



Assembleia Municipal de Odivelas

CONCLUSÕES DA CONFERÊNCIA

Odivelas, 9 de Outubro de 2014

“ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EM CONTEXTO METROPOLITANO: EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS”

Considerando que:

1. Os Orçamentos Participativos têm conhecido importantes avanços, em contextos muito diversificados e em diferentes países e continentes, como mecanismo poderoso de fomento da participação direta na governação por parte de cidadãos e cidadãs, seja através da identificação de necessidades e projetos prioritários, seja na sua implementação e monitorização;
2. Em Portugal, têm vindo a expandir-se as experiências de aplicação deste modelo, incluindo algumas com reconhecido êxito. No entanto, não apenas estão ainda circunscritas a uma minoria dos municípios portugueses, como estamos longe de uma plena institucionalização dos Orçamentos Participativos como política pública;
3. Neste contexto, a importância da reflexão qualificada, da partilha de experiências e da disseminação de informação sobre diferentes modelos e casos, e sobre as características, problemas, obstáculos, soluções e boas práticas de cada um ou comuns é ainda mais relevante. Para o êxito desta reflexão, o cruzamento de perspetivas e saberes de decisores políticos, autarcas, técnicos envolvidos nos processos e académicos e investigadores é um fator crucial;
4. Odivelas é um dos municípios portugueses com mais longa experiência de aplicação sucessiva do Orçamento Participativo em Portugal, anda que em anos descontínuos, com estatuto consultivo e mecanismos de auscultação sobretudo presenciais;
5. A Assembleia Municipal de Odivelas organizou uma conferência com o objetivo de debater as experiências de Orçamento Participativo em contexto metropolitano, a partir de casos da Área Metropolitana de Lisboa e do enquadramento nacional e analítico de Nélson Dias (Presidente da Associação In Loco e do Observatório Nacional de Orçamentos Participativos), tendo participado, além de dezenas de interessados e técnicos de vários municípios, os oradores convidados Carlos Carreiras (Presidente C.M. Cascais), Graça Fonseca (Vereadora C.M. Lisboa), Margarida Guimarães (Diretora Financeira C.M. Amadora), Cristina Garrett (Coordenadora do O.P. na C.M. Oeiras), com moderação de Hugo Martins (Vice-Presidente C.M.Odivelas) e, num segundo painel, representantes de todas as forças políticas representadas na Assembleia Municipal de Odivelas: Miguel Galante (PS), Armindo Fernandes (CDU), José Falcão (BE) e José Pignatelli (CDS), com moderação de Luís Salmonete (PSD e Coordenador da Comissão de Planeamento, Ordenamento do Território e Ambiente); desta iniciativa foi possível retirar das intervenções e do debate subsequente uma **síntese de 10 conclusões principais**:



Assembleia Municipal de Odivelas

1. A **qualidade** dos Orçamentos Participativos deve ser avaliada em diferentes vertentes: **níveis de participação, grau de vinculação das decisões, volume de financiamento, transparência dos processos, adequação dos mecanismos de controlo, apoio técnico aos projetos, níveis de concretização dos resultados.**
2. Também por isso, desenvolver um Orçamento Participativo (OP) bem-sucedido e capaz de cumprir os objetivos de aproximar as pessoas da *res publica* e de gerar confiança nos processos decisórios é um caminho **complexo e exigente**, e implica quer **apoio político** na criação de condições adequadas de execução, quer um **investimento considerável de recursos** técnicos, financeiros e humanos, dependendo o seu êxito do bom desenho e calibragem desse investimento e de um adequado acompanhamento das diferentes fases do processo. Do ponto de vista dos recursos financeiros, é desejável caminhar no sentido de garantir aos OP uma **dotação não inferior a 1%** do montante global do orçamento municipal ano respetivo, como sinal público de valorização da iniciativa e da participação associada, e para assegurar a existência de recursos significativos a afetar aos projetos selecionados.
3. Uma dimensão crucial para o êxito do processo de Orçamento Participativo é a sua **fiabilidade e transparência**, simultaneamente causa e consequência da capacidade de gerar **apoio e confiança** junto dos diferentes agentes, dos cidadãos aos próprios responsáveis políticos e aos técnicos envolvidos. Em qualquer processo de natureza concorrencial, incluindo a escolha democrática, é não negligenciável o risco de tentativas de distorção de resultados, ou mesmo de fraude, pela ação de diferentes intervenientes. A opacidade dos processos potencia quer essa possibilidade, quer a desconfiança face aos mesmos. É por isso importante que sejam garantidas boas condições de **transparência das regras, equidade e justiça na aplicação** destas, e efetividade no desenho e aplicação dos **mecanismos de controlo**.
4. A mobilização coletiva direcionada para competir por projetos que representam interesses muito localizados ou mesmo particulares no quadro de Orçamentos Participativos só é um problema real em contextos de escassez de participação e de fragilidade dos mecanismos de controlo. O **melhor antídoto para eventuais distorções é a massificação da participação**, capaz de diluir o peso de eventuais lobbies específicos, naturalmente acompanhada de regras claras e meios de controlo adequados que impeçam a sobreposição de interesses particulares aos objetivos públicos prosseguidos pelos OP.
5. Os OP podem ser, em si mesmos, instrumentos de **promoção de uma maior cultura de participação** a vários níveis, com ele diretamente relacionados ou não. No primeiro caso estão, desde logo, replicações diretas deste tipo de iniciativas ao nível das **freguesias** ou junto dos **jovens**, existindo em ambos os casos diversas experiências já em aplicação. Constituem, por isso, boas práticas a nível local os Municípios em que os OP genéricos e direcionados para territórios ou públicos específicos se reforçam mutuamente.



Assembleia Municipal de Odivelas

6. Para alcançar os desejáveis níveis elevados de participação, é importante que esta seja estimulada desde as primeiras fases do ciclo do OP junto do público. Daí a importância de um forte **investimento em diferentes meios de divulgação, esclarecimento e promoção da iniciativa a nível local**, tanto através da visibilidade no espaço público como em comunicação mais direcionada para instituições, clubes, associações e em comunicação direta com @s munícipes.
7. Mesmo nas experiências bem-sucedidas, há margem para melhorias e não há receitas perfeitas no que toca aos mecanismos de participação utilizados, sendo certo que estão hoje disponíveis **soluções de participação diversas, como voto em urna, assembleias participativas, voto online, SMS**. Cada uma das opções tem vantagens e limites na promoção da participação de diferentes públicos e gerações e colocam desafios específicos para a transparência e justiça do processo. Para estimular a participação multiplicando as possibilidades e canais de acesso, e também para que haja equilíbrio nos pontos positivos e negativos de cada uma das soluções junto dos vários públicos, a **combinação de diferentes canais de participação** é uma boa prática nos OP em vigor. Por outro lado, e tal como ilustrado por casos apresentados na conferência, têm também sido testados modelos de voto que merecem ponderação a título experimental, como por exemplo o voto duplo, seja o voto em projetos por concelho e freguesia, seja um voto positivo e negativo, por participante.
8. Uma vertente importante, que merece ser sublinhada até por ser menos visível, do êxito dos OP tem a ver com a dimensão interna aos serviços camarários. Por um lado, para o OP em si, **fornecer apoio técnico aos projetos candidatos** de modo a torná-los, quando possível, mais elegíveis e exequíveis é reconhecidamente uma boa prática e um salto qualitativo relevante nos OP dos municípios que o implementaram, por reforçar a solidez dos projetos e a confiança dos agentes. Por outro lado, para a própria administração pública local, tem sido identificado um **impacto relevante no funcionamento**, dado que a avaliação e implementação de candidaturas a OP implicam muitas vezes trabalho conjunto de diferentes departamentos e o reforço de uma cultura de **horizontalidade, inovação e abertura** que rompe com a cultura burocrática tradicionalmente dominante.



Assembleia Municipal de Odivelas

9. Para reforçar a visibilidade e confiança pública nos OP, a cultura de participação que a suporta, e os próprios níveis de responsabilização da administração pública no processo, é **fundamental garantir níveis de execução elevados dos projetos vencedores e regularidade na realização dos OP com uma periodicidade aceitável, preferencialmente anual** e no máximo em anos intercalados. Nas experiências em curso, o grau de concretização tem sido variável, sendo frequentes hiatos significativos (por vezes de vários anos) entre a aprovação em OP e a respetiva execução, prejudicando a eficácia e a transparência do processo e a confiança de quem nele participa. Para consolidar uma **periodicidade anual, como parte normal e institucionalizada de cada exercício orçamental dos municípios**, a especificidade dos OP recomenda que decorram temporalmente de modo articulado e prévio com a planificação orçamental. Por exemplo, se a apresentação, acompanhamento e votação dos projetos terminar no fim do 2º trimestre de cada ano, torna-se viável o trabalho técnico nos serviços responsáveis durante o 3º trimestre de modo a permitir que, atempadamente e de acordo com as dotações financeiras asseguradas, estejam em condições de ser integrados no Orçamento seguinte. No caso de projetos de execução menos complexa, é também possível que projetos já aprovados sejam prioritariamente acomodados em alterações orçamentais durante o próprio ano em curso. Em ambos os casos, a antecipação de procedimentos permite ganhar tempo para uma execução de projetos de OP num prazo razoável.
10. O desenvolvimento dos OP em Portugal tem conhecido aprofundamentos significativos face às experiências de primeira geração, que além de um centramento nas dinâmicas presenciais, tiveram em muitos casos uma componente sobretudo consultiva. Cada vez menos casos de OP, em particular nos que surgiram mais recentemente, têm estas características, o que permite reforçar a transparência, confiança e força dos projetos e do próprio processo democrático. Por todas estas razões, e para além dos caminhos de melhoria e inovação noutras dimensões, como as acima identificadas, é imperativa a **adoção de um modelo deliberativo, de modo aprofundar a componente vinculativa dos resultados de Orçamento Participativo**, para que a participação o seja verdadeiramente e na sua plenitude.

Assembleia Municipal de Odivelas, Outubro de 2014

(Conclusões aprovadas na 4ª Sessão Extraordinária de 2015 da Assembleia Municipal de Odivelas, 25 de março de 2015)

[Aprovado por Maioria, com os votos a favor das bancadas do PS, PSD e CDS/PP e com as abstenções da CDU e do BE]

Ponto 3 - Declaração de voto

O Orçamento Participativo, conforme sublinhámos em Outubro, é um instrumento importante para a promoção da participação pública na vida política local e até para a própria afirmação da democracia. Por todo o mundo, contam-se cerca de 1500 municípios que já implementaram esta solução de cidadania ativa.

Como, também, já tivemos oportunidade de sinalizar, a bancada do PS reconhece o interesse e a oportunidade da realização da conferência sobre **“Orçamentos Participativos em contexto metropolitano: Experiências e desafios”** e saúda na pessoa do Dr. Miguel Cabrita, Presidente da Assembleia Municipal, toda a equipa que esteve envolvida na organização da iniciativa.

De facto, conforme está vincado nas conclusões que nos foram apresentadas e nas quais o PS se revê, a importância da reflexão qualificada, da partilha de experiências e da disseminação de informação sobre diferentes práticas de Orçamentos Participativos é fundamental para o processo em curso de melhoria do modelo adotado em Odivelas.

Da partilha de experiências e do debate subsequente sobre as características, problemas e obstáculos, mas também de soluções e boas práticas que nos foram apresentados resultou um conjunto válido de informação que pode auxiliar a Câmara Municipal de Odivelas no processo evolutivo do seu Orçamento Participativo: novos métodos de divulgação e de promoção da cultura de participação, novas soluções de participação deliberativa, novas formas de acompanhamento das obras, novas responsabilidades de comunicação e transparência.

E, neste quadro, importa que recordemos o processo de Odivelas, uma experiência pioneira no contexto nacional e metropolitano iniciada em 2007 e desde logo bem acolhida pela população.

É certo que o processo ainda denota algumas fragilidades, nomeadamente ao nível da participação e execução, e que teve alguns períodos de descontinuidade, mas são situações que fazem parte de um qualquer processo evolutivo. São etapas de aprendizagem e que tanto acontecem em Odivelas como em muitas outras experiências de Orçamentos Participativos por esse mundo fora.

Não obstante, são muitas as obras que foram concretizadas no nosso concelho a coberto do Orçamento Participativo, que em 2013 teve associada uma verba de 750 mil euros – repavimentações em AUGI, construção de parques infantis (p.ex. Jardim da Amoreira ou no Vale Grande), instalação de circuitos bio-saudáveis, construção de telheiros ou a requalificação e reordenamento do estacionamento na praça Herminio Estrela na Pontinha, só para citar uma obra recentemente concluída ao abrigo do OP Odivelas.

O processo de Orçamento Participativo vai agora conhecer uma nova etapa. Como foi anunciado pela Presidente da Câmara Municipal, Susana Amador, Odivelas vai avançar para um OP de 2.ª geração, para um OP de cariz deliberativo e este é um passo enorme rumo ao futuro, que revela coragem política e que merece ser sublinhado e saudado.

Com o OP 2015 vai ser possível às cidadãs e aos cidadãos de Odivelas tomar a última palavra na escolha dos projetos. Para além da apresentação de ideias e propostas de intervenção, vai ser possível votar e escolher democraticamente os projetos que irão ser executados.

Mas, Odivelas ainda vai mais longe. Depois de em 2013 ter inovado com a realização de uma experiência-piloto sobre o OP Jovem, o espírito pioneiro de Odivelas voltará a manifestar-se em 2015 com o lançamento do OP Sénior.

Trata-se de uma iniciativa reveladora da vontade política do Executivo Socialista de envolver a população que normalmente está mais afastada destes processos e que merece o nosso aplauso e que também acreditamos será bem sucedida! E aqui importa recordar o que vem no dicionário – não me refiro ao significado de sucesso, mas para recordar que é apenas no dicionário que o sucesso surge antes do trabalho.

Odivelas está no bom caminho, mas como todos sabemos ainda são muitos os obstáculos para vencer. Sabemos que é preciso agilizar a realização das obras, mas, também sabemos que o Executivo está ciente dessa fragilidade e que está a trabalhar para resolver esse problema, pese embora a Lei dos Compromissos do Governo PSD/CDS não deixe grande margem de manobra.

Por isso, a bancada socialista, deseja expressar os votos de um bom trabalho à equipa que na Câmara Municipal de Odivelas está a desenvolver o projeto do OP2015, a bem da promoção da participação cívica e da cidadania ativa em Odivelas e também da melhoria das condições de bem-estar e na qualidade de vida dos Odivelenses. **Acreditamos que a edição OP2015 será mais um marco na afirmação dos princípios de inclusão social, que constitui um dos pilares centrais da Governação Socialista da Câmara Municipal.**

Uma nota final para a recomendação da integração de Odivelas na futura Rede de Autarquias Participativas. Trata-se de uma iniciativa ainda bastante embrionária e que poderá vir a constituir-se como uma plataforma importante para a troca de experiências. Mas sem Odivelas, esta rede ficará incompleta, pois Odivelas é um município pioneiro na implementação do Orçamento Participativo e seguramente a integração será uma mais-valia para ambas as partes.

Face ao exposto, termino com uma renovada saudação à mesa da Assembleia Municipal e ao seu Presidente pela iniciativa e com a indicação que as conclusões e recomendações apresentadas merecerão o voto favorável do PS.

Disse.



4.ª Sessão Extraordinária da Assembleia Municipal de Odivelas

25.03.2015

Ponto 3

ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

Conclusões

*Armando
A.T.H. (P)*

Pese embora a CDU estar de acordo genericamente com este documento, não pode deixar de sobre ele colocar algumas considerações e, sobretudo, chamar a atenção do plenário para o ponto 4 dos considerandos, com o qual não concordamos.

Antes, propomos a sua retirada, pois não corresponde à realidade vivida em Odivelas, nem tão-pouco ao facto do município ser pioneiro e com longa tradição na aplicação sucessiva do Orçamento Participativo.

Esta prática de Orçamentos Participativos começou antes da criação do Município. Em Odivelas, começou alguns anos depois, cujos resultados não me parece que tenham sido os mais bem conseguidos, considerando a participação da população e a concretização dos objetivos.

A exemplo do que acabo de afirmar, existem ainda hoje algumas realizações aprovadas e anunciadas à população que ficaram por realizar, eis a razão pela qual, este ponto não deve figurar no texto do documento.

Enquanto Proposta de Recomendação, e na parte restante, estaremos de acordo, até porque participámos na Conferência, cujas intervenções considerámos importantes para o desenvolvimento de uma Proposta Municipal mais completa e fundamentada a ser discutida de uma forma mais participativa, com a população do concelho.

Contudo, a CDU fará depender a sua votação da retirada ou não do ponto 4 que consideramos desajustado à realidade do restante texto.

Odivelas, 25 de março de 2015.

Pela CDU, *Armando Fernandes*



**04ª Sessão Extraordinária da
Assembleia Municipal de Odivelas**
25 de Março de 2015

Declaração de Voto

N/Refª 05AMOSE 25-03-2015 – JM.B

Declaração Voto JM.B

25-03-2015 - 2013-2017/JM

Assunto:

**“Orçamentos Participativos em contexto metropolitano:
Experiências e Desafios”**

Em virtude do adiantado da hora, dispenso a leitura da minha Declaração de Voto, antes opto por enviá-la aos serviços de apoio desta Assembleia Municipal, para que conste em Ata, já que a minha posição acerca do tema é conhecida.

De qualquer modo, não resisto em pedir um esclarecimento sem que antes tenha de fazer um preâmbulo: Sou um seguidor atento da rubrica “Futuro Hoje” que se transmite, uma ou duas vezes por semana, durante o noticiário das 20 horas, do canal generalista SIC, ainda que não seja adepto descomedido das novas tecnologias. E é aí que poderei compreender que se fale de projetos de 1ª, 2ª e terceira gerações. Portanto, não entendo porque se designam ‘Mães de Aluguer’, Planos Diretores Municipais ou outros documentos como enquadrados em tantas gerações.

Ora, estou tentado a pedir uma explicação: em que é que se consubstanciam os Orçamentos Participativos de 1ª, 2ª e 3ª geração.

Agora, junto a minha Declaração de Voto:

A figura institucional do Orçamento Participativo (OP) surgiu em 1988, no Brasil, com a promulgação da Constituição após a redemocratização daquele país que criou os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas. A ideia foi criar um mecanismo de democracia participativa que permita aos cidadãos influenciar decisões de determinados montantes dos orçamentos públicos, no caso em concreto dos orçamentos anuais aprovados pelos municípios. No Brasil, o primeiro Orçamento participativo colocado em prática data de 1989 em Porto Alegre, ainda que de uma forma consultiva e não deliberativa, opção que foi seguida mais tarde por dar

verdadeira expressão à vontade dos votantes e proporcionar um compromisso entre eleitos e eleitores, ou seja entre os dirigentes políticos e os cidadãos.

O modelo do município (prefeitura) de Porto Alegre foi seguido logo na década de 90' do século passado, por muitos outros brasileiros e como que copiado pelas autarquias sul-americanas de Rosário, na Argentina, e Montevideu, no Uruguai; pelas europeias de Bruxelas (Bélgica), Saint-Denis (França), Barcelona (Espanha), e da cidade canadiana de Toronto. Esta política mantém-se em algumas destas autarquias se bem com metodologias diferentes, muito por força da dimensão dos municípios. E quase todos são deliberativos ou seja os projetos - propostos pelos cidadãos -, são votados pelos cidadãos após discussão pública.

Hoje, até dependem de sistemas de consulta mais sofisticados utilizando as novas tecnologias de comunicação e interação, muito por força dos próprios projetos ou programas se encontrarem dependentes de montantes monetários previamente determinados, para que o valor global destinado aos Orçamentos Participativos anuais possa servir mais que uma benfeitoria e um grupo de interesses que se acabam sempre por formar entre os eleitores de cada um dos municípios que têm esta prática, anual ou bianual.

Os Orçamentos Participativos foram o formato que os políticos, em exercício de funções executivas, encontraram para se aproximarem das populações, permitindo a participação dos cidadãos na gestão dos assuntos locais e regionais – mais direta quando se trata de um OP deliberativo, ou indiretamente quando o OP é consultivo. No essencial, falamos de um incentivo a um procedimento de gestão compartilhada e controle social da ação das Administrações Locais ou Regionais.

A importância desta estratégia de aproximação entre a classe política e os cidadãos e a própria promoção das boas práticas da cidadania, como a participação ativa nas decisões relativas à gestão de assuntos locais, começou recentemente a entusiasmar dirigentes locais e regionais em países africanos, porventura pelas reivindicações e sugestões dos voluntários de organizações humanitárias que intervêm nas zonas mais carenciadas destes países. Saliento a Conferência Internacional sobre a Participação dos Cidadãos na Elaboração de Orçamentos e Gestão dos Assuntos Locais e Regionais em África que decorreu há pouco mais de um ano (Dezembro de 2013), no Palácio dos Congressos de Túnis, capital da Tunísia. O evento foi dividido por três sessões:

- A democracia participativa no mundo e em África: desafios regionais e perspectivas locais;



Jose Maria Pignatelli
Deputado Municipal
CDS-Partido Popular

- A Visão global da participação dos cidadãos no processo de orçamentação e na gestão dos assuntos locais e regionais - perspectivas de upscaling e institucionalização dos processos participativos nas políticas públicas em África;
- A participação dos cidadãos na elaboração de orçamentos e na gestão dos assuntos locais e regionais como um catalisador da administração partilhada.

Presentemente, todos compreendem a importância dos Orçamentos Participativos, desde que sejam deliberativos e consequentes, ou seja que consigam afinal cumprir os pressupostos atrás mencionados. E é neste sentido que deverá evoluir o Orçamento Participativo em Odivelas: Ser deliberativo, enquadrar projetos exequíveis e concretizar-se, independentemente das dificuldades que se venham a revelar no exercício de qualquer orçamento da Câmara, ou seja ser enquadrado com uma verba consistente e que não será desviada para qualquer outro projeto do próprio município.

O Deputado Municipal,

José Maria Pignatelli, Eleito pelo CDS-PP, na coligação 'Odivelas Merece Mais'

