



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Carolina Morais Martins

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENQUANTO PRÁTICA
DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES**

**Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão, apresentado à Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre**

outubro de 2020



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Carolina Morais Martins

O Orçamento Participativo enquanto prática da Região Autónoma dos Açores

Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão, apresentado à Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Entidade de Acolhimento: Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública
Supervisor Profissional: Ana Margarida Teixeira Laranjeira

Orientadores Académicos:
Doutora Joana Matos Dias
Doutor João Pedro Dias Fontes da Costa
Período de estágio: 11 de fevereiro a 28 de junho de 2019

Coimbra, 2020

AGRADECIMENTOS

Este relatório representa a conclusão de mais uma etapa muito importante da minha vida, que exigiu muito esforço, muita persistência e dedicação, mas que concluo com um sentimento de realização pessoal. No entanto, o mesmo só foi possível graças a várias pessoas que aproveito, em seguida, para agradecer.

Ao meu orientador, Professor Doutor João Fontes da Costa, pela disponibilidade e pelos esclarecimentos prestados no decurso de todo o estágio e ao longo da elaboração deste relatório.

À Dra. Ana Laranjeira, supervisora da Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública, pelo apoio, exigência e gosto contagiante que demonstra nos trabalhos que desenvolve. Aos restantes elementos da estrutura, que também demonstraram receptividade para esclarecer todas as dúvidas com que me deparei.

Ao Samuel, por toda a motivação, companheirismo e incentivo que me deu ao longo desta etapa.

Aos meus pais e à minha irmã por me terem dado todo o apoio que necessitei ao longo de todo o meu percurso académico.

RESUMO

Verificando-se, atualmente, um crescente afastamento dos cidadãos em relação à democracia e aos seus representantes, os governos necessitam de implementar novas ferramentas que permitam incluir os cidadãos nos processos de decisão política, económica, social e cultural, educando-os para novas práticas de democracia e cidadania.

Sendo o orçamento participativo uma das experiências democráticas mais inovadoras do mundo, por dar a oportunidade aos cidadãos de participarem de forma direta na identificação das suas necessidades e na priorização dos investimentos e por tornar as sociedades mais justas e inclusivas, é considerado uma ferramenta que promove não só o aumento da inclusão política, como também o aumento da justiça social. Para além disso, devido ao seu carácter descentralizador, este instrumento promove a criação de novas relações entre o Estado e os cidadãos, desenvolvendo as sociedades e qualificando os seus regimes.

Com base nestas características, e uma vez que o Governo dos Açores pretende fomentar a participação ativa e informada de todos cidadãos do arquipélago no processo de decisão política, reforçando a qualidade democrática e estimulando a coesão económica e social, foi criado o Orçamento Participativo dos Açores. Esta nova ferramenta democrática criou não só a possibilidade de todos os residentes nos Açores apresentarem ideias de investimento destinadas às diferentes ilhas, como também de elegerem, através do voto, as propostas que reflitam as suas necessidades.

No entanto, para que esta prática seja bem-sucedida e para que perdure ao longo de vários anos, não basta que seja implementada e executada edição após edição. É necessário que o seu funcionamento seja avaliado para que o seu desempenho seja exponenciado gradualmente. Para tal, é fundamental que os seus resultados sejam analisados e comparados com os resultados de outras práticas, por forma a que este processo continue a apresentar a qualidade desejada, bem como a motivar os cidadãos para a elevada participação.

Palavras-chave: Açores; Cidadania; Democracia; Orçamento Participativo; Participação

ABSTRACT

As citizens are increasingly distant from democracy and its representatives, governments need to implement new tools that allow citizens to be included in political, economic, social and cultural decision-making processes, educating them for new practices of democracy and citizenship.

Participatory budgeting is one of the most innovative democratic experiences in the world because it gives citizens the opportunity to participate directly in identifying their needs and prioritizing investments, and because it makes societies fairer and more inclusive. Furthermore, due to its decentralizing nature, this instrument promotes the creation of new relations between the State and citizens, developing societies and qualifying their regimes.

Based on these characteristics, and given that the Government of the Azores intends to encourage the active and informed participation of all citizens of the archipelago in the political decision-making process, reinforcing the democratic quality and stimulating economic and social cohesion, the Participative Budget of the Azores was created. This new democratic tool has created not only the possibility for all residents of the Azores to present investment ideas for the different islands, but also to elect, through voting, proposals that reflect their needs.

However, for this practice to be successful and to last over several years, it is not enough for it to be implemented and executed edition after edition. It is necessary that its operation is evaluated so that its performance is gradually increased. To this end, it is essential that its results are analysed and compared with the results of other practices, so that this process continues to present the desired quality, as well as motivating citizens for high participation.

Keywords: Azores; Citizenship; Democracy; Participatory Budgeting; Participation

LISTA DE SIGLAS

A. M. – Área Metropolitana

CRP – Constituição da República Portuguesa

EMRAP – Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública

EP – Encontro Participativo

GRA – Governo Regional dos Açores

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

OP Açores – Orçamento Participativo dos Açores

PEMRAP – Plano Estratégico de Modernização e Reforma da Administração Pública Regional dos Açores

R. A. – Região Autónoma

RGPD – Regulamento Geral de Proteção de Dados

VPECE – Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1: Encontros Participativos de 2018.....</i>	26
<i>Tabela 2: Antepropostas presenciais e online de 2018.....</i>	26
<i>Tabela 3: Antepropostas por área temática de 2018.....</i>	27
<i>Tabela 4: Relação entre o número de antepropostas de 2018 e a população residente.....</i>	27
<i>Tabela 5: Antepropostas aprovadas e rejeitadas de 2018.....</i>	28
<i>Tabela 6: Propostas por área temática de 2018.....</i>	29
<i>Tabela 7: Propostas e projetos de 2018.....</i>	29
<i>Tabela 8: Projetos por área temática de 2018.....</i>	30
<i>Tabela 9: Comparação dos montantes, áreas temáticas e âmbitos territoriais da 1.^a e 2.^a edição.....</i>	30
<i>Tabela 10: Encontros Participativos de 2018 e 2019.....</i>	31
<i>Tabela 11: Antepropostas presenciais e online de 2018 e 2019.....</i>	31
<i>Tabela 12: Antepropostas por área temática de 2019.....</i>	32
<i>Tabela 13: Antepropostas aprovadas e rejeitadas de 2019.....</i>	33
<i>Tabela 14: Propostas por área temática de 2019.....</i>	33
<i>Tabela 15: Comparação entre a votação de 2018 e 2019.....</i>	34
<i>Tabela 16: Projetos por área temática de 2019.....</i>	34
<i>Tabela 17: Propostas e projetos de 2018 e 2019.....</i>	35
<i>Tabela 18: Comparação entre o Orçamento Participativo dos Açores e o Orçamento Participativo de Lisboa.....</i>	37
<i>Tabela 19: Comparação entre o Orçamento Participativo dos Açores e o Orçamento Participativo de Portugal.....</i>	39
<i>Tabela 20: Comparação entre o Orçamento Participativo dos Açores e o Orçamento Participativo da Madeira.....</i>	41

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT.....	v
LISTA DE SIGLAS	vii
LISTA DE TABELAS.....	viii
1. Introdução.....	1
2. Enquadramento.....	2
2.1. Democratização da sociedade	2
2.1.1. Necessidade de participação dos cidadãos na sociedade.....	3
2.1.2. Democracia e cidadania participativa	4
2.2. O orçamento participativo enquanto ferramenta de democratização.....	6
2.2.1. Origem e fases de expansão.....	8
2.2.2. Modelo consultivo <i>versus</i> modelo deliberativo	9
2.2.3. Vantagens e desvantagens.....	10
3. Estágio.....	12
3.1. Entidade de acolhimento – Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública (EMRAP).....	12
3.1.1. Atividades desenvolvidas pela EMRAP.....	13
3.1.2. Tarefas desenvolvidas durante o estágio.....	14
3.2. Orçamento Participativo dos Açores.....	16
3.2.1. Como é que surgiu	16
3.2.2. Prática inovadora	16
3.2.3. Conceitos.....	17
3.2.4. Funcionamento do Orçamento Participativo dos Açores	18
3.2.5. Resultados obtidos.....	25
3.2.6. Comparação com outros Orçamentos Participativos	35
3.2.7. Avaliação	42
4. Conclusão	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47
LEGISLAÇÃO	51
ANEXOS	53

1. Introdução

No âmbito do estágio em contexto profissional, decorrido entre 11 de fevereiro e 28 de junho de 2019, para obtenção do grau de Mestre em Gestão pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, é apresentado o presente relatório que visa expor o trabalho desenvolvido ao longo daquele período na Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública, na Vice-Presidência, Emprego e Competitividade Empresarial do Governo Regional dos Açores.

Esta entidade, criada em 2017, foi constituída com o propósito de promover a reforma da administração pública regional no âmbito da modernização e reestruturação da mesma, tendo como foco a promoção da participação da sociedade açoriana na atividade da administração pública regional.

Tendo em conta este objetivo estratégico, e considerando que a democracia participativa é um popular instrumento que possibilita aos cidadãos e às instituições expressarem as suas aspirações e interesses, esta unidade orgânica implementou o Orçamento Participativo, conhecido como uma das experiências democráticas mais inovadoras, nos Açores.

No próximo capítulo será fundamentada a importância da participação dos cidadãos na sociedade, efetuada a contextualização da participação democrática enquanto instrumento que possibilita ao cidadão a expressão de interesses e exposto o Orçamento Participativo enquanto ferramenta inovadora e mobilizadora que concede um poder decisório a quem a ela voluntariamente recorre.

Posteriormente será efetuada a apresentação da Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública e explicada a forma como esta entidade implementou o Orçamento Participativo na Região Autónoma dos Açores. Será feito o enquadramento das tarefas desenvolvidas em contexto de estágio, bem como a comparação com a implementação de orçamentos participativos noutras regiões.

Por fim, será apresentada a avaliação do funcionamento deste instrumento nos Açores e sugeridos alguns aspetos, numa perspetiva de melhoria contínua, que podem ser aperfeiçoados em futuras edições.

2. Enquadramento

2.1. Democratização da sociedade

O afastamento crescente e preocupante dos cidadãos à democracia e aos seus representantes verificado atualmente, pode pôr em causa as lutas sociais e políticas do passado, com vista à democratização do direito ao voto por parte dos cidadãos. Para além disso, se o processo de planeamento das ações do governo não for idealizado com o intuito de incluir a população no ato de governação, os cidadãos vão continuar a sentir que o seu papel se resume apenas ao de eleitores. Aliado a esse sentimento está o habitual pensamento de que “votar não vai alterar nada”, fazendo com que as atuais taxas de abstenção mantenham valores elevados, como se tem verificado nos últimos anos. Para contrariar esses pressupostos e comportamentos associados, é necessário não só repensar as formas de governação, como também educar os cidadãos para novas práticas de democracia e cidadania e criar espaços para o exercício dessa cidadania, permitindo evoluir de uma democracia de eleitores para uma democracia de cidadãos.

Schumpeter (1943), um dos maiores impulsionadores da democracia enquanto método, defendia que “a democracia é (...) um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”. No entanto, outros autores defendem que “entender a democracia somente como método (...) significa compreendê-la apenas na sua aparência e forma, com ênfase nos procedimentos”.

Relativamente à qualidade da democracia, segundo Touraine (1994) “um regime é tanto mais democrático quanto maior for o número de pessoas a participarem na tomada de decisão”, sublinhando ainda “a necessidade de se fazerem escolhas reais e que se proteja a maior diversidade possível”. Já para Diamond e Morlino (2005) a qualidade da democracia está associada ao funcionamento das instituições democráticas, defendendo que “um regime democrático de qualidade deve ser amplamente legítimo e satisfazer as expectativas do cidadão em termos de governança”.

Com base nas características e opiniões mencionadas anteriormente constata-se que a democracia é um conceito complexo e inacabado, que necessita de estar constantemente em reinvenção. Apesar disso, o regime democrático é visto como um regime em que os cidadãos ganham liberdade e igualdade política, passando a poder avaliar a eficácia das

leis, das decisões do governo e a capacidade de resposta dos políticos eleitos, possibilitando a alteração das relações estabelecidas entre cidadãos e representantes eleitos.

2.1.1. Necessidade de participação dos cidadãos na sociedade

Desde a criação da Constituição da República Portuguesa (CRP), em 1976, Portugal passou a ser um Estado de direito democrático (artigo 2.º), isto é, “baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.

Também no capítulo II da CRP, que define os direitos, liberdades e garantias de participação política, é concedido aos cidadãos, através do seu artigo 48.º, o direito à participação na vida pública, permitindo-lhes “(...) o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos” e também “(...) o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

Para além disso, esta importância relativamente à participação dos cidadãos no desenvolvimento da democracia está também consagrada no artigo 109.º da Constituição, que refere que “a participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos (...)”.

Atualmente, a participação é mais do que uma questão ideológica, é o caminho para a cidadania. É vista como um dos requisitos obrigatórios para uma boa governação, gerando confiança entre os cidadãos e quem governa, envolvendo os cidadãos nos processos de decisão política, económica, social e cultural. Pateman (1992) reforça essa ideia defendendo que “a participação assume outras funções importantes como a possibilidade de os indivíduos aceitarem mais facilmente as deliberações coletivas; favorece a integração, proporcionando ao cidadão isolado a “sensação” de pertencer à sua comunidade”.

No entanto, de acordo com Silva (2001), “a participação ativa dos agentes sociais na gestão pública é uma construção social que depende de uma aprendizagem fundada na

experiência de uma trajetória social, e não algo natural ou espontâneo”. Assim, é necessário que os governantes adotem estratégias de governação baseadas em modelos participativos, para estimularem a participação dos cidadãos nos processos de decisão política.

Sherry Arnstein (1969) desenvolveu um dos modelos impulsionadores da análise do conceito de participação: a “escada de participação”. Segundo este modelo, esta “escada” era composta por três graus de participação – não participação (*nonparticipation*), participação simbólica (*tokenism*) e poder dos cidadãos (*citizen power*) – e por oito categorias – manipulação (*manipulation*), terapia (*therapy*), informação (*informing*), consulta (*consultation*), conciliação (*placation*), parceria (*partnership*), delegação de poder (*delegated power*) e controlo dos cidadãos (*citizen control*), que evidenciavam os vários graus e tipologias de participação. As duas primeiras categorias da escala (manipulação e terapia) pertenciam ao grau da não participação, uma vez que o seu intuito não era criar ferramentas para os cidadãos participarem nos assuntos políticos, mas sim educá-los a aceitar as intervenções definidas pelo superior hierárquico. Por sua vez, as categorias informação, consulta e conciliação integravam-se no grau da participação simbólica, onde os cidadãos passavam a ganhar voz e a serem ouvidos, no entanto, as suas opiniões continuavam a não ser consideradas pelos decisores políticos. Por fim, as restantes categorias – parceria, delegação de poder e controlo dos cidadãos – integravam o grau do poder dos cidadãos, e permitiam-lhes não só um contacto direto com os poderes políticos, como também alguma influência quanto às tomadas de decisão dos mesmos.

Com base neste modelo é possível constatar que a participação pode ser explorada de diferentes formas, representando diferentes impactos tanto para os cidadãos como para a sociedade. Sendo a participação ativa dos cidadãos um fator com elevado relevo no desenvolvimento da democracia, é cada vez mais importante que esta seja estimulada para que os cidadãos sintam que os anteriores limites impostos pelos decisores deixaram de existir, levando a que se alterem os níveis de descontentamento, afastamento e insegurança dos cidadãos face ao poder político.

2.1.2. Democracia e cidadania participativa

Embora a democracia participativa não seja um conceito recente, durante algum tempo foi dominada pelo modelo da democracia representativa liberal, que era um modelo caracterizado por inviabilizar a participação dos cidadãos de menor poder. Atualmente,

com o ressurgimento da democracia participativa, a democracia deixou de ser um modelo teórico de participação. A democracia participativa, embora não seja um modelo substituto da democracia representativa, é um modelo de efetiva participação que concede aos cidadãos e aos grupos sociais o poder de participação nas decisões políticas de âmbito local. Com base no modelo da democracia participativa, todos os cidadãos passam a ter um efetivo poder decisório, isto é, todos os cidadãos passam a poder participar nas decisões da sociedade, e não apenas os cidadãos das classes médias.

A democracia participativa é considerada um instrumento que possibilita aos cidadãos e às instituições expressarem as suas aspirações e interesses, promovendo a modificação da visão democrática de diversos atores sociais. Este modelo foi desenvolvido por Rousseau, Stuart Mill e G.H. Cole que são, segundo a literatura, considerados os pais da democracia participativa. Embora cada autor tenha desenvolvido e fundamentado a sua teoria com argumentos próprios, foi com base nos contributos destes três autores que esta teoria se tornou tão importante, deixando de apresentar apenas “tentativas de prescrição”, passando a fornecer “planos de ação e prescrições específicas” para os governos se tornarem verdadeiramente democráticos. Apesar dos argumentos específicos de cada autor, todos defendiam que era através da função educativa da participação que os cidadãos adquiriam conhecimentos sobre as práticas e os procedimentos democráticos. Para além disso, defendiam também que os indivíduos e as instituições não podiam ser considerados isoladamente, pois não era possível desenvolver as competências necessárias para a participação existindo apenas instituições sociais e não havendo o máximo de participação por parte de todos os cidadãos.

No entanto, associado ao último requisito apresentado pelos autores, verifica-se que existem dois grandes desafios associados à participação dos cidadãos no processo de democracia participativa – a quantidade e a qualidade –, onde o primeiro diz respeito à necessidade de se conseguir trazer para o debate político o maior número possível de cidadãos, sem qualquer tipo de restrições, e o segundo diz respeito à necessidade dessa participação ser realizada com qualidade.

Para que os modelos de governação tenham cada vez mais em conta a democracia participativa, é necessário que os cidadãos desenvolvam e exerçam de forma plena a sua cidadania, isto é, que sejam sujeitos de mudança social, conscientes dos seus direitos e deveres e capazes de exercê-los, uma vez que, tal como defende Mill (1963), é através da participação que os indivíduos aprendem a democracia. É por isso que, através do

exercício da cidadania, os cidadãos passam a ser incluídos no sistema político e experimentam novas práticas que permitem aprofundar e desenvolver um sistema de governação inclusivo e democraticamente participativo, o qual procura melhorar os seus mecanismos à medida que os processos avançam, colocando aos cidadãos novos desafios para que estes continuem a desenvolver a sua cidadania participativa.

É através deste modelo de governação assente na democracia participativa que as sociedades modernas sobrevivem enquanto estruturas organizadas, proporcionando uma maior proximidade entre o Estado e os cidadãos. Devido a essa proximidade, o Estado delibera, combinando as decisões dos órgãos políticos com as opiniões dos cidadãos, passando a aproveitar as potencialidades existentes na sociedade para encontrar soluções que tenham impacto na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Para além disso, como este novo modelo de governação vem alterar os anteriores comportamentos impositivos e autoritários de quem governava, por ser um modelo mais democrático, flexível, transparente e inclusivo, espera-se que aumente os níveis de confiança dos cidadãos quanto aos órgãos políticos e, conseqüentemente, diminua os níveis de insegurança e desconfiança.

2.2. O orçamento participativo enquanto ferramenta de democratização

O orçamento participativo é conhecido como uma das experiências democráticas mais inovadoras do mundo, por ser um instrumento de mobilização e participação dos cidadãos em processos de tomada de decisão. Esta ferramenta democrática caracteriza-se por ser um processo direto, voluntário e universal, que dá aos cidadãos a oportunidade de participarem de forma direta na identificação das suas necessidades e na priorização dos investimentos, tornando a sociedade mais democrática, justa e inclusiva.

No entanto, devido à grande diversidade de experiências, não existe ainda uma definição única e amplamente reconhecida, quer política quer científica, deste instrumento. Existem assim diversas definições de diferentes autores que utilizam as características, os requisitos/critérios e as finalidades deste processo para o definirem. Genro e Souza (1997) definem o orçamento participativo como “um processo democrático direto, voluntário e universal” que “combina a democracia direta com a democracia representativa” e onde “as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas”. Pires (2001) defende que “o orçamento participativo deve objetivar a melhoria técnica e política da

gestão municipal, baseado numa relação particular entre governo e cidadão, com vontade coletiva para que a gestão seja democrática, transparente, voltada para as prioridades sociais, sob pena de toda a mobilização popular correr o risco de ser anulada, gerando desmotivação e desmobilização”. Segundo Cabannes (2009) é “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui, para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis”. Para Dias (2013) corresponde a “uma nova forma de governação dos poderes públicos, independentemente da sua escala, assente na participação direta dos cidadãos na definição das políticas e das prioridades de cada território”.

Existindo em algumas sociedades um distanciamento entre o Estado e os cidadãos, associado, segundo Boaventura (2008), a uma “dupla patologia das democracias liberais” composta pela “patologia da representação” – que consiste no distanciamento dos cidadãos à vida política – e pela “patologia da participação” – associada à ideia de que “não vale a pena participar porque o seu voto não fará diferença” – a adoção deste instrumento procura combater esse fenómeno através da criação de novas relações entre estes dois agentes sociais. Com a criação destas novas relações é possível promover não só o aumento da inclusão política, como também o aumento da justiça social, incentivando-se a participação dos cidadãos na comunidade, através do seu contributo na priorização dos gastos públicos, contrariando o pensamento pré-definido de que a participação dos cidadãos está apenas relacionada com o ato de eleição dos poderes executivo e legislativo, através do voto, que não traz impactos para a sociedade uma vez que os cidadãos são demasiado “pequenos” para enfrentar as dinâmicas políticas e económicas que dominam a sociedade.

Para além disso, olhando para este instrumento de uma forma mais geral, é possível constatar o seu carácter descentralizador caracterizado pela criação de novas relações entre o Estado e os cidadãos, promovendo não só o aumento da inclusão política, como também o aumento da justiça social. Este estreitamento da distância ao poder, procura combater o distanciamento dos cidadãos à vida política e incentivar a participação dos mesmos na comunidade através do seu contributo na priorização dos gastos públicos, contrariando o pensamento de que a participação dos cidadãos está apenas relacionada ao ato de eleição, o que contribuiu para a modernização da democracia, desenvolvimento das sociedades e qualificação do regime.

2.2.1. Origem e fases de expansão

Com base na literatura, apesar de já existirem experiências de orçamento participativo, desde 1978, em pequenas cidades brasileiras, a data associada ao surgimento desta experiência é 1989 devido à sua implementação pela cidade de Porto Alegre. Esta experiência foi considerada a primeira a ganhar notoriedade e visibilidade no país e no estrangeiro e a contagiar a sua disseminação por todo o mundo devido aos resultados positivos obtidos na gestão da administração pública local e na melhoria dos serviços e das condições de habitação, especialmente em bairros populares.

Se analisarmos a história do orçamento participativo, é possível encontrar algumas fases que marcaram a evolução desta prática. Embora existam algumas divergências entre autores quanto ao número de fases existentes e aos períodos referentes a cada uma das fases, é possível identificar uma primeira fase que correspondeu ao período de experimentações num número pequeno de cidades das quais se destacam as iniciativas levadas a cabo em Porto Alegre, no Brasil, e em Montevideu, no Uruguai. Esta fase ganhou ainda maior reconhecimento quando, em 1996, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu esta experiência como uma das 40 melhores experiências de gestão urbana no mundo. Após essa fase, verifica-se o período de consolidação desta prática no território brasileiro, onde mais de 140 municípios adotaram esta metodologia, embora com variações significativas. De seguida, o orçamento participativo deixa de ser reconhecido apenas entre as cidades brasileiras, e com o contributo de organizações internacionais como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial, teve uma difusão massiva, embora com adaptações metodológicas, procedimentais e normativas a cada local. Após essa difusão, construíram-se redes de cooperação nacionais e internacionais com o intuito de disseminar esta prática e favorecer uma maior cooperação entre governos locais de vários países e continentes, integrando-a em sistemas mais amplos e complexos de participação cidadã.

Apesar de ter existido uma rápida difusão desta experiência, como não foi feita de forma homogénea, isto é, sofreu diferentes adaptações tanto ao nível das metodologias como de procedimentos e normas, não foram alcançados os mesmos resultados quanto à participação da população e à transparência fiscal dos governos e, por este motivo, em alguns locais, não se verificaram os resultados esperados tanto ao nível do aprofundamento da democracia como da credibilidade da atividade política.

2.2.2. Modelo consultivo *versus* modelo deliberativo

Existem duas grandes categorias de orçamento participativo, o modelo consultivo – que representa apenas a prática de auscultação aos cidadãos sobre os investimentos públicos a realizar – e o modelo deliberativo – que permite aos cidadãos apresentarem propostas e decidirem, através do seu voto, onde será investido uma parte do orçamento público.

O modelo consultivo é caracterizado por ser apenas um processo de consulta aos cidadãos, dando-lhes a possibilidade de apresentarem os seus anseios e propostas/sugestões de investimentos públicos que gostariam de ver implementadas. Porém, após essa fase de recolha de propostas, a escolha dos investimentos a executar é apenas da responsabilidade do executivo eleito.

Pelo facto deste modelo impossibilitar aos cidadãos plena participação no processo, associam-lhe algumas características negativas, nomeadamente: discricionário, por direccionar o poder de decisão apenas aos decisores eleitos, os mesmos que detêm esse poder, independentemente da existência do orçamento participativo; “instrumental”, por não promover um verdadeiro debate com os cidadãos e por não ter de lidar com as adversidades que surgem na fase de deliberação, passando a ter algumas características muito semelhantes a outros processos já existentes, como consultas públicas, estudos ou diagnósticos territoriais; e pouco transparente e credível, por não permitir aos seus participantes acompanharem de forma próxima todo o processo.

Por outro lado, o modelo deliberativo é caracterizado por ser um modelo que vê a participação como uma dinâmica de partilha efetiva do poder de decisão. Esta tipologia, embora esteja dependente de uma verba, permite que todos os cidadãos, até os menos participativos e com menor capacidade argumentativa, participem no processo, através da apresentação de propostas e votação nas propostas que considerem ser mais prioritárias.

Devido aos elevados níveis de transparência que caracterizam este modelo, existem regras associadas a este processo que são aceites e compreendidas pelos cidadãos, fazendo com que direcionem as suas escolhas tendo em conta as limitações que lhes estão associadas. Para além disso, este modelo proporciona uma efetiva responsabilidade partilhada de gestão pública, pois permite aos cidadãos não só a participação na escolha dos investimentos futuros, como também o acompanhamento de todas as fases que compõem este processo.

2.2.3. Vantagens e desvantagens

Pelo facto de os orçamentos participativos terem emergido como uma das mais bem conseguidas e consolidadas práticas de democracia participativa, esta prática apresenta inúmeras vantagens associadas à sua implementação, tais como:

- É considerada uma ferramenta educativa e formativa, pois permite que todos os envolvidos adquiram um conjunto de aprendizagens – competências das autarquias, as suas limitações financeiras e a necessidade de tomar opções quanto aos investimentos que se manifestam prementes a cada instante – que levam a uma alteração das relações entre os eleitos e os eleitores;
- Promove uma maior consciencialização sobre a importância da vida em comunidade que se reflete no envolvimento dos cidadãos na procura de objetivos comuns e na resolução dos problemas da sociedade e desenvolve um maior compromisso cívico dos cidadãos, fazendo com que sintam que podem ter um papel ativo na definição dos processos de desenvolvimento da sociedade;
- Torna os governos mais eficientes devido à maior proximidade à população e aos problemas que afetam a sociedade, proporcionando um conhecimento mais aprofundado das pessoas, dos grupos e do território, facilitando na identificação das necessidades que em cada momento são consideradas mais prioritárias pelos cidadãos;
- Contribui para a reconstrução da confiança nas instituições e no sistema democrático, através da criação de espaços de comunicação e cooperação direta entre os eleitos e os eleitores, onde é conciliado o conhecimento técnico com as necessidades sentidas pela população, beneficiando o equilíbrio de poderes, e levando a que os cidadãos se interessem pelas opções políticas;
- É considerado um processo inovador porque para além de ser um processo autorregulado, apresenta diversas metodologias que lhe permitem uma grande capacidade de evolução e adaptação aos contextos e ambientes em que surge.

No entanto, as boas práticas não apresentam apenas vantagens, existem também algumas características do orçamento participativo que, segundo alguns autores, deveriam ser revistas e melhoradas para que o processo pudesse ser ainda mais bem conseguido e consolidado, como por exemplo:

- A centralidade do processo no investimento público, isto é, a grande importância dada ao montante que está destinado ao processo, não sendo, no entanto, debatido com o cidadão a “origem” dessa verba, o que torna, por vezes, o processo menos rico e impactante;
- Os investimentos estarem direcionados para a resolução de problemas sentidos pelos cidadãos no momento presente, apesar de muitas vezes esta situação estar relacionada com o facto de os montantes destinados ao orçamento participativo não serem muito elevados, o que não permite que sejam feitos investimentos de grande dimensão. Existem, inclusive, autores que defendem que uma reflexão mais estratégica sobre o desenvolvimento do território a médio e longo prazo pode ser condicionada;
- A baixa participação dos cidadãos ou a existência de uma participação com predominância partidária que pode levar à manipulação ou ao enviesamento das tomadas de decisão, é apontada como uma característica que pode reduzir o sucesso ou dificultar a finalidade desta prática;
- O incumprimento dos prazos de execução e a falta de comunicação com os cidadãos nas fases de conclusão dos projetos, isto é, uma vez que a execução dos projetos vencedores é o fator que fortalece a confiança e o empenho dos cidadãos no processo, este mecanismo deveria ter uma atenção especial ao ciclo de implementação dos projetos.

3. Estágio

3.1. Entidade de acolhimento – Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública (EMRAP)

Com a entrada em vigor da constituição de 1976, atenta às pretensões do povo português insular, foi consagrado um regime autonómico, que permitiu que a Região Autónoma dos Açores passasse a ser regida por normas criadas por si mesma, não estando sujeita à tutela do Governo da República, tendo como órgãos de governo próprio a Assembleia Legislativa e o Governo Regional. Desse modo, desde 8 de setembro de 1976, foram constituídos doze Governos, com composição, nomeação, exoneração e programas próprios.

Com a entrada em vigor do Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A, de 4 de novembro, constituiu-se o atual XII Governo Regional, com uma estrutura orgânica composta por nove departamentos – Presidência do Governo Regional (PGR), Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (VPECE), Secretaria Regional da Solidariedade Social (SRSS), Secretaria Regional da Educação e Cultura (SREC), Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (SRMCT), Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas (SRTOP), Secretaria Regional da Saúde (SReS), Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo (SREAT) e Secretaria Regional da Agricultura e Florestas (SRAF) – que procuram responder aos desafios que os Açores irão enfrentar durante os quatro anos subsequentes à sua criação, privilegiando “as políticas interdepartamentais, em especial as relacionadas com a empregabilidade, a qualificação e o sucesso escolar, o combate à pobreza e à exclusão social, a competitividade e inovação empresarial e a valorização dos recursos naturais e do território”.

Anteriormente ao XII Governo, durante o mandato do IX Governo, foi criado o Decreto Legislativo Regional n.º 1/2005/A, de 9 de maio, que estabeleceu o regime jurídico de organização da administração direta da Região Autónoma dos Açores, que no seu artigo 30.º definiu as características que as estruturas de missão tinham de cumprir. Na sequência do referido artigo, e como forma de alcançar o objetivo de modernização e reestruturação da administração pública regional, proposto pelo XII Governo Regional dos Açores, para que esta se tornasse mais “eficiente, aberta e transparente aos Açorianos”, mais “renovada nos procedimentos e adaptada a um contexto de contínuo

crescimento e competitividade” e potenciase a “inovação, o reforço da transparência e a disponibilização de mecanismos de participação da sociedade açoriana” através da “transformação digital, garantindo a coesão a nível social e territorial”, foi criada a Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública (EMRAP).

A criação da EMRAP foi consagrada através da Resolução do Conselho de Governo n.º 7/2017, de 21 de fevereiro, atribuindo-lhe a missão de promover a “reforma da administração pública regional em matéria de modernização e reestruturação da administração pública regional” e determinando que a mesma funcionaria na dependência do Vice-Presidente do Governo Regional. A esta estrutura foram também definidos objetivos estratégicos, como: a promoção da participação da sociedade açoriana na atividade da administração pública regional, assente no princípio da transparência e em relações de coprodução; o fomento da adoção e da implementação de modelos de planeamento, gestão e de organização inovadores na administração pública regional, em cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia, visando a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e aos agentes económicos e sociais; e a contribuição para a consolidação dos processos de aproximação e simplificação da administração pública regional na relação com os cidadãos e com os agentes económicos e sociais. Para além disso, foram-lhe incumbidas as seguintes responsabilidades: realização de estudos, designadamente de diagnóstico da administração pública regional e a consequente propositura de medidas reformistas; identificação dos meios necessários à execução dessas medidas; preparação das iniciativas legislativas e operacionais necessárias e adequadas; estabelecimento de parcerias com os diferentes serviços da administração pública regional e outras entidades públicas e/ou privadas que se mostrem pertinentes para a conceção e execução das diferentes medidas; promoção da realização de ações de informação e sensibilização junto dos públicos-alvo das medidas; coordenação da execução, promoção do acompanhamento da execução das medidas propostas e a avaliação dos seus resultados; e submissão, periodicamente, ao Vice-Presidente do Governo Regional, de um relatório de execução das suas atividades.

3.1.1. Atividades desenvolvidas pela EMRAP

Em conformidade com os números 2 e 3 do artigo 30.º do Decreto Legislativo Regional n.º 1/2005/A, referido anteriormente, o mandato da EMRAP iniciou-se a 14 de fevereiro de 2017 e conforme previsto no n.º 14 da Resolução do Conselho do Governo n.º 7/2017, o mesmo termina a 31 de dezembro de 2020.

As atividades desenvolvidas por esta estrutura de missão, em 2017 e 2018, e previstas para serem desenvolvidas durante o ano de 2019 e 2020 são as seguintes:

- Redação do Plano Estratégico de Modernização e Reforma da Administração Pública Regional dos Açores (PEMRAP);
- Desenvolvimento e entrada em produção da plataforma de gestão do plano estratégico (PEMRAP);
- Operacionalização do PEMRAP;
- Realização de workshops de inovação: Emprego, Apoios e Gestão documental;
- Criação/implementação do projeto-piloto de avaliação da qualidade do atendimento ao público;
- Alargamento do projeto de avaliação da qualidade do atendimento público;
- Operacionalização das diferentes edições do Orçamento Participativo dos Açores;
- Acompanhamento da execução dos projetos do OP Açores;
- Criação de um grupo multidisciplinar responsável pela implementação do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD);
- Participação no processo de consultadoria relativo à implementação do RGPD;
- Levantamento do stock legislativo regional não vigente produzido entre 1988 e 2018;
- Implementação do projeto-piloto da faturação eletrónica;
- Alargamento do projeto-piloto de faturação eletrónica e entrada em produção;
- Implementação das fases 1 e 2 do Sistema Integrado de Informação do Governo Regional dos Açores;
- Elaboração do catálogo dos serviços públicos da Administração Regional Autónoma dos Açores (CES/SIDISAPA);
- Acompanhamento da implementação do novo *Data Center* do GRA.

3.1.2. Tarefas desenvolvidas durante o estágio

O estágio na EMRAP teve a duração de 20 semanas, e decorreu entre 11 de fevereiro e 28 de junho de 2019. Durante as duas primeiras semanas de estágio, foi realizado algum

trabalho de investigação acerca do tema “Orçamento Participativo” de modo a adquirir competências relativamente à implementação do Orçamento Participativo dos Açores, sendo também dado auxílio na elaboração do relatório final da 1.ª edição do Orçamento Participativo dos Açores. Em paralelo, foi analisado o questionário aplicado no final da 1.ª edição e os seus resultados, para que fosse apresentada uma sugestão de questionário a aplicar no final da 2.ª edição.

Ao longo das terceira e quarta semanas, em paralelo com as tarefas que já se encontravam a ser desenvolvidas, deu-se início ao desenvolvimento de alguns trabalhos associados à 2.ª edição do Orçamento Participativo dos Açores, nomeadamente a atualização da sua base de dados e o controlo/gestão dos participantes que iriam estar presentes nos encontros participativos.

A partir de meados de março, foi dado início a uma integração mais ativa na equipa da 2.ª edição do Orçamento Participativo dos Açores, em que se procedeu ao acompanhamento e à realização de testes em ambiente de qualidade no âmbito do desenvolvimento da plataforma do Orçamento Participativo dos Açores. Foi efetuada a preparação e implementação desta edição, que contemplou a submissão de antepropostas que surgiram nos diferentes encontros participativos, a criação de uma base de dados com os documentos em falta associados a cada anteproposta e a publicação das notícias relativas ao orçamento participativo dos Açores. Para além disso, foi feita a monitorização das antepropostas recebidas e a síntese referente a cada anteproposta, culminando com a participação nos encontros participativos da ilha Terceira, sendo dado apoio ao preenchimento do formulário de apresentação das antepropostas e esclarecimento aos participantes relativamente a dúvidas sobre o funcionamento deste processo.

Durante os meses de maio e junho, ocorreu a participação nas reuniões com as equipas técnicas das diferentes áreas, sendo dado auxílio na análise técnica das antepropostas, procedendo-se posteriormente à elaboração da base de dados dos pedidos de parecer a solicitar a todas as entidades e ao registo das respostas a esses pedidos de parecer. Após a fase de análise técnica, foi dada colaboração no processo de atualização do estado de todas as antepropostas (aprovada, pendente, rejeitada) na plataforma do Orçamento Participativo dos Açores e na associação das antepropostas aprovadas às respetivas propostas.

Em paralelo com as atividades desenvolvidas nas últimas semanas de estágio, foi elaborada a candidatura do Orçamento Participativo dos Açores ao 13.º prémio do

Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) e feito o acompanhamento da fase de comentário e votação das diferentes propostas apresentadas a este prémio.

3.2. Orçamento Participativo dos Açores

3.2.1. Como é que surgiu

Como referido anteriormente, cada governo cria o seu programa de governação, compostos por diferentes eixos, diferentes objetivos e diferentes medidas para concretização das respetivas metas. Assim sendo, o XII Governo, definiu que “Mais cidadania, melhor Autonomia” seria um dos seus objetivos estratégicos, prevendo algumas medidas para a sua concretização, tais como a implementação de “um Orçamento Participativo ao nível do Plano de Investimentos da Região” e a implementação do “Orçamento Participativo Jovem dos Açores”.

Refletindo o desejo de envolver os cidadãos no processo de decisão política, decisivo para uma Autonomia consolidada e de futuro, foi criado o Orçamento Participativo dos Açores, nos termos e em conformidade com o disposto no artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril. A implementação deste processo democrático deliberativo, direto e universal visa o reforço da qualidade da democracia, valorizando a democracia participativa, fomentando a participação ativa e informada dos cidadãos no processo de decisão política e estimulando a coesão económica e social, potenciando o surgimento de projetos que contribuam para o desenvolvimento dos Açores. Para além disso, a implementação desta prática pretende combater, progressivamente, fenómenos de afastamento dos cidadãos à participação na vida coletiva das suas comunidades, reforçando a autonomia da Região.

3.2.2. Prática inovadora

A Região Autónoma dos Açores, situada no oceano Atlântico, a oeste de Portugal Continental, é um arquipélago dividido em três grupos de ilhas – o grupo ocidental composto pelas ilhas das Flores e do Corvo, o grupo central composto pelas ilhas do Faial, do Pico, de São Jorge, da Graciosa e da Terceira e o grupo oriental composto pelas ilhas de São Miguel e de Santa Maria – e apresenta uma população de cerca de 242 846¹

¹ Cfr. Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) *in* <https://srea.azores.gov.pt/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fDemografia%2fEstimativas+da+Popula%3%a7%3%a3o+Residente&rs:Command=Render> [acedido a 28 de maio de 2020].

habitantes. No entanto, a distribuição da população pelas nove ilhas não é feita de forma equitativa, pelo facto de cada ilha apresentar um grau de desenvolvimento e características geográficas, económicas, sociais e culturais próprias, existindo uma tendência de concentração da população nas ilhas onde se localizam as principais funções administrativas e económicas.

Assim sendo, o Orçamento Participativo dos Açores tornou-se inovador por dois motivos: por agregar o orçamento participativo jovem e o orçamento participativo geral/“adulto”, mas principalmente por ter sido o primeiro orçamento participativo a ser implementado por uma Região Autónoma em Portugal, cuja distribuição orçamental foi realizada com base na aplicação de uma fórmula que define o montante de investimento disponível para cada ilha tendo em conta a população residente, a sua área e o investimento público orçamentado para o ano económico anterior, de forma a ser garantida uma equidade nos investimentos públicos de toda a Região, e para que não houvesse um desfasamento entre as diferentes ilhas.

A decisão de criar esta nova ferramenta de democracia participativa foi tomada não só para envolver os cidadãos de todo o arquipélago no processo político, como também para alargar essa participação aos jovens, para que também os mais novos sintam que fazem parte do processo de decisão de políticas públicas, associando a sua participação a uma escolha objetiva com resultados efetivos.

3.2.3. Conceitos

Uma vez que este processo apresenta algumas especificidades, nomeadamente no que diz respeito aos conceitos associados ao seu funcionamento, serão apresentados, de seguida, os seus significados.

- a) **Análise técnica:** análise realizada pelas equipas técnicas relativamente à viabilidade das antepropostas apresentadas pelos cidadãos, de acordo com os critérios de elegibilidade definidos previamente.
- b) **Anteproposta:** ideia de investimento público apresentada pelo(s) cidadão(s) que será executada pela entidade responsável pelo processo, no caso desta ser vencedora.
- c) **Área temática:** temas para os quais os cidadãos podem apresentar as suas ideias de investimento público.

- d) Coproponente: cidadão, que embora não tenha sido o autor da ideia de investimento público, colaborou na construção da mesma.
- e) Encontro participativo: sessão de debate presencial com os cidadãos, onde estes são convidados, em “mesas redondas”, a partilhar ideias, debatê-las e concretizá-las numa ou mais antepropostas.
- f) Equipa técnica: equipa composta por trabalhadores das diferentes áreas temáticas, que não só prestam apoio no esclarecimento de dúvidas durante os encontros participativos, como também analisam as antepropostas apresentadas pelos cidadãos, realizam a análise técnica das mesmas e transformam-nas em propostas a submeter a votação.
- g) Projeto: transformação verificada nas propostas mais votadas pelos cidadãos.
- h) Proponente: autor de uma ideia de investimento público.
- i) Proposta: resultado da análise realizada pelas equipas técnicas às antepropostas apresentadas pelos cidadãos, com a indicação do respetivo orçamento, local de implementação e o prazo previsto para execução.
- j) Sessão de apresentação: sessão aberta a toda a comunidade onde é feito um enquadramento sobre o orçamento participativo e são apresentados os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização associados a esta prática.
- k) Sessão pública de apresentação das propostas vencedoras: sessão onde são divulgadas as propostas vencedoras.

3.2.4. Funcionamento do Orçamento Participativo dos Açores

A concessão deste processo teve por base o modelo deliberativo com o propósito de disponibilizar uma verba anual, por ilha, para que todos os residentes nos Açores pudessem não só apresentar propostas de investimento como também eleger, através do voto, quais as propostas que deveriam ser implementadas nas diferentes ilhas.

Como foi referido anteriormente, a execução do Orçamento Participativo dos Açores é da responsabilidade do Governo Regional dos Açores. Assim sendo, a criação das suas diferentes edições tem de constar, numa primeira fase, no Orçamento da Região do ano a que se refere para que, posteriormente, seja criada e publicada a Resolução que enuncie o modo de funcionamento de cada edição.

Cada Resolução descreve os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização da referente edição, enumerando o seu âmbito territorial, as suas áreas temáticas, o seu montante global e o montante afeto a cada ilha, a quem se destina, as suas fases, as regras de apresentação das antepropostas, as regras de elegibilidade e rejeição das antepropostas, as regras de reclamação e as regras da votação, assim como o modo como são escolhidas e anunciadas as propostas vencedoras.

Relativamente à distribuição do montante afeto a este processo, uma vez que as diferentes ilhas apresentam características populacionais, territoriais e económicas distintas umas das outras, foi necessário criar uma fórmula que tivesse em conta essas diferenças para que a distribuição fosse realizada de forma equitativa. Assim sendo, foi desenvolvida a seguinte fórmula:

$$\begin{aligned} & 25\% \times PI_{(Partes\ Iguais)} \\ & + 25\% \times PR_{(População\ Residente)} \\ & + 25\% \times A_{(Área)} \\ & + 25\% \times IP_{(Investimento\ Público\ orçamentado} \\ & \qquad \qquad \qquad \text{para o ano económico } n-1) \end{aligned}$$

onde a primeira parcela corresponde a 25% do montante global, que permite que o montante seja repartido equitativamente por todas as ilhas, e as restantes três parcelas, cada uma correspondente também a 25%, variam de acordo com a população residente, a área e o investimento público orçamentado para o ano económico anterior, respetivamente, de cada uma das ilhas.

Para além da distribuição orçamental ser feita por ilha, uma vez que este processo apresenta a particularidade de agregar o orçamento participativo “geral”/adulto ao orçamento participativo jovem, o Governo Regional dos Açores decidiu atribuir uma percentagem de 20% da dotação global à área temática da juventude, como forma de garantir que os mais jovens também possam decidir sobre o investimento público da região.

Tendo em consideração esta definição de público-alvo, e visto que este processo se destina aos jovens e aos adultos, isto é, cidadãos entre os 14 e os 17 anos e cidadãos com mais de 18 anos, respetivamente, foi necessário fazer uma pequena adaptação à forma de trabalhar com cada um desses públicos. Assim, foram realizadas sessões de apresentação/encontros participativos para a comunidade educativa escolar (alunos,

professores, encarregados de educação), incluídas no horário letivo, e foram realizadas sessões de apresentação, em horário pós-laboral, direcionadas à comunidade geral.

Para além disso, pelo facto de existir uma área temática direcionada a um público-alvo específico – a juventude –, foram criados três escalões etários que definem quais as áreas temáticas a que os cidadãos podem apresentar as antepropostas. Assim sendo, os cidadãos com idades compreendidas entre os 14 e os 17 anos apenas podem apresentar antepropostas à área da juventude, os cidadãos com idades entre os 18 e 30 anos podem apresentar antepropostas a todas as áreas temáticas e os cidadãos com mais de 30 anos podem apresentar antepropostas a qualquer área, exceto à área da juventude.

Relativamente ao modo de apresentação das antepropostas, este pode ser feito presencialmente, através dos encontros participativos, ou de forma online, através do endereço op.azores.gov.pt. Após a apresentação das antepropostas pelos cidadãos, é necessário que seja feita uma análise a todas as antepropostas, para averiguar quais as que cumprem os critérios de elegibilidade para serem transformadas em propostas e serem incluídas na lista de propostas que serão submetidas a votação por parte de todos os cidadãos. Os critérios de elegibilidade associados a este processo são:

- cumprimento da incidência geográfica (âmbito ilha ou âmbito regional);
- cumprimento da incidência sobre uma das áreas temáticas disponibilizadas;
- não configuração de pedidos de apoio ou prestação de serviços;
- não contradição do programa do Governo ou projetos e programas em curso nas diferentes áreas de políticas públicas;
- exequibilidade técnica;
- pouca abrangência ou demasiada genericidade;
- restrição quanto aos montantes máximos fixados para as diferentes áreas temáticas de cada ilha.

Em seguida, os cidadãos escolhem as propostas de investimento que desejam ver executadas de duas formas: votando online, através do mesmo endereço que apresentam as antepropostas, ou enviando uma mensagem de texto gratuita para o 3838. Para além das duas formas de votação existentes, no caso de os cidadãos necessitarem de apoio para proceder à votação, podem dirigir-se a uma das lojas que integram a Rede Integrada de

Apoio ao Cidadão (RIAC), também sob tutela da VPECE, onde os operadores prestam todo o apoio necessário, mostrando as propostas de cada ilha e auxiliando no processo de votação da mesma, ou podem telefonar para a linha de apoio ao cidadão do Governo Regional dos Açores, através do contacto telefónico 800 500 501, onde os operadores prestam apoio a todas as dúvidas que os cidadãos coloquem.

Após a fase de votação, são anunciadas as propostas vencedoras que correspondem às propostas com o maior número de votos, até perfazerem os montantes definidos para as diferentes áreas temáticas de cada ilha. Em caso de empate relativamente ao número de votos, o critério de desempate será a data/hora de entrada do último voto, apurando-se a proposta que tiver obtido a votação final em primeiro lugar.

3.2.4.1. 1.ª edição

A publicação da Resolução do Conselho do Governo n.º 12/2018, de 6 de fevereiro, definiu os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização aplicáveis à primeira edição do Orçamento Participativo dos Açores.

a) Âmbito e áreas temáticas

Esta edição do Orçamento Participativo dos Açores contou apenas com um âmbito para apresentação de ideias – o âmbito ilha – que possibilitou aos cidadãos, nacionais ou estrangeiros, apresentarem antepropostas direcionadas a uma das nove ilhas do arquipélago. Para além disso, as antepropostas tinham de estar circunscritas às áreas das políticas públicas relacionadas com o ambiente, a inclusão social, o turismo e a juventude, estando esta última subdividida em cidadania, hábitos de vida saudável e tecnologia. Relativamente às permissões para apresentação de antepropostas a cada uma das áreas, os cidadãos com idades compreendidas entre os 14 e os 17 anos apenas podiam apresentar antepropostas à área da juventude, os cidadãos com idades entre os 18 e 30 anos podiam apresentar antepropostas a todas as áreas temáticas e os cidadãos com mais de 30 anos, impossibilitados de apresentar antepropostas à área da juventude, podiam apresentar antepropostas às áreas do ambiente, da inclusão social e do turismo.

b) Montante

O montante disponível para a 1.ª edição foi de 600.000€ (seiscentos mil euros), cuja distribuição pelas diferentes ilhas teve por base a fórmula referida na secção 3.2.4. Assim sendo, a distribuição concretizou-se do seguinte modo: 33.000€ para a ilha de Santa

Maria, 206.000€ para a ilha de São Miguel, 110.000€ para a ilha Terceira, 31.000€ para a ilha Graciosa, 51.000€ para a ilha de São Jorge, 64.000€ para a ilha do Pico, 50.000€ para a ilha do Faial, 34.000€ para a ilha das Flores e 21.000€ para a ilha do Corvo. Uma vez que 20% da verba de cada ilha se destinava à área temática da juventude, existiram valores máximos para as antepropostas apresentadas para esta área, que se concretizaram da seguinte forma: 6.600€ para a ilha de Santa Maria, 41.200€ para a ilha de São Miguel, 22.000€ para a ilha Terceira, 6.200€ para a ilha Graciosa, 10.200€ para a ilha de São Jorge, 12.800€ para a ilha do Pico, 10.000€ para a ilha do Faial, 6.800€ para a ilha das Flores e 4.200€ para a ilha do Corvo. Para além disso, uma vez que as ilhas maiores apresentam montantes mais elevados, para que não exista uma discrepância muito acentuada entre os investimentos feitos nessas ilhas, em comparação com os investimentos realizados nas ilhas mais pequenas, foram definidos montantes para a apresentação de antepropostas às áreas do ambiente, da inclusão social e do turismo inferiores ao montante disponível, nomeadamente 98.880€ para a ilha de São Miguel e 66.000€ para a ilha Terceira.

c) Fases

A primeira edição foi estruturada em 5 fases, com períodos definidos para cada uma delas. A primeira fase correspondeu à apresentação de antepropostas e decorreu de fevereiro a abril de 2018. Ao longo desta fase, os cidadãos podiam apresentar as suas ideias através da plataforma online criada para o efeito (op.azores.gov.pt), ou presencialmente nos encontros participativos, que decorreram nas nove ilhas dos Açores. Tendo em conta que em espaços participativos como os do orçamento participativo, a existência de uma sociedade informada é fundamental para a efetivação de uma democracia deliberativa, uma vez que este processo não é do conhecimento de uma parcela considerável da população regional, foram realizadas, numa primeira fase, nove sessões de apresentação com o intuito de esclarecer e explicar todo o processo do orçamento participativo e, numa segunda fase, foram realizados 26 encontros participativos nos diferentes concelhos dos Açores, que consistiram em sessões de debate presencial com os cidadãos presentes, para apresentação de antepropostas.

A segunda fase, decorreu de maio a 24 de junho de 2018, e consistiu na análise técnica de todas as antepropostas, por cada um dos departamentos com competências nas respetivas áreas, e transformação das antepropostas que cumpriam os requisitos de elegibilidade em propostas. Após essa análise, de 25 de junho a 1 de julho de 2018, foi

publicada a lista provisória de propostas a submeter a votação e disponibilizado um período de apresentação e análise de reclamações e posterior retificação da anterior lista, configurando-se assim a terceira fase.

A quarta fase, que aconteceu entre 2 de julho e 30 de setembro de 2018, consistiu na fase de votação, onde todos os cidadãos tinham direito a escolher uma proposta que pretendiam ver executada. Concluída essa fase, foi realizada uma sessão de apresentação pública das propostas vencedoras, onde as mesmas foram convertidas em projetos e consequentemente inscritas nos respetivos orçamentos.

3.2.4.2. 2.^a edição

Atendendo ao sucesso da 1.^a edição do Orçamento Participativo dos Açores, o Governo Regional dos Açores decidiu promover, em 2019, a 2.^a edição deste exercício de democracia participativa. De modo a serem conhecidas as alterações que existiram da 1.^a para a 2.^a edição, foi publicada a Resolução do Conselho do Governo n.º 20/2019, de 30 de janeiro, que definiu os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização aplicáveis à segunda edição do Orçamento Participativo dos Açores.

a) Âmbito e áreas temáticas

A segunda edição do Orçamento Participativo dos Açores contou com mais um âmbito para apresentação de ideias – o âmbito regional. Assim, tanto o âmbito ilha como o âmbito regional permitiram que os cidadãos – nacionais ou estrangeiros residentes nos Açores – apresentassem antepropostas não só direcionadas a apenas uma das nove ilhas do arquipélago, como também antepropostas com impacto equitativo em, pelo menos, duas ilhas do arquipélago. Para além disso, esta edição contou também com mais uma área para apresentação de ideias: a da cultura. Assim, em 2019, os cidadãos puderam apresentar antepropostas direcionadas ao ambiente, à cultura, à inclusão social, ao turismo e à juventude, estando esta última subdividida em cidadania e hábitos de vida saudável. Relativamente às permissões para apresentação de antepropostas a cada uma das áreas, estas mantiveram-se semelhantes à edição anterior, onde os cidadãos com idades compreendidas entre os 14 e os 17 anos apenas podiam apresentar antepropostas à área da juventude, os cidadãos com idades entre os 18 e 30 anos podiam apresentar antepropostas a todas as áreas temáticas e os cidadãos com mais de 30 anos, impossibilitados de apresentar antepropostas à área da juventude, podiam apresentar antepropostas às áreas do ambiente, da cultura, da inclusão social e do turismo.

b) Montante

O montante disponível para esta edição foi de 1.000.000€ (um milhão de euros), dos quais 800.000€ (oitocentos mil euros) se destinam ao âmbito ilha e 200.000€ (duzentos mil euros) se destinam ao âmbito regional. Relativamente ao âmbito ilha, a distribuição pelas diferentes ilhas, teve por base a fórmula já mencionada, concretizando-se, da seguinte forma: 44.000€ para a ilha de Santa Maria, 276.000€ para a ilha de São Miguel, 147.000€ para a ilha Terceira, 40.000€ para a ilha Graciosa, 65.000€ para a ilha de São Jorge, 88.000€ para a ilha do Pico, 68.000€ para a ilha do Faial, 45.000€ para a ilha das Flores e 27.000€ para a ilha do Corvo. Uma vez que, tal como na edição anterior, 20% da verba de cada ilha se destinou à área temática da juventude, nesta edição os valores máximos para as antepropostas apresentadas à área da juventude foram: 8.800€ para a ilha de Santa Maria, 55.200€ para a ilha de São Miguel, 29.400€ para a ilha Terceira, 8.000€ para a ilha Graciosa, 13.000€ para a ilha de São Jorge, 17.600€ para a ilha do Pico, 13.600€ para a ilha do Faial, 9.000€ para a ilha das Flores e 5.400€ para a ilha do Corvo. À semelhança do critério definido na 1.ª edição quanto aos valores para a apresentação de antepropostas às áreas do ambiente, da cultura, da inclusão social e do turismo para a ilha de São Miguel e para a ilha Terceira, estes foram definidos do seguinte modo: 132.480€ para a ilha de São Miguel e 88.200€ para a ilha Terceira.

c) Fases

Esta edição teve estrutura idêntica à edição anterior. A primeira fase foi a de apresentação de antepropostas, entre fevereiro e abril de 2019, onde os cidadãos podiam apresentar as suas ideias através da plataforma online já existente ou presencialmente nos encontros participativos. Em 2019, as sessões de apresentação e os encontros participativos decorreram em simultâneo nos 19 concelhos da região, tendo sido realizados um total de 38 encontros participativos, divididos em sessões escolares e sessões pós-laborais para os cidadãos das nove ilhas.

A segunda fase, que decorreu entre maio e junho de 2019, consistiu na análise técnica de todas as antepropostas pelas diferentes equipas técnicas e na transformação das antepropostas que cumpriam os requisitos de elegibilidade em propostas. Após essa análise, de 1 a 8 de julho de 2019, foi publicada a lista provisória de propostas a submeter a votação, sendo que, posteriormente ao período de apresentação e análise de reclamações, foi publicada a lista final das propostas que desencadeariam a fase seguinte.

A fase de votação, desenrolou-se entre 9 de julho e 30 de setembro de 2019 e deu a possibilidade aos cidadãos de votarem nas propostas que pretendiam ver executadas. Pelo facto desta edição ter dois âmbitos distintos, os cidadãos tiveram a oportunidade de votar numa proposta de âmbito ilha e noutra de âmbito regional, podendo, portanto, escolher duas propostas para serem executadas, ao contrário da edição anterior, que apenas concedia a oportunidade de votar numa proposta. Com o término dessa fase, foi realizada a segunda sessão de apresentação pública das propostas vencedoras.

3.2.5. Resultados obtidos

Como referido anteriormente, a criação do Orçamento Participativo dos Açores teve como principais propósitos envolver os cidadãos no processo de decisão política, fomentando uma participação ativa e informada em projetos de cidadania, e potenciar o surgimento de projetos que contribuam para o desenvolvimento dos Açores. Para além disso, esta prática pretende também combater, progressivamente, fenómenos como o afastamento dos cidadãos na participação da vida coletiva das suas comunidades, de modo a melhorar a democracia e a fortalecer a autonomia da Região.

Os resultados obtidos, tanto na primeira como na segunda edições do Orçamento Participativo dos Açores, demonstraram a maturidade cívica dos Açorianos, visível através da elevada participação dos cidadãos no processo e da qualidade associada a essa participação.

3.2.5.1. 1.^a edição

A 1.^a edição do Orçamento Participativo dos Açores iniciou-se com a sessão de apresentação desta prática de democracia participativa, seguida pelos 26 encontros participativos, que decorreram em alguns concelhos das nove ilhas dos Açores, onde participaram 902 cidadãos. Relativamente à participação por ilha, constata-se que as ilhas maiores não foram as ilhas que mais aderiram aos encontros participativos, verificando-se, portanto, que as ilhas mais pequenas foram as que apresentaram valores mais elevados no rácio entre o número de participantes e a população residente.

Tabela 1: Encontros Participativos de 2018

Ilha	População Residente ²	N.º EP's	N.º Participantes	Rácio
Santa Maria	5.623	2	84	1,49%
São Miguel	137.150	4	153	0,11%
Terceira	55.234	4	136	0,25%
Graciosa	4.225	2	43	1,02%
São Jorge	8.342	4	173	2,07%
Pico	13.637	4	163	1,20%
Faial	14.542	2	71	0,49%
Flores	3.628	3	68	1,87%
Corvo	465	1	11	2,37%
Total	242.846	26	902	0,37%

Fonte: EMRAP (2018)

Relativamente às antepropostas que surgiram nesta edição, uma vez que as mesmas podiam ser apresentadas tanto presencialmente, nos encontros participativos, como de forma online, no *website* op.azores.gov.pt, foram apresentadas um total de 324 antepropostas, 49% de forma presencial (159) e 51% *online* (165).

Tabela 2: Antepropostas presenciais e online de 2018

Ilha	Antepropostas Presenciais	Antepropostas Online	Total
Santa Maria	11	13	24
São Miguel	26	48	74
Terceira	24	39	63
Graciosa	16	7	23
São Jorge	33	18	51
Pico	25	13	38
Faial	13	7	20
Flores	9	16	25
Corvo	2	4	6
Total	159	165	324
%	49%	51%	100%

Fonte: EMRAP (2018)

Visto que nesta edição era apenas possível apresentar antepropostas de âmbito ilha, isto é, antepropostas com impacto numa das nove ilhas dos Açores, e destinadas a uma das quatro áreas temáticas disponíveis – ambiente, inclusão social, juventude e turismo –

² Cfr. Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) in <https://srea.azores.gov.pt/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fDemografia%2fEstimativas+da+Popula%3a7%3a3o+Residente&rs:Command=Render> [acedido a 8 de junho de 2020]

constata-se que as ilhas maiores (São Miguel e Terceira) foram as ilhas às quais foram apresentadas mais antepropostas, e que a área da juventude foi a que suscitou maior interesse por parte dos cidadãos proponentes.

Tabela 3: Antepropostas por área temática de 2018

Ilha	Ambiente	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	2	6	13	3	24
São Miguel	13	25	20	16	74
Terceira	11	15	21	16	63
Graciosa	2	2	6	13	23
São Jorge	1	8	29	13	51
Pico	4	4	22	8	38
Faial	3	2	12	3	20
Flores	8	3	3	11	25
Corvo	2	1	1	2	6
Total	46	66	127	85	324

Fonte: EMRAP (2018)

Aprofundando a análise relativamente ao número de antepropostas apresentadas por ilha, embora as ilhas maiores tenham sido aquelas a que se destinaram o maior número de antepropostas, quando se analisa a relação entre o número de antepropostas e a população residente em cada ilha, conclui-se que as ilhas mais pequenas (Corvo e Flores) foram aquelas que apresentaram valores relativos mais elevados no que diz respeito à percentagem de antepropostas por residente.

Tabela 4: Relação entre o número de antepropostas de 2018 e a população residente

Ilha	População Residente ³	N.º Antepropostas	Rácio
Santa Maria	5.623	24	0,43%
São Miguel	137.150	74	0,05%
Terceira	55.234	63	0,11%
Graciosa	4.225	23	0,54%
São Jorge	8.342	51	0,61%
Pico	13.637	38	0,28%
Faial	14.542	20	0,14%
Flores	3.628	25	0,69%
Corvo	465	6	1,29%
Total	242.846	324	0,13%

Fonte: EMRAP (2018)

³ Cfr. Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) in <https://srea.azores.gov.pt/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fDemografia%2fEstimativas+da+Popula%3%a7%c3%a3o+Residente&rs:Command=Render> [accedido a 8 de junho de 2020]

Para que as antepropostas apresentadas pelos cidadãos passem a propostas é necessário que cumpram os requisitos de elegibilidade enunciados na resolução que cria cada edição. Nesta primeira edição, das 324 antepropostas apresentadas, 56% foram aprovadas (181), sendo que os principais motivos que levaram à rejeição das restantes 143 antepropostas pelas equipas técnicas estão associados ao facto de serem antepropostas tecnicamente inexecutáveis/da competência das Autarquias [art. 10º, alínea c)], antepropostas que contrariam o Programa do Governo ou projetos e programas em curso nas diferentes áreas de políticas públicas [art. 10º, alínea b)] e antepropostas que ultrapassam os montantes estipulados [art. 10º, alínea e)].

Tabela 5: Antepropostas aprovadas e rejeitadas de 2018

Ilha	N.º Antepropostas	Antepropostas aprovadas	Antepropostas rejeitadas	Taxa de aprovação
Santa Maria	24	14	10	58%
São Miguel	74	31	43	42%
Terceira	63	40	23	63%
Graciosa	23	16	7	70%
São Jorge	51	29	22	57%
Pico	38	23	15	61%
Faial	20	11	9	55%
Flores	25	13	12	52%
Corvo	6	4	2	67%
Total	324	181	143	56%

Fonte: EMRAP (2018)

As 181 antepropostas aprovadas, após um processo de agregação de antepropostas semelhantes, originaram 154 propostas que foram submetidas a votação pelos cidadãos. Dessas, 13 destinavam-se a Santa Maria, 26 a São Miguel, 34 à Terceira, 14 à Graciosa, 23 a São Jorge, 17 ao Pico, 11 ao Faial, 12 às Flores e 4 ao Corvo. Por área temática, 27 estavam associadas à área do ambiente, 28 à área da inclusão social, 59 à área da juventude e 40 à área do turismo. Sendo a ilha Terceira e a área da juventude, a ilha e a área, respetivamente, com mais propostas a votação.

Tabela 6: Propostas por área temática de 2018

Ilha	Ambiente	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	2	2	7	2	13
São Miguel	7	8	9	2	26
Terceira	7	8	11	8	34
Graciosa	1	2	5	6	14
São Jorge	0	4	12	7	23
Pico	4	1	7	5	17
Faial	2	1	5	3	11
Flores	3	1	2	6	12
Corvo	1	1	1	1	4
Total	27	28	59	40	154

Fonte: EMRAP (2018)

A adesão dos cidadãos à fase de votação foi expressiva, tendo sido registados 4.996 votos que elegeram 29 projetos, de entre as 154 propostas a votação, verificando-se uma taxa de eleição de 19%. Existindo um montante fixo destinado a cada ilha, as ilhas com o menor número de propostas são as que conseguem alcançar taxas de eleição mais elevadas, aplicando-se novamente às ilhas das Flores e do Corvo.

Tabela 7: Propostas e projetos de 2018

Ilha	N.º Propostas	N.º Projetos	Taxa de eleição
Santa Maria	13	2	15%
São Miguel	26	6	23%
Terceira	34	5	15%
Graciosa	14	2	14%
São Jorge	23	3	13%
Pico	17	4	24%
Faial	11	2	18%
Flores	12	3	25%
Corvo	4	2	50%
Total	154	29	19%

Fonte: EMRAP (2018)

Relativamente aos 29 projetos vencedores, eleitos pelos cidadãos, verificou-se que as ilhas maiores foram as que viram selecionadas mais propostas e que, consequentemente, resultaram num maior número de projetos – São Miguel com 6 projetos, Terceira com 5, seguindo-se o Pico com 4. As restantes ilhas obtiveram 3 ou 2 projetos. Relativamente às áreas com mais projetos, 12 projetos estavam associados à área da juventude, 8 à área de inclusão social, 6 ao turismo e 3 ao ambiente.

Tabela 8: Projetos por área temática de 2018

Ilha	Ambiente	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	0	1	1	0	2
São Miguel	0	4	2	0	6
Terceira	1	1	2	1	5
Graciosa	0	1	1	0	2
São Jorge	0	1	1	1	3
Pico	1	0	2	1	4
Faial	0	0	1	1	2
Flores	1	0	1	1	3
Corvo	0	0	1	1	2
Total	3	8	12	6	29

Fonte: EMRAP (2018)

3.2.5.2. 2.^a edição

Uma vez que existiu uma boa adesão dos cidadãos à 1.^a edição do Orçamento Participativo dos Açores, o Governo dos Açores, em 2019, decidiu introduzir algumas novidades relativamente ao funcionamento da 2.^a edição. A nova edição contou com um reforço da sua verba em mais de 60%, disponibilizou aos cidadãos a possibilidade de além de apresentarem e votarem em ideias para cada uma das nove ilhas, poderem também apresentar e votar em ideias de âmbito regional, isto é, ideias com impacto em pelo menos duas ilhas da Região Autónoma dos Açores e aumentou as áreas de governação abertas à participação dos cidadãos, adicionando a área da cultura às anteriores quatro áreas temáticas disponíveis.

Tabela 9: Comparação dos montantes, áreas temáticas e âmbitos territoriais da 1.^a e 2.^a edição

	1. ^a Edição	2. ^a Edição	Varição
Montante	600.000,00€	1.000.000,00€	67%
Áreas temáticas	Ambiente; Inclusão Social; Juventude (Cidadania, Hábitos de Vida Saudável e Tecnologia); Turismo	Ambiente; Cultura; Inclusão Social; Juventude (Cidadania, Hábitos de Vida Saudável); Turismo	-
Âmbito territorial	Âmbito ilha	Âmbito ilha e âmbito regional	-

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Para além do referido anteriormente, para que ainda mais Açorianos conhecessem e participassem no Orçamento Participativo dos Açores, e uma vez que na edição de 2018 a equipa técnica não foi a todos os concelhos das nove ilhas dos Açores, na segunda edição, realizaram-se encontros participativos nos 19 concelhos da Região. Assim, a edição de 2019 realizou 38 encontros participativos, mais 12 do que em 2018, onde

participaram 1.675 cidadãos, verificando-se um aumento de participação de 86% (773 cidadãos), em comparação com a edição anterior. [vide tabela completa no anexo 1]

Tabela 10: Encontros Participativos de 2018 e 2019

Ilha	2018		2019		Varição Absoluta	Varição Relativa
	N.º EP's	N.º Participantes	N.º EP's	N.º Participantes	N.º Participantes	N.º Participantes
Santa Maria	2	98	0	14	14	17%
São Miguel	12	571	8	418	418	237%
Terceira	4	200	0	64	64	47%
Graciosa	2	108	0	65	65	151%
São Jorge	4	167	0	-6	-6	-3%
Pico	6	273	2	110	110	67%
Faial	2	118	0	47	47	66%
Flores	4	108	1	40	40	59%
Corvo	2	32	1	21	21	191%
Total	38	1.675	12	773	773	86%

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Tal como na edição anterior, as antepropostas podiam ser apresentadas de forma presencial e *online*. Nesta edição os cidadãos com mais de 14 anos, residentes nos Açores, apresentaram 552 antepropostas. Relativamente ao modo de apresentação das antepropostas, constatou-se nesta edição que os cidadãos demonstraram uma preferência significativa na apresentação de antepropostas presencialmente, uma vez que 72% das antepropostas foram apresentadas nos encontros participativos, e apenas 28% no *website*.

Tabela 11: Antepropostas presenciais e online de 2018 e 2019

Ilha	2018			2019		
	Antepropostas Presenciais	Antepropostas Online	Total	Antepropostas Presenciais	Antepropostas Online	Total
Santa Maria	11	13	24	13	3	16
São Miguel	26	48	74	120	32	152
Terceira	24	39	63	30	35	152
Graciosa	16	7	23	26	1	27
São Jorge	33	18	51	27	14	41
Pico	25	13	38	41	20	61
Faial	13	7	20	26	7	33
Flores	9	16	25	22	5	27
Corvo	2	4	6	7	1	8
Regional	-	-	-	88	34	122
Total	159	165	324	400	152	552
%	49%	51%	100%	72%	28%	100%

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Apesar de nesta edição existirem dois âmbitos para apresentação de antepropostas – o âmbito ilha e o âmbito regional – a ilha de São Miguel continuou a ser a ilha sobre a qual incidiu o maior número de antepropostas (152), representando mais de um quarto das antepropostas, seguindo-se as antepropostas destinadas ao âmbito regional (122). No que diz respeito à área temática de incidência das antepropostas, constata-se que a juventude continua a ser a área com maior predominância (251), representando 45% das antepropostas apresentadas. [vide tabela completa no anexo 2]

Tabela 12: Antepropostas por área temática de 2019

2019						
Ilha	Ambiente	Cultura	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	1	1	1	11	2	16
São Miguel	17	17	18	75	25	152
Terceira	8	11	8	24	14	65
Graciosa	0	2	3	20	2	27
São Jorge	0	8	9	18	6	41
Pico	12	5	7	27	10	61
Faial	2	8	5	6	12	33
Flores	6	3	2	14	2	27
Corvo	0	2	0	5	1	8
Regional	19	15	18	51	19	122
Total	65	72	71	251	93	552
%	12%	13%	13%	45%	17%	100%

Fonte: EMRAP (2019)

Não obstante ter existido um aumento considerável do número das antepropostas apresentadas pelos cidadãos à segunda edição, é importante realçar que estas cumpriram de forma mais rigorosa os requisitos de elegibilidade, constatando-se que a taxa de aprovação desta edição (62%) foi superior à taxa da edição de 2018 (56%). Desse modo, das 552 antepropostas apresentadas, 340 foram aprovadas, e os principais motivos de rejeição das restantes 212 antepropostas estiveram associados ao facto de não se enquadrarem no âmbito das competências do Governo Regional dos Açores [art. 13º, alínea a)], de contrariarem o Programa do XII Governo [art. 13º, alínea d)] e ultrapassarem os montantes estipulados [art. 13º, alínea h)]. Para além disso, constata-se também que as ilhas que obtiveram taxas de aprovação mais elevadas e mais baixas na edição anterior, não mantiveram a tendência nesta segunda edição. [vide tabela completa no anexo 3]

Tabela 13: Antepropostas aprovadas e rejeitadas de 2019

2019				
Ilha	Antepropostas	Antepropostas aprovadas	Antepropostas rejeitadas	Taxa de aprovação
Santa Maria	16	13	3	81%
São Miguel	152	87	65	57%
Terceira	65	39	26	60%
Graciosa	27	18	9	67%
São Jorge	41	24	17	59%
Pico	61	29	32	48%
Faial	33	21	12	64%
Flores	27	19	8	70%
Corvo	8	8	0	100%
Regional	122	82	40	67%
Total	552	340	212	62%

Fonte: EMRAP (2019)

Relativamente às propostas submetidas a votação, nesta edição, a ilha de São Miguel foi a ilha predominante e, mantendo a tendência da edição anterior, a área temática da juventude manteve-se a área com mais propostas disponíveis para votação, com uma diferença significativa comparativamente com as restantes áreas. [vide tabela completa no anexo 4]

Tabela 14: Propostas por área temática de 2019

2019						
Ilha	Ambiente	Cultura	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	1	2	1	7	1	12
São Miguel	11	10	7	37	4	69
Terceira	6	10	4	9	4	33
Graciosa	0	1	2	12	1	16
São Jorge	0	4	4	8	1	17
Pico	3	4	6	11	1	25
Faial	2	6	3	3	5	19
Flores	3	1	1	9	1	15
Corvo	0	2	0	5	1	8
Regional	12	7	9	30	4	63
Total	38	47	37	131	23	276

Fonte: EMRAP (2019)

Nesta edição, uma vez que existiam dois âmbitos de apresentação de antepropostas, cada cidadão passou a dispor de dois votos, de modo a conseguir votar numa proposta de âmbito ilha e noutra de âmbito regional. Assim, contabilizaram-se 11.902 votos, mais do dobro dos votos registados na edição anterior. No entanto, se compararmos o número de

votos que incidiram sobre propostas de âmbito ilha e sobre as propostas de âmbito regional, concluímos que a votação se destinou, na sua maioria, a propostas de âmbito ilha. Tal acontecimento pode estar relacionado com a falta de informação quanto ao facto do aumento do número de votos por cidadão ou ao facto dos cidadãos preferirem votar em propostas que se destinam à sua ilha.

Tabela 15: Comparação entre a votação de 2018 e 2019

	2018	2019	%	Taxa de crescimento
Âmbito ilha	4.996	9.258	78%	85%
Âmbito regional	-	2.644	22%	-
Total	4.996	11.902	100%	138%

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Através da votação dos cidadãos, foram eleitas 39 propostas, mais 10 do que na edição anterior, que posteriormente sofreram uma transformação para projetos. 35 delas incidiam sobre o âmbito ilha e as restantes 4 sobre o âmbito regional. [vide tabela completa no anexo 5]

Tabela 16: Projetos por área temática de 2019

2019						
Ilha	Ambiente	Cultura	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	0	0	1	2	0	3
São Miguel	2	1	1	2	0	6
Terceira	1	1	1	3	1	7
Graciosa	0	0	1	1	0	2
São Jorge	0	1	1	1	0	3
Pico	0	0	2	2	0	4
Faial	0	0	0	2	1	3
Flores	1	0	0	2	0	3
Corvo	0	2	0	2	0	4
Regional	0	2	1	1	0	4
Total	4	7	8	18	2	39

Fonte: EMRAP (2019)

Devido ao aumento do número de propostas colocadas a votação, apenas a ilha de Santa Maria, a ilha Terceira e a ilha de São Jorge aumentaram a taxa de eleição de propostas, relativamente à edição anterior. A ilha do Corvo, curiosamente, manteve exatamente a taxa de eleição de propostas da edição anterior.

Tabela 17: Propostas e projetos de 2018 e 2019

Ilha	2018		2019		Taxa de eleição das propostas	
	N.º Propostas	N.º Projetos	N.º Propostas	N.º Projetos	2018	2019
Santa Maria	13	2	12	3	15%	25%
São Miguel	26	6	69	6	23%	9%
Terceira	34	5	33	7	15%	21%
Graciosa	14	2	16	2	14%	13%
São Jorge	23	3	17	3	13%	18%
Pico	17	4	25	4	24%	16%
Faial	11	2	19	3	18%	16%
Flores	12	3	15	3	25%	20%
Corvo	4	2	8	4	50%	50%
Total	154	29	276	39	19%	14%

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

3.2.6. Comparação com outros Orçamentos Participativos

Segundo dados divulgados pelo Público, em março de 2020, Portugal com quase 20 anos de Orçamentos Participativos, foi classificado como o segundo país europeu com mais orçamentos participativos registados em 2018 – 1.686 –, o que representou cerca de 15% do total mundial. (Sapage, 2020) e (Borges, 2019)

De forma a perceber se os resultados alcançados pelo Orçamento Participativo dos Açores foram satisfatórios, é apresentada abaixo a análise às estatísticas disponibilizadas por outros três Orçamentos Participativos realizados em Portugal: o Orçamento Participativo de Lisboa, um dos mais antigos de Portugal; o Orçamento Participativo de Portugal, uma das práticas que exponenciou esta ferramenta participativa em Portugal; e o Orçamento Participativo da Madeira, que embora seja uma prática recente, apresenta características arquipelágicas semelhantes aos Açores.

Não obstante existirem muitas variáveis para analisar este processo, neste caso concreto serão comparados essencialmente o modo de funcionamento, a disponibilidade financeira e os resultados alcançados – percentagem de antepropostas face ao universo populacional dos destinatários, percentagem de propostas submetidas a votação face às antepropostas, percentagem de votos face ao universo populacional dos destinatários e percentagem de projetos face às antepropostas. Para além disso, uma vez que o Orçamento Participativo dos Açores conta apenas com duas edições – 1.ª edição, em 2018, e 2.ª edição, em 2019, – as comparações realizadas tiveram em conta as informações das 1.ª e 2.ª edições das práticas mencionadas anteriormente.

Começando por comparar o Orçamento Participativo dos Açores com o Orçamento Participativo de Lisboa, conclui-se que o segundo, por já contar com algumas edições – 11 edições realizadas – foi alterando ligeiramente o seu modo de funcionamento, visível através do enunciado nas suas normas de participação anuais. As duas primeiras edições do Orçamento Participativo de Lisboa aconteceram em 2008 e 2009, tendo sido atribuída a cada edição um montante de 5.000.000€ (cinco milhões de euros) e tinham como destinatários cidadãos residentes e não residentes, com 18 ou mais anos. Em 2008, existiam 14 áreas temáticas disponíveis para os cidadãos elegerem 3 áreas que considerassem prioritárias para uma futura intervenção, tendo sido consideradas as propostas recebidas nas áreas de infraestruturas viárias, trânsito e estacionamento; espaço público e espaços verdes; e urbanismo e reabilitação urbana. Em 2009, os cidadãos passaram a poder apresentar propostas às áreas de ação social; cultura; desporto; educação e juventude; espaço público e espaço verde; habitação; infraestruturas viárias, trânsito e mobilidade; modernização administrativa; proteção ambiental e energia; reabilitação urbana; saneamento e higiene urbana; segurança dos cidadãos; turismo, comércio e promoção económica; e urbanismo.

Relativamente aos resultados alcançados por ambas as experiências participativas, conclui-se que nos quatro parâmetros analisados, o Orçamento dos Açores apresenta percentagens superiores às do Orçamento Participativo de Lisboa. No entanto, as discrepâncias mais significativas verificam-se ao nível da percentagem de antepropostas face ao universo populacional dos destinatários, onde o Orçamento Participativo dos Açores alcançou percentagens cerca de 10 vezes superiores (0,16% e 0,26%) ao Orçamento Participativo de Lisboa (0,01% e 0,02%) e ao nível da percentagem de votos face ao universo populacional dos destinatários, onde o primeiro (2,41% e 5,71%) alcançou percentagens cerca de 20 vezes superiores ao segundo (0,12% e 0,30%).

Tabela 18: Comparação entre o Orçamento Participativo dos Açores e o Orçamento Participativo de Lisboa

	Orçamento Participativo dos Açores		Orçamento Participativo de Lisboa	
	1.ª edição (2018)	2.ª edição (2019)	1.ª edição (2008)	2.ª edição (2009)
Montante	600.000,00€	1.000.000,00€	5.000.000,00€	5.000.000,00€
Áreas temáticas	Ambiente, Inclusão Social, Juventude (Cidadania, Hábitos de Vida Saudável e Tecnologia) e Turismo	Ambiente, Cultura, Inclusão Social, Juventude (Cidadania e Hábitos de Vida Saudável) e Turismo	Infraestruturas Viárias, Trânsito e Estacionamento; Espaço Público e Espaços Verdes; Urbanismo e Reabilitação Urbana	Acção Social; Cultura; Desporto; Educação e Juventude; Espaço Público e Espaços Verdes; Habitação; Infra-estruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade; Modernização Administrativa; Protecção Ambiental e Energia; Reabilitação Urbana; Saneamento e Higiene Urbana; Turismo e Comércio; Outras
Âmbito territorial	Âmbito ilha	Âmbito ilha e âmbito regional	Totalidade do território do concelho de Lisboa	
Destinatários	Cidadãos nacionais ou estrangeiros, com idade igual ou superior a 14 anos	Cidadãos nacionais ou estrangeiros, residentes nos Açores, com idade igual ou superior a 14 anos	Todos os cidadãos residentes e não residentes, a partir dos 18 anos	
Antepropostas/Propostas analisadas	324 (0,16%)	552 (0,26%)	307 (0,01%)	533 (0,02%)
Propostas/Projetos submetidos a votação	154 (47,53%)	276 (50,00%)	89 (28,99%)	200 (37,52%)
Votos	4.996 (2,41%)	11.902 (5,71%)	2.809 (0,12%)	6.827 (0,30%)
Projetos vencedores	29 (8,95%)	39 (7,07%)	5 (1,63%)	12 (2,25%)
População (considerando apenas o universo destinatário) ⁴	207.681	208.421	2.267.607	2.282.149

Fonte: EMRAP (2018, 2019); Orçamento Participativo 2009 - Relatórios Finais; Orçamento Participativo 2010 - Normas de Participação; <https://op.lisboaparticipa.pt/edicoes-anteriores>

⁴ Cfr. Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) in <https://srea.azores.gov.pt/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fDemografia%2fEstimativas+da+Popula%3a7%3a3o+Residente&rs:Command=Render> [acedido a 8 de junho de 2020]

Passando à comparação do Orçamento Participativo dos Açores com o Orçamento Participativo de Portugal, conclui-se que para além de terem surgido quase na mesma altura – 2018 e 2017, respetivamente –, ambos têm um funcionamento muito semelhante. No entanto, pelo facto do Orçamento Participativo de Portugal apresentar um público alvo bastante superior ao do Orçamento Participativo dos Açores, a verba destinada a cada edição é significativamente mais elevada – 3.000.000€ (três milhões de euros) para a primeira edição e 5.000.000€ (cinco milhões de euros) para a segunda edição. Relativamente às áreas temáticas disponíveis nas duas edições, em 2017, Portugal Continental dispunha das áreas da agricultura, ciência, cultura, educação e formação de adultos, enquanto que as Regiões Autónomas dispunham da área de administração interna e justiça. Já em 2018, os projetos admitidos abrangiam, em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas, todas as áreas da governação.

Relativamente aos resultados alcançados, neste caso conclui-se que nos quatro parâmetros analisados não existem discrepâncias muito significativas entre as duas experiências, à exceção da percentagem de antepropostas face ao universo populacional dos destinatários, onde o Orçamento Participativo dos Açores alcançou novamente percentagens cerca de 10 vezes superiores (0,16% e 0,26%) ao Orçamento Participativo de Portugal (0,01% e 0,02%). No que diz respeito à percentagem de propostas submetidas a votação face às antepropostas, o Orçamento Participativo de Portugal (59,90%), na sua 1.^a edição, alcançou uma percentagem superior à do Orçamento Participativo dos Açores (47,53%). No entanto, na 2.^a edição de ambas as práticas, as percentagens já apresentaram valores muito próximos, onde o Orçamento Participativo dos Açores (50,00%) conseguiu alcançar uma percentagem ligeiramente superior à do Orçamento Participativo de Portugal (49,36%), o que se deveu especialmente à taxa de crescimento de antepropostas da 1.^a para a 2.^a edição ter sido superior na experiência dos Açores (70%) comparativamente com a experiência de Portugal (40%).

Tabela 19: Comparação entre o Orçamento Participativo dos Açores e o Orçamento Participativo de Portugal

	Orçamento Participativo dos Açores		Orçamento Participativo de Portugal	
	1.ª edição (2018)	2.ª edição (2019)	1.ª edição (2017)	2.ª edição (2018)
Montante	600.000,00€	1.000.000,00€	3.000.000,00€	5.000.000,00€
Áreas temáticas	Ambiente, Inclusão Social, Juventude (Cidadania, Hábitos de Vida Saudável e Tecnologia) e Turismo	Ambiente, Cultura, Inclusão Social, Juventude (Cidadania e Hábitos de Vida Saudável) e Turismo	Agricultura, Ciência, Cultura, Educação; Formação de Adultos e Administração Interna e Justiça	Todas as áreas de governação
Âmbito territorial	Âmbito ilha	Âmbito ilha e âmbito regional	Âmbito regional e âmbito nacional	
Destinatários	Cidadãos nacionais ou estrangeiros, com idade igual ou superior a 14 anos	Cidadãos nacionais ou estrangeiros, residentes nos Açores, com idade igual ou superior a 14 anos	Cidadãos nacionais ou estrangeiros, residentes em Portugal, com idade igual ou superior a 18 anos	
Antepropostas/Propostas analisadas	324 (0,16%)	552 (0,26%)	1.000 (0,01%)	1.400 (0,02%)
Propostas/Projetos submetidos a votação	154 (47,53%)	276 (50,00%)	599 (59,90%)	691 (49,36%)
Votos	4.996 (2,41%)	11.902 (5,71%)	80.000 (0,94%)	119.703 (1,40%)
Projetos vencedores	29 (8,95%)	39 (7,07%)	38 (3,80%)	22 (1,57%)
População (considerando apenas o universo destinatário) ⁵	207.681	208.421	8.535.618	8.546.942

Fonte: EMRAP (2018, 2019); Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2017; Resolução do Conselho de Ministros n.º 195/2017; <https://opp.gov.pt/winners2017>; <https://opp.gov.pt/winners>

⁵ Cfr. Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) in <https://srea.azores.gov.pt/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fDemografia%2fEstimativas+da+Popula%3%a7%c3%a3o+Residente&rs:Command=Render> [acedido a 8 de junho de 2020]

Por fim, comparando o Orçamento Participativo dos Açores com o Orçamento Participativo da Madeira, conclui-se que, por serem práticas implementadas em Regiões Autónomas, e por isso apresentarem características mais semelhantes, os seus resultados não demonstraram discrepâncias muito visíveis, comparativamente com as análises realizadas anteriormente.

A primeira edição do Orçamento Participativo da Madeira, realizada em 2019, contou com uma verba cerca de quatro vezes superior à da 1.ª edição do Orçamento Participativo dos Açores – 2.500.000€ (dois milhões e quinhentos euros) e contou com mais três áreas temáticas do que a prática Açoriana – cultura, segurança e salvamento marítimo e desporto.

Apesar dessas “vantagens”, no que diz respeito à percentagem de antepropostas face ao universo populacional dos destinatários, o Orçamento Participativo dos Açores (0,16%) apresentou uma percentagem mais de duas vezes superior à percentagem do Orçamento Participativo da Madeira (0,07%). No entanto, relativamente aos resultados dos parâmetros “percentagem de propostas submetidas a votação face às antepropostas” e “percentagem de votos face ao universo populacional dos destinatários”, a Madeira registou percentagens ligeiramente superiores às dos Açores. O parâmetro “percentagem de projetos face às antepropostas” foi o que registou uma diferença mais significativa, resultado do número de antepropostas recebidas pelo Orçamento Participativo da Madeira, que correspondeu quase a 50% das antepropostas recebidas pelo Orçamento Participativo dos Açores na 1.ª edição.

Tabela 20: Comparação entre o Orçamento Participativo dos Açores e o Orçamento Participativo da Madeira

	Orçamento Participativo dos Açores	Orçamento Participativo da Madeira
	1.ª edição (2018)	1.ª edição (2019)
Montante	600.000,00€	2.500.000,00€
Áreas temáticas	Ambiente, Inclusão Social, Juventude (Cidadania, Hábitos de Vida Saudável e Tecnologia) e Turismo	Ambiente, Cultura, Inclusão Social, Segurança e Salvamento Marítimo, Juventude (Cidadania e Hábitos de Vida Saudável), Desporto e Turismo
Âmbito territorial	Âmbito ilha	Âmbito municipal e âmbito supramunicipal
Destinatários	Cidadãos nacionais ou estrangeiros, com idade igual ou superior a 14 anos	Cidadãos nacionais ou estrangeiros, residentes na Madeira, com idade igual ou superior a 14 anos
Antepropostas/Propostas analisadas	324 (0,16%)	167 (0,07%)
Propostas/Projetos submetidos a votação	154 (47,53%)	81 (48,50%)
Votos	4.996 (2,41%)	7.795 (3,48%)
Projetos vencedores	29 (8,95%)	25 (14,97%)
População (considerando apenas o universo destinatário) ⁶	207.681	223.827

Fonte: EMRAP (2018, 2019); Portaria n.º 372/2019; Informação disponibilizada por email a 22 de junho de 2020

⁶ Cfr. Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) in <https://srea.azores.gov.pt/ReportServer/Pages/ReportViewer.aspx?%2fDemografia%2fEstimativas+da+Popula%3%a7%c3%a3o+Residente&rs:Command=Render> [acedido a 8 de junho de 2020]

3.2.7. Avaliação

3.2.7.1. Funcionamento

Revelando-se este processo fundamental para o desenvolvimento da sociedade, é fulcral apostar na fase de avaliação sobre o modo de funcionamento do mesmo, de modo a conseguir medir o seu desempenho e também melhorar futuras edições. Desse modo, no final de cada edição do Orçamento Participativo Açores foi elaborado e divulgado um questionário online, dirigido a todos os cidadãos de modo a compreender se os objetivos traçados tinham sido cumpridos, quem tinha participado, quem não tinha participado, os motivos que levaram à participação/não participação, sugestões/contributos para futuras edições, entre outros.

Uma vez que o questionário de avaliação da 1.ª edição do Orçamento Participativo dos Açores obteve apenas 37 respostas, não permitiu que fossem retiradas conclusões sólidas sobre o seu funcionamento, nem contribuiu para a recolha de muitas sugestões de melhoria deste processo participativo. Considera-se que associado a este resultado terá estado a data de início escolhida para aplicar o questionário, uma vez que, tendo a 1.ª edição terminado a 9 de outubro de 2018, o questionário apenas se iniciou passados 2 meses, a 20 de dezembro. Para além disso, pelo facto deste primeiro questionário ser composto apenas por perguntas sobre o modo de participação dos cidadãos e sugestões para futuras edições, limitou ainda mais as conclusões retiradas. [vide anexo 6]

Devido a isso, foram analisados questionários de avaliação de outras práticas e foi elaborada uma sugestão de questionário composta por 5 secções: caracterização dos inquiridos, opinião sobre a edição de 2019, *website* OP Açores, participação e sugestões para próximas edições. [vide anexo 7] Para a primeira secção não foram sugeridas alterações. Para a secção “opinião sobre a edição 2019” sugeriu-se que os cidadãos fossem questionados quanto ao modo como tinham tido conhecimento da prática – se por via dos amigos, colegas, família, *website* do OP Açores, redes sociais, jornais, rádio, panfletos, televisão, encontro participativo ou outro –, quanto à opinião sobre as suas vantagens – se criava maior transparência na gestão regional, se ajudava a distribuir de forma mais justa os recursos públicos, se servia para ouvir as necessidades da população, se era um processo de educação para a cidadania e se fomentava a participação e autonomia dos cidadãos – e quanto à importância da mesma existir nos Açores. A secção do *website* OP Açores pretendia medir a acessibilidade e clareza do mesmo, questionando os cidadãos se o tinham utilizado e se tinham ficado esclarecidos quanto à informação lá

disponível. Na secção da “participação” sugeriram-se questões ao nível da mobilização de outros cidadãos para o processo e ao nível de dificuldades sentidas no processo de participação. E, por fim, a secção sobre próximas edições foi outra das que não obteve sugestões de melhoria.

Para além da sugestão das questões, sugeriu-se também que nesta edição o questionário fosse divulgado junto dos cidadãos de forma mais eficiente e num espaço de tempo mais curto para ter maior sucesso, permitindo que os dados recolhidos pudessem servir o seu propósito.

Os resultados da aplicação do novo questionário não foram apresentados e explorados no presente relatório, uma vez que o mesmo foi aplicado após conclusão da 2.^a edição do Orçamento Participativo dos Açores, posteriormente à conclusão do estágio.

3.2.7.2. Análise crítica

Apesar de este processo ter alcançado bons resultados, existiram, como existem sempre, alguns aspetos que, numa perspetiva de melhoria contínua, podem ser aperfeiçoados, de modo a serem alcançados cada vez melhores resultados de edição para edição.

De forma a não “afastar” os cidadãos do processo, é crucial que sejam melhorados ou aprimorados os prazos de execução dos projetos, uma vez que uma das maiores críticas a este processo participativo é o incumprimento dos prazos de execução e a falta de comunicação com os cidadãos nas fases de conclusão dos projetos. Como tal, sugere-se que haja um diálogo mais frequente com os cidadãos proponentes de cada projeto, dando-lhes informações sobre o ponto de situação dos respetivos projetos e que se tente iniciar as edições futuras com uma percentagem considerável de projetos em execução/executados, de forma a fortalecer a confiança e o empenho dos cidadãos no processo.

Outro dos aspetos que deveria ser revisto ou melhorado era a fórmula de cálculo do montante destinado a cada ilha, uma vez que no caso das ilhas com mais população (ilha de São Miguel e ilha Terceira), posteriormente à aplicação da fórmula para apuramento desse montante, é sempre efetuado um ajuste ao valor para que não haja um grande desfasamento entre os investimentos realizados nessas ilhas e os investimentos realizados nas ilhas mais pequenas, sugerindo-se, portanto, a diminuição da valoração da componente populacional da fórmula.

Para além disso, uma vez que este processo se caracteriza por ser uma ferramenta com elevado grau de transparência, deveriam ser tornados públicos os relatórios finais de todas as edições, assim como os resultados dos questionários, permitindo que todos os cidadãos tivessem acesso a toda a informação associada a esta prática.

Por último, atendendo a que as tecnologias digitais são ferramentas cada vez mais utilizadas pelos cidadãos, sugere-se que, para além da contínua aposta que tem sido feita nas redes sociais – Facebook e Instagram – e de toda a informação relativa ao Orçamento Participativo dos Açores estar disponível no seu *website* op.azores.gov.pt, poderia ser vantajoso o desenvolvimento de uma aplicação móvel para o Orçamento Participativo dos Açores, que serviria não só para a sua divulgação, como também para aumentar a participação dos cidadãos em todo este processo participativo.

4. Conclusão

Os Orçamentos Participativos são considerados práticas democráticas que pretendem envolver os cidadãos e os agentes económicos e sociais na procura de objetivos comuns e na resolução dos problemas, de modo a desenvolver uma sociedade mais democrática, justa e inclusiva, que dignifique os seus regimes políticos.

Atendendo a necessidade de cumprir os objetivos do XII Governo Regional dos Açores (GRA), um dos quais consiste em “Mais cidadania, melhor Autonomia”, foi criado em 2017 o Orçamento Participativo dos Açores (OP Açores), que à data de hoje conta com 3 edições (2018, 2019 e 2020).

Com o objetivo de avaliar os resultados alcançados por essas duas edições, analisou-se o número de encontros participativos realizados em cada edição, assim como os seus participantes, as antepropostas apresentadas pelos cidadãos, as propostas submetidas a votação e os projetos executados em cada ilha, resultado das propostas mais votadas.

Com base nas análises realizadas, conclui-se que tanto a edição de 2018 como a de 2019 obtiveram resultados sólidos, verificando-se ainda que existiu um aumento de 86% de participação nos encontros participativos da 1.ª para a 2.ª edição, um aumento de cerca de 70% de antepropostas e de propostas e um aumento de mais de 30% no número de projetos executados.

Para além disso, apesar de ambas as edições terem alcançado bons resultados, constata-se que existem aspetos que devem ser melhorados em futuras edições, nomeadamente:

- Melhoria do questionário de avaliação sobre o funcionamento do OP Açores e disponibilização atempada do mesmo;
- Melhoria dos prazos de execução dos projetos e maior comunicação com os cidadãos nas fases de conclusão dos mesmos;
- Revisão/melhoria da fórmula de cálculo, para que o montante destinado a cada ilha não tenha de sofrer ajustes, não originando desfasamentos entre os projetos implementados nas ilhas maiores comparativamente com as ilhas mais pequenas;
- Publicação dos relatórios finais de cada edição, para que os cidadãos tenham acesso a toda a informação associada a este procedimento;
- Aposta numa aplicação móvel, que promova não só a divulgação desta prática, como também aumente a participação dos cidadãos em todo este processo.

Relativamente à comparação da experiência Açoriana com as experiências de Lisboa, de Portugal e da Madeira, conclui-se que, apesar da primeira se destinar a um público-alvo bastante mais reduzido do que o Orçamento Participativo de Portugal e o Orçamento Participativo de Lisboa, detém bons resultados [vide anexo 8]. Comparando as duas experiências insulares – o Orçamento dos Açores com o Orçamento Participativo da Madeira – conclui-se que embora o primeiro tenha conseguido obter melhor participação dos cidadãos ao nível de antepostas na sua primeira edição, o segundo obteve melhores resultados especialmente ao nível da votação.

Por último, a realização deste estágio, para além de ter sido um complemento à minha formação académica, uma vez que me permitiu adquirir novos conhecimentos, desenvolver e aprofundar outras competências como proatividade e espírito crítico, proporcionou-me um contacto com o mercado de trabalho, onde foram aplicados e incrementados os conhecimentos adquiridos ao longo de todo o meu percurso académico. Para além disso, foi-me proposta, na mesma entidade de acolhimento do estágio, a realização de um estágio profissional, com início a 1 de outubro de 2019 e duração de 11 meses, tendo sido renovado por mais 12 meses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allegretti, G., Dias, N., & Antunes, S. (2016). “Transformar o Território Promovendo a Cidadania: Metodologia Em Evolução Nos Orçamentos Participativos de Lisboa e Cascais.”. *IPEA*.

Avritzer, L. (2007). *O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico*.

Biel, F., & Dias, N. (2012). “Orçamento Participativo Crianças e Jovens.”. *Manual Do Recurso - Empreendedorismo e Participação Cívica*.

Câmara Municipal de Lisboa (2009). *Orçamento Participativo 2009 - Relatórios Finais*.

Câmara Municipal de Lisboa (2010). *Orçamento Participativo 2010 - Normas de Participação*.

Câmara Municipal de Lisboa (2010). *Orçamento Participativo 2010 - Relatório de Avaliação e Propostas de Melhoria*.

Cancela, J., & Vicente, M. (2018). *Abstenção e Participação Eleitoral Em Portugal: Diagnóstico e Hipóteses de Reforma*. edited by C. M. de Cascais.

Cunha, E. S. M., Allegretti, G., & Matias, M. (2010). “Orçamentos Participativos e o Recurso a Tecnologias de Informação e Comunicação: Uma Relação Virtuosa?”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (91), 169–88.

Dias, N. (2008). “Uma Outra Democracia é Possível? As Experiências de Orçamento Participativo.”. *E-Cadernos CES* (01).

Dias, N. (2008). “Uma Outra Democracia é Possível? As Experiências de Orçamento Participativo.”, 183–205.

Dias, N. (2008). *Actas Do I Encontro Nacional Sobre Orçamento Participativo*. Associação.

Dias, N. (2008). *Orçamento Participativo - Animação Cidadã Para a Participação Política*. Associação.

Dias, N., & Allegretti, G. (2009). “Orçamentos Participativos Em Portugal.”. *Cidades - Comunidades e Territórios* 18, 59–78.

Duarte, A. C. (2009). “Cidadania e Cultura Política: Estudo Do Orçamento Participativo Em Portugal (2000-2008).”. Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Fumega, S. M. G. (2013). “Trajetos de Participação de Atores Sociais Em Processos de Planeamento Estratégico: O Caso Do Programa Rede Social No Concelho de Sintra.”. Instituto Universitário de Lisboa.

Gabinete da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa (2018). *Projetos Vencedores Do Orçamento Participativo Portugal Edição 2018*.

Gomes, P. D. (2012). “Fatores Críticos Para a Sustentabilidade Do Orçamento Participativo - Leitura a Partir Do Caso Do Município de Odivelas.”. Instituto Universitário de Lisboa.

Gonçalves, A. T. (2009). *Orçamento Participativo, Um Contributo Para a Construção Da Cidadania e Da Democracia Nos Níveis Locais*.

Lüchmann, L. H. H. (2014). “25 Anos de Orçamento Participativo: Algumas Reflexões Analíticas.”. *Política & Sociedade* 13(28), 167.

Melo, J. A. (2012). “Gestão Pública Participativa: Avaliação Do Orçamento Participativo Da Prefeitura de Fortaleza.”. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Mezadri, F. (2014). “A Dimensão Estratégico-Política Como Possibilidade de Ampliação Das Análises Das Experiências Do Orçamento Participativo.”. *Tese, Florianópolis* 11, 1–23.

Mota, A. V. L., & Bliacheriene, A. C. (2012). “Análise Das Variáveis Recorrentes Para o Êxito Do Orçamento Participativo e Desenvolvimento Do Município.”. *Revista Espaço Acadêmico* (129), 88–94.

Oliveira, O. P. (2016). “Mecanismos Da Difusão Global Do Orçamento Participativo: Indução Internacional, Construção Social e Circulação de Indivíduos.”. *Opinio Publica* 22(2), 219–249.

Paganini, J., & Vieira, R. S. (2015). “A Cidadania Participativa No Sistema Único de Assistência Social.” *Holos* 330.

Pateman, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*.

Rossal, M. M. L. (2013). “A Emancipação Através Das Tecnologias de Informação e Comunicação Em Orçamentos Participativos.”. *IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as Do CES*, December, 6–7.

Souza, F. J. B., & Silva, S. A. M. (2017). “Orçamento Participativo: Mais Qualidade Da Democracia?”. *Organizações & Sociedade* 24(81), 195–215.

Souza, L. A. M. (2011). “Orçamento Participativo e as Novas Dinâmicas Políticas Locais.”. *Lua Nova* (84), 245–285.

Câmara Municipal de Lisboa. (n.d.). Carta de Princípios OP Lisboa. Acedido a 4 de junho de 2020, em <https://op.lisboaparticipa.pt/documentos/5a983f5fe599ac0009b32e7d>.

Câmara Municipal de Lisboa. (n.d.). Edições anteriores – Lisboa Eu Participo Orçamento Participativo de Lisboa. Acedido a 4 de junho de 2020, em <https://op.lisboaparticipa.pt/edicoes-anteriores>.

INE. (n.d.). Estimativas anuais da população residente. Acedido a 16 de junho de 2020, em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=000256&selTab=tab0.

Lusa. (2017). “Portugueses já podem votar nos 601 projectos do 1.º orçamento participativo”. Acedido a 4 de junho de 2020, em <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/financas-publicas/detalhe/portugueses-podem-votar-a-partir-de-hoje-nos-601-projectos-do-1-orcamento-participativo>.

Orçamento Participativo de Portugal. (n.d.). Vencedores 2017. Acedido a 4 de junho de 2020, em <https://opp.gov.pt/winners2017>.

Orçamento Participativo de Portugal. (n.d.). Vencedores 2018. Acedido a 4 de junho de 2020, em <https://opp.gov.pt/>.

LEGISLAÇÃO

Assembleia da República (2019). Lei n.º 2/2009 de 12 de janeiro: Aprova a terceira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Diário da República, I Série, n.º 7.

Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (2005). Decreto Legislativo Regional n.º 1/2005/A de 9 de maio: Estabelece o regime jurídico de organização da administração directa da Região Autónoma dos Açores. Jornal Oficial, I Série - Número 20.

Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (2017). Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A de 13 de abril: Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano 2017. Jornal Oficial, I Série - Número 35.

Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (2018). Decreto Legislativo Regional n.º 1/2018/A de 3 de janeiro: Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano 2018. Jornal Oficial, I Série - Número 1.

Governo Regional dos Açores (2016). Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A de 21 de novembro: Orgânica do XII Governo Regional dos Açores. Jornal Oficial, I Série - Número 136.

Presidência do Conselho de Ministros (2017). Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2017 de 30 de janeiro: Aprova os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização do Orçamento Participativo Portugal, para o ano de 2017. Diário da República, I Série, n.º 21.

Presidência do Conselho de Ministros (2017). Resolução do Conselho de Ministros n.º 195/2017 de 22 de dezembro: Aprova os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização do Orçamento Participativo Portugal, para o ano de 2018. Diário da República, I Série, n.º 245.

Presidência do Governo (2017). Resolução do Conselho do Governo n.º 7/2017 de 21 de fevereiro: Cria uma estrutura de missão denominada Estrutura de Missão de Modernização e Reforma da Administração Pública, abreviadamente designada por EMRAP. Jornal Oficial I Série - Número 17.

Presidência do Governo (2018). Resolução do Conselho do Governo n.º 12/2018 de 6 de fevereiro: Aprova os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização do Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores (adiante abreviadamente designado por Orçamento Participativo dos Açores ou OP Açores), para o ano de 2018. Jornal Oficial I Série - Número 16.

Presidência do Governo (2019). Resolução do Conselho do Governo n.º 20/2019 de 30 de janeiro: Aprova os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização do Orçamento Participativo da Região Autónoma dos Açores (abreviadamente designado por Orçamento Participativo dos Açores ou OP Açores) para o ano de 2019. Jornal Oficial I Série - Número 14.

Vice-Presidência do Governo Regional (2019). Portaria da Região Autónoma da Madeira n.º 372/2019 de 5 de julho: Define os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização do orçamento participativo da Região Autónoma da Madeira para o ano de 2019. Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, I Série, n.º 108.

ANEXOS

Anexo 1: Encontros Participativos de 2018 e 2019

Ilha	2018		2019		Variação Absoluta		Variação Relativa
	N.º EP's	N.º Participantes	N.º EP's	N.º Participantes	N.º EP's	N.º Participantes	N.º Participantes
Santa Maria	2	84	2	98	0	14	17%
São Miguel	4	153	12	571	8	418	237%
Terceira	4	136	4	200	0	64	47%
Graciosa	2	43	2	108	0	65	151%
São Jorge	4	173	4	167	0	-6	-3%
Pico	4	163	6	273	2	110	67%
Faial	2	71	2	118	0	47	66%
Flores	3	68	4	108	1	40	59%
Corvo	1	11	2	32	1	21	191%
Total	26	902	38	1.675	12	773	86%

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Anexo 2: Antepostas por área temática de 2018 e 2019

Ilha	2018					2019					
	Ambiente	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total	Ambiente	Cultura	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	2	6	13	3	24	1	1	1	11	2	16
São Miguel	13	25	20	16	74	17	17	18	75	25	152
Terceira	11	15	21	16	63	8	11	8	24	14	65
Graciosa	2	2	6	13	23	0	2	3	20	2	27
São Jorge	1	8	29	13	51	0	8	9	18	6	41
Pico	4	4	22	8	38	12	5	7	27	10	61
Faial	3	2	12	3	20	2	8	5	6	12	33
Flores	8	3	3	11	25	6	3	2	14	2	27
Corvo	2	1	1	2	6	0	2	0	5	1	8
Regional	-	-	-	-	-	19	15	18	51	19	122
Total	46	66	127	85	324	65	72	71	251	93	552
%	14%	20%	39%	26%	100%	12%	13%	13%	45%	17%	100%

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Anexo 3: Antepropostas aprovadas e rejeitadas de 2018 e 2019

Ilha	2018				2019			
	Antepropostas	Antepropostas aprovadas	Antepropostas rejeitadas	Taxa de aprovação	Antepropostas	Antepropostas aprovadas	Antepropostas rejeitadas	Taxa de aprovação
Santa Maria	24	14	10	58%	16	13	3	81%
São Miguel	74	31	43	42%	152	87	65	57%
Terceira	63	40	23	63%	65	39	26	60%
Graciosa	23	16	7	70%	27	18	9	67%
São Jorge	51	29	22	57%	41	24	17	59%
Pico	38	23	15	61%	61	29	32	48%
Faial	20	11	9	55%	33	21	12	64%
Flores	25	13	12	52%	27	19	8	70%
Corvo	6	4	2	67%	8	8	0	100%
Regional	-	-	-	-	122	82	40	67%
Total	324	181	143	56%	552	340	212	62%

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Anexo 4: Propostas por área temática de 2018 e 2019

Ilha	2018					2019					
	Ambiente	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total	Ambiente	Cultura	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	2	2	7	2	13	1	2	1	7	1	12
São Miguel	7	8	9	2	26	11	10	7	37	4	69
Terceira	7	8	11	8	34	6	10	4	9	4	33
Graciosa	1	2	5	6	14	0	1	2	12	1	16
São Jorge	0	4	12	7	23	0	4	4	8	1	17
Pico	4	1	7	5	17	3	4	6	11	1	25
Faial	2	1	5	3	11	2	6	3	3	5	19
Flores	3	1	2	6	12	3	1	1	9	1	15
Corvo	1	1	1	1	4	0	2	0	5	1	8
Regional	-	-	-	-	-	12	7	9	30	4	63
Total	27	28	59	40	154	38	47	37	131	23	276

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Anexo 5: Projetos por área temática de 2018 e 2019

Ilha	2018					2019					
	Ambiente	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total	Ambiente	Cultura	Inclusão Social	Juventude	Turismo	Total
Santa Maria	0	1	1	0	2	0	0	1	2	0	3
São Miguel	0	4	2	0	6	2	1	1	2	0	6
Terceira	1	1	2	1	5	1	1	1	3	1	7
Graciosa	0	1	1	0	2	0	0	1	1	0	2
São Jorge	0	1	1	1	3	0	1	1	1	0	3
Pico	1	0	2	1	4	0	0	2	2	0	4
Faial	0	0	1	1	2	0	0	0	2	1	3
Flores	1	0	1	1	3	1	0	0	2	0	3
Corvo	0	0	1	1	2	0	2	0	2	0	4
Regional	-	-	-	-	-	0	2	1	1	0	4
Total	3	8	12	6	29	4	7	8	18	2	39

Fonte: EMRAP (2018, 2019)

Anexo 6: Questionário de avaliação da 1.ª edição do Orçamento Participativo dos Açores

Form Name: Avaliação do OPAçores
Submission Time:
Browser:
IP Address:
Unique ID:
Location:

Caracterização

Género

Idade

Nível de escolaridade

Profissão

Residência

Participação

**Como teve conhecimento do OP Açores
2018?**

**Acha importante existir um Orçamento
Participativo dos Açores**

Participou no OP Açores?

Participação

Como participou?

**Qual a principal razão que o (a) levou a
participar?**

Próximas edições

**Ajude-nos a escolher as áreas
temáticas para as próximas edições do
OP Açores.**

Contamos consigo

Anexo 7: Questionário de avaliação da 2.ª edição do Orçamento Participativo dos Açores

Form Name: Avaliação do OP Açores - 2019
Submission Time:
Browser:
IP Address:
Unique ID:
Location:

Caracterização

Género

Idade

Nível de escolaridade

Profissão

Residência

Participação

Como teve conhecimento do OP Açores?

Considera que o Orçamento Participativo:

Acha importante existir um Orçamento Participativo dos Açores?

Utilizou o site do OP Açores?

Ficou devidamente esclarecido com a informação disponível no site do OP?

Em qual das situações se revê?

Participou no OP Açores?

Participação

Como participou?

Mobilizou outros cidadãos para este processo de democracia participativa?

De que forma mobilizou outros cidadãos

Sentiu alguma dificuldade no processo de participação?

Qual a principal razão que o (a) levou a participar?

Próximas edições

Ajude-nos a escolher as áreas temáticas para as próximas edições do OP Açores.

Contamos consigo

Anexo 8: Universo populacional associado a cada prática

Período de referência	Local	Idade			Total
		14	15-19/ 18 e 19	20-85 e mais	
2008	A. M. de Lisboa	-	57.124	2.210.483	2.267.607
2009	A. M. de Lisboa	-	58.143	2.224.006	2.282.149
2017	Portugal	-	224.398	8.311.220	8.535.618
2018	Portugal	-	230.635	8.316.307	8.546.942
2018	R. A. dos Açores	2.848	15.283	189.550	207.681
2019	R. A. dos Açores	2.932	14.911	190.578	208.421
2019	R. A. da Madeira	2.904	15.863	205.060	223.827

Fonte: INE

(https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000256&selTab=tab0)