como é óbvio, tornam-se participativas se forem chamadas a esse processo - a participar (p.2)”.</p>
<p><b>Instrumentos de monitorização para aferir perfis de voto e impactos</b></p>	<p>“Nós após cada ano do orçamento participativo, elaboramos um relatório de avaliação, auscultamos também os participantes, os que contribuíram também com ideias nessa edição do orçamento participativo e tentamos perceber quais é que são as dinâmicas relacionadas com o OP ao nível da participação. Se a participação é mais no meio rural ou se é na cidade, a faixa etária, essa avaliação é feita (p.3) ”.</p>
<p><b>Contributo do Orçamento Participativo para o aumento de práticas de participação local</b></p>	<p>“Nós a partir do orçamento participativo lançámos outras iniciativas de envolvimento dos cidadãos (...). E de facto tem havido sempre essa preocupação de envolvimento dos cidadãos nas diferentes iniciativas, diferentes projetos do Município. (...) de facto, notamos que a população Brigantina está cada vez mais participativa e exigente, o que é salutar, porque nos responsabiliza a nós executivo (...). Obrigamos aqui a uma maior exigência. O que é extremamente positivo (p.3)”.</p>



<p><b>O Orçamento Participativo como instrumento de resposta a necessidades territoriais</b></p>	<p>“ (...) desde o início do OP que já foram implementados cerca de 20 projetos em diferentes áreas, desde a área do desporto, à mobilidade, à requalificação do espaço público. Têm sido projetos que têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida das populações, nomeadamente no meio rural, aqui na cidade são mais ações imateriais, porque as pessoas sentiram que havia essa necessidade, de projetos como o desporto e que também tem dado aqui um contributo muito importante para a dinamização da economia (p.4)”.</p>
<p><b>Mudança na interação entre a comunidade Brigantina e a Autarquia, após a implementação do OP</b></p>	<p>“A partir desse ano, nós notámos que também era um dos desafios e objetivo estratégico do executivo, elevar o sentimento de pertença dos Brigantinos (...), só conseguimos elevar esse sentimento de pertença, se tivermos essa capacidade de envolvimento dos cidadãos (...). O Orçamento Participativo foi um instrumento fundamental para prosseguir essa estratégia, sem dúvida. E, como é óbvio, a interação Município-Munícipes saiu consolidada com este projeto (p.4) ”.</p>
<p><b>Três princípios basilares para o OP de Bragança, de acordo com a Carta de Qualidade dos</b></p>	<p>“Sim, eu destacaria aqui: Diálogo Social, Igualdade de Acesso e também Transparência e Prestação de Contas (p.4) ”.</p>
<p><b>O papel atual dos assistentes sociais nos Orçamentos Participativos</b></p>	<p>“Sim, eu entendo que os assistentes sociais têm um papel muito ativo e importante na dinamização dos orçamentos participativos. (...) o trabalho desses profissionais que trabalham com pessoas com algumas debilidades, com algumas carências financeiras, também poderão sensibilizá-los a apresentarem propostas para a melhoria da qualidade de vida (...) (p.5)”.</p>

<p style="text-align: center;"><b>Contributo futuro dos assistentes sociais nos Orçamentos Participativos</b></p>	<p>“Entendo que deverá ser ainda mais ativo, deverão também de certa forma educar esses grupos, que por vezes se sentem excluídos da própria sociedade. Deverão sensibilizá-los para que tenham uma participação mais ativa, apresentem os seus problemas, através deste instrumento de participação cívica ou através de outros instrumentos que existem. Mas de facto esta pandemia veio alterar o paradigma e a área social será do meu ponto de vista, aquela que irá merecer maior atenção nos próximos anos (...). E, aí, os assistentes sociais terão que de facto estar ainda mais interventivos, mais atentos...secalhar ainda mais dedicados a esta causa, que é uma causa de todos (p:5) ”.</p>
<p style="text-align: center;"><b>O Orçamento Participativo como um recurso no combate aos fenómenos de Pobreza e Exclusão Social do Concelho</b></p>	<p>“Sim, parece-me que poderá ser aqui um instrumento adicional de combate à pobreza e à exclusão social (...).Nós não tivemos ainda no dia de hoje, nenhum projeto apresentado na área social. Estou certo que no futuro, num curto prazo irá acontecer e também através aqui do orçamento participativo poderemos dar esse contributo, para além das medidas de natureza social que o Município de Bragança tem implementado...também poderá ser através deste instrumento que os cidadãos de forma espontânea poderão transmitir aqui as necessidades que têm, através do orçamento participativo (p.6) ”.</p>

Fonte: Elaboração Própria

### **6.1.3. Entrevista: Técnico responsável pela Implementação e Dinamização do Programa Rede Social do Concelho de Bragança**

Os atuais resultados reportam-se aos elementos provenientes da entrevista realizada no dia 3 de outubro de 2020, ao Sociólogo da Câmara Municipal de Bragança, responsável pela implementação e dinamização do Programa Rede Social.

A presente entrevista decorreu nas instalações da Câmara Municipal de Bragança, no Serviço de Educação e Ação Social-Departamento de Intervenção Social e teve uma duração de 39 minutos e 10 segundos. A respetiva informação foi organizada e classificada segundo dimensões de análise, tal como consta do Quadro 5.

Quadro 5- Representações Sociais do Técnico do Programa Rede Social

Dimensões de Análise	Excertos
Ano de implementação do Programa Rede Social	“(…) o Programa Rede Social foi financiado aqui em Bragança, precisamente para esse processo de implementação em 2005, e curiosamente, eu fui o técnico responsável pela fase de implementação (...) (p.1)”.
Parceiros que integram o CLAS	“Portanto, atualmente decorridos 15 anos, fazem parte à volta de 70 entidades pertencentes à administração pública, entidades sem fins lucrativos, associações e empresas (p.1)”.
Instrumentos criados pelo Programa Rede Social	“As redes têm instrumentos que nós chamamos de instrumentos de planeamento territorial, que assentam num Plano de Desenvolvimento Social (PDS), que normalmente é trianual. Depois temos o Diagnóstico Social, que é a base para toda a construção do PDS, que tem a ver com a caraterização detalhada do território sobre todos os seus aspetos estatísticos do ponto de vista qualitativo, quantitativo, estudos realizados: locais, nacionais ou internacionais. Tudo o que possa contribuir para aumentarmos o conhecimento sobre a realidade social. E, finalmente, (...) os planos de ação, que também podem ser anuais, bianuais, trianuais, conforme o tipo de rede social e conforme o grau de envolvimento na rede. E para além dos instrumentos (...), um dos objetivos também principal é a emissão de pareceres técnicos sobre a criação de várias respostas sociais no Concelho (p.2)”.

<p><b>As principais necessidades/problemáticas do Concelho (Diagnóstico Social)</b></p>	<p>“(…) nós temos 7 eixos prioritários (...) à grande escala, quais são as nossas principais preocupações em termos de necessidades? Preocupa-nos na área do Emprego (...), há uma incidência de precariedade no emprego que coloca em causa de facto, a autonomia de muitas famílias. O emprego é um fator que é estrutural, nomeadamente na autonomização das famílias mais desfavorecidas, e, portanto, isso preocupa-nos. A nossa preocupação é criar mais emprego de uma forma mais segura e maior qualificação das pessoas. Mais formação também. Ter em conta só um aspeto estatístico muito importante em Bragança: (...) da população desempregada, 50% são licenciados (...), os outros 50% são distribuídos de forma diferencial nos outros graus de qualificação. Preocupa-nos também porque Bragança é um território profundamente envelhecido na sua zona rural. Nós estamos preocupados com o isolamento e a solidão dos idosos, e o grau de vulnerabilidade destes, pautado essencialmente por baixas reformas. (...) Preocupa-nos a sua autonomia financeira, que faz perigar cada vez mais essa população. Ainda dentro do envelhecimento, preocupa-nos a saúde mental, a questão das demências. Também é uma necessidade premente dado que não temos estruturas nem equipamentos sociais especializados na saúde mental da população mais idosa. Depois temos uma preocupação grande com os grupos sociais de risco, de promover um maior acesso à cultura, lazer e desportos. Isto tem a ver com a necessidade de criarmos formas de acessibilidade das populações mais desfavorecidas a um conjunto de respostas, equipamentos culturais, de desporto e noutras áreas (...), porque vemos que os grupos sociais de risco não têm tanto acesso a este tipo de estruturas. Temos outra acessibilidade que também está em risco, que é o acesso à habitação, fruto da vulnerabilidade económica e do mercado de arrendamento local, fruto da constante inflação provocada pela incursão de muitos estudantes, pelo IPB estar cá implementado. O acesso à habitação é uma preocupação permanente. (...) Sabemos que a</p>
---	--

	<p>média das rendas praticadas em Bragança são elevadas, tendo em consideração que essas famílias mais vulneráveis podem estar desempregadas, podem não ter um emprego regular. (...), sabemos que à partida a questão da monoparentalidade, por exemplo, que é preocupante aqui neste Concelho, a questão até de famílias isoladas. (...). Isto para não falar nas minorias étnicas, nomeadamente nas de cultura cigana, que também ainda persistem problemas de grau muito elevado, de não acesso à parte de habitação condigna. Depois temos a questão da proteção social. Preocupa-nos que as pessoas tenham cada vez mais, estejam cada vez mais informadas e tenham acesso às prestações sociais. Portanto, todo o projeto que possa surgir dentro da rede que promova a identificação, o rastreio das famílias e pessoas em situação de grande vulnerabilidade, e informá-las e mediar processos, que tenham acesso às prestações sociais normalmente garantidas pela Segurança Social é fundamental.</p> <p>Finalmente, uma área que também nos preocupa, é a área das parcerias, que é como construir parcerias inovadoras, como conseguir que as entidades consigam fazer candidaturas ganhadoras (...). Por outro lado, sabemos que tem de haver mais maturidade nas parcerias tipo inovador e atípico, de forma a dar resposta a necessidades que não estão a ser respondidas na tipologia de respostas atribuídas pela Segurança Social, por exemplo, e até outras entidades da área social, que não estão preparadas para oferecer a determinados públicos. Concretizando, o que é que nós queremos dizer? Queremos dizer com isto que a pobreza não é exclusiva de um tipo de pobreza tradicional. Há novas formas de pobreza, cada vez mais. Para além do mais, num período de pandemia, nós temos de ter a capacidade de flexibilizar o funcionamento das instituições e prestações sociais para em tempo útil, dar resposta a esses novos públicos em situação de grande desfavorecimento social e económico (p. 2-5)".</p>
--	---

<b>Eixos de Intervenção</b>	<p>“Nós em Bragança, depois de auscultar as entidades e de ouvir as pessoas com mais dificuldades, construímos 7 eixos prioritários. Em termos globais, chamam-se: O Eixo Laboral, o Eixo Saudável, o Eixo Solidário, o Eixo Educativo, o Eixo Inclusivo, o Eixo Igualitário e o Eixo Parceria. (...) o Eixo 1, é dedicado ao mercado de trabalho, formação e qualificação. Ele visa assegurar a sua criação, manutenção, qualidade e sustentabilidade (...). O Eixo 2, denomina-se Cidadania e Envelhecimento, que é Bragança Saudável, procurando assegurar um ambiente físico, emocional, social e participativo, e fomentar comportamentos saudáveis (...). O Eixo 3, é Infância e Juventude. É a chamada Bragança Educativa, e tem como objetivo, assegurar à população mais jovem um ambiente favorável às aprendizagens, ao lazer, à cultura e desporto, sem exclusões. O Eixo 4, é dedicado aos equipamentos e denomina-se: Inovação, Qualificação dos Equipamentos e Respostas Sociais, com a finalidade em criar uma Bragança Solidária, que é assegurar a correção de desigualdades através de uma rede solidária de proteção de todos. O Eixo 5, é dedicado a exclusões sociais e grupos de risco (...), é assegurar a todos, as condições de autonomização face às necessidades básicas e de cidadania ativa. (...) O Eixo 6, é a Igualdade de Género, e o título é: Bragança Igualitária, e pretende assegurar que todas as pessoas e famílias têm acesso a bens e serviços de qualidade, a diferentes oportunidades, sem qualquer tipo de discriminação. Finalmente, o Eixo 7, é o das Parcerias Institucionais, chama-se Bragança Parceiro e pretende assegurar a partilha de recursos e estratégias numa frente de combate comum face à pobreza e exclusão social (p. 6-7)”.</p>
-----------------------------	---

<b>Conhecimento dos OP</b>	“Sim, conheço. Embora de forma recente, porque a realidade e Bragança e a nível nacional, também do ponto de vista da visibilidade, tem sido recente nos últimos anos (p. 7)”.
<b>Participação num OP</b>	“(…). Já participei quer num de âmbito local, restrito a Bragança, quer num outro de âmbito nacional (p.7)”.
<b>Benefício de uma proposta de OP</b>	“Nesse aspeto, e nomeadamente na área social, por exemplo, nunca beneficiei (p.7)”.

<b>O Orçamento Participativo enquanto prática democrática</b>	<p>“Nessa vamos dar uma resposta dupla: sim e não. Considero que é uma prática democrática, e ao mesmo tempo coloca algumas questões que podem criar aqui uma crítica construtiva (...). A minha ideia é que os orçamentos participativos, sim são uma prática democrática nos seus princípios e na filosofia que estrutura todos os orçamentos participativos. (...), um orçamento participativo é uma prática inovadora que aproxima as populações locais. (...). Abrir a porta de instituições que normalmente decidiam internamente, digo eu... do topo para a base, este tipo de investimento, e abrir uma parte do seu orçamento local ou nacional, abri-lo à comunidade, colocar em concurso e envolver a comunidade local em projetos que podem ser financiados por essas entidades, é uma prática democrática, porque ao abrir a um público que, numa forma anterior, não tinha acesso a esse tipo de participação, é uma inovação importantíssima. Podemos dizer que uma coisa é votar nas eleições, outra coisa é votar em projetos que decidem investimentos locais. Isso é uma forma de cidadania num grau mais avançado. Por outro lado, posso dizer que muitas das vezes, ele pode não funcionar a 100% como prática democrática, porque aqui, à semelhança de outros processos sociais e de outros fenómenos sociais participativos, por diferentes razões de acessibilidade à informação, acessibilidade às competências que são necessárias para apresentar um projeto. Portanto...todo o processo em si de obter sucesso na participação nos orçamentos participativos, muitas das vezes, sabemos que podem ser instrumentalizados politicamente ou até partidariamente. Sabemos que podem surgir no âmbito destas práticas e grupos de interesse que se vão mobilizando de uma forma menos transparente, e que vão até concorrer, e que sabem que existem mecanismos que podem às vezes...Não estou a querer dizer com isto que conheço casos em particular. O que eu quero dizer é que à semelhança de outros processos participativos, estão sempre sujeitos a este tipo de dinâmicas. Ao</p>
---	---



	<p>mesmo tempo é preciso ter uma atitude vigilante, uma atitude de grande avaliação destes projetos. Terá de haver aqui, instituições e técnicos que têm de mediar este processo também, para que ele se generalize verdadeiramente junto das populações (p.7-9) ”.</p>
<p><b>O Orçamento Participativo e o seu contributo para o aumento de práticas de participação local</b></p>	<p>“Sim. É óbvio que os orçamentos participativos permitem um aumento de práticas de participação local. Porquê? Porque, à partida, põe instrumentos efetivos de participação, de acesso à informação, através da internet, através dos jornais, hoje em dia, através das redes sociais. (...), ainda estará por fazer, secalhar, um caminho para os públicos mais desfavorecidos. (...). Eu não estou a dizer que os orçamentos participativos vão resolver tudo aquilo que as políticas públicas não resolvem (...). Mas podemos ter aqui projetos inovadores, com uma voz ativa daqueles que normalmente não participam, daqueles que normalmente não têm voz, e este é um instrumento que é fundamental na minha opinião. Não pode haver uma emancipação destes públicos mais desfavorecidos sem dar voz aos mais excluídos. (...) é importante para o aumento de práticas de participação local. Agora tudo depende do que é que fazemos deste instrumento (p. 9-10) ”.</p>
<p><b>O Orçamento Participativo como resposta às necessidades territoriais</b></p>	<p>“(...) oferecer resposta em teoria com projetos inovadores e complementares aos existentes. Depois sim, se incluir os tais projetos acessíveis e priorizados. Aí eu julgo que sim...permite dar respostas a necessidades territoriais, senão não ganhavam. Eles são votados, são submetidos à opinião pública e a opinião pública não fica só pela opinião, decide votando. Só aqueles que votam é que podem apoiar ou não apoiar determinado tipo de projetos. Por outro lado, podemos colocar a questão: é se essas necessidades territoriais são de grande prioridade ou de menor prioridade? Mas isso é um problema que se coloca a nível nacional (p.10) ”.</p>

<p><b>O Orçamento Participativo como um recurso no combate aos fenómenos de Pobreza e Exclusão Social do Concelho</b></p>	<p>“O orçamento participativo pode tornar-se mais um recurso a par de outros, de combate aos fenómenos de pobreza e de exclusão social, mas com a condição de existirem agentes e atores locais facilitadores do acesso a este tipo de instrumentos. O orçamento participativo não pode ser meramente um instrumento de cosmética autárquica, mas sim um mecanismo efetivo. O orçamento participativo tem espaço para todo o tipo de projetos, na área social, cultural ou outras áreas diferentes, intervenções urbanísticas, da requalificação de um equipamento de uma aldeia, em ambiente urbano...isso é ótimo, mas o que eu digo é que a nossa preocupação na área social é outra: se me pedirem opinião, eu priorizava algum tipo de projeto que permita às pessoas alterar o seu percurso de pobreza ou de exclusão social. Que consigamos quebrar ciclos de pobreza, isso é fundamental (...), quer os ciclos de pobreza tradicional, quer os novos (p.11) ”.</p>
---	--

<b>Conciliação dos princípios basilares do Programa Rede Social com os Princípios da Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos</b>	<p>“Os princípios dos orçamentos participativos encaixam perfeitamente nos princípios da Rede Social. Se olharmos para os princípios de ação da Rede Social, sabemos que é o Princípio da Subsidiariedade, o Princípio da Integração, o Princípio da Articulação, o Princípio da Participação. É este o núcleo duro que cruza com os orçamentos participativos, e o Princípio da Inovação. O de Subsidiariedade, já sabemos que é atuar de uma forma mais concertada, articulada e preventiva. Estará um bocadinho mais distante, no entanto, também se cruza. O Princípio de Integração também é importante, reporta-se ao facto de nós termos ações integradas, chamando os vários interventores, a intervirem num problema social. Aqui este princípio também pode ser um dos princípios que está na carta. Inclusive, cruza-se com o Princípio do Diálogo Social. O Princípio da Articulação é perfeitamente normal, ou seja, nos dias de hoje sabemos que as candidaturas ganhadoras não são feitas isoladamente: chamam a si diferentes entidades. É óbvio que a filosofia é ligeiramente diferente, mas nós sabemos que muitos dos projetos que podem ser aprovados, ganhadores no âmbito dos orçamentos participativos, também não são feitos de forma isolada. (...) conseguem articular diferentes agentes e atores locais nesse projeto. Para mim, mais importante do que tudo, é o Princípio de Participação, que é o envolvimento no processo de decisão. (...), sabemos que é o princípio basilar em Democracia, por isso é que ele se chama orçamento participativo (...). Nós quando falamos de cidadania e participação, falamos em diversificar os instrumentos que estão alocados à disposição da população local para poderem decidir sobre o seu futuro, sobre os investimentos. (...), para haver participação tem de haver uma consciência dos problemas, uma consciência do que é queremos fazer para resolver esses problemas, e finalmente um fator adicional que é, eu votar em projetos que vão alterar a realidade social, que foi previamente avaliada como deficitária, negativa,</p>
---	--

	<p>disruptiva, disfuncional. (...) o casamento pode passar por muitos dos projetos do orçamento participativo poderem ser trabalhados previamente no âmbito da Rede Social. Alguns deles cumprindo a regulamentação dos orçamentos participativos, podem desembocar numa votação, num determinado ano.</p> <p>O Princípio da Inovação existe na Rede Social, que também é um princípio basilar nos orçamentos participativos. Muitas vezes é esse o fator diferenciador das candidaturas que ganham, que é precisamente ser inovador e ter ali uma mais valia de intervenção, que secalhar, não existe no território (p.11-13) ”.</p>
<p><b>O papel atual dos assistentes sociais nos Orçamentos Participativos</b></p>	<p>“ (...) eu tenho de afirmar que têm um papel decisivo, porque participam em trabalho de equipa, em equipas multidisciplinares, trabalham diretamente, têm o privilégio de trabalhar junto dos públicos mais desfavorecidos (...) como mediação entre os tais públicos desfavorecidos e a sua participação nos orçamentos participativos. Qual foi o papel no passado? Eu não tenho casos práticos que o comprovem de uma forma pragmática, que existe essa participação.</p> <p>“(…) os assistentes sociais, dada a sua formação, dada a sua ligação íntima com as populações e as famílias em situação de desfavorecimento são um elemento nuclear, mediador e facilitador para terem acesso à votação, à construção de projetos, a todas as fases de concretização de um orçamento participativo (p. 14)”.</p>

<p style="text-align: center;"><b>Contributo futuro dos assistentes sociais nos Orçamentos Participativos</b></p>	<p>“(…) o papel deles é muito importante. (…) é o contacto direto com a populações. Esse contacto empírico moldado muitas das vezes por uma visão da realidade também com pressupostos teóricos importantíssimos, essa visão não vai impreparada para decodificar a realidade. Os assistentes sociais têm instrumentos de leitura da realidade (...). No entanto, eles conseguem ter do ponto de vista de vigilância da dinâmica da realidade face às teorias, conseguem ter uma grande vantagem, porque estão a observar diretamente as grandes alterações, as mutações sociais que vão acontecendo (...). Ao mesmo tempo são eles que carregam o fardo de saber se as políticas públicas estão ou não ajustadas face às necessidades desses públicos. Porque eles são um termómetro permanente, se estão a medir se a política está a ser eficaz ou não está.</p> <p>“Depois há aquele aspeto mais simbólico, mais ideológico, que é: o papel dos assistentes sociais é muito importante, porque são facilitadores do tal processo de emancipação social, nomeadamente dos públicos mais desfavorecidos. São mediadores simbólicos, tornando inteligível um processo que envolve competências intelectuais e práticas. (...) Isto respondendo em concreto: qual poderá ser o papel dos assistentes sociais num processo de orçamento participativo? É adequar as necessidades desses públicos a projetos ganhadores. A emancipação passa por três vias: a primeira é a emancipação da própria família, (...) todos os projetos que possam promover a autonomização económica da família, são projetos que são importantíssimos, porque o fator estrutural da vulnerabilidade é o fator económico. Por outro lado, pode dinamizar através da formação o aumento de competências dessas famílias, permitindo que essas famílias em conjunto possam apresentar projetos, possam construir o seu próprio projeto, possam apresentar projetos (...), avaliarem e dizerem assim: - não, nós achamos que para solucionar os nossos problemas, precisamos de um projeto com esta configuração. Esta é a segunda via. A</p>
---	--

	<p>terceira via é esses públicos em conjunto, desafiarem as instituições e atores locais, a apresentar no orçamento participativo, projetos ganhadores, ou seja, passando para as mãos de terceiros, essa responsabilidade, mas participando ao mesmo tempo, tendo instrumentos de participação nesse processo, desde a data de início da ideia até à sua concretização. Nestes três níveis, eu julgo que os assistentes sociais são fundamentais. Volto a dizer: ao nível individual, ao nível intermédio/grupal ou a um nível institucional.</p> <p>Faz todo o sentido o que temos aqui aflorado do ponto de vista da pertinência dos assistentes sociais na sua correlação com projetos de grande pertinência nos territórios, nomeadamente na parte da intervenção social (p: 14-17) ”.</p>
--	---

Fonte: Elaboração Própria

## **6.2. Análise de Dados Quantitativos**

### **6.2.1. Inquérito por Questionário: Assistentes Sociais que desenvolvem a sua atividade no Concelho de Bragança**

Os presentes resultados reportam-se aos dados resultantes da aplicação do inquérito por questionário subordinado ao tema: Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social e foi disponibilizado online, no dia 10/09/2020, a 15 Assistentes Sociais que desenvolvem a sua atividade profissional no Concelho de Bragança.

A respetiva informação foi organizada através de gráficos circulares, gráficos de barras e classificada segundo dimensões de análise, tal como consta do quadro 6 e da figura 1.

1. Sabe o que são os Orçamentos Participativos?

15 respostas



**Gráfico 1 – Conhecimento sobre os Orçamentos Participativos**

A totalidade dos profissionais de Serviço Social sabe o que são os orçamentos participativos, correspondendo a 100% das respostas.

2. Já participou em algum processo de Orçamento Participativo?

15 respostas

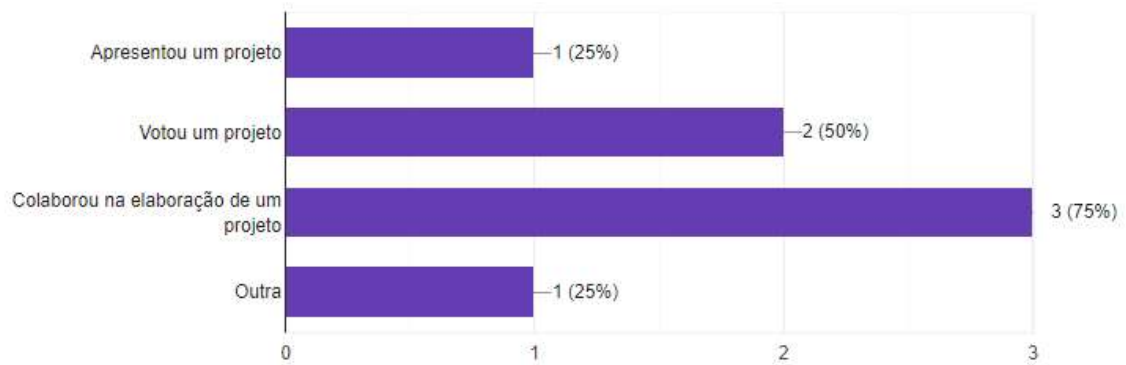


**Gráfico 2 – Participação num processo OP**

No que respeita à participação em iniciativas do orçamento participativo, 86,7% dos profissionais nunca participaram em qualquer etapa do seu ciclo de implementação, e apenas 13,3% tiveram um envolvimento direto.

2.1. Caso tenha respondido afirmativamente, de que forma efetuou a sua participação?

4 respostas

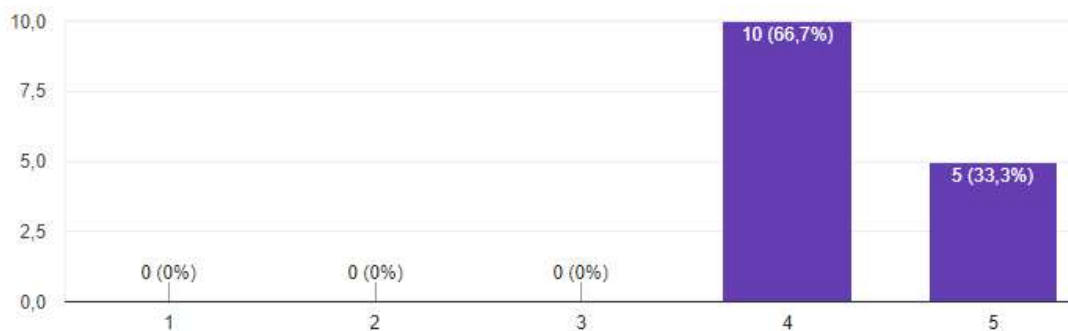


**Gráfico 3 – Modos de Participação**

Relativamente aos profissionais que efetuaram a sua participação num processo de OP, 75% colaborou na elaboração de um projeto, 50% votou um projeto e 25% apresentaram um projeto.

3. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma forma de Democracia".

15 respostas



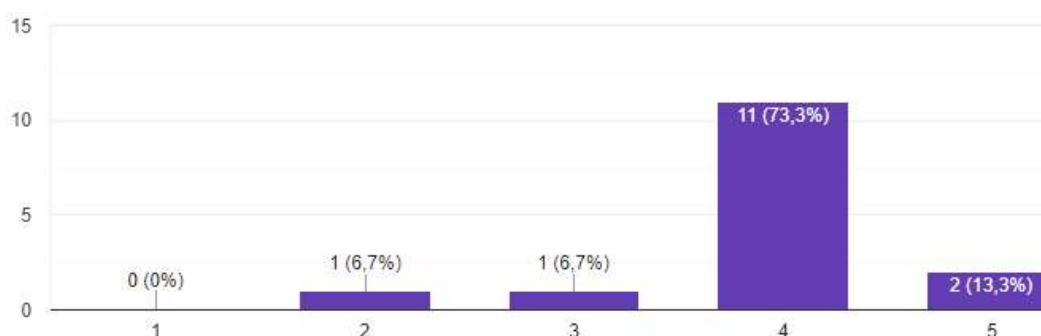
**Gráfico 4 – O OP enquanto forma de Democracia**

Indagando se estes profissionais consideravam que os Orçamentos Participativos representavam uma forma de democracia, a totalidade dos inquiridos expôs uma posição de forte concordância, dado que 66,7% concordam e 33,3% concordam totalmente.



4. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma continuidade das atividades da autarquia local".

15 respostas

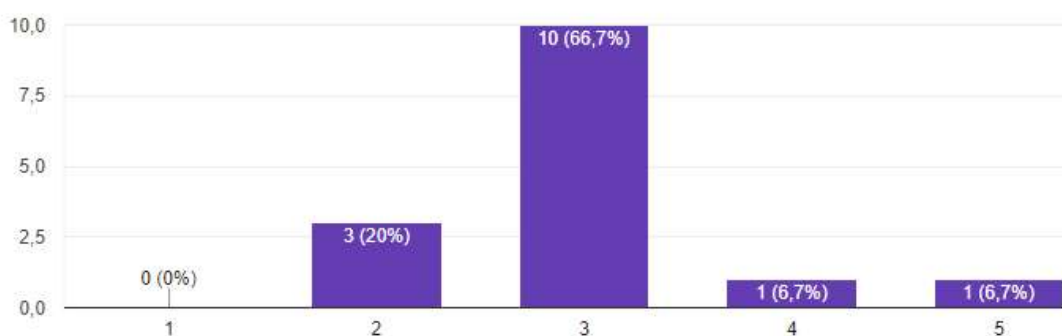


**Gráfico 5 – O Orçamento Participativo e as Atividades Autárquicas**

Quanto a esta questão, 86,6% dos participantes acredita que os Orçamentos Participativos estão associados às atividades da autarquia local, a uma continuidade das iniciativas promovidas por este órgão- Plano de Atividades. Apenas 6,7% discordam desta posição.

5. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma política difusa".

15 respostas



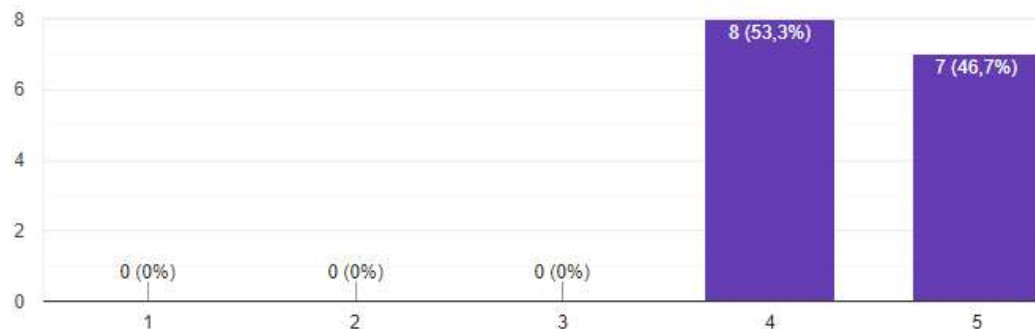
**Gráfico 6 – Clareza do OP**

No que concerne a esta questão, 66,7% não tem uma opinião formada sobre o facto do Orçamento Participativo representar uma política difusa (pouco clara), uma vez que não concordam nem discordam. Todavia, 13,4 % afirma que é uma política ambígua ou pouco consistente.

6. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma metodologia que permite a criação de novas formas de governação local, através da participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas".



15 respostas

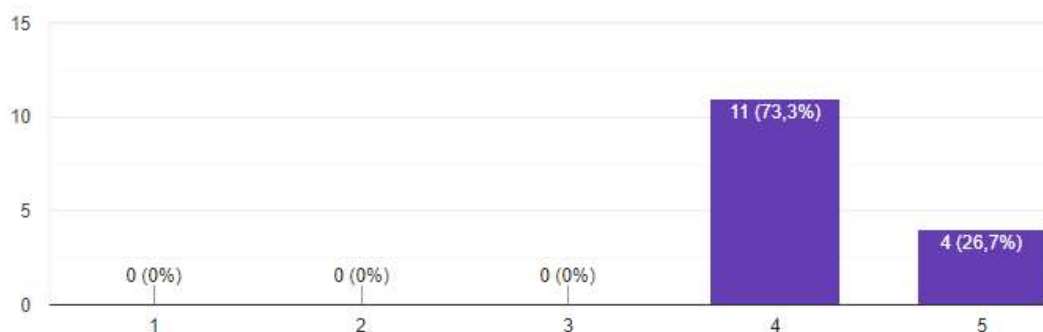


**Gráfico 7 – O OP e novas Formas de Governação Local**

A totalidade dos inquiridos concorda que os orçamentos participativos possibilitam a criação de novas formas de governação local, mediante a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão que lhe dizem respeito. Esta tomada de posição está materializada em 53,3% das pessoas que concordaram e 46,7% das pessoas que concordaram totalmente.

7. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "A criação de um espaço de consulta e de diálogo entre cidadãos".

15 respostas



**Gráfico 8 – O OP e a criação de espaços públicos de diálogo**

A questão n.º 7, prende-se com a representação que é feita sobre os orçamentos participativos fomentarem a criação espaços de consulta e de diálogo entre os cidadãos,

ao que 73,3% dos inquiridos concorda e 26,7% concorda totalmente. Portanto, é assumido na sua plenitude, que o OP contribui para a criação de um espaço público local de debate.

8. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma política com maior expressividade em períodos que antecedem as eleições".

15 respostas

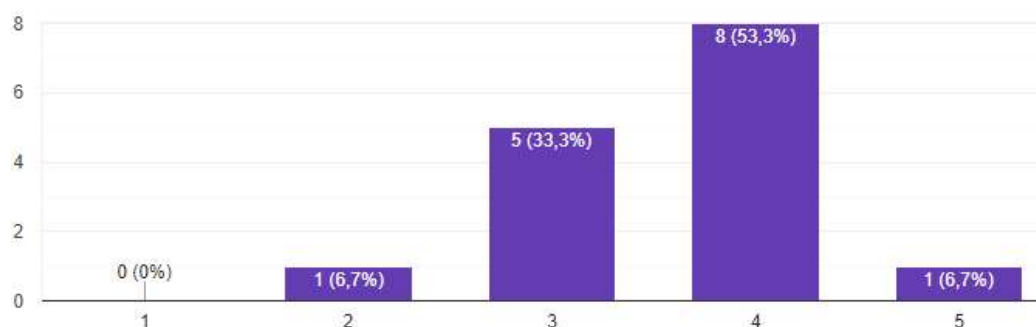


Gráfico 9 – O OP em períodos pré-eleitorais

O presente gráfico demonstra que 60% dos Assistentes Sociais acreditam que os orçamentos participativos se manifestam com maior expressividade em momentos específicos, designadamente em períodos que antecedem as eleições. Apenas 6,7% discordam, e 33,3% não têm uma posição firme, dado que não concordam nem discordam.

9. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma política presente apenas em municípios com maior densidade populacional".

15 respostas

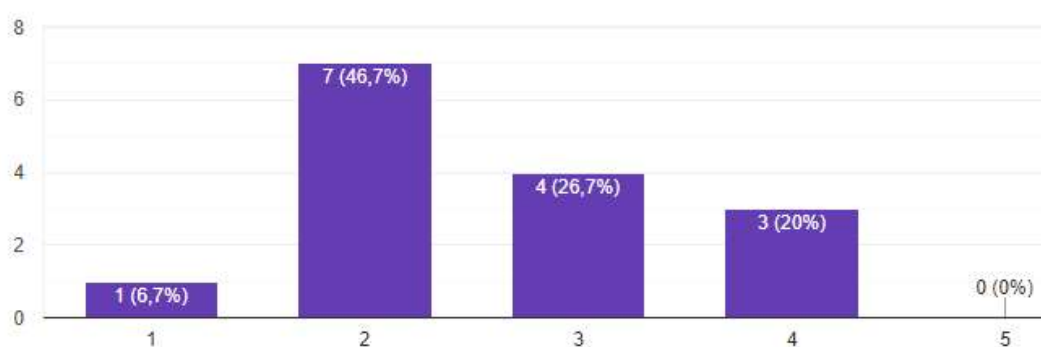
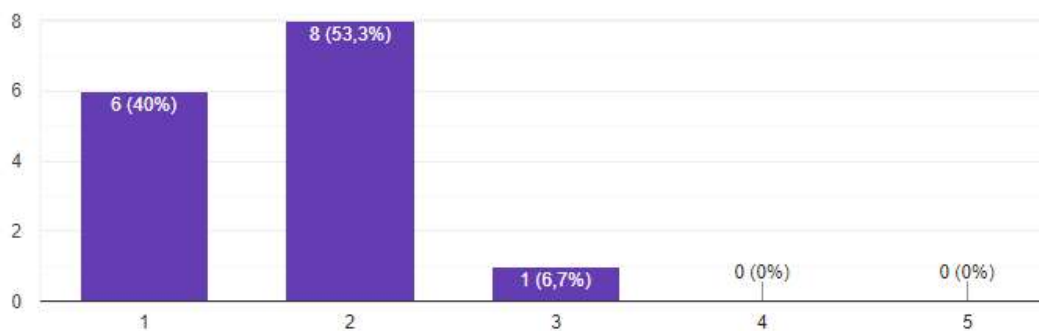


Gráfico 10 – A densidade populacional num processo OP

Em relação à questão n.º 9, e com o objetivo de avaliar alguns conhecimentos sobre esta medida, procurou-se saber se consideravam que o OP era exclusivo de municípios com mais habitantes, ou seja, de maior densidade populacional. Perante esta premissa, 46,7% discordaram, 26,7% sentiram dificuldades nesta avaliação, e 20% concordou que esta iniciativa está destinada a concelhos com maior densidade populacional. Apenas 6,7% posicionam-se num polo oposto, dado que discordam totalmente com a ideia de que concelhos mais pequenos não promovem esta forma de participação local.

10. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma política partidarizada com ligações apenas aos partidos de esquerda".

15 respostas



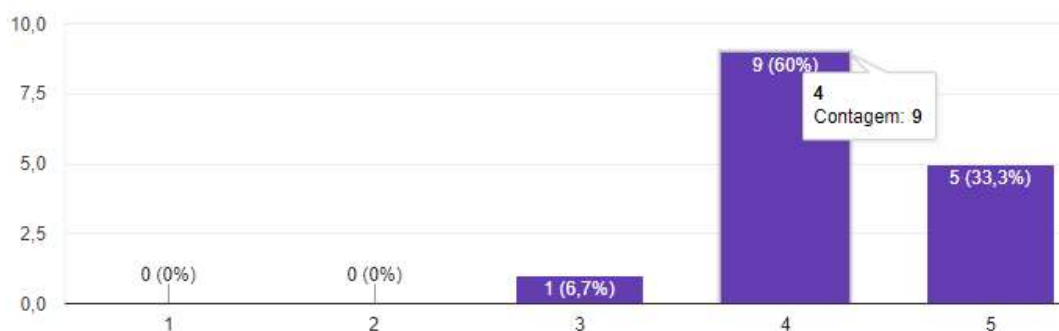
**Gráfico 11 – Partidarização do Orçamento Participativo**

A questão n.º 10, procurou saber se este grupo de profissionais de Serviço Social, considera que os orçamentos participativos apresentam apenas ligação aos partidos de esquerda. Das quinze respostas obtidas, 53,3% discordam e 40% discordam totalmente.

11. Na sua opinião, os Orçamentos Participativos representam: "Uma medida capacitadora e de empoderamento dos cidadãos na construção de uma visão partilhada do território".



15 respostas

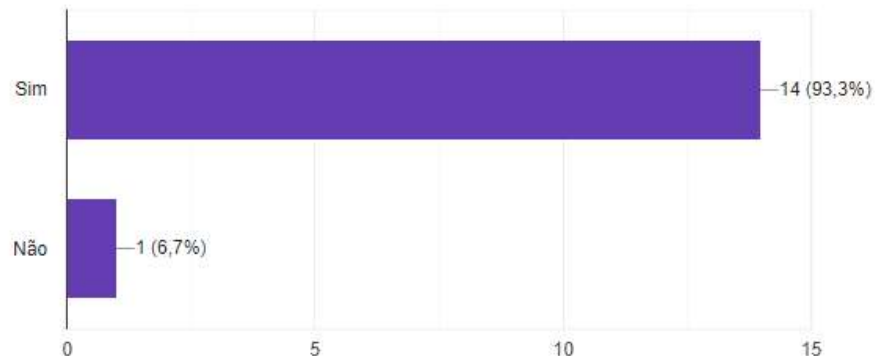


**Gráfico 12 – Empoderamento pessoal e territorial por via do Op**

Quanto à análise do orçamento participativo enquanto medida capacitadora dos cidadãos e dos territórios, 60% dos inquiridos concorda com esta relação OP-empoderamento, e 33,3% concordam totalmente. Apenas 6,7% não concordam nem discordam.

12. O Orçamento Participativo pode ser considerado como um recurso no combate à pobreza e à exclusão social.

15 respostas



**Gráfico 13 - O Orçamento Participativo como Recurso de Combate à Pobreza e Exclusão Social**

Neste âmbito, vão mais longe e vislumbram os orçamentos participativos como ferramentas de combate à pobreza e à exclusão social, traduzindo-se em 93,3% de respostas favoráveis e apenas 6,7% discordam deste efeito transformador da realidade social, justificando que: *“A população mais vulnerável, normalmente não tem conhecimento destas ações, logo não participa, nem vota nas medidas que poderiam ajudar a sair da situação de exclusão social”*. Este profissional manifesta o que para si constitui uma não acessibilidade - a desigualdade no acesso à informação.

No sentido de organizar a informação obtida nesta resposta, procedeu-se à elaboração de uma tabela que estrutura o discurso dos assistentes sociais que acreditam que os orçamentos participativos podem constituir-se como mais um recurso de combate aos fenómenos de pobreza e exclusão e social e organizou-se o seu discurso, através da criação de dimensões de análise, destacando-se: a Mediação, a Participação, a Inovação, a Conceptualização de Medidas e/ou Políticas Sociais, a Informação, a Justiça Social e a Assessoria Técnica. Podemos dizer, que o seu discurso foi balizado segundo estes pilares.

## O Orçamento Participativo como um recurso no combate à pobreza e à exclusão social

**Quadro 6-**Representações Sociais do Orçamento Participativo na Luta contra a Pobreza e Exclusão Social

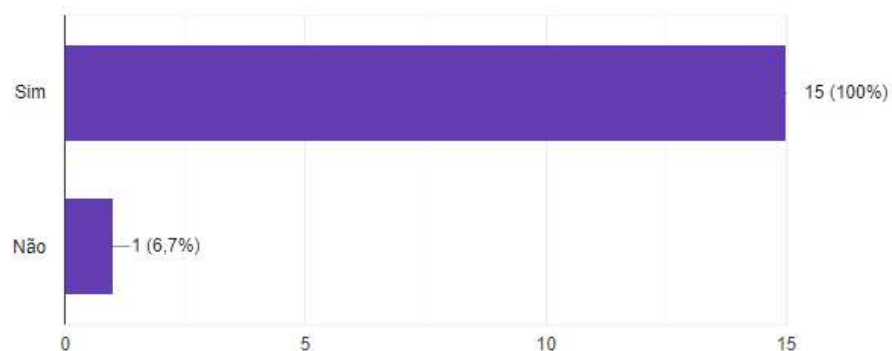
<b>Dimensões</b>	<b>Excertos Inquérito</b>
<b>Mediação</b>	“Permite estabelecer ligações entre a comunidade, poder local e população “.
<b>Participação</b>	<p>- “Pela participação dos cidadãos na criação e melhoramento dos recursos existentes na comunidade”.</p> <p>- “(...) porque essa participação é uma forma democrática do reconhecimento dos direitos de cidadania. Face à experiência e vivência real, as pessoas/organizações estão empoderadas de conhecimento sobre as problemáticas e as necessidades de cada indivíduo/grupo/sociedade, para poder participar e dar o seu contributo na construção de uma sociedade mais justa, direcionada para a satisfação das suas necessidades, gerando mudanças sociais na ótica do desenvolvimento e inclusão social”.</p> <p>“(…) O mesmo pode enquadrar várias áreas de intervenção, desde a saúde, à educação, cultura, habitação... ou mesmo à participação, uma vez que poderemos considerar também como exclusão social, a falta de participação dos cidadãos na escolha e execução de políticas que lhe dizem respeito”.</p>
<b>Inovação</b>	“Ao serem apresentados projetos inovadores de combate à pobreza e exclusão social”.
<b>Conceptualização medidas/políticas</b>	<p>“Ajuda na definição de estratégias de colmatar desigualdades”.</p> <p>“Poderá permitir a criação de determinadas medidas/políticas de combate à pobreza”.</p>
<b>Informação</b>	“Porque podemos ter uma maior informação sobre as condições socioeconómicas da população local e intervir de forma mais precisa”.

<p><b>Justiça Social</b></p>	<p>“Destina-se a combater a pobreza e ajudar na democratização. É um instrumento de promoção da justiça social, empoderamento e inclusão dos mais desfavorecidos”.</p> <p>“O combate à pobreza e exclusão social são desafios quotidianos e devem por isso estar presentes nas prioridades da sociedade e dos órgãos de decisão”.</p>
<p><b>Assessoria técnica</b></p>	<p>“Apoiando projetos que visem a área da pobreza e exclusão social”.</p>

Fonte: Elaboração própria.

13. Os assistentes sociais, na sua intervenção devem fomentar a participação dos cidadãos em processos de Orçamento Participativo.

15 respostas



**Gráfico 14-Os Assistentes Sociais na Promoção da Participação**

Quanto à questão sobre os assistentes sociais na sua intervenção fomentarem a participação dos cidadãos em processos de orçamento participativo, todos os profissionais concordaram (100%), apresentando as seguintes justificações:

- Poderão assumir um papel de difusão e dinamização de informação e estratégias a desenvolver;
- Porque é uma forma de capacitar os cidadãos mais vulneráveis e envolvê-los na tomada de decisões importantes;

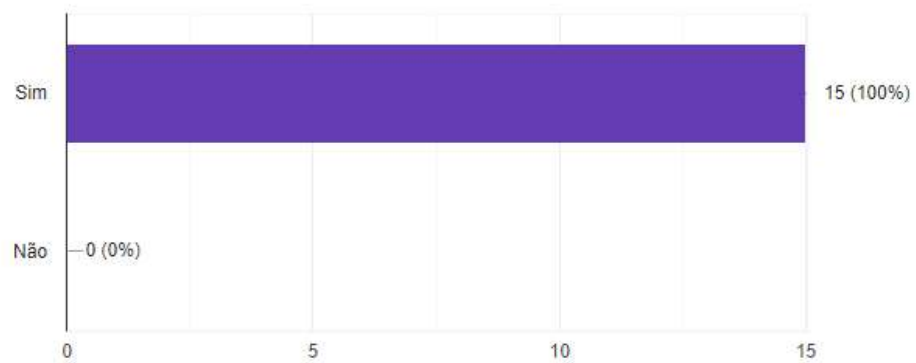
- Será imprescindível tendo em consideração que os cidadãos se constituem como elemento fulcral na identificação das necessidades;
- Sim, porque a participação ativa e democrática do indivíduo na sociedade subjaz aos princípios e à ética do serviço social, como forma de desenvolver o potencial humano e a autorrealização dos indivíduos, bem como o desenvolvimento dos recursos comunitários conducentes às necessidades e às aspirações das pessoas/grupos da sociedade;
- Porque trabalho no terreno de forma sistémica;
- Devem informar e sensibilizar para a participação. É uma forma de empoderamento;
- “(...) pois o OP não é limitado a este ou aquele, nem a classes sociais;
- Porque são agentes de mudança para a melhoria das condições de vida dos cidadãos;
- Em todos os processos democráticos a única forma de fazer jus à palavra “democrático” é a participação em massa da população nesse processo;
- Essa ajuda é muito importante para criar medidas concertadas com conhecimento de causa das dificuldades das populações vulneráveis;
- A participação dos cidadãos no OP permite-lhes expor as suas dificuldades/fragilidades;
- A participação ativa dos cidadãos é um processo que deve envolver todos os que fazem parte da sociedade, estando dessa forma mais informados e conscientes das necessidades coletivas e individuais da população;
- Sempre que tenham essa oportunidade, o que nem sempre acontece. Só fomentando a participação, os cidadãos, estes podem apresentar e escolher projetos que vão de encontro aos seus problemas, para melhor os poderem resolver.



14. Os assistentes sociais poderão ter uma função emancipatória junto da comunidade local.



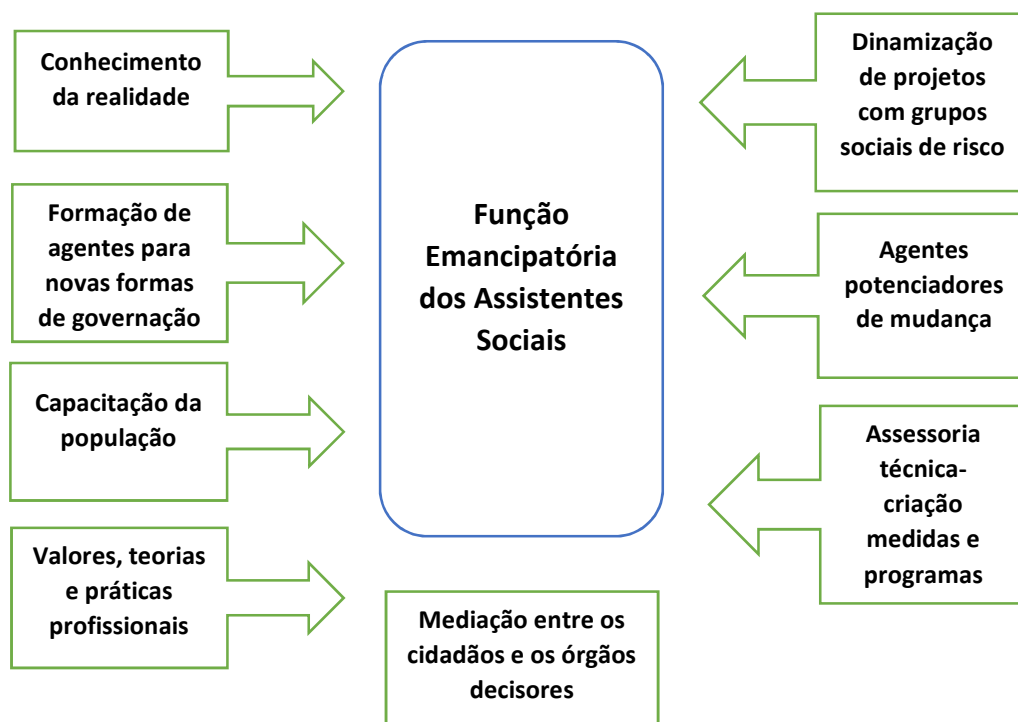
15 respostas



**Gráfico 15- Função Emancipatória dos Assistentes Sociais**

Do conjunto de inquiridos, todos os profissionais concordaram que os assistentes sociais poderão ter uma função emancipatória junto da comunidade local, conforme se verifica nos resultados constantes do respetivo gráfico, e justificaram apresentando um conjunto de perspetivas que são demonstradas na figura 1.

**Figura 1 –A Emancipação Social na Prática dos Assistentes Sociais.**



Fonte: Elaboração própria

### 6.2.2. Síntese

A aplicação do questionário a um conjunto de Assistentes Sociais, que desenvolvem a sua atividade enquanto interventores sociais, em diversos contextos organizacionais, como Hospital, Centro de Saúde, Segurança Social, Lares de Infância e Juventude, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Equipa de Reinserção Social, Rede Local de Intervenção Social, Equipa Multidisciplinar do Projeto Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar, permitiu tecer um conjunto de considerações.

Todos estes profissionais que aceitaram participar no estudo, conhecem os Orçamentos Participativos, mas a sua participação enquanto cidadãos ou profissionais é pouco expressiva. É reconhecida a importância do orçamentos participativos como forma de democracia, contudo, não é considerada uma atividade devidamente apropriada pela comunidade e naturalizada na sociedade civil, uma vez que o OP é tido como uma atividade integrante do Plano de Atividades Municipal, a par de outras atividades desenvolvidas. Poderemos considerar que existe alguma “hibridez” na avaliação desta medida, considerando que o Orçamento Participativo na sua conceptualização e implementação é pouco claro junto da comunidade, apesar de alguns princípios que sustentam a sua génese serem conhecidos; o facto de ser uma metodologia que permite a criação de novas formas de governação local, através da participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas, permitindo a criação de espaços públicos de diálogo, capacitando e empoderando cidadãos e os seus territórios.

Contudo, para além do grupo inquirido reconhecer um conjunto de potencialidades como as referidas anteriormente, manifestam simultaneamente algumas fragilidades e limitações referentes à existência, duração e continuidade do orçamento participativo. Caso contrário, não consideravam que esta política de participação local tem mais expressividade em períodos que antecedem as eleições, ou seja, vinculados a uma dimensão política, mas não partidarizada. Isto porque quando confrontados com a possibilidade dos orçamentos participativos consistirem numa política com ligações apenas aos partidos de esquerda, a maioria discordou. O que significa que apesar da génese sulista associada aos partidos de esquerda, uma percentagem expressiva de inquiridos discorda, pelo facto desta iniciativa estar disseminada pelo país, em vários municípios liderados por partidos de centro-direita.

Estes profissionais ao desenvolverem a sua atividade centrada nas pessoas, no respeito pelos Direitos Humanos, não podem deixar de considerar de forma expressiva, o Orçamento Participativo como um recurso no combate à Pobreza e à Exclusão Social.

### 6.3. Inquérito por Questionário: Municípios Residentes no Concelho de Bragança

No dia 8 de outubro de 2020, foi divulgado um questionário online, através da rede Social-Facebook, subordinado ao tema: Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social. Para além desta publicação e derivado de um período de emergência de saúde pública de âmbito internacional, decorrente da evolução epidemiológica da COVID-19, efetuou-se em simultâneo, um conjunto de contactos telefónicos, que procuraram solicitar a colaboração de vários elementos da comunidade para preenchimento do respetivo instrumento de recolha de dados. Durante o contacto, todas as pessoas foram informadas sobre o tema de investigação, objetivos e o respetivo enquadramento institucional.

Relativamente à estrutura do questionário utilizado, o mesmo é constituído por vinte e quatro questões, sendo que dezassete questões são fechadas e sete questões são abertas. Esteve alojado na plataforma do *Google Forms*, com a seguinte localização: <https://forms.gle/8AA7GGYnxtevJtV9> e manteve-se disponível entre o período de 08 a 16 de outubro de 2020.

Ao solicitado responderam 84 municípios, cujos resultados pormenorizados são apresentados nos gráficos seguintes:

#### 1. Idade

84 respostas

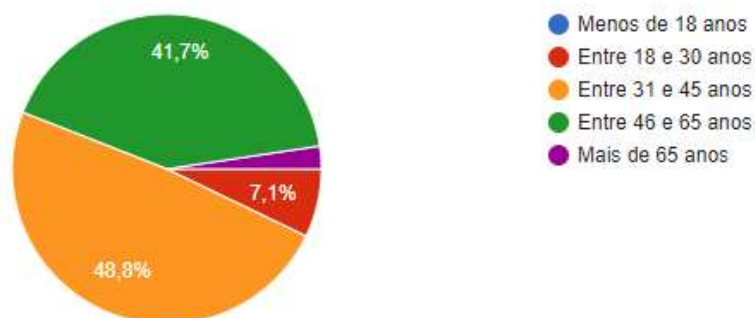


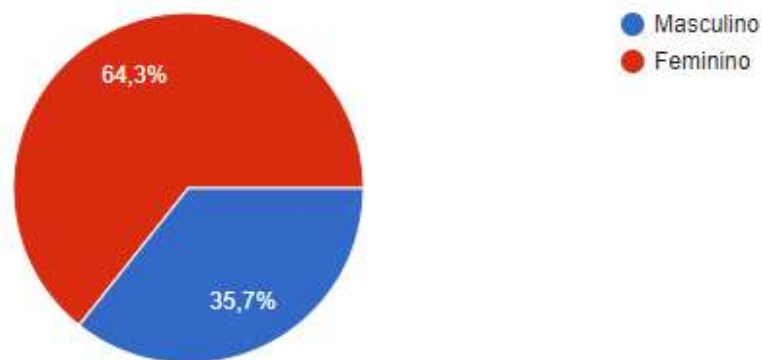
Gráfico 16 - Idade dos Municípios

Dos munícipes que aceitaram participar neste estudo, 48,8%, têm idades compreendidas entre os 31 anos e os 45, e 41,7%, entre os 46 e os 65 anos. Apenas 7,1%, não tinham mais de 30 anos, e 2,4 % tinham mais de 65 anos de idade.

É importante referir que maioritariamente, a amostra integra pessoas em idade ativa (trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria). Ressalva-se que apesar do Concelho de Bragança, segundo informação disponibilizada na PORDATA e referente ao ano de 2019, apresentar um Índice de Envelhecimento de 214,4, neste estudo a representação da população mais envelhecida não tem expressividade.

## 2. Género

84 respostas

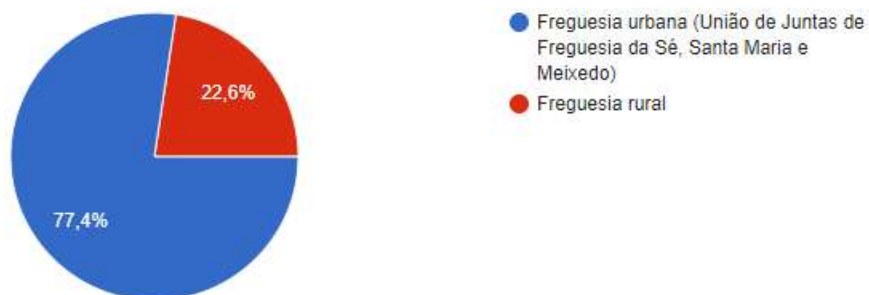


**Gráfico 17 – Género**

Relativamente à questão de género, 64,3% das respostas foram efetuadas por mulheres, e 35,7% por homens.

### 3. Área de residência

84 respostas

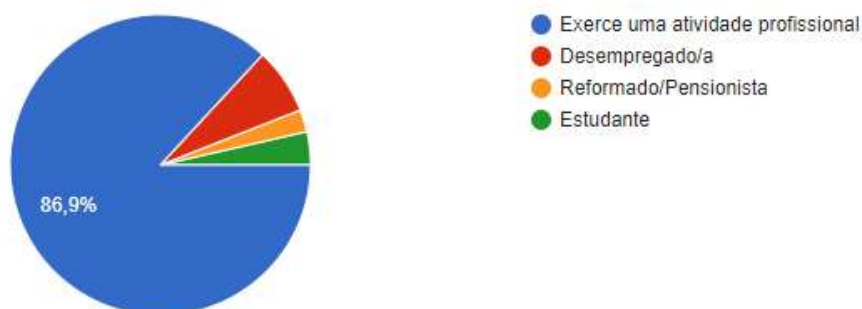


**Gráfico 18 – Área de Residência**

Relativamente à zona de residência dos participantes, 77,4% encontra-se a viver em meio urbano ou periurbano e 22,6% em meio rural.

### 4. Condição perante o trabalho

84 respostas

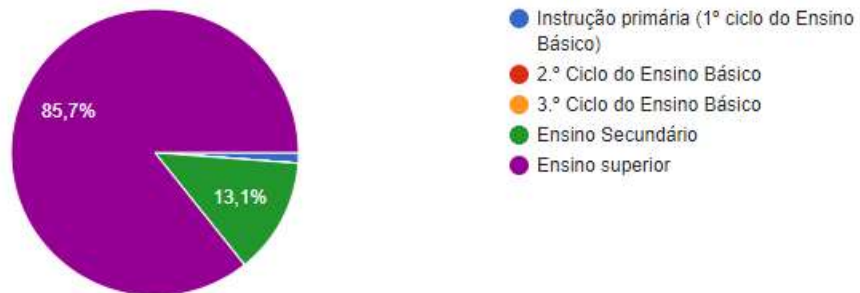


**Gráfico 19- Condição Perante o Trabalho**

Quanto à situação face ao trabalho, como foi possível perceber pelos grupos etários identificados anteriormente, 86,9 % exerce uma atividade profissional (conta própria ou outrem), 7,1% estão desempregados, 3,6% são estudantes e abaixo de 3% (2,4%), permanecem os pensionistas.

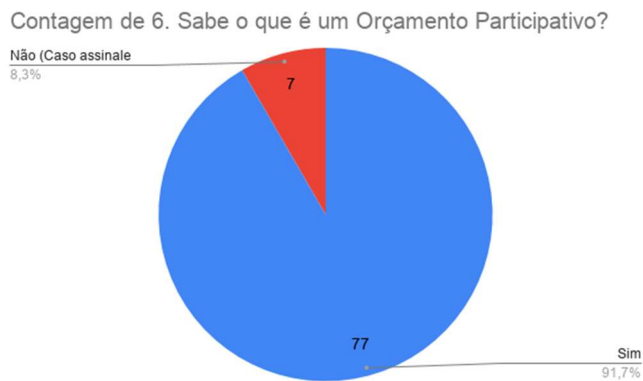
## 5. Nível de escolaridade

84 respostas



**Gráfico 20- Nível de Escolaridade dos Municípes**

Quanto ao nível de escolaridade, 85,7% dos inquiridos frequentaram o ensino superior, 13,1% concluíram o ensino secundário, e 1,2% completou o 1.º ciclo do Ensino Básico

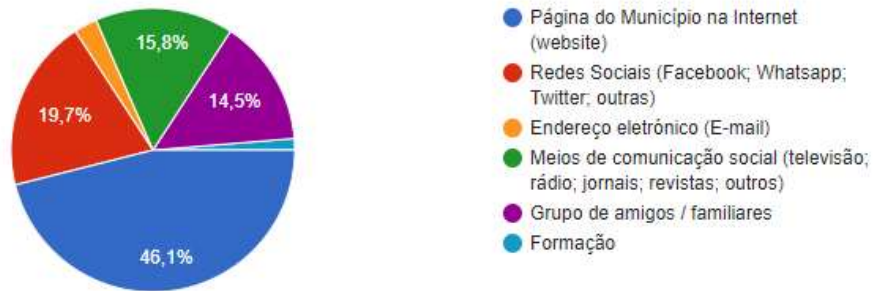


**Gráfico 21-Conhecimento Sobre os Orçamentos Participativos**

Quando questionados sobre o conhecimento do orçamento participativo, 91,7%, respondeu favoravelmente e 8,3% desconhecia o que era um processo de OP. Ao ser assinalada a opção *Não*, o preenchimento do seu questionário terminou na pergunta número 6.

6.1. Se sim, como teve conhecimento?

76 respostas

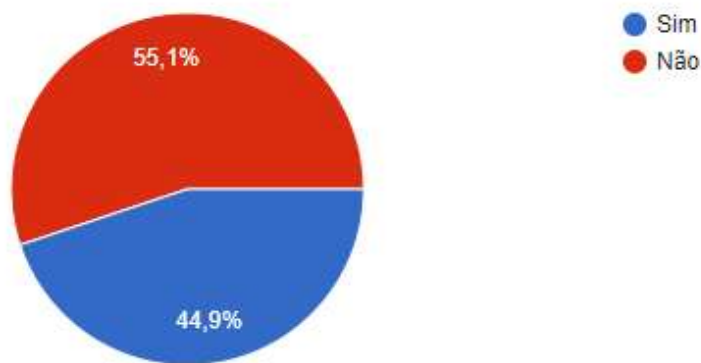


**Gráfico 22- Formas de Conhecimento do OP**

Ao indagar sobre o modo de conhecimento do Orçamento Participativo, a página do Município, com 46,1% de respostas e as redes sociais com 19,7% foram os canais que possibilitaram ao acesso ao conhecimento desta iniciativa. Seguiram-se os vários meios de comunicação com 15,8% das respostas e 14,5% ficou a conhecer o OP num contexto de alguma informalidade, ou seja, através da sua rede de amigos ou família.

7. Já participou em algum processo de orçamento participativo?

78 respostas

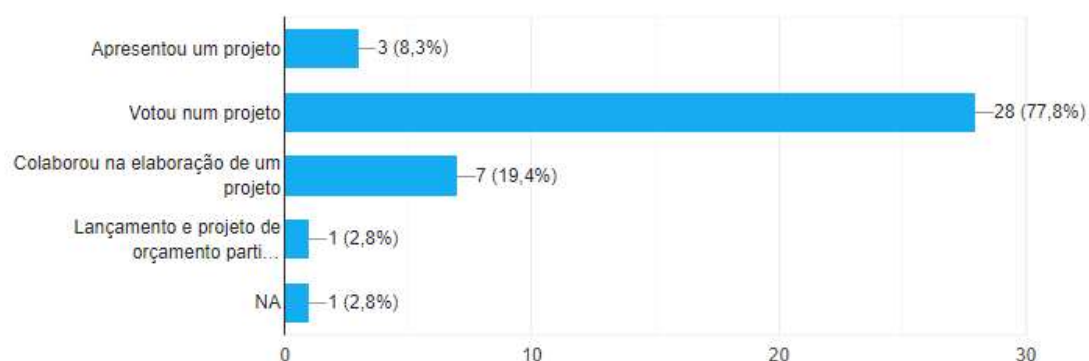


**Gráfico 23 – Participação num Processo OP**

A iniciativa é conhecida, mas só 44,9% participou num processo de OP, prevalecendo os 55,1% dos munícipes que não participaram de forma alguma.

### 7.1 Se sim, de que forma?

36 respostas



**Gráfico 24- Formas de Participação num OP**

Dos munícipes que se apropriaram desta iniciativa, 77,8% votou num projeto, 19,4%, colaborou na elaboração de um projeto, e 8,3% foram responsáveis pela sua apresentação.

### 8. Pode identificar dificuldades quando efetuou a sua participação?

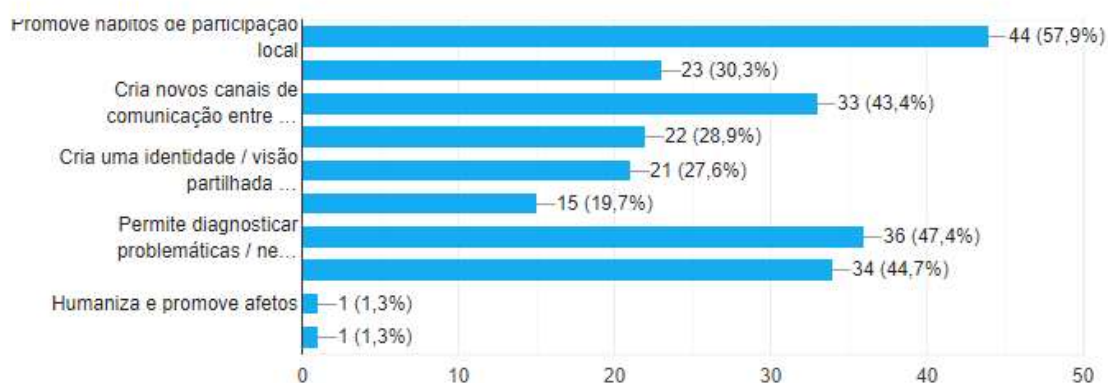
26 respostas

Quando confrontados com a identificação das dificuldades sentidas, dos constrangimentos que emergiram durante a sua participação, a maioria referiu que não teve dificuldades quando efetuou a sua participação e um terço afirmou que o processo de registo inicial foi um pouco moroso e que existiram constrangimentos no mesmo. A especificidade e a burocracia associada à participação no OP foi considerada uma limitação, principalmente para os participantes sem internet, o acompanhamento das candidaturas, bem como a dificuldade em mobilizar os potenciais participantes e o processo de votação também foram dificuldades referenciadas.



9. Na sua opinião, que vantagens tem o orçamento participativo para a população?

76 respostas

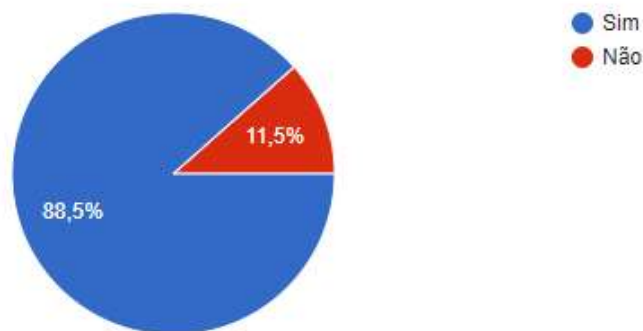


**Gráfico 25-Vantagens do OP para a População**

A questão nove procurou explorar quais as vantagens de um orçamento participativo para a população, tratando-se de uma pergunta com resposta múltipla, aferiu-se que, 57,9% considera que o orçamento participativo promove hábitos de participação local, 47,4% permite diagnosticar problemáticas e necessidades do concelho, 44,7% que fomenta a criação de respostas inovadoras, e 44,7% partilha da opinião que esta nova metodologia de participação cria novos canais de comunicação entre a autarquia e os municípios. No que respeita à capacitação do território, 30,3% considera que existe essa possibilidade por via do OP. Para além das possíveis respostas elencadas e formatadas no questionário, 1,3% apresentou como resposta alternativa, a humanização e a promoção de afetos, a par dos mesmos 1,3% que mencionou a capacidade de dar autonomia aos cidadãos nos investimentos locais.

10. Considera que um orçamento participativo é uma prática democrática?

78 respostas



**Gráfico 26- O OP enquanto Prática Democrática**

Quando questionados quanto à possibilidade do orçamento participativo consistir numa prática democrática, 88,5% concorda com esta premissa e justifica de diferentes formas: através da participação dos cidadãos, de práticas de cidadania, de uma aproximação entre políticos e eleitores, da capacitação pessoal e do desenvolvimento territorial e a da possibilidade dos cidadãos poderem colaborar no processo de implementação ou redirecionamento de políticas públicas. Aqui emerge a figura do cidadão ativo, reivindicativo e que pode integrar grupos de pressão.

Quanto aos municípios que discordam que o orçamento participativo seja uma prática democrática, ou seja, 11,5% alicerçaram a sua posição nos seguintes fundamentos: “Já está feito de forma a ganhar o projeto que mais interessa ao município” e “falta de prioridades”.

## O Orçamento Participativo Enquanto Prática Democrática

**Quadro 7-** O Orçamento Participativo e a Democracia

<b>Participação/Democracia</b>	<p>“É uma oportunidade dos cidadãos se envolverem de forma ativa, participada e crítica na resposta a problemáticas do território”;</p> <p>“Promove a participação ativa da população”;</p> <p>“Possibilita toda a sociedade participar e expor a sua visão”;</p> <p>“Pela participação”;</p> <p>“Todos os cidadãos deveriam ter uma participação ativa na nossa sociedade”;</p> <p>“Permite aos cidadãos dar sugestões e apresentar projetos de intervenção em problemas ou necessidades para a população. É uma forma de promover a participação dos cidadãos”;</p> <p>“Direito ao cidadão participar e contribuir para o seu município”;</p> <p>“Cada um vota no projeto que quer”;</p> <p>“Participação ativa e livre em parecer relativo a escolha”;</p> <p>“Todas as pessoas podem dar a sua opinião e participar em tomadas de decisão, permitindo, por vezes, resolver problemas que dizem respeito a todos”;</p> <p>“Há o envolvimento e participação dos munícipes, com debate de ideias. Assegura aos munícipes a oportunidade de serem ouvidos”;</p> <p>“Porque é um exercício de participação que engloba toda a comunidade, portanto, pode-se falar em democracia participativa já que o cidadão tem o poder de influência sobre o orçamento”;</p>
--------------------------------	--

	<p>Dá possibilidade a todos os cidadãos de participar”;</p> <p>“Envolve a participação da comunidade”;</p> <p>“Ao implicar a participação dos munícipes, torna-os interventivos”;</p> <p>“Pelo envolvimento dos cidadãos com as suas ideias”;</p>
<p><b>Participação/Democracia</b> (Cont.)</p>	<p>“Democratização das iniciativas”;</p> <p>“Porque a Democracia é a vontade de cada um. Sendo assim, no projeto as ideias são um conjunto de vontades”;</p> <p>“É acessível a todos”;</p> <p>“Democracia Representativa”;</p> <p>“Liberdade de apresentação e escolha”;</p> <p>“Permite uma votação livre”;</p> <p>“É a decisão da maioria”;</p> <p>“Pois todos os munícipes podem votar de livre vontade”;</p>
<p><b>Relação eleitos-eleitores</b></p>	<p>“Promove a cidadania e a aproximação dos eleitos aos cidadãos”</p>
<p><b>Capacitação pessoal/territorial</b></p>	<p>“Torna o cidadão agente de mudança dos territórios, corresponsável pelas políticas de desenvolvimento local”.</p>
<p><b>Participação na implementação de políticas</b></p>	<p>“Permite a participação ativa dos cidadãos no direcionamento da decisão política na intervenção do Estado”.</p>

Fonte: Elaboração Própria

11. Já beneficiou diretamente de alguma proposta vencedora do Orçamento Participativo de Bragança?

78 respostas

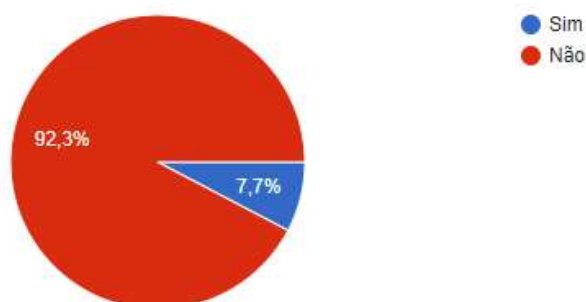


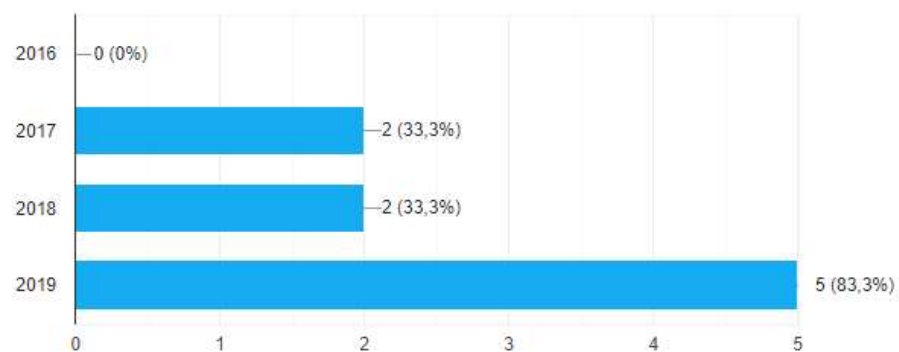
Gráfico 27-Ação Direta de uma Proposta do OP

Quando se procura explorar junto dos inquiridos, a percentagem de elementos que beneficiaram de uma proposta vencedora, consta-se que, apenas 7,7% usufruíram efetivamente de uma iniciativa OP, que se fez sentir do seguinte modo: “ Fui participante de uma atividade que ganhou o orçamento participativo”, “ Usufruindo de espaços e participando em atividades”, “ Amigo vencedor”, “Direção de um clube”, e “ Jogo no campo com jovens”,

A franca maioria, representada em 92,3% das respostas, não sentiu o efeito da aplicabilidade de um projeto vencedor.

#### 11.2. Se sim, em que ano(s)?

6 respostas



**Gráfico 28-Ano de Benefício de uma Proposta OP**

A implementação de projetos vencedores no OP e a aplicabilidade dos mesmos, fizeram-se sentir em edições recentes, uma vez que, 83,3% são propostas alusivas ao ano de 2019 e 33,3% respeitantes aos anos de 2018 e 2017.

12. Na sua perspetiva, considera que a população deve ter espaços de discussão e de partilha das principais necessidades e problemas sentidos no concelho?

78 respostas



**Gráfico 29-Espaços de Discussão e Partilha de Necessidades**

Relativamente à questão n.º 12, sobre a necessidade da população ter espaços de discussão e de partilha das principais necessidades e problemas sentidos no Concelho, 97,4% são a favor e 2,6%, não manifestam esta necessidade, mencionando que: “Já existem diversos”. Quanto aos fundamentos para a justificação destes espaços públicos, destacam-se:

- “Pois, podem dizer algo que escapa ao executivo”;
- “A população tem uma visão mais próxima da realidade, porque a sentem no seu dia a dia. O seu contributo é fundamental no diagnóstico e também na resolução dos problemas/necessidades;
- “Porque é o modo privilegiado de se envolverem nas decisões do seu território”;
- “Para se demonstrarem as necessidades”;
- “Para fazer chegar a entidade pessoal, que por vezes não se revê nos representantes de partidos eleitos”;
- “É essa a base de uma sociedade plural”;

- “Porque era assim que devia ser”;
- “A participação dos cidadãos na definição de prioridades de uso dos recursos políticos, responsabiliza-os também no escrutínio dos resultados alcançados, e por isso, os cidadãos se sentirão mais envolvidos nos desafios do desenvolvimento da comunidade”;
- “Todos nós deveríamos ter uma palavra a dizer pelo bem da nossa sociedade”;
- “Para aproximar o poder político e os cidadãos, e uma forma de promover a participação/auscultação das pessoas, uma forma de intervenção em problemas diagnosticados pelas pessoas da comunidade onde elas próprias apresentam sugestões/estratégias de intervenção”;
- “Acesso a todos”;
- “Permite identificar áreas de melhoria e bem-estar para a população”;
- “Porque fazem falta, embora também tenha consciência que a maioria dos cidadãos não tem interesse em debater nada”;
- “Maior consciência com a realidade de cada um”;
- “Liberdade de opinião”;
- “Os munícipes podem com a suas ideias e sugestões contribuir para diagnóstico social e definição de eixos prioritários de investimento”;
- “Porque muitas das dificuldades sentidas pela população, nem sempre são do conhecimento do executivo”;
- “Porque através dessa partilha, podemos perceber melhor a realidade atual das necessidades do concelho relativamente a várias matérias”;
- “Proximidade com os problemas, melhor solução”;

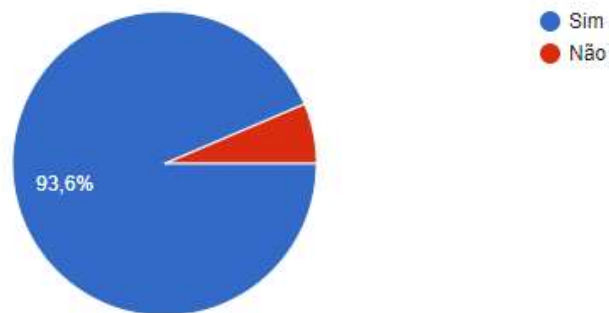
- “Alargar a possibilidade de participação democrática na vida da comunidade, seja local ou nacional”;
- “Participação ativa, cidadania plena”;
- “A população e o próprio diagnóstico, e a aplicação de estratégias”;
- “Só assim poderão saber as necessidades da população”;
- “Porque ninguém sabe tudo....e na “discussão” bem feita podem sair ideias inovadoras”;
- “Exercer o direito cívico”;
- “Poder opinar sobre as suas necessidades e expectativas de superação das mesmas, por quem de direito”;
- “Porque vai permitir um melhor controlo dos problemas do concelho”;
- “Para o município ter conhecimento da existência de problemas...”;
- “É uma forma de se fazer ouvir”;
- “São os principais visados, devem ser ouvidos e assegurado o mecanismo de participação ativa dos munícipes”;
- “São os principais intervenientes num Estado Democrático”;
- “Em democracia penso que dever ser assim”;
- “Para a promoção de uma cidadania mais ativa”;
- “Para poder colaborar no encontro de soluções”;
- “Para permitir uma maior participação dos munícipes no espaço onde residem e usufruem dos seus equipamentos, e potenciar uma ligação mais estreita entre eleitores e políticos eleitos”;
- “É uma forma de partilha de conhecimentos e/ou dificuldades”;



- “Para a criação de soluções que envolvam e responsabilizem a comunidade local”;
- “Aparte o partidarismo político, devia ser dada mais “voz” aos munícipes”;
- “Porque somente dessa forma é que são exercidos os direitos dos cidadãos de forma mais justa e transparente”;
- “Sentimento de partilha e de intervenção é muito importante”.

13. Costuma participar nos atos eleitorais e de de consulta pública (europeias, legislativas, autárquicas, referendos e petições)

78 respostas

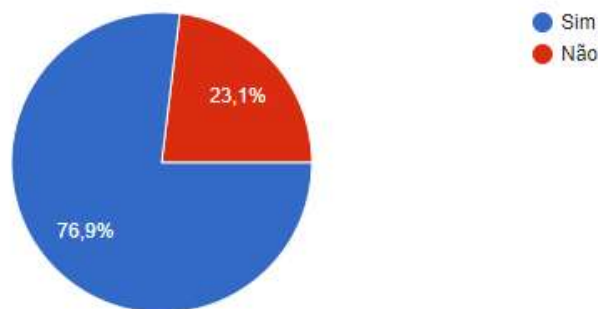


**Gráfico 30-Participação Política**

Relativamente às várias formas de participação em atos eleitorais e na utilização de instrumentos de democracia direta, 93,6% dos inquiridos exercem o seu direito de voto e de consulta pública, contra apenas 6,4%, que não o fazem.

14. Considera que os Orçamentos Participativos aumentam o poder reivindicativo da população junto da autarquia?

78 respostas



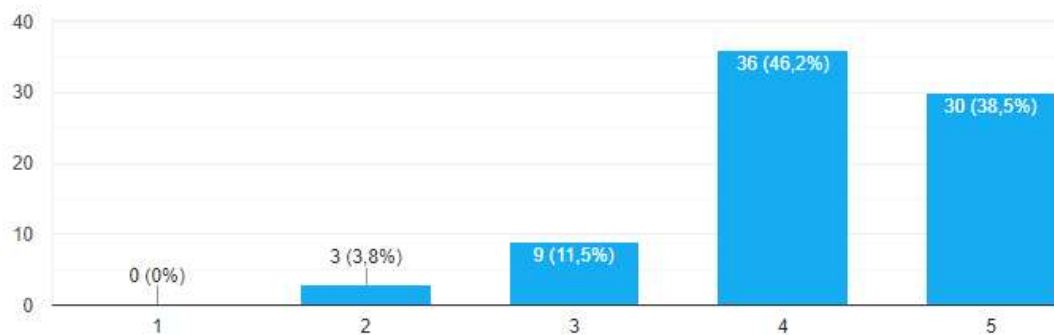
**Gráfico 31-Poder Reivindicativo do OP**

A questão número 14, pretende saber se os inquiridos consideram que os orçamentos participativos aumentam o poder reivindicativo da população junto da autarquia, ao que se apurou que, 76,9% concorda, e 23,1%, não, alegando que: “ Porque são apenas projetos que podem vir a ser ou não realizados”, “ Necessidades por vezes não reveladas pelos eleitos locais”, “ O nosso sistema está muito fechado pelas elites, não existe Democracia”, “Penso que esse não é o objetivo”. Quanto aos fundamentos que justificam o aumento do poder reivindicativo, a destacar: “ É uma iniciativa que dá voz à população”, “ É uma forma de ver resolvidas situações, problemas ou necessidades que de livre iniciativa, não seriam intervencionados pela autarquia”, “ Exercem pressão política e aumenta a fiscalização dos projetos públicos”, “ Propõe assuntos nunca antes debatidos”, “ São espaços públicos de participação e audição de interesses prioritários das populações residentes”, “Porque há a possibilidade de votar nas várias propostas”, “ Porque há uma negociação quase direta entre o cidadãos e o Estado”, “ Conseguem ser colocados temas e obras que de outra maneira, nunca chegaria ao grande público, nem seriam aprovadas”, “Porque a comunidade tem poder para votar e decidir sobre a concretização de iniciativas locais”.

15. O Orçamento Participativo permite a aproximação entre as pessoas, favorecendo o diálogo e a partilha de opiniões entre os cidadãos.



78 respostas



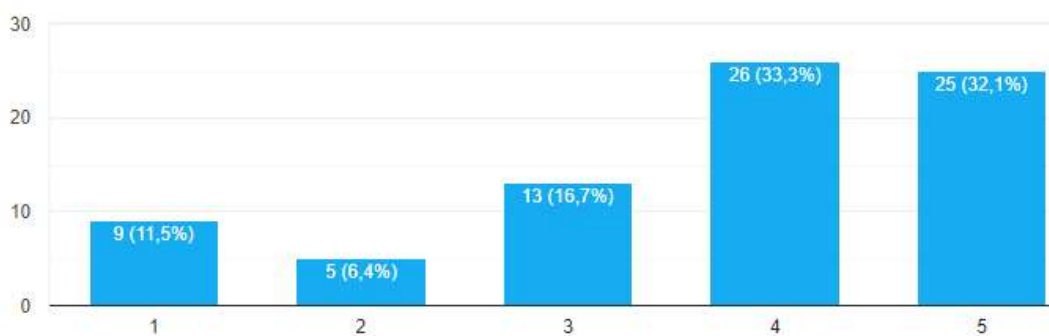
**Gráfico 32- O OP e a Aproximação dos Cidadãos**

Relativamente à questão 15, que pretende perceber se os inquiridos concordam com a premissa de que o Orçamento Participativo aproxima as pessoas, favorecendo o diálogo e a partilha de opiniões entre os cidadãos, concluímos que, 46,2% concordam e 38,5%, concordam totalmente. Logo, 84,7% dos inquiridos têm uma posição favorável.

16. Depois da votação efetuada e após divulgação do projeto vencedor, o Orçamento Participativo só deve ser executado se existirem condições para tal.



78 respostas



**Gráfico 33- Execução do OP**

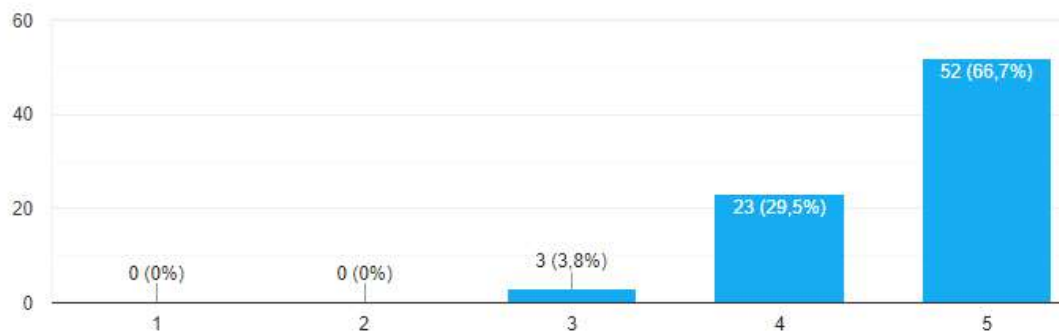
No que respeita à operacionalização das várias fases do orçamento participativo, deixámos à consideração dos inquiridos para se pronunciarem se após a votação realizada e após divulgação do projeto vencedor, a concretização da proposta vencedora deva estar dependente da existência de condições para tal. Ocorre que, 33,3% concordam e 32,1% concordam totalmente. Apenas 17,9% discordam.

Se analisarmos a Carta da Qualidade dos Orçamentos Participativos, um dos treze princípios é o da Execução e exige que os projetos vencedores sejam implementados, preservando a sua essência original.

17. A participação num processo de Orçamento Participativo deve garantir o Princípio da Igualdade entre todos os cidadãos, dando cumprimento ao artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa.



78 respostas

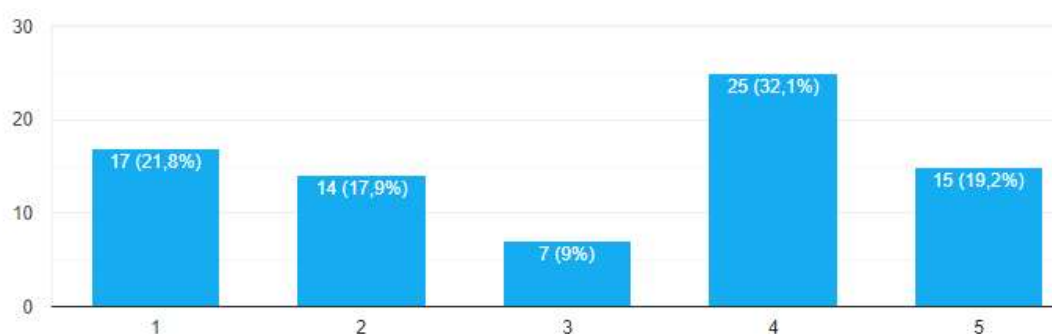


**Gráfico 34-Princípio da Igualdade no OP**

A premissa número 17, trabalha a questão da igualdade no acesso a esta iniciativa, pelo que pretende saber se os inquiridos consideram que a participação num processo de Orçamento Participativo deve garantir o Princípio da Igualdade entre todos os cidadãos, dando cumprimento ao artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa. Não existiram dúvidas e obtiveram-se 96,2% de respostas afirmativas: 29,5% dos munícipes referiram concordar, e 66,7% concordaram totalmente.

18. A continuidade de um Orçamento Participativo depende do partido político eleito para a autarquia e das prioridades políticas definidas.

78 respostas

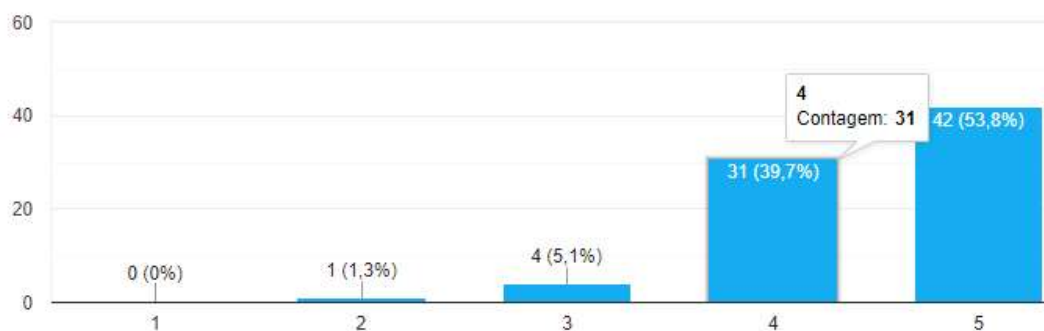


**Gráfico 35-Partidarização do OP**

No que respeita à dependência do Orçamento Participativo do partido político eleito para a autarquia local, 52,3% das respostas caminham neste sentido e assumem esta falta de autonomia da medida, contra 29,7% que discordam.

19. O Orçamento Participativo deve integrar-se numa estratégia que permita a promoção da participação dos cidadãos, criando novas formas de comunicação entre a população e a autarquia.

78 respostas

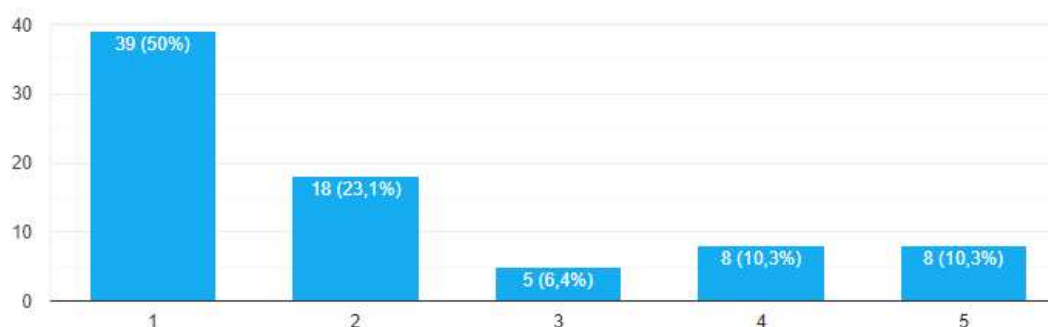


**Gráfico 36- Novas Formas de Comunicação entre Eleitos e Eleitores**

Não existem dúvidas que os cidadãos reclamam a necessidade da iniciativa do Orçamento Participativo promover a participação dos cidadãos e a criação de novos canais de comunicação e interação entre a população e a autarquia local. Esta posição é revelada em 93,5% das respostas obtidas.

20. A prestação de contas num Orçamento Participativo não é relevante.

78 respostas



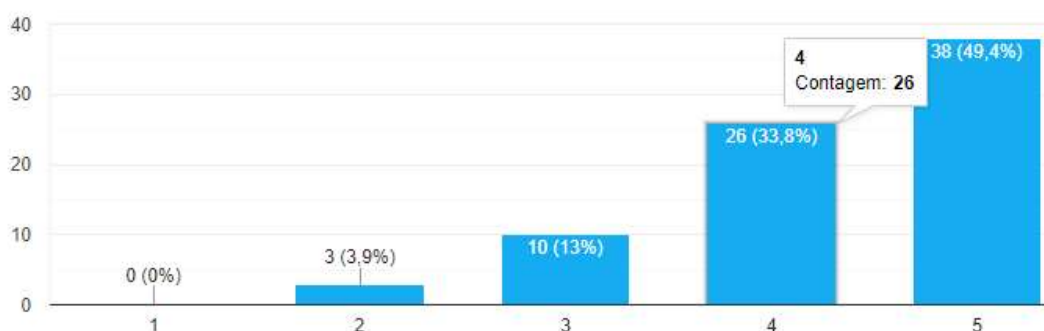
**Gráfico 37-Transparência**

Em resposta à questão n.º 20, relativa à transparência e clareza do Orçamento Participativo, 50% dos munícipes discordam totalmente que seja vedada aos cidadãos a prestação de contas e 23,1% discordam com o não cumprimento da obrigatoriedade das entidades responsáveis pela promoção do OP, apresentarem resultados e divulgarem qual a fatia orçamental disponibilizada, entre outros indicadores. Apenas 20,6% dos munícipes concordam com a realização de um OP num contexto de opacidade.

21. O Orçamento Participativo permite capacitar a comunidade para os seus direitos, investindo em ações e práticas de educação para a cidadania.



77 respostas

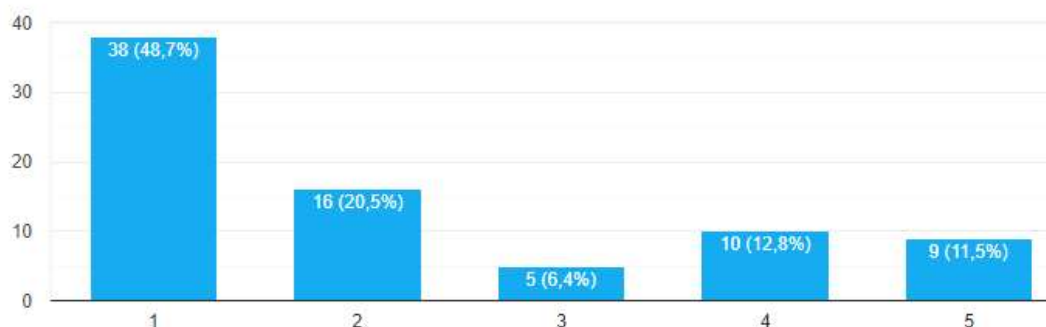


**Gráfico 38-Capacitação para a Cidadania**

Relativamente ao envolvimento cívico e à partilha de responsabilidades no território, 49,4% dos participantes concordam totalmente, e 33,8% concordam que o orçamento participativo se traduz num veículo de promoção da participação local.

22. Após divulgação dos projetos vencedores, não são necessários instrumentos de acompanhamento, monitorização e avaliação das várias fases do Orçamento Participativo.

78 respostas

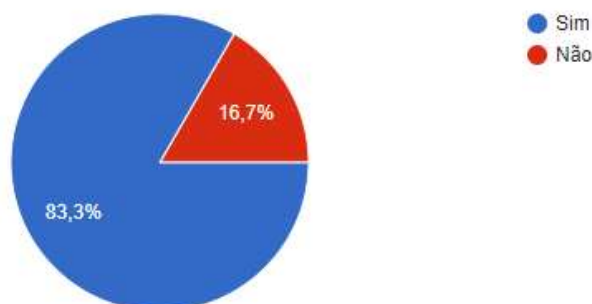


**Gráfico 39 - Monitorização e Avaliação do OP**

Esta questão n.º 22, pode cruzar-se com a questão n.º 20, sobre a prestação de contas. Também relativamente ao indicador do acompanhamento, monitorização e avaliação das várias fases do OP, os munícipes discordam que após a divulgação das iniciativas vencedoras, não existam mecanismos democráticos de verificação do que é realizado. Esta posição é partilhada por 69,20% dos inquiridos.

23. Na sua opinião, o orçamento Participativo, poderá tornar-se num recurso de combate aos fenómenos de pobreza e exclusão social do concelho?

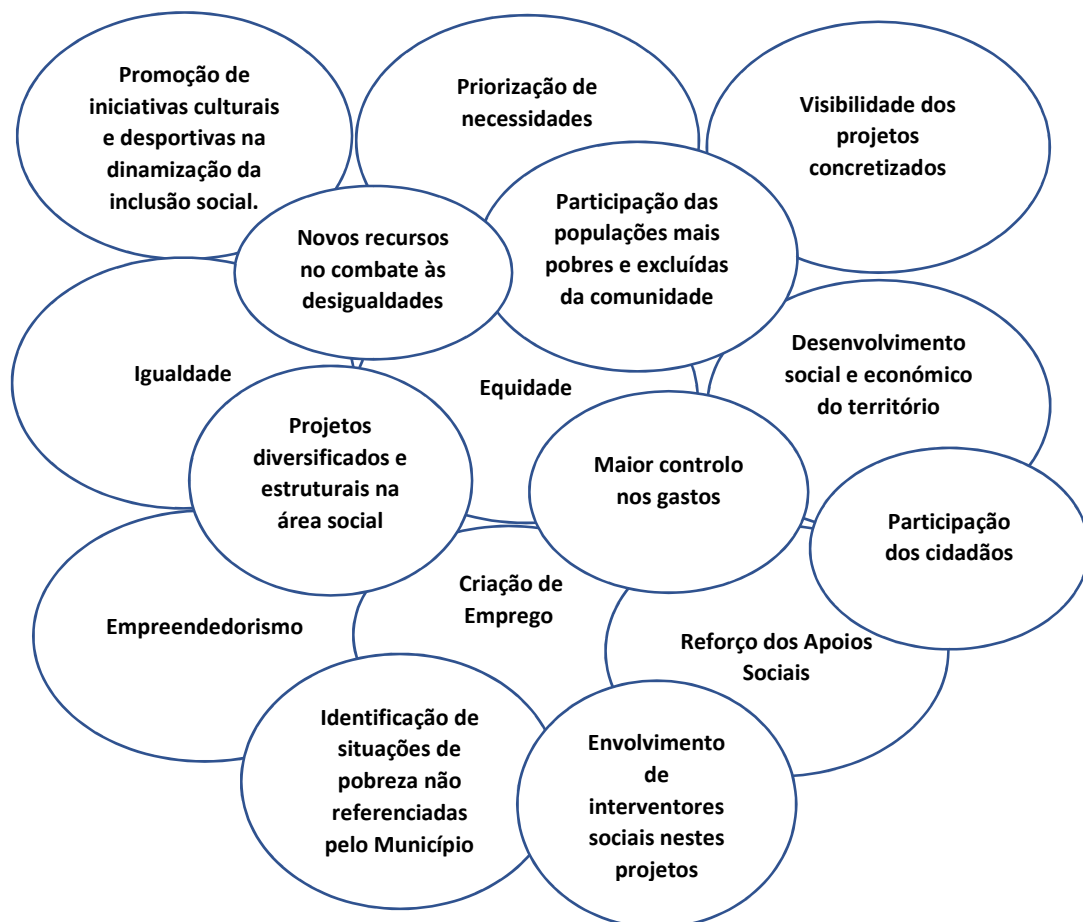
78 respostas



**Gráfico 40 - O OP como Recurso de Combate à Pobreza e Exclusão Social**

Quanto à questão da transformação do Orçamento Participativo num recurso de combate à pobreza e exclusão social, 83,3% acredita que é possível que tal ocorra, e 16,7% não acredita nesta possibilidade, justificando: *“Quem tem acesso à informação sobre os orçamentos participativos? Quem tem apoio na formulação das candidaturas? Não acredito que os grupos sociais mais vulneráveis consigam aceder a este mecanismo”, “Se fosse utilizado de forma correta, poderia ser uma forma de criar espaços e equipamentos nos locais onde houvesse mais necessidade. Não é o caso”, “Porque não são totalmente abrangentes ou dirigidos para essas necessidades”, “Porque normalmente os grupos minoritários não conseguem fazer aprovar as suas propostas”, “Os mais desfavorecidos não têm acesso a este tipo de instrumento”, “O combate à pobreza não depende de projetos de âmbito do orçamento participativo”.* Por outro lado, os fundamentos apresentados pela maioria das pessoas que referiu acreditar que os orçamentos participativos promovem a justiça social, estão presentes na figura 2.

Figura 2-O OP na luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social



Fonte: Elaboração Própria



24. Ao nível da intervenção social, qual é, ou poderá ser, o papel dos assistentes sociais num processo de orçamento participativo?

53 respostas

**Quadro 8-O Papel dos Assistentes Sociais num Processo de Orçamento Participativo**

Dimensões	Excertos Inquérito
<p><b>Mediação/Cooperação</b></p>	<p>“ Podem ser mediadores e também aqueles que têm melhor conhecimento das realidades sociais, uma vez que têm trabalho de campo efetuado”.</p> <p>“ Poderá ser um papel muito importante dado que podem facilitar e intermediar a relação entre munícipes e as várias vertentes do orçamento participativo (apresentar projetos, votar, ser beneficiário de projetos, etc”.</p> <p>“ O papel de mediador junto dos grupos sociais mais desfavorecidos”.</p> <p>“ Um assistente social pode ser muito importante na ligação entre o executivo e a população, especialmente a mais carenciada e menos informada”.</p> <p>“ Ligação entre o município e a população”</p> <p>“ Cooperação e articulação entre as partes envolvidas”</p> <p>“ tal como na Rede Social, o Assistente Social é um mediador, um agente de mudança das organizações e comunidades, que atua na optimização dos recursos dos cidadãos e dos territórios, facilitando o acesso aos direitos sociais fundamentais, no respeito pela autodeterminação da pessoa e aceitação das suas escolhas”.</p>
<p><b>Identificação de necessidades</b></p>	<p>“ Sinalização de necessidades”.</p> <p>“ O papel dos assistentes sociais no orçamento participativo será bastante importante, uma vez que, estes estão em contacto com a sociedade e poderão revelar as principais lacunas e dificuldades atuais (...)”.</p> <p>“Porque é o profissional que conhece melhor os fenómenos de pobreza e pode chamar a atenção sobre eles”.</p> <p>“ Voz ativa”.</p>

	<p>“ Na minha opinião, os assistentes sociais conhecem melhor as necessidades da comunidade (...)”.</p> <p>“ De ajuda na identificação das carências (...)”.</p> <p>“Podem detetar necessidades urgentes e tentar obter alguma resolução”.</p> <p>“ Identificar e avaliar as necessidades dos munícipes”.</p> <p>“ Conhecem as populações e as necessidades manifestadas pela mesma, devido à proximidade e trabalho de campo”.</p>
<b>Acessibilidade</b>	<p>“ Trabalhar a acessibilidade de grupos sociais mais vulneráveis”.</p>
<b>Apoio/aconselhamento técnico no Orçamento Participativo</b>	<p>“ Ao nível da autarquia no envolvimento ativo na concretização de projetos vencedores”.</p> <p>“ Avaliação dos projetos”.</p> <p>“ Terão, por certo, um papel fundamental na análise das candidaturas, monitorização e acompanhamento na sua implementação “.</p> <p>“ Análise e diagnóstico das propostas”.</p> <p>“ Coadjuvar o júri na apreciação e decisão dos projetos apresentados na área social”.</p> <p>“ Integrar uma equipa multidisciplinar que possa orientar, definir, monitorizar e executar um orçamento”.</p>
<b>Execução</b>	<p>“ Garantia que depois de ser aprovado o orçamento participativo que seja feito e cumprido”.</p> <p>“ Sinalizar, acompanhar, encontrar soluções, medir resultados”.</p>
<b>Capacitação</b>	<p>“ Fomentar a participação em projetos e votação dos seus utentes”.</p> <p>“ Motivacional”.</p> <p>“Relevância no processo e acompanhamento dos cidadãos na inclusão da comunidade”.</p> <p>“Ajudar os desfavorecidos a organizarem propostas e a mobilizarem-se na votação das mesmas”.</p> <p>“ Deverá atuar na vertente sociopedagógica formativa, promovendo a capacitação da população para uma ação política ativa e na educação para a cidadania – direitos e deveres sociais”;</p> <p>“Tal como na Rede Social, o Assistente Social é um mediador, um agente de mudança nas organizações e comunidades, que atua na otimização dos recursos dos cidadãos e dos territórios, facilitando o acesso aos</p>

	direitos sociais fundamentais, no respeito pela autodeterminação da pessoa e aceitação das suas escolhas. Deverá atuar na vertente sociopedagógica formativa, promovendo a capacitação da população para uma ação política ativa e na educação para a cidadania-direitos e deveres sociais”.
--	--

**Fonte:** Elaboração Própria

## Conclusão

Os orçamentos participativos no Concelho de Bragança são uma medida importante, mas em potencial, uma vez que analisando os valores residuais referente às dinâmicas participativas, constata-se que é uma medida não explorada na sua plenitude. O modelo adotado foi, desde a primeira edição, o modelo deliberativo. O conhecimento dos orçamentos participativos foi efetuado através dos canais comuns de comunicação, como redes sociais, página oficial do município, apresentações públicas, material impresso de divulgação que foi distribuído à população, contudo, existem ainda obstáculos no acesso ao mesmo. Estes impedimentos estão relacionados com a não acessibilidade de determinados grupos, principalmente a população mais envelhecida, sem capacidade para aquisição de equipamento informático ou numa situação de exclusão tecnológica devido à ausência de competências no domínio da área digital. Por outro lado, desconhece-se a participação de determinados grupos minoritários ou pessoas com deficiência.

A análise feita a seis propostas vencedoras da iniciativa OP, permitiu aferir que estas surgem associadas de alguma forma ao órgão municipal - Câmara, seja através de relações de trabalho, colaboração em projetos, financiamentos, ou órgãos das freguesias. Regista-se a ausência de participantes diretamente ligados a movimentos de associativismo civil, como associações de moradores, movimentos comunitários, organizações não governamentais, entre outros.

Quanto à apresentação de projetos da área social, até ao momento, nenhum projeto social foi elaborado e votado, prevalecendo os projetos ligados ao Desporto e Juventude, Requalificação de Espaços Públicos (jardins, parques, praças), Educação e Cultura. No que respeita à localização dos projetos, a maioria situou-se nas freguesias urbanas.

Quanto à análise do nível de participação, segundo a avaliação efetuada pelo grupo de seis munícipes que apresentaram propostas ganhadoras do Orçamento Participativo, e especificamente em relação ao processo de votação das suas propostas, a participação foi considerada excelente, todavia o número de votos em proporção à população em geral é pouco expressivo, inferior a 0,5% da população residente.

Em relação à participação, a perspetiva do elemento do executivo municipal responsável pela promoção do Orçamento Participativo em Bragança, revela que a população Brigantina está cada vez mais participativa e exigente, responsabilizando cada vez mais os órgãos municipais.

Contudo, e numa tentativa de avaliar especificamente o nível de participação dos assistentes sociais residentes e trabalhadores no concelho de Bragança, apurou-se que uma maioria expressiva (87%) nunca participou em qualquer etapa do ciclo de implementação de um processo de OP.

Quanto ao grupo de inquiridos residentes no concelho, 45% demonstrou ter participado num processo de OP, votando um projeto.

A grande maioria participa em atos eleitorais e de utilização de instrumentos de democracia direta, através do seu direito de voto e de consulta pública, assumindo valores acima dos 90%, ou seja, a comunidade exerce a sua função de cidadania a nível nacional, através de instrumentos devidamente instituídos, mas não participa em atos de âmbito local.

No que respeita ao nível de conhecimento da medida orçamento participativo, apesar do orçamento participativo ser uma realidade recente no concelho, com cinco anos de existência, a maioria do grupo de inquiridos residentes (92%) conhece esta medida e a totalidade dos assistentes sociais que participaram no estudo, também.

Relativamente à possibilidade do orçamento participativo constituir-se como uma ferramenta de combate aos fenómenos de pobreza e exclusão social, tanto o grupo de inquiridos residente (83%), como o grupo de inquiridos profissional (93%) acreditam de forma expressiva que esta metodologia de participação poderá transformar a realidade social e originar mudanças sociais.

Na perspetiva do representante do executivo municipal, responsável pela promoção do OP no concelho, o Orçamento Participativo poderá ser um instrumento adicional de luta contra a pobreza e que, não obstante o facto, de até à data nunca ter sido apresentado qualquer projeto na área social, poderá permitir que os cidadãos de forma espontânea transmitam necessidades.

Por outro lado, numa visão mais técnica e operativa, o sociólogo responsável pela dinamização do Programa Rede Social, considera que se existirem agentes e atores locais facilitadores no acesso a este tipo de instrumentos, o orçamento participativo poderá constituir-se como mais um recurso, a par de outros, no combate à pobreza. Isto se forem priorizados os projetos que permitam alterar o percurso de pobreza ou de exclusão das pessoas, quebrando ciclos de pobreza - a tradicional e as novas formas de pobreza. Tal será possível com uma efetivação deste mecanismo.

Quanto à forma como os assistentes sociais avaliam esta iniciativa, designadamente a representação social que fazem quanto às suas potencialidades no combate à pobreza, a maioria dos profissionais encara na teoria os orçamentos participativos como um forte recurso, pela sua dimensão de mediação junto da população; pela forma como permite estabelecer ligações entre a comunidade e o poder local; através da participação dos munícipes como meio de reconhecimento dos seus direitos de cidadania, na satisfação das suas necessidades, gerando mudanças sociais; pela apresentação de projetos inovadores no combate à pobreza e exclusão social; mediante a conceptualização de medidas e de políticas; pela informação sobre as condições socioeconómicas da população local, permitindo uma intervenção mais precisa; pela assessoria técnica, apoiando projetos na área da pobreza, e finalmente, porque o orçamento participativo é projetado como um instrumento de promoção da Justiça Social, dado destinar-se a combater a pobreza e ajudar na democratização. Neste campo levantam-se algumas dúvidas que não são exploradas neste estudo, contudo devem ser alvo de reflexão. Efetivamente os assistentes sociais têm uma representação simbólica positiva relativamente ao orçamento participativo enquanto elemento modificador da realidade social, contudo, não se apropriam dele, seja a um nível pessoal ou profissional. Este estudo não tem amplitude que permita explorar este não acolhimento prático, mas poderemos sempre indagar sobre alguns aspetos: 1) as instituições carecem de flexibilização e de abertura a respostas que não estão tipificadas e este paradigma de atuação segundo a tipicidade de recursos e de procedimentos poderá contribuir para a não utilização da iniciativa OP como um recurso na intervenção social; 2) os Assistentes Sociais podem considerar que já são disponibilizadas um conjunto de respostas sociais

municipais, que permitem apoiar as pessoas e famílias em situação de carência e vulnerabilidade social.

O mesmo acontece com o grupo de inquiridos residentes: reconhecem que o OP consiste numa prática democrática, através da participação dos cidadãos, do desenvolvimento de práticas de cidadania, do empoderamento pessoal e da capacitação de territórios, mas a sua participação é pouco expressiva. Logo, mais uma vez temos uma idealização teórica do potencial e da relevância de um orçamento participativo, mas que não se transforma numa ação pragmática. Fica apenas circunscrita a uma dimensão intelectualizada e ficcionada.

Quanto à participação dos assistentes sociais nos orçamentos participativos, a totalidade do grupo de inquiridos profissional, concorda que deve ser fomentada a participação dos cidadãos, podendo contribuir para a divulgação de informação e a dinamização de estratégias, capacitando as pessoas mais vulneráveis e criando condições para que participem na tomada de decisões importantes. Os assistentes sociais são encarados como agentes de mudança para a melhoria das condições de vida dos cidadãos, exercendo uma função emancipatória junto da comunidade local. Esta visão é corroborada pela “visão política municipal”, dado considerar-se que os assistentes sociais deverão ter um papel muito ativo e importante na dinamização dos orçamentos participativos. Como trabalham com pessoas que apresentam debilidades e carências financeiras, poderão sensibilizá-las a apresentarem propostas para a melhoria da qualidade de vida. Segundo o técnico da Rede Social, os assistentes sociais têm um papel decisivo, dado integrarem-se em equipas multidisciplinares, trabalharem em proximidade com públicos mais desfavorecidos, podendo efetuar a mediação entre esta população mais vulnerável e a sua participação nos orçamentos participativos; constituindo-se como um elemento facilitador no acesso à votação, à construção de projetos e na participação das várias fases de concretização de um OP.

Ainda em relação à participação dos assistentes sociais num OP, o grupo de inquiridos residente considera que estes profissionais devido à proximidade e ao trabalho de campo, são importantes na identificação de necessidades na comunidade, dado ser o profissional que melhor conhece os fenómenos de pobreza. Por outro lado, estes técnicos exercem uma atividade de mediação junto dos grupos sociais mais

desfavorecidos, desenvolvendo um trabalho de cooperação e de articulação entre os vários intervenientes envolvidos neste processo, estabelecendo uma ligação entre o município e a população. De referir ainda a acessibilidade que é trabalhada junto de grupos mais fragilizados, o apoio e o aconselhamento técnico que poderá realizar na análise, monitorização e acompanhamento na implementação de projetos ao abrigo do orçamento participativo, num trabalho de coadjuvação do júri na apreciação e decisão de projetos apresentados na área social, tal como, na integração em equipas multidisciplinares de modo a “sinalizar, acompanhar, encontrar soluções, medir resultados”. Assim, e em conformidade com as respostas obtidas, a sua intervenção deve pautar-se pela capacitação da população, fomentando a participação e motivando franjas da população mais carenciada, apoiando na organização de propostas e na sua mobilização para votação das mesmas.

#### **- Considerações futuras**

Emerge desta reflexão, algumas propostas que acredito que poderão contribuir para tornar os orçamentos participativos mais acessíveis e criar condições/mecanismos para a aproximação do Serviço Social nestes processos de participação local:

1. Trabalhar de forma concertada e triangular informação e recursos com outros projetos que na sua génese apresentem princípios comuns no combate à Pobreza e Exclusão Social;
2. Formar técnicos e criar gabinetes técnicos de apoio ao cidadão, permitindo à comunidade perceber de que modo poderão criar um projeto cumprindo determinadas regras, como por exemplo, o cumprimento da dotação orçamental determinada. Estes gabinetes deverão estar descentralizados e disseminados em zonas urbanas (por exemplo, em bairros sociais) e zonas rurais;
3. Fomentar acessibilidades para minorar as desigualdades na participação de um processo de orçamento participativos, designadamente junto de grupos específicos como os idosos ou munícipes com baixa literacia, com dificuldades na utilização das novas tecnologias de informação e comunicação ou com competências digitais, mas sem recursos para a aquisição de equipamentos. Estas pessoas devem ter voz na criação e na votação de propostas;



4. Criar sistemas alternativos que permitam a votação e a participação das pessoas com deficiência;
5. Integrar assistentes sociais em equipas técnicas multidisciplinares, de avaliação de propostas de OP;
6. Identificar e designar Interlocutores do Orçamento Participativo, que devem ser pessoas com uma ligação forte à comunidade (referência) e deve ser fomentada a criação de assembleias de cidadãos (modelo de Porto Alegre), que materializem espaços públicos de consulta pública, de debate, de diálogo e de referenciação de necessidades;
7. Interligar os projetos do OP com os eixos de intervenção do Programa Rede Social, que desenvolve instrumentos de diagnóstico, monitorização e planos de desenvolvimento territorial. Bem como, criar condições para que os projetos dos orçamentos participativos de cariz social, possam ser trabalhados no âmbito da Rede Social, antes de entrarem no respetivo ciclo do orçamento participativo.
8. Adotar uma atitude vigilante e crítica no combate à instrumentalização e desvio desta política da sua verdadeira essência;
9. Criar canais/ mecanismos para chegar aos públicos mais desfavorecidos e em zona rural (dispersão territorial - serviço itinerante OP);
10. Criar um sistema de quotas que imponha *numerus clausus* referente à apresentação de projetos na área social, procurando contrariar a tendência nacional e local;
11. Flexibilizar as instituições, criando condições para que se promovam espaços de debate, de análise, de participação em fóruns, elevando a consulta pública a um nível mais formal/organizacional.

## Bibliografia

Abreu, João (2019). *Inteligência Territorial – Governança, Sustentabilidade e Transparência*. Lisboa: Idioteque.

Aurélio, Diogo Pires (2014). *O Mais Natural dos Regimes-Espinosa e a Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e Debates.

Allegretti, G., Dias, N., & Antunes, S. (2016). Transformar o Território Promovendo a Cidadania: Metodologia em Evolução nos Orçamentos Participativos de Lisboa e Cascais. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 14, 143-175. Retirado de <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/35421>, consultado a 30 de setembro de 2020.

Allegretti, G., Dias, N. (2009). Orçamentos Participativos em Portugal. Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? *Cidades - Comunidades e Territórios*, 18, 59-78. Retirado de <https://revistas.rcaap.pt/cct/issue/view/595>, consultado a 30 de dezembro de 2020.

Bobbio, Norberto (2001). *Qual Socialismo Discussão de uma alternativa*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Bueno, B. (2004). Decifrando mapas: sobre o conceito de “Território” e suas vinculações com a cartografia, *Anais do Museu Paulista*. São Paulo. N.º Sér. V.12.p. 193-234. Jan./dez. 2004.

Bragança + Participativa. (2016). *Relatório de Avaliação do OP*.

*Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos em Portugal* (2017). Portugal Participa.

Carvalho, Maria Irene (2016). *Ética Aplicada ao Serviço Social: Dilemas e Práticas Profissionais*. Lisboa: Pactor-Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Castells, Manuel (2007). *O Poder da Identidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cruz, Manuel Braga (2017). *O sistema político português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Constituição da República Portuguesa. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/>

Costa, C. (2014). Mecanismos de Participação Cívica: Orçamento Participativo. Minho: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

Dameri, R.P.; Cocchia, A. (2013). Smart City and Digital City: Twenty Years of Terminology Evolution-X Conference of the Italian Chapter of AIS, ITAIS.

Dias, Nelson (Org). (2013). Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo. São Brás de Alportel: Associação In Loco. ISBN: 978-972-8262-08-2

Dias, Nelson.;Martins, Vânia. (2016).Orçamentos Participativos - Guia de Disseminação. São Brás de Alportel: Associação In Loco. ISBN: 978-972-8262-15-0

Duarte, A. (2009). Cidadania e Cultura Política – Estudo do Orçamento Participativo em Portugal (2000-2008). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Feijó, Graça, Rui. (2017). Democracia: Linhagens & Configurações de um Conceito Impuro. Porto: Edições Afrontamento.

Fernandes, Teixeira, António. (1988). Os Fenómenos Políticos. Sociologia do Poder. Porto: Edições Afrontamento.

Fortin, M. F., Grenier, R., e Nadeau, M. (2003). O processo de investigação, da concepção à realização. Loures: Lusociência.

Fernandes, Teixeira, António. (2016). Olhares contrastantes sobre Democracia, Edições Afrontamento. Porto: Coleção Colóquio Social.

Fernandes, Sara (2007). Smart Cities\_Inclusão, Sustentabilidade, Resiliência. Lisboa: Edição Glaciar.

Galvão, Pedro (2015). Ética com Razões. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Guerra, Isabel Carvalho (2006). Participação e Acção Coletiva – Interesses, conflitos e consensos. Estoril: Príncípa Editora.

Guerra, Isabel Carvalho (2006). Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: Sentidos e formas de uso. Cascais: Príncípa Editora.

Innerarity, Daniel (2006). O Novo Espaço Público. Lisboa: Editorial Teorema.

Índice de Transparência Municipal e Integridade. (2013). Associação Cívica.

LUIS FELICIO CARVALHO, José; CONSTANT VERGARA, Sylvia. A fenomenologia e a pesquisa dos espaços de serviços. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 42, n. 3, p. 1-14, Sept. 2002 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902002000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902002000300008&lng=en&nrm=iso)>. access

on 06 Aug. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902002000300008>.

Mauss (2005), *Revue du Mouvement Anti-utilitariste dans les Sciences Sociales*, n.º 26, *Alter-Democratie, Alter-Economie, Chantiers de l'esperance*, Paris, *Revue du Mauss*.

Neves, M., e Félix, A. (2017). *Ética Aplicada: Proteção Social*. Lisboa: Edições 70.

Neves, José Luís. (1996). *Pesquisa Qualitativa-Caraterísticas, Usos e Possibilidades*. Caderno de Pesquisas em Administração, V.1, N.º 3, 2.º Sem.

Observatório Nacional \_Luta Contra a Pobreza: Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Relatório 2020. Porto: EAPN, Outubro.

Oliveira, Luís Adriano (2013). *Ética em Investigação Científica: Guia de boas práticas com estudos de caso*. Lisboa: lidel-Edições Técnicas.

Plano de Desenvolvimento Social 2018-2020, Programa Rede Social de Bragança.

Pereira, P.; Dias, R.; Almeida, M. (2016). *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*. Coimbra: Almedina.

Quivy, R., e Campenhoudt, L. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Santos, Boaventura de Sousa. (2002). *Democracia e Participação*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (2003). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

Silva, Maria Goreti Vieira (2017). *Implementação do Orçamento Participativo nos Municípios Portugueses*. Minho: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Alegretti, G. (2012). Aprendendo com o Sul: Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação social. In *Diálogo Global*, n.º 25, Boon.

Teixeira E. (2011). A Análise de Dados na pesquisa Científica: importância e desafios em estudos organizacionais. *Desenvolvimento Em Questão*, 1(2), 177-201. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2003.2.177-201>

Vieira, Isabel de Freitas. (2017). *A Participação: Um paradigma para a intervenção social*. Lisboa: Universidade Católica Editora. ISBN 9789725405642.

Vilelas, José Manuel da Silva (2017). *Investigação: O Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.

## **ANEXOS**

## **ANEXO 1**

### **Orçamentos Participativos em Portugal 2002-2014**

Vídeo: Youtube

Nelson Dias – Associação In Loco

Processos Participativos=Bem Estar Coletivo

Conferências/Auditório da União de Freguesias de Vila do Bispo e Silveiras/Montemor-o-Novo

Dia: 26/04/2015

Duração: 25:38

*O que eu hoje trago para partilhar convosco é uma reflexão sobre estes, sensivelmente, doze anos de orçamentos participativos em Portugal.*

*A primeira experiência data, precisamente como podem ver no diapositivo, data de 2002. Nós tivemos eleições municipais em 2001, e, portanto, no primeiro ano de mandato desse executivo na Câmara Municipal de Palmela, na altura, arrancou a primeira experiência de Orçamento Participativo em Portugal. Desde esta altura até 2014, os dados que temos vindo a trabalhar, mostram-nos uma evolução crescente do número de experiências, até ao facto de no ano passado termos registado sessenta e cinco orçamentos participativos a funcionar em Portugal. É verdade que estas experiências também têm tido uma elevada taxa, entre aspas, de mortalidade, pelo que podem ver na base, na parte inferior das barras, o número de experiências que vai sendo interrompidas (3 em 2017; 9 em 2009; 2 em 2010; 3 em 2011; 14 em 2012; 7 em 2013; e 3 em 2014), algumas delas estão a ser retomadas depois das eleições de 2013, também.*

*Normalmente, os indicadores mostram-nos que, em anos eleitorais, como é o caso de 2013, e mesmo em 2009, e 2005, há uma quebra do número de experiências; o que se pode entender da seguinte forma: são processos que ainda estão numa fase muito embrionária em alguns municípios. Os executivos em funções e em plena campanha eleitoral poderão preferir não desenvolver este processo para não confundir com o processo de campanha eleitoral. Não é sempre assim, mas o que é um facto, é que em anos eleitorais há uma certa suspensão um pouco maior do que aquilo que é normal.*

*Os dados são também interessantes quando nós os dividimos por tipologias, e eu diria que nós temos essencialmente duas grandes tipologias de Orçamentos Participativos em Portugal, ou pelo menos destas duas, umas delas não o é, mas temos de a contemplar. Essencialmente as experiências tem se dividido entre o tipo consultivo e deliberativo. Consultivo significa que os*

*cidadãos são convidados a participar para apresentar as suas opiniões, mas não decidem investimentos públicos, não decidem parte do orçamento, enquanto que nos deliberativos, os cidadãos decidem dinheiro público e decidem onde gastar em projetos concretos. Naturalmente, a minha opinião é de que os processos consultivos não são verdadeiros orçamentos participativos, são processos de consulta pública.*

*O que estes doze anos nos mostram, apesar de ter sido um percurso bastante sinuoso, ele tem sido também muito clarificador: é que as experiências consultivas têm vindo a reduzir-se drasticamente, felizmente, e diria por: em primeira instância por recusa dos cidadãos em participar nesses processos, ou seja, há uma rejeição da população portuguesa nos municípios onde estes processos têm sido promovidos, em participar nas dinâmicas consultivas e porquê? Porque essas não acrescentam confiança à Democracia. As pessoas são convidadas, apresentam propostas e depois naturalmente os executivos com essa informação que recolheram, as propostas dos cidadãos, farão o que bem entenderem, dentro daquilo que são as suas prioridades e a disponibilidade orçamental que têm. O que é facto é que é preciso entender que a participação não é uma variável independente. Ela depende do resultado que produz, e se as pessoas não confiarem, não dominarem o resultado do processo de participação, não lhe atribuem a devida confiança. E, portanto, os processos consultivos são isso mesmo. As pessoas podem a apresentar propostas, mas não votam, não decidem investimentos, não controlam o resultado final. Ele fica sob a alçada da decisão política, e sob a qual se podem sempre colocar suspeitas: - porque é que privilegiou este projeto e não aquele? – Porque é que nunca disse porque é que não fez aquele projeto?...*

*A realidade hoje, felizmente, é esta: nós temos uma maioria de processos deliberativos sinalizados em Portugal: 67 deliberativos, 51 consultivos e apenas 1 deliberativo condicionado. Na medida em que é condicionado é uma pré definição de projetos do executivo municipal que decide quais os projetos que coloca em votação pública, e portanto, trata-se de um tipo de experiência em que a autarquia em causa tem um conjunto de projetos em carteira, não tem verba para os executar a todos e coloca-os em votação pública para ser selecionado um número restrito desses investimentos. Felizmente, esta experiência também não tem tido sucesso, o que demonstra de facto que a aposta dos cidadãos portugueses é no processo puramente deliberativos, no âmbito do qual, podem propor e decidir através de votação pública os investimentos que devem ser executados.*



*E podem ver que temos experiências de âmbito municipal, de âmbito de freguesia, e também aquilo que chamamos os orçamentos participativos Actoriais ou grupais, centrados sobretudo nas crianças e nos jovens-experiências específicas com esse público.*

*Outro indicador interessante no caso português é que, proporcionalmente, os orçamentos participativos aumentam assim que falamos de municípios de maior dimensão populacional, ou seja, nós temos mais de 50% dos municípios portugueses, sensivelmente, 51% dos municípios portugueses, o que dá cento e cinquenta e cinco, têm menos de 15 mil habitantes. Nós falamos essencialmente de pequenos municípios. E destes cento e cinquenta e cinco com menos de 15 mil habitantes, apenas vinte e três, experimentaram até ao momento, o orçamento participativo, o que dá uma percentagem de 14%. Esta percentagem aumenta, à medida que aumenta a densidade populacional, ou seja, é sobretudo nos municípios de maior dimensão que começam a vingar mais os processos de orçamentos participativo. Podemos interpretar aquilo que tem sido o posicionamento de alguns autarcas: - “em municípios de menor dimensão, a proximidade é supostamente maior entre os eleitos e os eleitores, o que não justifica a existência dos orçamentos participativos porque há de facto essa proximidade. E, portanto, há um conhecimento mais real e mais próximo daquilo que são as necessidades das pessoas, o que não justifica a sua participação”. Isto é a interpretação de alguns autarcas, não generalizando evidentemente. Mas é um facto, à medida que aumenta a densidade populacional, aumentam o número de experiências em Portugal também, ou seja, supostamente é nos municípios onde o afastamento entre eleitos e os munícipes é maior, que se sente maior necessidade de fazer este tipo de processo. Também é nos municípios de maior dimensão que os processos deliberativos têm vindo a afirmar-se. Nos municípios de menor dimensão, com menos de 15 mil habitantes, há uma maioria de experiências consultivas (consultivos: 16; deliberativos: 7), e isto vai diminuindo à medida que aumenta a população.*

*A distribuição das experiências por partido político, mostra-nos na atualidade, uma maioria de OP's promovidos no âmbito das autarquias geridas pelo Partido Socialista (68), seguidas do Partido Social Democrata (30), da CDU (10), e depois em situações de coligação, seja PSD (7), seja PS (1), mas também autarquias geridas por movimentos independentes (1). O que eu queria dizer sobre isto é que de facto há um número muito expressivo no campo socialista, das experiências identificadas, mas isto não significa que existam diferenças metodológicas em função do partido que governa as autarquias. Não é pelo facto de uma autarquia ser gerida pelo PS, PSD ou por qualquer outra força partidária, que nós identificamos diferenças metodológicas. E isto também é muito importante no caso português, porque o OP não é reivindicado por qualquer força, não é uma bandeira política de algum partido em particular, o que é muito bom.*

*Quando nós comparamos com a vizinha Espanha ou mesmo com o Brasil, onde o OP em Espanha foi muito reivindicado pela Esquerda Unida e em 2001, quando a Esquerda Unida perdeu quase todas as suas autarquias, o OP caiu também. No Brasil, sobretudo promovido pelo Partido dos Trabalhadores - pelo PT, parece que outras forças partidárias não promovem o processo; quando há mudanças democráticas nos executivos, as experiências tendem a cair. Felizmente no caso português, isso não acontece. Existiu no início uma certa tendência de colar o orçamento participativo a uma força política. Felizmente isso não vingou, e hoje, eu diria que mais do que uma questão partidária é uma necessidade da governação. Face à crise da Democracia, à crise da governação das instituições, a crise de confiança que existe entre quem governa e quem é governado, a participação é uma necessidade, e desse ponto de vista, todas as forças políticas, bem ou mal, estão envolvidas nesta matéria.*

*Quando olhamos para a distribuição dos orçamentos participativos pelo país, por distritos, saltamos logo à cabeça o facto do distrito de Évora não ter registado nenhuma experiência em Portugal. É único distrito do país onde nós até ao momento não identificamos nenhuma experiência de orçamento participativo nestes doze anos. Não significa que não possa existir, mas nós não o identificámos e temos feito este trabalho diariamente de monitorização. Admitimos que alguns municípios possam fazer sem ter divulgado devidamente esse processo e, portanto, não é fácil muitas vezes sinalizar, mas creio que não estaremos longe da verdade, dizendo que nenhuma experiência foi desenvolvida até ao momento.*

*Nos distritos onde estes processos começaram com maior incidência, sobretudo no início, como é o caso de Beja e Setúbal, aquilo que nós vemos, é que os processos começaram maioritariamente numa lógica consultiva e isto estava muito ligado à Coligação Democrática Unitária, que era a força política que mais promovia estas experiências e, aquilo que nós vamos vendo é que depois com a evolução destes processos ao longo do tempo, e os distritos que entretanto foram aderindo a estas dinâmicas, praticamente a maioria começa a ser sobretudo processos deliberativos: Porto, Lisboa, Viana do Castelo, Viseu (apesar de ter duas experiências, nunca registou qualquer uma, consultiva), Aveiro (com sete experiências todas elas deliberativas), Coimbra. O OP teve uma abordagem muito sulista no início: Beja e Setúbal, estes dois distritos; felizmente tem se vindo a alargar e a diversificar também as suas metodologias. O que está em causa, o que é que está a ser decidido em termos de dinheiro nestes municípios e nestas juntas de freguesias? Lisboa tem na atualidade, anualmente em discussão e decisão por parte dos cidadãos, 2.5 milhões de euros de investimento. No início, nos primeiros anos, teve 5 milhões de euros e depois com a situação de crise financeira que afetou o país e de diminuição da capacidade de investimento das autarquias, houve aqui uma redução. Cascais tem*

anualmente um mínimo de 1.5 milhões de euros, e depois Vila Franca de Xira, Oeiras e Guimarães com 1 milhão de euros. Guimarães vai descer este ano para 500 mil euros (2015). Municípios como Odemira, Mira, Mealhada, Loulé, Braga e Amadora com 500 mil euros de orçamento participativo por ano; Ponta Delgada, Lagoa, Funchal e Alenquer com 300 mil euros, e Alenquer vai aumentar para 500 mil euros este ano (2015). E depois um conjunto grande de outras autarquias como, Viana do Castelo, Chaves, Leiria com cerca de 250 mil euros; Gondomar com 200 mil e depois entre 150 mil até 100 mil euros, aqui um número bastante significativo: Tomar Alcoutim, Marinha Grande, Estarreja, Ovar, S. João da Madeira, Fundão, Santo Tirso. E também, experiências como Viseu, apesar de ser capital de distrito teve um orçamento participativo de apenas 75 mil euros, Vila Nova de Cerveira com 90 mil, até às experiências mais pequeninas como a Junta de Freguesia da Junqueira, na área metropolitana do Porto, apenas com 2,500 euros para um OP com crianças. Na globalidade ao longo destes doze anos, nós...feitas as contas, digamos que os cidadãos portugueses decidiram até ao momento, sensivelmente, 54.1 milhões de euros de investimento público autárquico nestes doze anos. Em 2014 (ano passado), o dinheiro que estava a ser decidido era um pouco superior aos 14 milhões de euros (14.194,825 milhões) nas sessenta e cinco autarquias que identificamos a funcionar no ano passado. O que dá sensivelmente  $\frac{1}{4}$  do dinheiro decidido em todos estes doze anos. O que significa que há um aumento do número de autarquias, há um aumento do dinheiro que está em jogo.

Relativamente aos votos, e aqui eu queria que esta interpretação fosse muito cautelosa, porque eu falo aqui do número de votos no final, da fase final do OP em que a população é convidada a votar. As metodologias de votação são muito diferentes; há experiências em que as pessoas podem votar presencialmente com um voto, há experiências que as pessoas podem votar pela internet mediante um registo, com o número de contribuinte ou com o e-mail. Há experiências em que as pessoas podem votar várias vezes, através de vários canais como é o caso de Lisboa; pode votar pela carrinha do orçamento participativo, pela internet, por SMS, e portanto, as metodologias têm vindo a diversificar-se. E o que eu queria chamar a atenção, é que isto que aqui está, são número de votos e não são pessoas. Portanto, estas percentagens têm de ser interpretadas dessa forma. O que é interessante, eu diria que essa é a principal conclusão que daqui podemos retirar, é que tendencialmente nas experiências deliberativas, aquelas que estão mais consolidadas, há uma tendência de crescimento. Podem ver aqui o caso de Lisboa que começou com 0,2% de número de votos, não votantes, mas o número de votos aumentou de ano para ano até chegar aos 6,6% da população de Lisboa a votar no ano passado. Em Cascais, a votação começou pela internet, depois passou por SMS. Aquilo que sabemos é que são números de telemóvel que votam e por cada número só pode ser feito um voto; mas evidentemente há

várias pessoas que podem ter mais do que um número de telemóvel. O que nos dá é, cerca de 20% da população de Cascais a votar no orçamento participativo. E, sabemos que o ano passado foram 41 mil votos. Portanto, é um número bastante significativo e isso foi bastante divulgado na imprensa, inclusive pela própria autarquia que quis evidenciar a forte adesão que se tem verificado. Incluindo a comparação com o número de votos que elegeu o atual presidente da câmara, que é menor do que o número de votos alcançados pelo orçamento participativo. Odemira tem também verificado uma dinâmica crescente, apesar de uma quebra registada em 2013, mas o ano passado...é verdade que as pessoas podiam votar duas vezes, mas eu diria que em Odemira estamos a falar de um percentual de pessoas envolvidas na votação OP, estará à volta dos 15% da população do concelho. O que são números muito animadores, eu diria. São números muito expressivos já. Vila Franca de Xira, também por via da mudança que fez na forma de votação, passou para SMS, aumentou para 8,3%, Albufeira 6%, Alenquer 5%, Loulé 10%, Alcútem 10 % e Oeiras 14%. E por último, para aproximar do fim da apresentação, eu queria dizer que, aquilo que eu considero que é o principal objetivo dos orçamentos participativos em Portugal, tem sido este: o de reconstruir a confiança entre eleitos e cidadãos. Bem sabemos, não é uma novidade que há uma quebra da confiança relativamente às instituições, em geral. É também verdade, na minha opinião, que as instituições também desconfiam dos cidadãos. Não são apenas os cidadãos que desconfiam das instituições e essa desconfiança é mútua. Eu acho que é uma fratura importante do regime democrático português. É algo que tem de ser trabalhado. Portanto, se nós a negligenciarmos, temos um problema nas mãos para resolver...sério. A desconfiança que nós bem ouvimos, sabemos que na sociedade portuguesa segundo os dados do Eurostat, a sociedade portuguesa é a que mais desconfia das instituições. Mas a desconfiança já não é apenas em relação às instituições. Está instalada na própria sociedade. A sociedade desconfia de si mesma, e portanto, os ciclos de confiança estão cada vez mais restritos às relações familiares e de amizade. Portanto, as pessoas desconfiam umas das outras, e instalar um processo de orçamento participativo numa sociedade que desconfia é complicado. Não é fácil porque estamos a falar de chegar a objetivos comuns, priorizar investimentos públicos em conjunto, e, portanto, não é fácil fazer isto numa sociedade onde o individualismo se instalou, digamos assim... O que é menos comum ouvirmos é que as instituições, e em particular as instituições democraticamente eleitas, digamos assim, também desconfiam da sociedade, e desconfiam na medida em que olham para a sociedade, e muitas vezes apenas sob uma perspetiva de grupos organizados de interesse que tentam reivindicar aquilo que são os seus objetivos. Mas é preciso entender que a sociedade é muito mais do que grupos organizados de interesse, é muito mais do que coletividades e associações. A maior parte dos cidadãos portugueses não está inserido em qualquer tipo de coletividade, e tem as suas

*opiniões, tem as suas propostas certamente para discutir. Seja como for, não há aqui uma questão de culpados sobre matéria, há uma constatação, há um problema na sociedade portuguesa que tem de ser trabalhado, e os orçamentos participativos, em minha opinião, estão a tocar aqui essencialmente. Este é o principal objetivo. Muitas vezes não explicito, mas é aqui que está a trabalhar o OP: reconstruir esta confiança, reaproximando eleitos e cidadãos em torno do debate das prioridades sobre o território e em torno daquilo que se deve executar com o dinheiro público. E é interessante ver isso, porque nós temos indicadores em estudos que temos vindo a realizar (não são conclusivos), mas abrem-nos pistas de reflexão, que nos mostram que há pessoas que estão a participar nos orçamentos participativos e que não votam nas eleições, ou seja, não querem participar naquilo que é o ato essencial da Democracia, que é a eleição, seja ela, local, nacional ou europeia, mas estão a privilegiar participar em processos como este, no qual depositam as suas confianças e as suas expectativas. E eu acho que o OP...nós não podemos exigir ao orçamento participativo que reconstrua a confiança. Evidentemente, para já, não tem a capacidade de chegar aí, mas está lentamente a fazer esse caminho. Não o poderá fazer sozinho, ou seja, se toda a política e se toda a gestão, digamos assim, da coisa pública for feita numa lógica diferente àquela que é a do orçamento participativo, não há orçamento participativo que reconstrua a confiança. E, portanto, o OP para chegar aí com outro tipo de impacto, tem de se constituir como um novo modelo de governação em que os cidadãos não estão apenas a participar sobre um percentual reduzido do orçamento, mas há uma participação mais alargada, mesmo que não se decida todo o investimento. Obviamente que não é possível, mas em que haja uma participação alargada sobre as prioridades do território, sobre as questões da governação e sobre a questão das políticas públicas, podendo haver uma decisão partilhada com os cidadãos sobre parte dos investimentos. Tudo bem. Mas o que eu quero dizer com isto é que: não chega para reconstruir a confiança. Dizer que alocamos ao orçamento participativo X por cento do nosso investimento, enquanto que sobre os outros noventa e tal por cento do dinheiro público, se mantem a falta de transparência que muitas vezes impera. E, portanto, não se chega à reconstrução completa da confiança apenas por via do orçamento participativo, embora isso seja essencial. E há indicadores hoje, felizmente, na sociedade portuguesa que estão a ser trabalhados sobre esta matéria que mostram que incluindo municípios que fazem orçamentos participativos, não são aqueles que têm muitas vezes índices mais elevados de transparência .*

*A reconstrução da confiança implica, no caso do orçamento participativo, assegurar algumas questões essenciais: o reforço da dimensão deliberativa dos processos, ou seja, reforçar a dimensão deliberativa é essencial, porque são esses OP's que estão a conseguir fazer esse*

*trabalho; garantir a execução dos projetos, porque não esquecer que um orçamento participativo é um processo com dois ciclos: o ciclo da definição orçamental em que as pessoas são convidadas a discutir e a decidir os investimentos que vão entrar no orçamento e o ciclo da execução, em que esses projetos vão ter de ser executados. É assim que se faz um orçamento: define-se, aprova-se e no ano seguinte, executa-se. A não execução dos projetos do orçamento participativo, retira grande credibilidade aos processos. O que eu quero dizer com isto, é que um executivo quando assume o compromisso de fazer um orçamento participativo, tem que executar os projetos, e a não execução, diminui a credibilidade destas dinâmicas e há em Portugal vários municípios com dificuldades na execução, muitas delas justificadas até com razões que são externas às próprias autarquias, mas é uma preocupação essencial. Não basta fazer participação, não basta saber envolver as pessoas. É preciso garantir o retorno assegurando o investimento, assegurando que a execução daqueles projetos vai ser mesmo feita. Há também uma matéria essencial que é a comunicação e informação constantes. Estas dinâmicas exigem que as autarquias mudem a sua forma de comunicação com os cidadãos, porque nós estamos a falar de um processo que os cidadãos vão controlar de uma forma muito mais minuciosa do que a restante governação. Uma obra que não é decidida pelas pessoas, não é tão acompanhada pelas pessoas. Enquanto que se as pessoas dizem: “Bem...nós decidimos, e votamos, e ganhou a requalificação do largo X”, as pessoas vão estar à espera da requalificação do largo X. E, portanto, vão estar em cima do acontecimento: “quando é que é lançado o concurso?, quando é que a obra se inicia?, quem foi a empresa que ganhou o concurso?”. Portanto, isto exige uma forma de comunicação, muitas vezes que não é tão habitual e muito mais permanente por parte das autarquias, para que estas dinâmicas sejam muito atualizadas permanentemente e sejam muito transparentes. E por outro lado, o último momento é a monitorização e a atualização permanente destes processos. Há muitas autarquias que fazem orçamentos participativos em Portugal e que não têm sistemas de monitorização a funcionar, e, portanto, isto significa que....por exemplo, não sabem quantas pessoas participaram, qual é o perfil de pessoas que está a aderir ao processo e quem é que não está a participar; a quem é que isto não chega. Não estão a monitorizar o tempo de execução dos projetos, o grau de satisfação dos cidadãos... Portanto, é uma matéria sob a qual é importante não perder o rumo e ter um sistema de informação permanentemente a funcionar que dê elementos à autarquia para perceber o que é que está a funcionar bem; onde é que é preciso investir novos esforços e melhorar o processos, porque sem isso, corremos o risco de deixar o barco a andar, e muitas vezes sem saber se está no rumo certo. Eu acho que estes quatro elementos: reforço da dimensão deliberativa dos processos; garantir a execução dos projetos; comunicar permanentemente com os cidadãos sobre todo este trabalho e garantir a monitorização desta dinâmica, são elementos*

*essenciais que contribuem para a reconstrução da confiança, que é um dos objetivos principais dos Orçamentos Participativos em Portugal.*

## Anexo 2

### Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos em Portugal


**Introdução**

Verificou-se ao longo dos últimos anos um crescimento exponencial dos Orçamentos Participativos, fazendo de Portugal o país com a mais elevada percentagem de municípios a desenvolver esta prática. Uma tão significativa e rápida disseminação coloca desafios ao nível da qualidade metodológica e deliberativa destes processos, aspetos essenciais para a sua credibilização e sustentabilidade.

Atenta a esta situação, a Rede de Autarquias Participativas promoveu um debate entre os seus membros, com o objetivo de estabelecer parâmetros mínimos de qualidade que os Orçamentos Participativos devem assegurar, como salvaguarda de um crescimento sustentado e uma afirmação progressiva destas iniciativas na sociedade portuguesa.

O debate realizado conduziu à criação de uma Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos em Portugal, que aqui se apresenta, alicerçada em treze princípios. Estes foram pensados de forma a respeitar a salutar diversidade metodológica dos processos, não deixando de desafiar cada iniciativa a um exercício de autorreflexão e autoquestionamento, que permitam, no limite, elevar os respetivos patamares de exigência.


www.portugalparticipa.pt | Portugalparticipa@in-lico.pt



**REVISÃO**

A Rede de Autarquias Participativas propõe que a presente Carta seja revista de dois em dois anos, no âmbito de um debate alargado entre os seus membros, de forma a avaliar a atualidade dos princípios estabelecidos, bem como a eventual incorporação de outros não considerados.

**CARTA DE QUALIDADE DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EM PORTUGAL**



Portugal Participa  
www.portugalparticipa.pt

**PRINCÍPIOS**

Um processo de Orçamento Participativo (OP) deve garantir a vigência dos seguintes princípios:

- **Regulação pública**  
Deve ter mecanismos de regulação que permitam uma avaliação independente de todo o processo participativo, garantindo a transparência e a prestação de contas. Esses mecanismos devem ser de caráter evolutivo, visando a melhoria contínua.
- **Caráter deliberativo e vinculante**  
Deve ser deliberativo dando aos cidadãos o efetivo poder de apresentar propostas e decidir, através do voto, os projetos a executar pela Autarquia. Esta compromete-se a respeitar e a executar a decisão dos participantes.
- **Continuidade**  
Deve ser um processo contínuo e ininterrupto, de forma a cumprir a Constituição da República no seu Artigo 2º, visando, assim, contribuir para o aprofundamento da democracia participativa como fim do Estado de Direito Democrático.
- **Diálogo social**  
Deve potenciar a participação universal e de proximidade dos cidadãos em todas as fases do processo, de forma clara, transparente e inclusiva, favorecendo sempre a partilha e o debate de opiniões e visando reconstruir o sentido de comunidade.

- **Transparência e prestação de contas**  
Deve garantir informação clara e simples sobre todas as fases e assegurar a prestação de contas de todo o processo utilizando, para o efeito, preferencialmente um portal eletrónico dedicado e/ou outros mecanismos que facilitem o acesso universal.
- **Igualdade de acesso**  
Deve assegurar o acesso universal dos cidadãos ao processo, cumprindo o artigo 13º da Constituição da República, que garante o princípio da igualdade entre todos os cidadãos, sem distinções de qualquer ordem.
- **Expressão financeira**  
Deve ter uma definição prévia e devidamente publicitada da verba atribuída, que permita suportar investimentos com impacto na comunidade.
- **Execução**  
Deve ser publicitada em documento regulador do OP e devidamente delimitada no tempo a fase de execução dos projetos. Os vencedores devem ser implementados, respeitando o conceito original e ser acompanhados pelos proponentes e, sempre que se justifique, pela comunidade que os receberá. Deve ser definido e publicado o serviço ou entidade responsável pela execução de cada projeto.

- **Educação para a cidadania**  
Deve estar integrado numa estratégia mais vasta de Educação para a Cidadania e deve abranger todos os envolvidos – políticos, técnicos e cidadãos – e ser perspetivado como um investimento da autarquia na sua capacitação interna e no reforço do papel da sociedade civil.
- **Suporte político e técnico**  
Exige o compromisso político claro e o envolvimento técnico permanente e qualificado, devendo ser coordenado de forma transversal a toda a organização.
- **Processo transformador**  
Constitui-se como uma prática transformadora da relação entre políticos, técnicos e cidadãos, reconstruindo os espaços de diálogo e reforçando a confiança entre a Administração e a Sociedade.
- **Monitorização e avaliação**  
Exige um sistema de monitorização e avaliação do processo e dos resultados, que permita perceber o caminho percorrido e as melhorias a introduzir. A monitorização e avaliação devem contar com o envolvimento de todas as partes – política, técnica e cidadã. É desejável envolver uma avaliação independente, externa à entidade promotora.
- **Articulação e integração**  
Deve estar integrado numa estratégia mais vasta de promoção da participação cidadã, que contemple outras ferramentas de interação entre a sociedade e a autarquia.

Fonte: Rede de Autarquias Participativas, 2017.



### Anexo 3

A presente entrevista constitui um instrumento de recolha de informações e insere-se na metodologia de investigação qualitativa que está a ser levada a cabo no âmbito da dissertação de Mestrado em Serviço Social. Esta dissertação subordina-se ao tema: **Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social** e enquadra-se na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Joana Vale Guerra.

#### PROJETOS VENCEDORES

##### **Como teve conhecimento do Orçamento Participativo?**

*R: Tive conhecimento do OP através de uma apresentação pública.*

##### **O que significa para si um Orçamento Participativo?**

*R: Significa a oportunidade de contribuir com um projeto que entendo diferenciador para o meu concelho.*

##### **Por que razão apresentou uma proposta no OP?**

*R: Porque senti que poderia aportar com uma excelente ideia, uma melhoria significativa para a população do meu concelho.*

##### **Qual foi a área selecionada? O seu projeto integrou-se no OP Urbano ou no OP Rural?**

*R: A área selecionado foi mobilidade, integrado no OP Rural.*

##### **Quais são as vantagens do Município de Bragança em promover um processo de OP?**

*R: Permite fornecer aos cidadãos uma oportunidade para partilhar e ajudar ao desenvolvimento do território.*

##### **Quais foram as principais dificuldades sentidas neste processo de apresentação de um projeto?**

*R: A principal dificuldade prendeu-se em apresentar uma ideia suficientemente quantificável para não ultrapassar o orçamento previsto.*

##### **Como foi a adesão/participação da população local?**

*R: Foi excelente. A proposta foi vencedora e isto deveu-se ao facto de termos conseguido uma forte mobilização da população em torno do projeto apresentado.*

**O que mudou na vida das pessoas que passaram a beneficiar da implementação do seu projeto?**

*R: Melhores acessibilidades, melhor e maior mobilidade, mais lazer e oportunidade para prática do desporto. Tudo integrado num projeto.*

**Um Orçamento Participativo pode ser uma ferramenta de melhoria das condições de vida da população? Porquê?**

R: Não respondeu

**Classifique os níveis de participação da população de Bragança?**

5. Muito elevado	4. Elevado	3. Moderado	2. Fraco	1. Ausente
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Obrigada pela sua colaboração!**

A presente entrevista constitui um instrumento de recolha de informações e insere-se na metodologia de investigação qualitativa que está a ser levada a cabo no âmbito da dissertação de Mestrado em Serviço Social. Esta dissertação subordina-se ao tema: **Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social** e enquadra-se na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Joana Vale Guerra.

## PROJETOS VENCEDORES

### **Como teve conhecimento do Orçamento Participativo?**

*R: Através dos meios de comunicação social do Município de Bragança.*

### **O que significa para si um Orçamento Participativo?**

*R: Uma forma de a população ser mais participativa e interventiva, estando assim perante uma oportunidade de qualquer cidadão poder apresentar uma proposta que considere necessária para o território. Através deste mecanismo é dada a possibilidade à população de decidirem como devem ser investidas algumas verbas do orçamento da autarquia.*

### **Por que razão apresentou uma proposta no OP?**

*R: Vi no OP uma oportunidade de poder transmitir uma proposta, que na minha opinião, poderia vir a beneficiar a população residente de Bragança, bem como quem visite a cidade. Assim, o OP mostrou-se o melhor meio dessa proposta poder ser implementada.*

### **Qual foi a área selecionada? O seu projeto integrou-se no OP Urbano ou no OP Rural?**

*R: Turismo. OP Urbano.*

### **Quais são as vantagens do Município de Bragança em promover um processo de OP?**

*R: Perceber as necessidades da população e criar uma sociedade que se envolva ativamente nos investimentos públicos, criando assim uma maior proximidade com os cidadãos.*

### **Quais foram as principais dificuldades sentidas neste processo de apresentação de um projeto?**

*R: O dever do cumprimento do limite financeiro. Sendo este um critério de desclassificação quando é difícil ter uma perfeita noção se os valores da proposta não*

*irão ultrapassar o valor máximo. Assim obriga a um processo mais moroso de pesquisas para poder formular um projeto que cumpra todos os requisitos.*

**Como foi a adesão/participação da população local?**

*R: Nas três primeiras edições do OP, nas quais participei, foi notório o aumento da participação da população de ano para ano, no entanto, talvez pelo processo de criação do registo para participação, mostrou-se um fator limitador e desmotivador na adesão por parte da sociedade, principalmente a geração que apresenta mais dificuldades com o manuseio de equipamentos informáticos.*

**O que mudou na vida das pessoas que passaram a beneficiar da implementação do seu projeto?**

*R: Sou da opinião que qualquer um dos projetos vencedores veio a acrescentar e melhorar alguns aspetos do quotidiano da população em geral, desde da população mais jovem até à mais idosa. Posso salientar a título de exemplo a componente desportiva, através dos equipamentos criados, como o arranjo de espaços públicos com a integração de parques infantis e equipamentos geriátricos. No caso das três propostas por mim apresentadas, foram direcionadas como uma aposta para o turismo e dessa forma o desenvolvimento económico da região. Para além de ter o objetivo de ser um elemento de promoção do concelho de Bragança, também tinha a mais-valia de usufruto permanente para os habitantes locais, como é o caso do Bragança Wi-Fi e a aplicação Bragança Perto.*

**Um Orçamento Participativo pode ser uma ferramenta de melhoria das condições de vida da população? Porquê?**

*R: Sim. É uma ferramenta que permite a qualquer cidadão ter um papel mais participativo e interventivo na governação local. Assim, é criada a oportunidade de se poder transmitir propostas e através de um processo de democracia participativa, serem concebidos esses projetos.*

**Classifique os níveis de participação da população de Bragança?**

5. Muito elevado	4. Elevado	3. Moderado	2. Fraco	1. Ausente
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A presente entrevista constitui um instrumento de recolha de informações e insere-se na metodologia de investigação qualitativa que está a ser levada a cabo no âmbito da dissertação de Mestrado em Serviço Social. Esta dissertação subordina-se ao tema: **Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social** e enquadra-se na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Joana Vale Guerra.

#### PROJETOS VENCEDORES

##### **Como teve conhecimento do Orçamento Participativo?**

*R: Através do site de Município de Bragança*

##### **O que significa para si um Orçamento Participativo?**

*R: Oportunidade de propor projetos e torna-los realidade.*

##### **Por que razão apresentou uma proposta no OP?**

*R: Para poder efetuar obras de melhoria na freguesia.*

##### **Qual foi a área selecionada? O seu projeto integrou-se no OP Urbano ou no OP Rural?**

*R: OP Rural, espaços de lazer em Santa Comba de Rossas*

##### **Quais são as vantagens do Município de Bragança em promover um processo de OP?**

*R: O envolvimento dos cidadãos em participar no desenvolvimento da região.*

##### **Quais foram as principais dificuldades sentidas neste processo de apresentação de um projeto? (Não respondeu)**

##### **Como foi a adesão/participação da população local?**

*R: Depois de apresentado o projeto a adesão foi enorme de maneira a que conseguíssemos vencer o projeto apresentado.*

##### **O que mudou na vida das pessoas que passaram a beneficiar da implementação do seu projeto?**

*R: Proporcionar a crianças, jovens, adultos e idosos uma forma de realizarem exercício físico de forma gratuita*

##### **Um Orçamento Participativo pode ser uma ferramenta de melhoria das condições de vida da população? Porquê?**

*R: Sim, Para além de desenvolverem todas as suas capacidades físicas permite-lhes também divertirem-se, socializar e interagir com outras pessoas assim como adquirir motivação para a prática desportiva, já que a maioria deles não têm a possibilidade para o fazerem, devido aos poucos espaços existentes. Assim poderão dinamizar-se os espaços existentes possibilitando mais um serviço disponível à população desta freguesia e do concelho do Bragança.*

**Classifique os níveis de participação da população de Bragança?**

(Não respondeu)

5. Muito elevado	4. Elevado	3. Moderado	2. Fraco	1. Ausente
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Obrigada pela sua colaboração!**

A Presente entrevista constitui um instrumento de recolha de informação, inserido na metodologia de investigação qualitativa levada a cabo no âmbito da dissertação de Mestrado em Serviço Social, subordinada ao tema: **Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social**, enquadrada pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Joana Vale Guerra.

## PROJETOS VENCEDORES

### **Como teve conhecimento do Orçamento Participativo?**

*R: Através do website e redes sociais do Município de Bragança.*

### **O que significa para si um Orçamento Participativo?**

*R: É a oportunidade que cidadãos “comuns” têm para participarem de forma mais ativa na gestão do seu município. Um mecanismo, acessível a todos, de igual forma, que permite que uma ideia/projeto pensado por um cidadão possa ser desenvolvido e implementado.*

### **Por que razão apresentou uma proposta no OP?**

*R: Pelos motivos abordados anteriormente. Porque era a “única” (ou uma das poucas) possibilidades de fazer com que uma ideia própria pudesse ser concretizada.*

### **Qual foi a área selecionada? O seu projeto integrou-se no OP Urbano ou no OP Rural?**

*R: Urbano.*

### **Quais são as vantagens do Município de Bragança em promover um processo de OP?**

*R: Permite que todos os cidadãos, sem exceção, possam desenvolver ideias e vê-las “nascer” na realidade.*

### **Quais foram as principais dificuldades sentidas neste processo de apresentação de um projeto?**

*R: Em um dos projetos, foi ter sido “inviabilizado” por uma outra entidade.*

### **Como foi a adesão/participação da população local?**

*R: Foi realmente boa (em qualquer um dos projetos apresentados e que foram vencedores).*

### **O que mudou na vida das pessoas que passaram a beneficiar da implementação do seu projeto?**

*R: Ainda nenhum dos projetos está implementado.*

**Um Orçamento Participativo pode ser uma ferramenta de melhoria das condições de vida da população? Porquê?**

*R: Pode. Porque permite a concretização de projetos que estão mais “próximos” das populações. Ou seja, são projetos cuja falta afeta a vida das pessoas e que, muitas vezes, passam “despercebidos” a quem está no poder.*

**Classifique os níveis de participação da população de Bragança?**

5. Muito elevado	4. Elevado	3. Moderado	2. Fraco	1. Ausente
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Obrigada pela sua colaboração!**



A Presente entrevista constitui um instrumento de recolha de informação, inserido na metodologia de investigação qualitativa levada a cabo no âmbito da dissertação de Mestrado em Serviço Social, subordinada ao tema: **Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social**, enquadrada pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Joana Vale Guerra.

## PROJETOS VENCEDORES

### **Como teve conhecimento do Orçamento Participativo?**

*R: Através das Redes Sociais.*

### **O que significa para si um Orçamento Participativo?**

*R: A cidadania a participar ativamente na vida em sociedade.*

### **Por que razão apresentou uma proposta no OP?**

*R: Porque julgo que cada um de nós deve participar e dar o seu contributo em prol do bem comum*

### **Qual foi a área selecionada? O seu projeto integrou-se no OP Urbano ou no OP Rural?**

*R: OP urbano na área dos equipamentos públicos (parques infantis)*

### **Quais são as vantagens do Município de Bragança em promover um processo de OP?**

*R: Conhecer os desejos e necessidades da comunidade brigantina*

### **Quais foram as principais dificuldades sentidas neste processo de apresentação de um projeto?**

*R: Não houve qualquer tipo de dificuldade. O processo é muito simples e claro.*

### **Como foi a adesão/participação da população local?**

*R: Julgo que foi positiva mas tem vindo a diminuir.*

### **O que mudou na vida das pessoas que passaram a beneficiar da implementação do seu projeto?**

*R: O projeto que submeti ainda não foi concluído.*

### **Um Orçamento Participativo pode ser uma ferramenta de melhoria das condições de vida da população? Porquê?**

*R: Sim. Se os projetos forem bons e válidos e se forem executados nos prazos estabelecidos.*

**Classifique os níveis de participação da população de Bragança?**

5. Muito elevado	4. Elevado	3. Moderado	2. Fraco	1. Ausente
<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Obrigada pela sua colaboração!**

A Presente entrevista constitui um instrumento de recolha de informação, inserido na metodologia de investigação qualitativa levada a cabo no âmbito da dissertação de Mestrado em Serviço Social, subordinada ao tema: **Os Orçamentos Participativos na Capacitação Territorial de Bragança e o Papel do Serviço Social**, enquadrada pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, sob a orientação da Professora Doutora Joana Vale Guerra.

#### PROJETOS VENCEDORES

##### **Como teve conhecimento do Orçamento Participativo?**

R: *Pelo site do Município de Bragança.*

##### **O que significa para si um Orçamento Participativo?**

R: *Significa sobretudo dar a possibilidade aos cidadãos para propor ideias ou projetos que gostariam de ver concretizados.*

##### **Por que razão apresentou uma proposta no OP?**

R: *Porque gostava de ver concretizado um projeto há muito aguardado pela população de Baçal.*

##### **Qual foi a área selecionada? O seu projeto integrou-se no OP Urbano ou no OP Rural?**

R: *Desporto e Lazer. OP Rural Jovem. Construção de Parque Infantil.*

##### **Quais são as vantagens do Município de Bragança em promover um processo de OP?**

R: *Permitir que a população, urbana e rural, possa ter intervenção nos projetos do território.*

##### **Quais foram as principais dificuldades sentidas neste processo de apresentação de um projeto?**

R: *Poucas ou nenhuma.*

##### **Como foi a adesão/participação da população local?**

R: *Extraordinária. Tivemos cerca de 160 votos no OP Rural Jovem.*

**O que mudou na vida das pessoas que passaram a beneficiar da implementação do seu projeto?**

R: *As crianças dispõem agora de um espaço onde podem brincar e conviver (infelizmente com o Covid-19 tudo mudou) e os pais usufruírem e socializarem com o acompanhamento das crianças.*

**Um Orçamento Participativo pode ser uma ferramenta de melhoria das condições de vida da população? Porquê?**

R: *Pode ser desde que os projetos sejam direcionados para a população e em prol da população, incidindo em projetos específicos que, de outra forma, não fossem exequíveis (ou de fácil realização).*

**Classifique os níveis de participação da população de Bragança?**

R: *Posso aferir da população de Baçal.*

5. Muito elevado	4. Elevado	3. Moderado	2. Fraco	1. Ausente
X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Obrigada pela sua colaboração!**

## ANEXO 4

### Entrevista

**Vereador responsável pelas áreas: Financeira, Administrativa, Promoção Económica e Turismo – M.A.**

Local: Câmara Municipal de Bragança

Dia: 24 de setembro de 2020

Hora: 11h30

Duração: 17 minutos e 38 segundos.

#### Explicação do objetivo da entrevista

**P: Por que razão a partir de 2016, o Município de Bragança passou a promover os Orçamentos Participativos?**

*R: Bem, antes de mais, muito obrigada... de facto é uma honra para mim também dar este pequeno contributo para esse projeto, que estou certo que será um sucesso e que será uma mais valia para esta temática que está a ser abordada. Relativamente à questão que me colocou, nós entendemos na altura que deveríamos facultar à população, aos cidadãos, aqui um novo instrumento de participação cívica, os denominados orçamentos participativos que são já um instrumento que tem algum sucesso noutros países. Começou mais em países de maior dimensão e agora os municípios de média e também pequena dimensão começam a utilizar estes instrumentos de participação cívica. Integra-se, como é óbvio, também na estratégia do executivo municipal, de disponibilizar à população este tipo de instrumentos, porque entendemos que as políticas públicas e locais de desenvolvimento territorial se constroem com a participação de todos, daí que, de facto, a partir de 2016, lançámos este projeto. Na altura foi um projeto...digamos...arrojado também, tendo em conta também aqui a nossa população na área de influência do Município, muitas vezes envelhecida, mas correu bem, o balanço é positivo, demos sequência a este projeto e anualmente lançamos o orçamento participativo do Município de Bragança.*

**P: De que modo é que foi divulgado/publicitado o Orçamento Participativo (OP)?**

R: *Nós utilizámos aqui vários canais de comunicação para a divulgação; no ano do lançamento, porque era um projeto novo, fizemos uma apresentação pública em espaço público, ao ar livre, que se tornou muito atrativo e que os próprios cidadãos, e até a própria comunicação social deu eco na altura. Recordo-me que a SIC fez uma reportagem sobre este projeto e utilizámos aqueles canais de comunicação normais: redes sociais, o Facebook, produzimos um flyer que foi distribuído a toda a população do Concelho e basicamente foram essas as ferramentas que foram utilizadas para a divulgação deste projeto.*

**P: Quais foram os principais constrangimentos sentidos na implementação deste processo?**

R: *Eu diria que o principal constrangimento, de facto, foi o desconhecimento...nem é bem desconhecimento...as pessoas não estavam habituadas a ter este instrumento de participação cívica e tivemos de certa forma educá-las, sensibilizá-las para a importância de através da apresentação de ideias, também darem aqui um contributo no desenvolvimento territorial de Bragança. Como é utilizado um meio informático, e aí como é óbvio também teremos nós de evoluir nas formas de participação. Atualmente os cidadãos apenas podem participar através de uma plataforma online, onde registam as ideias, a votação também é online, mas teremos que evoluir para assembleias participativas, para o voto por SMS ou WhatsApp, utilizar aqui outros meios que permita abranger o maior número possível de pessoas. E estamos a falar também das nossas aldeias, muitas pessoas não estão familiarizadas para as novas tecnologias, aí sim, estou certo que é mais importante ainda haver assembleias participativas, reunir as pessoas e teremos de evoluir nesse sentido. Eu destacaria esse principal constrangimento, foi o facto das pessoas também não estarem muito habituadas; como é óbvio, tornam-se participativas se forem chamadas a esse processo, a participar. E notamos que esse foi o primeiro projeto de participação. Entretanto, implementámos outros projetos e sentimos que a sociedade Brigantina é mais participativa, mais interventiva e que dão aqui, também eles próprios, e é essa a nossa intenção...um governo local mais aberto,*

*não fechado apenas nas decisões do executivo municipal, mas também ouvir, auscultar os diferentes stakeholders, os cidadãos, as empresas, as forças vivas da cidade e eles próprios também darem este contributo que é desejável de desenvolvimento local.*

**P: Atualmente existem instrumentos de monitorização e/ou métodos que permitam aferir o perfil de quem votou e dos impactos sentidos no município?**

*R: Sim. Nós após cada ano do orçamento participativo, elaboramos um relatório de avaliação, auscultamos também os participantes, os que contribuíram também com ideias nessa edição do orçamento participativo e tentamos perceber quais é que são as dinâmicas relacionadas com o OP ao nível da participação. Se a participação é mais no meio rural ou se é na cidade, a faixa etária, essa avaliação é feita. E notamos que, de facto, o meio rural é muito participativo. Tanto que há dois anos atrás dividimos o orçamento participativo que estava desagregado em geral e jovem, por orçamento participativo urbano jovem e geral, e orçamento participativo rural jovem e geral. Entendemos que seria mais justo. Como é óbvio a população do meio rural é menor e assim tem a mesma igualdade, cumprimos esse princípio da igualdade para o meio rural e para cidade.*

**P: Considera que a implementação do OP em Bragança contribuiu para o aumento de práticas de participação local? De que forma?**

*R: Nós a partir do orçamento participativo lançamos outras iniciativas de envolvimento dos cidadãos; eu destacaria aqui uma iniciativa que foi muito mediatizada, que foi a construção humana de uma árvore de natal iluminada, e que numa noite gélida de dezembro, conseguimos juntar aqui quatro mil pessoas com um único objetivo: registar no Guinness essa iniciativa. E de facto tem havido sempre essa preocupação de envolvimento dos cidadãos nas diferentes iniciativas e diferentes projetos do Município. Depois como é óbvio, também temos aqueles instrumentos comuns a vários municípios; participação pública de projetos emblemáticos da cidade, aqueles projetos mais estruturais e tem havido, de facto, notamos que a população Brigantina está cada vez mais participativa e exigente. O que é salutar porque também nos responsabiliza a nós como executivo, nas decisões que tomamos como decisores. Obriga-nos aqui a uma maior exigência, o que é extremamente positivo.*

**P: Em que medida o Orçamento participativo permitiu dar resposta às diversas necessidades territoriais? Exemplifique alguns casos.**

*R: Nós tivemos aqui alguns projetos. Desde o início do OP que já foram implementados cerca de vinte projetos em diferentes áreas, desde a área do desporto, à mobilidade, à requalificação do espaço público. Têm sido projetos que têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida das populações, nomeadamente no meio rural, aqui na cidade são mais ações imateriais porque as pessoas sentiram que havia essa necessidade, de projetos como o desporto e que também tem dado aqui um contributo muito importante para a dinamização da economia. Destaco aqui um projeto: Bragança Granfondo, que durante um fim-de-semana esgota a capacidade hoteleira do Concelho, e de facto tem aqui um retorno enormíssimo para a economia local, e todos ficam a ganhar. São as unidades hoteleiras, são os cafés, todos ganham, e isso nasceu de uma iniciativa do OP. Claro que depois há a requalificação do espaço público, que também tem sido muito positiva.*

**P: A partir do ano de implementação do OP (2016), ocorreram alterações na interação entre a comunidade Brigantina e a Autarquia?**

*R: A partir desse ano, nós notamos que, e também era um dos desafios e dos objetivos estratégicos do executivo, elevar o sentimento de pertença dos Brigantinos, que por vezes esteve um pouco apagada e só conseguimos elevar esse sentimento de pertença, se tivermos essa capacidade de envolvimento dos cidadãos; se os cidadãos se sentirem envolvidos nos projetos e nas iniciativas. Só dessa forma é que terão orgulho aqui no nosso território, e o orçamento participativo foi um instrumento fundamental para prosseguir essa estratégia, sem dúvida. E, como é óbvio, a interação Município-municípios saiu consolidada com este projeto.*

**P: Dos treze princípios constantes na Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos em Portugal, na sua opinião, quais são os três princípios basilares para o Orçamento Participativo de Bragança?**

*R: Sim, eu destacaria aqui três: o Diálogo Social, Igualdade de Acesso e também a Transparência e Prestação de Contas. Nós temos tido essa preocupação de fazer após*



*cada edição do orçamento participativo, apresentar...houve anos que até apresentamos publicamente os projetos, entregamos um diploma aos proponentes dos projetos vencedores, e publicamos também um relatório de avaliação, onde também pedimos aos participantes contributos de melhoria.*

**P: Na sua perspetiva, até ao momento presente, qual foi o papel dos assistentes sociais nos Orçamentos Participativos?**

*R: Sim, eu entendo que os assistentes sociais têm um papel muito ativo e muito importante na dinamização dos orçamentos participativos. Como é óbvio, o trabalho desses profissionais que trabalham com pessoas com algumas debilidades, com algumas carências financeiras, também poderão sensibilizá-los a apresentarem propostas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida, e tendo em conta esta pandemia e este novo contexto que todos estamos a viver, acho que os assistentes sociais terão ainda um papel muito mais ativo e mais importante nesta dinamização deste instrumento de participação cívica.*

**P: E no futuro, qual poderá ser o papel dos assistentes sociais num processo OP?**

*R: Entendo que deverá ser ainda mais ativo. Deverão também de certa forma educar esses grupos que por vezes se sentem excluídos da própria sociedade e deverão sensibilizá-los para que tenham uma participação mais ativa, para que apresentem os seus problemas ou através deste instrumento de participação cívica ou através de outros instrumentos que existem. Mas de facto esta pandemia veio alterar um pouco o paradigma e a área social será do meu ponto de vista, aquela que irá merecer maior atenção nos próximos anos pelos motivos que todos conhecemos. E, aí, os assistentes sociais terão que de facto estar ainda mais interventivos, mais atentos... secalhar ainda mais dedicados a esta causa, que é uma causa de todos.*

**P: Considera que o Orçamento Participativo poderá tornar-se um recurso de combate aos fenómenos de Pobreza e Exclusão Social do Concelho? Porquê?**

*R: Sim. Parece-me que poderá ser aqui um instrumento adicional de combate à exclusão social...É uma área que é contemplada no orçamento participativo do Município de Bragança -a área social, entre outras. E estou consciente que as próximas ideias dos próximos projetos irão estar mais centrados na área social, o que não aconteceu,*

*confesso, até ao dia de hoje. Nós não tivemos ainda no dia de hoje, nenhum projeto apresentado na área social. Estou certo que no futuro, num curto prazo irá acontecer e também através aqui do orçamento participativo poderemos dar esse contributo para além de outras medidas de natureza social que o Município de Bragança tem implementado...Também poderá ser através deste via que os cidadãos de forma espontânea poderão também transmitir aqui necessidades que têm através do orçamento participativo.*

## Anexo 5

### Entrevista

#### Técnico Dinamizador do Programa Rede Social do Concelho de Bragança – S.F

Local: Câmara Municipal de Bragança

Dia: 3 de outubro de 2020

Hora: 14h30

Duração: 39 minutos e 10 segundos

#### Explicação do objetivo da entrevista

**P: Em que ano foi implementado o Programa Rede Social no Concelho de Bragança?**

*R: Ora bem....o Programa Rede Social foi financiado aqui em Bragança, precisamente para esse processo de implementação em 2005, e curiosamente, eu fui o técnico responsável pela fase de implementação, ou seja, o lugar de técnico superior de sociologia foi criado especificamente, não existia sociólogo na Câmara Municipal de Bragança, e foi criado precisamente para isso.*

**P: Atualmente quantos parceiros integram o Conselho Local de Ação Social- CLAS?**

*R: Portanto, atualmente decorridos quinze anos, fazem parte à volta de setenta entidades, pertencentes à administração pública, entidades sem fins lucrativos e associações, e empresas.*

**P: Quais foram os instrumentos criados pela Rede Social?**

*R: Nós sob a orientação sempre da Segurança Social, que foi a entidade que supervisionou este processo desde o início e que inclusive desenvolveu ações de formação ao longo destes vários anos, é muito claro na estruturação das redes. As redes têm instrumentos que nós chamamos de instrumentos de planeamento territorial, que assentam num plano de desenvolvimento social (PDS), que normalmente é triannual; pode ter outro tipo de programação. Ele pode ser atualizado a qualquer momento, mas*

*no caso específico de Bragança tem períodos de três em três anos. Depois temos o Diagnóstico Social, que é a base para todo o processo de construção do PDS, que tem a ver com a caracterização detalhada do território sobre todos os seus aspetos estatísticos do ponto de vista qualitativo, quantitativo, estudos realizados, locais, nacionais ou internacionais. Tudo o que possa contribuir para aumentarmos o conhecimento sobre a realidade do social. E finalmente, também os planos de ação que também podem ser anuais, bianuais, trianuais, conforme o tipo de rede social e conforme o grau de envolvimento na rede. E para além dos instrumentos, secalhar é pertinente dizer isso, um dos objetivos também principal é a emissão de pareceres técnicos sobre a criação de várias respostas sociais no Concelho. Dito isso, para além dos instrumentos que mencionei: o PDS, Diagnóstico Social e Planos de Ação, também é importante a questão dos pareceres técnicos.*

**P: Em conformidade com o Diagnóstico Social criado, consegue identificar as principais necessidades /problemáticas do Concelho?**

*R: Ora bem....essa questão já é mais difícil de elencar, até porque nós temos sete eixos prioritários, mas eu vou tentar resumir de uma forma aérea , a grande escala, quais são as nossas principais preocupações em termos de necessidades. Vou seguir a ordem dos eixos. Preocupa-nos na área do emprego, a questão de fazer diminuir...há uma incidência da precariedade no emprego que coloca em causa de facto, a autonomia de muitas famílias; o emprego é um fator que é estrutural, nomeadamente na autonomização das famílias mais desfavorecidas, e, portanto, isso preocupa-nos. A nossa preocupação é criar mais emprego de uma forma mais segura e maior qualificação das pessoas. Portanto, julgamos que esta aposta na área do emprego, vários projetos que possam permitir às pessoas melhor emprego, melhor qualidade e empregos mais seguros, resolverá em grande parte os problemas sociais com que lidamos. Isso na parte do Mercado de Emprego e Formação. Mais formação também. Ter em conta só um aspeto estatístico muito interessante em Bragança: dos desempregados, da população desempregada, 50% são licenciados. Portanto, podemos reparar por aqui, que não é por falta de formação, os outros 50% são distribuídos de forma diferencial nos outros graus de qualificação. É óbvio que também temos um equilíbrio entre desemprego nas mulheres e nos homens, mas aqui preocupa-nos esta dupla característica do desemprego:*

50% licenciados, 50% sem licenciatura. Preocupa-nos também porque Bragança é um território profundamente envelhecido na sua zona rural; nós estamos preocupados com o isolamento e a solidão dos idosos e o grau de vulnerabilidade destes, pautado essencialmente por baixas reformas. Portanto, os idosos que de facto estão mais expostos a elevados graus de vulnerabilidade tem a ver não só com o facto de estarem isolados, e eventualmente também com a solidão, são dois conceitos diferentes, mas também preocupa-nos a sua autonomia financeira, que faz perigar cada vez mais essa população. Ainda dentro do envelhecimento, preocupa-nos a saúde mental, a questão das demências. Também é uma necessidade premente, dado que não temos estruturas nem equipamentos sociais especializados na saúde mental da população mais idosa. Depois temos uma preocupação grande nos grupos sociais de risco - de promover um maior acesso à cultura, lazer e desportos. Isto tem a ver com a necessidade de criarmos forma de acessibilidade das populações mais desfavorecidas a um conjunto de respostas, equipamentos culturais, de desporto e noutras áreas, mas principalmente porque vemos que os grupos sociais de risco não têm tanto acesso a este tipo de estruturas. Temos outra acessibilidade que também está em risco, que é o acesso à habitação -fruto da vulnerabilidade económica e do mercado de arrendamento local, fruto da constante inflação provocada pela incursão de muitos estudantes, pelo IPB também estar cá implementado.....o acesso à habitação é uma preocupação permanente. Nós não conseguimos oferecer respostas às famílias mais carência económica. Sabemos que a média das rendas praticadas em Bragança são elevadas, tendo em consideração que essas famílias mais vulneráveis podem estar desempregadas, podem não ter emprego regular. Portanto, uma série de características que não posso estar aqui a elencar, mas sabemos que à partida a questão da monoparentalidade, por exemplo, que é preocupante aqui neste concelho, a questão até de famílias isoladas. Estou a dar exemplos que por razões óbvias, nomeadamente as económicas, têm um acesso muito dificultado à habitação condigna. Isto para não falar nas minorias étnicas, nomeadamente nas de cultura cigana, que também ainda persistem problemas de grau muito elevado, de não acesso à parte de habitação condigna. Depois temos a questão da proteção social. Preocupa-nos que as pessoas tenham cada vez mais, estejam mais informadas e tenham acesso às prestações sociais, e portanto, todo o projeto que possa surgir dentro da rede que promova a identificação, o rastreio das famílias e pessoas em

*situação de grande vulnerabilidade, e informá-las e mediar processos que tenham acesso às prestações sociais normalmente garantidas pela Segurança Social é fundamental. Tendo em conta que a não acessibilidade tem a ver com o seu grau de literacia, com uma série de competências que essas famílias, podem às vezes não as possuir. Depois temos também uma grande área dentro das respostas sociais e dos equipamentos sociais. Bragança deu um salto qualitativo desde 2005, avassalador, no entanto estamos permanentemente a estudar essa realidade e adaptá-la às novas necessidades. Não é que Bragança seja um território altamente dinâmico nesta matéria, não o é; não tem crescido nem decrescido em termos populacionais, as problemáticas associadas às respostas sociais são estáveis, portanto, até podemos dizer que o que cresceu mais tem a ver com a área da terceira idade, com a área da deficiência, e com a área da infância. Estou a falar de creches, escolar. De facto, o panorama em dois mil e cinco era um, passados quinze anos podemos dizer que temos uma taxa de cobertura muito satisfatória. Na área da terceira idade, também ao nível de lares, ao nível do apoio domiciliário. Podemos dizer que em 2020, Bragança é um território mais coeso do que era em 2005. Finalmente, uma área que também nos preocupa, é a área das parcerias, que é como construir parcerias inovadoras, como conseguir que as entidades consigam fazer candidaturas ganhadoras, e nesse aspeto acho que Bragança tem conseguido fazer, embora pudesse inovar ainda mais nos próximos anos, julgo eu. Poderá inovar ainda mais, mas fruto também desta dinâmica de boas parcerias, não é por acaso que temos cá o CLDS consecutivamente há cerca de três anos, três edições. Temos também o Programa Escolhas em quatro edições consecutivas; são programas financiados com fundos nacionais e europeus, e isso é significativo e é um orgulho para a rede ter permanentemente esses programas financiados. Por outro lado, sabemos que tem de haver mais maturidade nas parcerias tipo inovador e atípico, de forma a dar resposta a necessidade que não estão a ser respondidas na tipologia de respostas que a Segurança Social, por exemplo, e até outras entidades da área social, não estão preparadas para oferecer a determinados públicos. Concretizando, o que é que nós queremos dizer? Queremos dizer com isto que a pobreza não é exclusiva de um tipo de pobreza tradicional. Há novas formas de pobreza, cada vez mais. Para mais até num período de pandemia e nós temos de ter a capacidade de flexibilizar o funcionamento das*

*instituições e nessas prestações sociais para em tempo útil, dar resposta a esses novos públicos em situação de grande desfavorecimento social e económico.*

**P: Decorrente da identificação das problemáticas, quais foram os principais eixos de intervenção definidos?**

*R: Nós em Bragança, depois de auscultar as entidades e de ouvir as pessoas com mais dificuldades, construímos sete eixos prioritários. Em termos globais chamam-se: o Eixo Laboral, o Eixo Saudável, o Eixo Solidário, o Eixo Educativo, o Eixo Inclusivo, o Eixo Igualitário e o Eixo Parceria. Estes são os sete eixos. Decompondo isto e não entrando em pormenores, o Eixo 1, é dedicado ao mercado de trabalho, formação e qualificação, ele visa assegurar a sua criação, manutenção, qualidade e sustentabilidade do emprego; o Eixo 2, denomina-se Cidadania e envelhecimento, que é Bragança Saudável procurando assegurar um ambiente físico, emocional e social participativo e fomentar comportamentos saudáveis; isto na área também do envelhecimento. O Eixo 3 é Infância e Juventude. É a chamada Bragança Educativa e tem como objetivo assegurar à população mais jovem um ambiente favorável às aprendizagens, ao lazer à cultura e desporto, sem exclusões. O Eixo 4 é dedicado aos equipamentos e denomina-se: Inovação e Qualificação dos Equipamentos e Respostas Sociais, com a finalidade em criar uma Bragança Solidária, que é assegurar a correção de desigualdades através de uma rede solidária de proteção para todos. O Eixo 5 é dedicado a exclusões sociais e grupos de risco e como diz precisamente o título, é assegurar a todos, as condições com autonomização face às necessidades básicas e de cidadania ativa. Refiro-me a grupos de risco muito genericamente: violência doméstica, deficiência, dependências, minorias, dentro da habitação, dentro da saúde. Portanto, aqui estão integrados os grupos sociais de risco típicos em Bragança, e aqui é fundamental incidir nos projetos que possam criar prioridades de intervenção nestes estes grupos. O Eixo 6-Igualdade de Género, o título é: Bragança Igualitária e pretende assegurar que todas as pessoas e famílias têm acesso a bens e serviços de qualidade, a diferentes oportunidades sem qualquer tipo de discriminação. Finalmente o Eixo 7- Parcerias Institucionais, chama-se Bragança Parceiro, pretende assegurar a partilha dos recursos e estratégias numa frente de combate comum face à pobreza e exclusão social. Este eixo é dedicado à criação de parcerias para que se possa concretizar o PDS.*

**P: Conhece a medida Orçamentos Participativos?**

R: *Sim, conheço. Embora de forma recente, porque a realidade em Bragança e a nível nacional também do ponto de vista da visibilidade tem sido recente nos últimos anos.*

**P: Já participou em algum processo de Orçamento Participativo? Se sim, de que forma?**

R: *também. Já participei quer num de âmbito local, restrito a Bragança, quer noutra âmbito nacional.*

**P: Já beneficiou diretamente de alguma proposta vencedora do Orçamento Participativo de Bragança?**

R: *Nesse aspeto e nomeadamente na área social, por exemplo, nunca beneficiei.*

**P: Considera que um Orçamento Participativo é uma prática democrática? Porquê?**

R: *Nessa vamos dar uma resposta dupla: sim e não. Considero que de facto é uma prática democrática, e ao mesmo tempo coloca algumas questões que podem criar aqui uma crítica construtiva, como é óbvio, face aos orçamentos participativos. A minha ideia é que os orçamentos participativos, sim, são uma prática democrática nos seus princípios e na filosofia que estrutura todos os orçamentos participativos. Nós podemos dizer que um orçamento participativo é uma prática inovadora que aproxima as populações locais, a quem tem competência, às entidades que têm competências para gerir financiamentos e aplicá-los. Abrir a porta de instituições que normalmente decidiam internamente, digo eu...do topo para a base, digamos este tipo de investimentos, e abrir uma parte do seu orçamento, local ou nacional, abri-lo à comunidade e colocar em concurso e envolver a comunidade local em projetos que podem ser financiados por essas entidades é uma prática democrática importantíssima....portanto, sim. É uma prática democrática porque ao abrir a um público que, numa forma anterior, não tinha acesso a esse tipo de participação, é uma inovação importantíssima. Podemos dizer que uma coisa é votar nas eleições, outra coisa é votar em projetos que decidem investimentos locais. Isso é uma forma de cidadania num grau mais avançado. Por outro lado, posso dizer que muitas das vezes, ele pode não funcionar a 100% como prática democrática, porque aqui, há semelhança de outros processos sociais, e de outros fenómenos sociais participativos, muitas das vezes sabemos que alguns orçamentos participativos, por diferentes razões*



*de acessibilidade à informação, acessibilidade às competências que são necessárias para apresentar um projeto. Portanto...todo o processo em si de obter sucesso na participação nos orçamentos participativos, muitas das vezes sabemos que podem ser instrumentalizados politicamente ou até partidariamente. Sabemos que podem surgir no âmbito destas práticas e grupos de interesse que se vão mobilizando de uma forma menos transparente e que vão até concorrer, e que sabem que existem mecanismos que podem às vezes.... Não estou a querer dizer com isto que conheço casos em particular. O que quero dizer é que à semelhança de outros processos participativos, estão sempre sujeitos a este tipo de dinâmicas. Ao mesmo tempo é preciso ter uma atitude vigilante, uma atitude de grande avaliação destes projetos, de grande transparência, e de grande acesso à informação. Aqui é fundamental que o orçamento participativo não exista por si como uma publicidade, mas sim como um processo de verdadeiro envolvimento. O que é que eu quero dizer? Terá de haver aqui, instituições e técnicos que têm de mediar este processo também, para que ele se generalize verdadeiramente junto das populações. Aqui, eu julgo que todo o tipo de processo social, entidade social deve mediar esse processo para facilitar o acesso daqueles que menos voz têm, e às vezes competências para participar, por forma a que possam participar.*

**P: Na sua opinião, a implementação de um orçamento participativo contribui para o aumento de práticas de participação local? De que forma?**

*R: Sim. É óbvio que os orçamentos participativos permitem um aumento de práticas de participação local. Porquê? Porque de facto à partida, põe instrumentos efetivos de participação, de acesso à informação através da internet, através dos jornais, hoje em dia através das redes sociais. Isso é verdade, não digo o contrário, nomeadamente até...ainda estará por fazer, secalhar, um caminho para os públicos mais desfavorecidos. O que é que eu quero dizer? Concretizando, dado que pergunta aqui de que forma. Nós podemos avaliar, julgo que será esse o seu papel na investigação...podemos avaliar qual é o perfil de quem apresenta as candidaturas, qual é a sua posição no xadrez local a nível social e a nível estatutário. Tudo isso, obriga-nos a refletir ao longo dos anos, dos poucos anos que ainda há de orçamentos participativos, mas leva-nos a concluir que se há regularidades ou não nesses processos. O que é que eu quero dizer com isto? Que ainda há um caminho para fazer para verdadeiramente aumentar as práticas de participação*

*local, mas na área social porque eu sou sociólogo e trabalhamos na área social, para que os públicos mais desfavorecidos verdadeiramente tenham acesso a estas medidas. Repare, mas sempre em complemento face às respostas existentes. Eu não estou a dizer que os orçamentos participativos vão resolver tudo aquilo que as políticas públicas não resolvem. Não é isso! Mas podemos ter aqui projetos inovadores, com uma voz ativa daqueles que normalmente não participam, daqueles que normalmente não têm voz, e este é um instrumento que é fundamental na minha opinião. Não pode haver uma emancipação destes públicos mais desfavorecidos sem dar voz aos mais excluídos. Portanto...com isto já desmonto um bocadinho porque é que é importante para o aumento de práticas de participação local. Agora, tudo depende do que é que fazemos deste instrumento.*

**P: Em que medida o Orçamento participativo permite dar resposta às diversas necessidades territoriais?**

*R: Ora bem...oferecer resposta em teoria com projetos inovadores e complementares aos existentes. Vejo aí uma grande mais-valia, que eu julgo que em muitos casos isso acontecerá. Depois, sim, se incluir os tais projetos acessíveis e priorizados. Os orçamentos participativos, é óbvio que à partida aparecem projetos inovadores e interessantíssimos. É uma experiência ainda muito recente, mas sabemos isso. No entanto, muitas das vezes, face ao teor, achamos interessantes os projetos ganhadores, mas às vezes com algum distanciamento e com uma visão mais crítica, se calhar podemos chegar à conclusão de que poderia haver outras propostas mais prioritárias, que não existem ou que não ganharam. Até podem ter existido, mas que não ganharam. Aí eu julgo que sim....permite dar respostas a necessidades territoriais, senão, não ganhavam. Eles são votados, eles são submetidos à opinião pública e a opinião pública não fica só pela opinião, decide, votando. Só aqueles que votam é que podem apoiar ou não apoiar determinado tipo de projetos. Por outro lado, podemos colocar a questão é se essas necessidades territoriais são de grande prioridade ou de menor prioridade, mas isso é um problema que se coloca a nível nacional.*

**P: Considera que o Orçamento Participativo poderá tornar-se um recurso de combate aos fenómenos de Pobreza e Exclusão Social do Concelho? Porquê?**

R: *Por todas as razões que genericamente já mencionei. O orçamento participativo pode tornar-se mais um recurso a par de outros, de combate aos fenómenos de pobreza e de exclusão social, mas com a condição de existam agentes e atores locais facilitadores do acesso a este tipo de instrumentos. Portanto, isto faz lembrar um bocadinho a metáfora das boas leis que o país pode produzir, mas que depois não tem instrumentos para as fazer valer ou executá-las. Aqui também o orçamento participativo do ponto de vista analógico tem o mesmo Calcanhar de Aquiles, vamos chamar-lhe assim. O orçamento participativo não pode ser meramente um instrumento de cosmética autárquica, mas sim um mecanismo efetivo. Só se existir ao mesmo tempo em canais de comunicação para aqueles que normalmente não têm acesso. O orçamento participativo tem espaço para todo o tipo de projetos, na área social, cultural ou outras áreas diferentes, intervenções urbanísticas, da requalificação de um equipamento de uma aldeia, em ambiente urbano... Isso é ótimo, mas o que eu digo é que a nossa preocupação na área social é outra: se me pedirem opinião, eu priorizava algum tipo de projeto que permita às pessoas alterar o seu percurso de pobreza ou de exclusão social. Que consigamos quebrar ciclos de pobreza; isso é fundamental. Volto a dizer: quer os ciclos de pobreza tradicional, quer os novos.*

**P: Na sua opinião, é possível conciliar os princípios basilares do Programa Rede Social com os treze princípios do Orçamentos Participativo constantes na Carta de Qualidade dos Orçamentos Participativos de Portugal?**

R: *Sem dúvida, ou seja, é possível? É. É, porque se cruzam os princípios. Os princípios dos orçamentos participativos encaixam perfeitamente nos princípios da Rede Social. Se olharmos para os princípios de ação da Rede Social, sabemos que é o Princípio da Subsidiariedade, o Princípio da Integração, o Princípio da Articulação, o Princípio da Participação. É este o núcleo duro que cruza com os orçamentos participativos, e o Princípio de Inovação. Muito sinteticamente: o de Subsidiariedade já sabemos que é atuar de uma forma concertada, articulada e preventiva; estará um bocadinho mais distante, no entanto, também se cruza; o Princípio de Integração também é importante, porque do ponto de vista geral reporta-se ao facto de nós termos ações integradas,*

*chamando os vários setores a intervirem num problema social. Aqui este princípio também pode ser um dos princípios que também está na carta. Inclusive, cruza-se com o diálogo social, com o Princípio do Diálogo Social. O Princípio de Articulação é perfeitamente normal, ou seja, nos dias de hoje sabemos que as candidaturas ganhadoras são candidaturas que não são feitas isoladamente: chamam a si diferentes entidades. É óbvio que a filosofia é ligeiramente diferente, mas nós sabemos que muitos dos projetos podem ser aprovados, ganhadores no âmbito dos orçamentos participativos, também não são feitos de forma isolada. Muitas das vezes, eles são ganhadores, porque precisamente conseguem articular diferentes agentes e atores locais nesse projeto. Para mim, mais importante do que tudo, é o Princípio de Participação, que é o envolvimento no processo de decisão. Portanto, para eu não divagar um bocadinho entre os princípios dos orçamentos participativos e os da rede social, sabemos que o princípio basilar em Democracia, por isso é que ele se chama orçamento participativo, e ser um instrumento democrático, é que se envolvam um número cada vez mais diversificado e quantitativamente mais relevante no processo de decisão. Nós quando falamos de cidadania e participação, falamos em diversificar os instrumentos que estão colocados à disposição da população local para poderem decidir sobre o seu futuro ou sobre os investimentos. A participação é um pouco isso, para haver participação tem de haver uma consciência dos problemas, uma consciência do que é que queremos fazer para resolver esses problemas, e finalmente, um fator adicional que é eu votar em projetos que vão alterar a realidade social, que foi previamente avaliada como deficitária, negativa, disruptiva, disfuncional. Podemos chamar o que quisermos. Se houver esta ligação entre conhecimento, apresentação de projetos e decisão, então acaba por ser casar as preocupações da Rede Social com os Orçamentos Participativos. Inclusive, o casamento pode passar por muitos dos projetos podem ser trabalhados previamente no âmbito da rede social; alguns deles cumprindo a regulamentação dos orçamentos participativos, podem desembocar numa votação num determinado ano.*

*O Princípio da Inovação existe na Rede Social, que também é um princípio basilar nos orçamentos participativos. Muitas das vezes, é esse o fator diferenciador das candidaturas que ganham, que é precisamente ser inovador e ter ali uma mais-valia de intervenção, que secalhar não existe no território.*

**P: Na sua perspetiva, até ao momento presente, qual foi o papel dos assistentes sociais nos Orçamentos Participativos?**

R: *Eu podia falar dos assistentes sociais como de outras áreas. Do ponto de vista pessoal, eu não conheço casos práticos aqui, no momento. E isso é importante dizer, não podemos escamotear essa realidade. Agora, por outro lado, eu tenho de afirmar que têm um papel decisivo, porque participam em trabalho de equipa, em equipas multidisciplinares, trabalham diretamente, têm o privilégio de trabalhar junto dos públicos mais desfavorecidos, e estamos a falar aqui de uma micro análise que é fundamental como mediação entre os tais públicos sociais mais desfavorecidos, e a sua participação nos orçamentos participativos. Qual foi o papel no passado? Eu não tenho casos práticos que o comprovem de uma forma pragmática, que existe essa participação. No entanto, os assistentes sociais, dada a sua formação, dada a sua ligação íntima com as populações e as famílias, e as pessoas locais em situação de situação de desfavorecimento são um elemento nuclear, mediador e facilitador para terem acesso à votação, à construção de projetos, a todas as fases de concretização de um orçamento participativo. Não podemos esquecer que muitas das vezes pode haver, inclusive, mudanças importantes na configuração dos orçamentos participativos. O que é que eu quero dizer? Abriram-se linhas para a área rural, para a área urbana, para a área jovem ou não jovem, portanto, no futuro pode haver linhas para a área social. Não sei....Se houver uma verba que se destina para a intervenção social. O que nós vemos é que o bolo orçamental tem crescido, embora paulatinamente, mas tem crescido e isso é um indicador muito positivo nos orçamentos participativos. Tem crescido, tem ganho visibilidade, então porque não segmentar para de forma estrutural ou conjuntural, termos quotas para áreas que também são prioritárias. Desse ponto de vista, claro que os orçamentos participativos ainda estão numa fase de amadurecimento e julgo que isso será o futuro deles. O futuro deles é que as pessoas possam votar, não é? Relativamente ao que disse, assistentes sociais, sim. Decisivamente eles são importantes neste processo de mediação.*

**P: E no futuro, qual poderá ser o papel dos assistentes sociais num processo OP?**

R: *Se tivermos em consideração tudo o que foi dito em todas as questões, de uma forma transversal, e não me estendendo muito nesta consideração, primeiro: responder o*

*futuro é muito importante para o papel dos assistentes sociais; secalhar também é redutor dizer que é só para os assistentes sociais. É para os assistentes sociais como para todos os outros técnicos da área social, porque hoje há uma diversidade de formações que é profícua, porque todos nós temos escalas de análise diferentes. Temos perspetivas e olhares diferentes, mas eles são todos complementares. É num diálogo interdisciplinar e multidisciplinar que se chega a uma maior maturidade no processo intervenção social. No que diz respeito especificamente ao orçamento participativo e ao papel dos assistentes sociais, com essa desagregação, o papel deles é muito importante. Como é de facto de outros, mas por uma simples razão: volto a dizer a razões anteriores que é o contacto direto com essas populações. Há quem não tem esse privilégio de ter esse contacto direto com as populações. Esse contacto empírico moldado muitas das vezes por uma visão da realidade também com pressupostos teóricos importantíssimos; essa visão não vai impreparada para descodificar a realidade. Os assistentes sociais têm instrumentos de leitura da realidade, que são fundamentais, como têm outros técnicos da área social. No entanto, eles conseguem ter do ponto de vista de vigilância da dinâmica da realidade face às teorias, conseguem ter uma grande vantagem, porque estão a observar diretamente as grandes alterações, as mutações sociais que vão acontecendo, e se faz sentido olhar para elas daquela maneira ou de outra maneira. Ao mesmo tempo são eles que carregam o fardo de saber que as políticas públicas estão ou não ajustadas, face às necessidades desses públicos. Porque eles são o termómetro permanente, se estão a medir se a política está a ser eficaz ou não está. Um assistente social consegue identificar de imediato essa disfunção ou essa valência do ponto de vista positivo ou negativo. Muitas das vezes quem é portador desse termómetro, de facto, são os assistentes sociais. Depois há aquele aspeto mais simbólico, mais ideológico, que é: o papel dos assistentes sociais é muito importante porque são facilitadores do tal processo de emancipação social, nomeadamente dos públicos mais desfavorecidos. São mediadores simbólicos, tornando inteligível um processo que envolve competências intelectuais e práticas. Porque os assistentes sociais conseguem observar uma família e ver o que é que está a falhar na família. Do ponto de vista não só simbólico, como do ponto de vista prático e material. Ele sabe porque é que está ali a falhar muitas das coisas. Temos todos esses critérios. E portanto, a forma de romper ou a forma de atuar e intervir, e responder às necessidades desses públicos é precisamente ter alguém que*

*consiga ler permanentemente essa falha nesses públicos. Isto respondendo em concreto: qual poderá ser o papel dos assistentes sociais num processo de orçamento participativo? É adequar as necessidades desses públicos a projetos ganhadores. A emancipação pode passar por três vias: a primeira é a emancipação da própria família, e aí é uma intervenção que todos os projetos que possam promover a autonomização económica da família são projetos que são importantíssimos, porque o fator estrutural da vulnerabilidade é o fator económico. Por outro lado, pode dinamizar através da formação o aumento de competências dessas famílias, permitindo que essas famílias em conjunto (nível intermédio), possam apresentar projetos, possam construir o seu próprio projeto; avaliarem e dizerem assim: - Não, nós achamos que para solucionar os nossos problemas, precisamos de um projeto com esta configuração. Esse é o grau 2. A terceira via é esses públicos em conjunto desafiarem as instituições e atores locais a apresentar no orçamento participativo, projetos ganhadores, ou seja, passando para as mãos de terceiros essa responsabilidade, mas participando ao mesmo tempo, tendo instrumentos de participação nesse processo, desde a data de início da ideia, até à sua concretização. Nestes três níveis, eu julgo que os assistentes sociais são fundamentais. Volto a dizer: ao nível individual, ao nível intermédio/grupal ou a um nível institucional. Nestes três níveis é determinante o acesso da área social aos orçamentos participativos. Os orçamentos participativos não são destinados exclusivamente para a área social, nós temos de pensar que numa sociedade coesa ganham vários tipos de projetos. Isso é ótimo. No entanto, se pudermos integrar nos projetos ganhadores, projetos com origem em grupos sociais em grande desvantagem, mas como origem em processos também eles participativos e democráticos, é importante. Os orçamentos participativos são de origem social. Os orçamentos participativos têm a ver com não terem voz determinados grupos. Os orçamentos participativos foram dar voz aos grupos sociais excluídos. Projetos lá fora, de ganhadores e com grande impacto social, de facto surgiram nos cenários de grande desvantagem. Seja grande desvantagem quando há poucos recursos institucionais, falo de autarquias do Brasil, poderes municipais no Brasil que se veem com problemáticas diferentes das nossas, mas que viram nos orçamentos participativos o seu processo de emancipação. Faz todo o sentido o que temos aqui aflorado do ponto de vista da pertinência dos assistentes sociais na sua correlação com projetos de grande pertinência nos territórios, nomeadamente na parte da intervenção social.*