



VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania

TÍTULO DA COMUNICAÇÃO: Participação e Cidadania: Orçamentos Participativos para Jovens em Portugal

PEREIRA, Anne.

Socióloga

Bolseira da Investigação da Associação IN LOCO

anne.pereira@in-loco.pt

FREITAS, Francisco.

Sociólogo

Investigador Júnior do Centro de Estudos Sociais – CES da Universidade de Coimbra

francisco.freitas@inbox.com

LUIZ, Juliana.

Socióloga

Doutoranda em Sociologia, Centro de Estudos Sociais – CES da Universidade de Coimbra

julianatqluiz@gmail.com

DE MORAIS, Neira.

Doutoranda do programa “Democracia no Século XXI”

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

neira@hotmail.com

Resumo

As práticas de Orçamentos Participativos (OP), largamente estudadas e difundidas nas últimas duas décadas em diferentes contextos do norte e sul global, consagraram-se como uma das vias de resposta às limitações do sistema de democracia representativa, desde logo ao nível do poder local.

O alcance destes processos é alargado e engloba experiências de vários tipos no seio de formas de governação diversas, combinando representação e participação política, assim como incluindo a possibilidade de inserção de grupos sociais que estão à margem no sistema democrático tradicional. É esse o exemplo dos processos direcionados para os jovens. Em tais experiências, o debate está para lá do orçamento público, contemplando temas como direitos e deveres, políticas sociais, ou educação.

Com esta comunicação, pretende-se abordar o tema dos OPs através da introdução da temática "infância e juventude". Os dados a apresentar resultam do trabalho desenvolvido ao abrigo de investigação científica dedicada à temática dos OPs. Entre os estudos de caso conduzidos, contam-se duas experiências de OP Jovens, no caso dados pelos municípios de São Brás de Alportel e da Trofa.

Abstract

Participatory Budgeting (PB) has been studied and spread during the two last decades in different contexts from the north to the global south. It constitutes a response to the limitations of the representative democracy, especially considering the local governance.

These processes encompass different types of experiences inside different forms of governance, combining political representation and political participation, as well as the possibility of inclusion of social groups who are at the edge of the traditional democratic system. That is the example given by the Youth Participatory Budgets. In those experiences, the debate is ahead of the public budget itself, encompassing themes as rights and duties of the citizens, social policies and education.

With this paper, we intend to analyse the PBs towards the angle of youth and childhood. The data to be presented is a result of the work conducted inside a research project devoted to the PBs. Two experiences of Youth Participatory Budgets can be counted alongside the study-cases that have been performed so far. We are addressing the cases of São Brás de Alportel and Trofa, two Portuguese municipalities with YPB mechanisms.

Palavras-chave: orçamentos participativos para jovens, democracia participativa, cidadania.

Keywords: youth participatory budgeting, participatory democracy, citizenship.

PAP0574

1. Introdução

No decurso das últimas décadas, têm ficado patentes as limitações do sistema de democracia representativa, um fenómeno que não é exclusivamente português, mas que naturalmente obedece a determinados constrangimentos e a um contexto com especificidades locais. Uma das respostas para os défices democráticos tem sido veiculada através de práticas de orçamento participativo (OP), numa abordagem que pretende, em definição, colmatar as falhas dos sistemas democráticos através do incentivo à participação e envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios. Uma das características associadas à prática do OP assenta na sua plasticidade e adaptação a cada contexto específico, constituindo uma ferramenta com enormes potencialidades em várias geografias.

O carácter multifacetado que estes processos comportam, não só pela diversidade de experiências mas dentro do próprio debate amplo da democracia, dificulta ao mesmo tempo a descoberta de uma forma unívoca de definição. Esses processos encontram-se em permanente evolução e adaptação, alimentando o jogo da diferença, permitindo a identificação de semelhanças e contrastes num ou noutro aspeto. Daí, tal como afirma Cabannes (2004), a grande força e importância do processo residir, em grande medida, no facto do OP enquanto modelo ser maleável, ajustando-se a cada contexto local, invalidando qualquer esforço de generalização, que dificultaria a sua correta implementação.

Referem-se, assim, aspetos como transparência, responsabilização, confiança nas instituições ou mais eficácia na gestão dos recursos públicos, através de mecanismos de consulta e/ou deliberação. Um dos modelos de OP existente é especialmente dirigido aos cidadãos mais jovens, conferindo-lhes a possibilidade de participação, uma participação que pode abranger cidadãos que ainda não detenham a maioria e, como tal, não podem recensear-se e fazer uso dos mecanismos tradicionais de democracia. Nesse sentido, esta poderá constituir-se como uma ferramenta de inclusão política de segmentos sociais arredados das decisões públicas.

Ainda não são muitos os casos de Orçamento Participativo Jovem em Portugal, mas pelo sucesso relativo de algumas das iniciativas levadas a cabo, será expectável uma replicação no futuro. Pretende-se, por isso, através desta comunicação, apresentar informações obtidas através da análise de dois estudos de caso de duas autarquias portuguesas que têm desenvolvido dispositivos deste tipo. Referimo-nos, assim, aos municípios da Trofa e São Brás de Alportel, instituições que têm apostado no reforço dos seus sistemas de governação através da chamada à participação de um grupo específico de cidadãos.

Estes dados são resultantes de um projeto de investigação científica relativo à temática dos orçamentos participativos que tem sido conduzido em Portugal e Cabo Verde¹. Em tal projeto, tem havido o recurso a metodologias de índole qualitativa e quantitativa, assim como à integração de informação geográfica na análise de dados. Aduzindo a mecanismos de investigação-ação desenvolvidos, serão, assim, apresentados nesta comunicação alguns resultados já obtidos, numa aproximação comparativa dos dois casos, para que se perceba quais contributos emergem destas iniciativas, assim como as percepções reveladas pelos jovens dos dois concelhos sobre tópicos como participação, associativismo, confiança nas instituições, envolvimento político, entre outras dimensões de análise.

A partir desta orientação, o texto estrutura-se em três partes articuladas entre si. Primeiramente serão contextualizados alguns dos elementos que servem de chave de leitura para a compreensão do fenómeno do Orçamento Participativo em Portugal. A segunda parte explora a emergência de algumas experiências que reconhecem formalmente a importância política e social da participação de crianças e jovens na discussão sobre orçamento público, e como esta dimensão ultrapassa a aplicação de critérios territoriais no âmbito do OP e compreende ações na esfera de políticas sociais. Em seguida, são apresentados um conjunto de informações produzidas no âmbito do estudo dos dois casos portugueses mencionados que apostam no Orçamento Participativo para crianças e jovens e são lançadas algumas variáveis que demarcam as especificidades destas no processo de construção de cidadania em Portugal. Esta análise atravessa desde as especificidades semânticas e a alteração de sentidos que o tema da participação e as relações entre corpos administrativos, crianças e jovens e instituições como a escola adquirem nestes processos.

2. Os Orçamentos Participativos em Portugal: breves leituras

A chamada reinvenção da democracia participativa ocorrida no Sul Global após a primeira metade do século XX (SANTOS e AVRITZER, 2003), esteve ligada aos processos de democratização pelos quais passaram os países daquela região. Na Europa, o fim da II Guerra deu outro tónus ao debate da democracia e na própria evolução da democracia participativa. Mesmo assim, países como Portugal rompem com uma história de fascismo somente em meados dos anos 1970 e em diferentes contextos haverá uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas dentro da perspectiva da democracia participativa, por um esforço de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou novos temas políticos (*idem*).

Nos últimos vinte anos, o crescente debate sobre a participação tem emergido, estando associado ao contexto do Orçamento Participativo e revalorizando argumentos que compõem os ideários da democracia participativa. As primeiras experiências de OP emergiram num contexto o qual Dagnino (2004) reconhece no âmbito de uma *confluência perversa* que conjuga um projeto político democratizante, a participação e o projeto neoliberal – projetos em simultâneo - na América Latina.

Foram experiências díspares na sua forma de implementação e mesmo diferentes na percepção social e política sobre este tipo de iniciativa. Cabannes e Baierle (2004) diferenciam três fases que compõem a história dessas experiências:

Fase I: correspondente a um período de experimentações, entre 1989 e 1997, destacando as iniciativas em Porto Alegre (Brasil) e Montevidéu (Uruguai). Esta fase está associada a dois mandatos eleitorais para a administração local no Brasil (1989/1992 – 1993/1996) quando aproximadamente mais de trinta municípios adotam experiências de OP;

Fase II: período chamado de massificação brasileira das experiências de OP, que decorreu no mandato seguinte, ou seja, entre 1997 e 2000, durante o qual mais de 140 municípios brasileiros adotaram o OP, com variações significativas;

Fase III: entre o ano 2000 e a atualidade, quando se verificam a expansão destas experiências fora do Brasil, num quadro de ampla diversificação.

É nesta última fase que avançam algumas experiências europeias, a exemplo de Portugal. São políticas que surgem maioritariamente após o ano 2000, tendo em grande parte uma origem *top down* e preponderância nas discussões a partir de uma dimensão financeira e orçamental (Sintomer e Ganuza, 2011; Cabannes, 2006).

Portugal possui aproximadamente vinte e duas experiências em curso após uma década da introdução da ferramenta do OP, incluindo algumas na Área Metropolitana de Lisboa, como em Lisboa (primeira capital europeia a desenvolver um OP, em curso desde 2007) e nos concelhos de Cascais e Amadora.

São iniciativas que surgiram, também, em pequenos municípios, tais como Palmela, local onde se desenvolveu a primeira experiência de OP em 2002 e adquiriram um carácter mais consultivo e experimentalⁱⁱ. No caso de Palmela, o OP surgiu no Pelouro de Participação e Desenvolvimento Local, criado após 2002. Implementado a partir deste ano o processo foi definido na deliberação da Câmara Municipal (de 02 de outubro de 2002) como “uma metodologia de trabalho para a elaboração das Grandes Opções do Plano e Orçamento baseada em processos de participação direta da população e das instituições locais”ⁱⁱⁱ. Valorizando, dessa forma, as instituições locais, articulou campanhas em torno do Programa Associativismo, com enquadramento na questão da cooperação entre movimentos associativos e a administração política em projetos de interesse local.

Nesta história recente dos OP's no país, alguns dos casos como Palmela não deram continuidade a esta política. Noutros, o OP foi utilizado como uma ferramenta para legitimar outras estratégias políticas de tratamento de conflitos territoriais e trabalho de proximidade com a população local de autarquias

historicamente com poderes reduzidos, a exemplo das juntas de freguesias, como será, por exemplo, o caso da Junta de Freguesia de Carnide (primeira Junta de Freguesia a desenvolver uma política de OP em 2004).

Carnide, uma das atuais 53 freguesias da capital, começou uma campanha apresentando uma a nomenclatura de Orçamento Participativo, migrou para o título de “Gestão Participada” e promoveu, dentro dessa ‘gestão’, uma proposta de debate sobre o orçamento da junta de freguesia articulada a um processo de constituição de um grupo comunitário. Nesse contexto, também dinamizou o “Orçamento Participativo Crianças e Jovens”.

Esses dois exemplos fazem parte da primeira geração de OP’s portuguesas também caracterizados pela dinamização de movimentos associativos locais que fizeram uma intersecção com o próprio processo do OP, caracterizando uma perceção em torno de movimentos conjuntos que o formataram através de reuniões públicas. Atualmente, já se encontra uma segunda geração de OP’s, com maior enfoque em metodologias deliberativas, com recurso a equipas próprias e com a repetição de ciclos maiores (Allegretti e Dias, 2009), como será o caso do OP de Cascais. Nesse contexto, o próprio tema do OP foi-se consolidando cientificamente no país, foi desenvolvendo mecanismos de difusão e inseriu-se nas redes de intercâmbio internacionais.

Dessa forma, os orçamentos participativos portugueses lançam variáveis e definições teórico metodológicas sobre o OP no contexto amplo do tema da participação a partir de experiências histórico democráticas extremamente distintas das experiências que serviram de referência para muitos processos. As estruturas dos governos locais e suas relações com o Estado central, o envolvimento com a sociedade e os pontos de partida para as experiências de OP são outras.

Partindo das administrações locais portuguesas, a exemplo dos casos citados anteriormente, agregam-se variáveis desafiadoras para a compreensão ampla desta problemática, tais como a questão de autonomia e interdependência ao nível local, inscritos também nas relações entre municípios e freguesias. Nesse último caso, o OP torna-se um instrumento de mediação nas relações com as Câmaras Municipais, demonstrando capacidade de transgredir diferentes espaços de diálogos institucionais historicamente rígidos.

Tratando especificamente do tema da autonomia versus dependência no caso do Orçamento Participativo, Santos (2003, 460) propõe:

É uma questão central que, de algum modo, é inerente à forma política do OP, uma esfera pública híbrida, composta pelas autonomias relativas recíprocas da sociedade e do Estado municipal. É a relatividade contratualizada da autonomia que cria a relatividade igualmente contratualizada da dependência. A tensão entre autonomia e a dependência do OP em relação ao governo municipal é, pois, constitutiva e por isso não pode ser resolvida a favor de um dos termos da tensão. Ela só é uma verdadeira questão quando surge uma discrepância entre a tensão contratualizada na estrutura regulamentar do OP e a tensão na vida prática do OP, ou seja, há tensão, como questão política, na medida em que a sociedade civil, os cidadãos e os movimentos comunitários, cedem mais da sua autonomia do que o recebem em dependência do governo em relação a eles.

Essas tensões entre autonomia e dependência no âmbito interno das administrações locais e suas relações com o Estado Central poderia colocar em causa o pluralismo das orientações políticas e determinar como as iniciativas de OP são apoiadas ou reprimidas. Nunes *et al.* (2008) identifica que no caso português tende a haver uma superação entre tais formas institucionalizadas de governação e administração. Nesse contexto podem surgir formas de envolvimento dos cidadãos através de processos participativos como o OP.

Tomando o objeto ‘orçamento’ como um tema historicamente tratado dentro de “quatro paredes”, o OP como exemplo de uma ferramenta de participação pode alterar culturalmente, socialmente e politicamente o seu sentido, conteúdo, abordagem técnica, facultar a inclusão de temas e garantir a presença de atores sociais historicamente fragilizados em processos em que subsistem desigualdades sociais. Considera-se, para este

efeito, a aplicação de critérios de redistribuição não somente territoriais, mas entre distintos setores, o que se afere a partir de potenciais beneficiários das iniciativas e propostas: género (favorecendo as mulheres), coletivos desfavorecidos (imigrantes, por exemplo) e idade (jovens). É a partir deste critério que se apresenta a inclusão da infância e juventude no debate sobre os orçamentos participativos portugueses.

3. Crianças, adolescentes e jovens: novas vozes no debate sobre orçamentos públicos

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), promoveu uma alteração paradigmática ao inculcar o seu texto a partir dos princípios da Doutrina da Proteção Integral, em detrimento daqueles que sustentavam a Doutrina da Situação Irregular. A nova Doutrina é dirigida a todas as pessoas com menos de 18 anos, sem qualquer distinção e independentemente da sua situação socioeconómica, enquanto a Doutrina da Situação Irregular fundamentava leis e ações dirigidas aos abandonados, infratores ou carentes, ou seja “em situação de risco ou irregular”, daí sua designação (MORAIS, 2005).

No âmbito jurídico, crianças e adolescentes passam da condição de “objeto de proteção” para a de “sujeitos de direito”, já que na normativa internacional citada são explicitamente reconhecidos como sujeitos de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, além de outros em razão da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Crianças e adolescentes, titulares, portanto, de direitos fundamentais possuem também o direito à participação, ressalvados os casos em que a lei a restringe, como no caso do direito ao voto nas eleições gerais, ou nos casos em que essa participação coloque em risco a sua própria segurança ou da sociedade. Esse direito é assim apresentado na Convenção Internacional dos Direitos da Criança:

Artigo 12º

1. Os Estados Partes **garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.**

...

Artigo 13º

1. A criança tem direito à **liberdade de expressão**. Este direito compreende a liberdade de **procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie**, sem considerações de fronteiras, sob forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da criança.
2. O exercício deste direito **só pode ser objecto de restrições previstas na lei** e que sejam necessárias:
 - a) Ao respeito dos direitos e da reputação de outrem;
 - b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral pública.

Chamamos a atenção para as expressões *capacidade de discernimento* e *maturidade*, que aparecem no texto da Convenção sem que, no entanto, sejam apontados quaisquer critérios para a sua aferição. Na verdade, seria difícil imaginar um elenco de critérios com tal fim, exatamente por tratar-se de conceitos carregados de subjetividade. No entanto, são ideias muito marcantes na construção social do que é “ser criança” e “ser jovem”. A cada momento histórico, político e social, são construídas novas ideias sobre a infância (Marôpo, 2008). Porém é forçoso reconhecer que ainda hoje o seu conhecimento é tido como um saber inválido, ingénuo, inocente e a sua credulidade excessiva. Para César Muñoz (2004), trata-se de uma construção “adultocêntrica”, que associa infância, adolescência e juventude à ideia de que estão em fase de transição, de que “ainda não são” ou de que “são o futuro”:

Só está em transição aquele que ainda não chegou à idade que “é”: a idade adulta. As crianças, adolescentes e jovens são “futuro”, “transição”, “ainda não”, até cheguem a ser adultos, ou seja,

presentes, “agora sim”. Com essa série de mentiras organizadas, o parâmetro organizador trata de fazer com que se sinta e ouça, se veja que é ele que é. Os outros estão na sala de espera do ser, do ser adulto (Muñoz, 2004: 33)

Temos, assim, algumas “chaves” que poderão contribuir para a compreensão da quase total ausência dos segmentos mais jovens nos debates públicos, que se mantêm privados do grande capital socioeducativo e político, da inventividade, da criatividade, da originalidade das ideias que poderiam ser apresentadas por crianças, adolescentes e jovens.

Por outro lado, assim como a mudança jurídica, é também no final da década de 1980 que o “desencanto” com a democracia representativa começa a dar luz a uma série de experimentações com vista a aumentar a intensidade democrática para além dos estreitos muros do sufrágio universal, ampliando os espaços de participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas e reduzindo a distância entre representantes e representados.

O Orçamento Participativo é hoje uma das inovações democráticas mais conhecidas e experimentadas em todo o mundo. Sobre as suas possibilidades e limites muito já se produziu em termos de investigação académica. No entanto, a maior parte dessas análises centra-se no seu potencial democratizante sobre as decisões relacionadas aos gastos públicos, os seus efeitos na máquina pública ou ainda os seus impactos na distribuição de riqueza. Ocorre que o Orçamento Participativo não pode ser traduzido, ou reduzido, a uma “nova técnica de planeamento público”. Colocá-lo em marcha significa trazer para a arena pública um novo conjunto de atores e de temas que tendencialmente estão excluídos desse espaço. Por outras palavras, o OP tem-se mostrado uma ferramenta para a inclusão política de sujeitos, inclusive aqueles sem o direito ao voto em eleições gerais, como no caso de crianças e adolescentes.

No Brasil, os municípios de Barra Mansa-Rio de Janeiro (1997), Icapuí-Ceará (1998), Recife-Pernambuco (2001), foram pioneiros na implementação do “OP Criança” (Tomás, 2008). Na cidade de São Paulo, durante o período 2000-2004, foi realizado de maneira extremamente ampla e emblemática em todas as escolas da rede pública. Já no caso português, será eventualmente útil o destaque de uma inovação. Em geral, primeiramente os municípios colocam em marcha o processo do OP voltado para os adultos e, numa fase ulterior, incluem nos desenhos institucionais o OP Criança ou Jovem. No entanto, em Portugal, estão a surgir casos onde concelhos que ainda não implementaram um OP para adultos iniciaram experiências específicas com os segmentos de crianças e jovens. Esse é o caso do Concelho de Trofa^{iv}, que já está na segunda edição e, mais recentemente, do Concelho de Condeixa-a-Nova^v,

Ainda não é possível medir os impactos dessa inovação portuguesa, ou mesmo trabalhar a hipótese de que esses casos percorrerão um caminho inverso, com a ampliação da participação de todos os cidadãos, mas antevemos um frutífero campo de análise a partir destas experiências. Repare-se que a possibilidade de se ser sujeito com capacidade de recriar e manter relações democráticas não surge de uma hora para a outra, sendo que a aprendizagem da cidadania é um processo que se vai desenvolvendo com a pessoa e que deve ser estimulado pelas instituições políticas e sociais (Konterllnik, 1998).

O OP Criança baseia-se na ideia de que a infância e a adolescência são partes constitutivas da cidadania. Tratar-se-ia de um projeto pedagógico “com ênfase na socialização, na promoção do protagonismo infanto-juvenil. Além de um exercício ativo e cotidiano de direitos, um aprendizado direto e uma experiência de conhecimento e reconhecimento da realidade que se apoia nas experiências vividas e constitui fonte de ferramentas para a vida” (Matos, 2007:12).

As atividades que promovem a interação entre crianças, adolescentes e adultos facilitam a ampliação dos horizontes de comportamentos possíveis, ou seja, há enriquecimento cognitivo de todos os implicados no processo. As crianças e adolescentes convivem com adultos, alguns deles com larga experiência em movimentos sociais, e os adultos aprendem a escutar, dialogar, negociar com sujeitos em fase peculiar de desenvolvimento, que devem ter as suas especificidades respeitadas (Soares, 2011: 31). No entanto, será prudente frisar que, sob a mesma designação de “processos participativos”, encontram-se experiências muito diversas com diferentes potenciais democratizantes. Todas elas, no entanto, levantam questões éticas, políticas, metodológicas e operacionais que não poderão ser negligenciadas sob pena de transformarem-se em simulacros, que não promovem direitos e não constroem espaços efetivamente democráticos.

Experiências alegóricas, onde as crianças e jovens são chamados a participar mas as suas opiniões não são levadas em conta na hora da tomada de decisões ou mesmo do debate, promovem uma despromoção da democracia e dos direitos infanto-juvenis, pois geram frustração, desconfiança e afastamento político nos participantes.

Uma participação real exige cuidados metodológicos e com o “ambiente” criado. Este deverá promover o respeito mútuo, o exercício do debate sobre diferentes pontos de vista e visar a superação de conflitos, entendendo-os como inerentes aos processos de participação. Deverá haver “vontade” dos adultos envolvidos em escutar, por isso tornam-se tão importantes os espaços de debate e formação para que essa vontade se transforme em construção de oportunidades e ambientes propícios à livre participação, evitando-se tentativas de manipulação ou exclusão. A metodologia, os facilitadores, as linguagens e a formação deverão ser preocupações constantes e, conseqüentemente, estarem sempre abertos à avaliação, revisão e ao aperfeiçoamento.

Para além dos impactos na democratização da elaboração e controle de políticas públicas, esses processos envolvem relações interpessoais, convivência intergeracional, emoções, descobertas (sobre si mesmo, sobre os outros e sobre as relações humanas). Desta forma, um processo deliberativo sobre recursos públicos, como no caso do OP, pode tornar-se um instrumento de inclusão política para crianças, adolescentes e jovens e, mais ainda, instrumentos para o exercício da solidariedade, a busca pela justiça social e o aperfeiçoamento da democracia.

4. A experiência dos Orçamentos Participativos Jovens em Portugal

4.1 O orçamento participativo de crianças e jovens de São Brás de Alportel

O Orçamento Participativo de São Brás de Alportel (OP SBA) surgiu em 2006, através do projeto “São Brás Solidário”, financiado por fundos europeus. Após o seu início, e ainda no mesmo ano, decidiu-se abranger um outro segmento da população e criou-se o Orçamento Participativo de Crianças e Jovens (OPCJ), uma experiência pioneira em Portugal, que “visa fortalecer o processo de animação cidadã para a participação política (...) com o objetivo de promover a cidadania ativa por parte da população mais jovem do Concelho” (Dias, 2008: p.33).

O OPCJ é dirigido por um consórcio composto pela Associação In Loco, entidade promotora e gestora do processo, a Câmara Municipal de São Brás de Alportel e o Agrupamento de Escolas José Belchior Viegas, parceiros da iniciativa. Insere-se numa das atividades do projeto @ventura, afeto à Associação In Loco, que a dinamiza e é financiado pelo Programa Escolhas.

É, desde a sua génese, um processo de carácter consultivo, em que as propostas realizadas podem ser integradas no orçamento municipal, de acordo com opção do executivo camarário. Na 3ª edição (2009/2010) houve uma excepção e realizou-se um processo deliberativo com o montante orçamental de cinco mil euros, em que os jovens puderam votar no projeto que mais gostaram ou consideraram mais pertinente para responder às suas necessidades. O projeto vencedor foi a construção de um *skate park*.

As expectativas são sentimentos complicados de gerir, sobretudo quando se trata das expectativas de um grupo de jovens. Estes têm a necessidade de ver a realização de ações concretas num curto espaço de tempo para não deixarem de acreditar. No entanto, o projeto vencedor não foi iniciado por questões financeiras.

Este é um OP de tipo sectorial, privilegiando um subsector específico da sociedade, os jovens. Neste caso,

“o OP assume claramente um enfoque geracional, no sentido de implicar e responsabilizar estes grupos na vida comunitária, procurando, desse modo, criar bases mais sólidas para o desenvolvimento da participação e do espírito de cidadania por parte das gerações mais novas” (Dias, 2008: p.16).

O ciclo do OPCJ, com quatro fases, compreende a) a preparação do processo, b) a apresentação das propostas e análise técnica, c) a definição das prioridades e d) a aprovação do orçamento. A monitorização e avaliação são constantes durante todo o ciclo. (Projeto @ventura, 2012)

Os jovens são selecionados previamente pelo Agrupamento, que define quais as turmas que participam na atividade. Esta começou por ser realizada com alunos do 9º ano de escolaridade da Escola Básica 2, 3 Poeta Bernardo Passos e no ano seguinte estendeu-se aos alunos da Escola Secundária José Belchior Viegas. Atualmente, decorre apenas com as turmas do 8º ano.

As sessões realizam-se no período letivo, essencialmente durante as aulas de Formação Cívica. A metodologia tem sido adaptada ao longo dos anos, de forma a aperfeiçoar o processo, pelo que se verificam pequenas alterações desde a sua implementação até ao momento. São realizadas quatro sessões em cada turma.

As sessões englobam a exposição de conteúdos importantes para a compreensão de conceitos como o orçamento familiar, municipal e por conseguinte, participativo. A noção de que “definir prioridades é essencial” (Projeto @ventura, 2012) prepara os jovens para um salto qualitativo relativamente às propostas que farão. A distinção entre competências públicas e privadas é fundamental para a compreensão do processo, clarificando os campos de atuação da autarquia.

A concretização de propostas revela-se uma tarefa bastante difícil para a maioria dos alunos, sendo facilitada pelos exemplos concretos dados pelos técnicos. Após análise técnica por parte da equipa, estas são devolvidas para que todos as conheçam e verifiquem quais as que fazem mais sentido.

Durante as sessões são eleitos dois delegados por cada turma, que as representam na sessão de apresentação das propostas ao executivo camarário. Eles reúnem-se, pelo menos três vezes, para discutir as propostas na sua totalidade e preparar os documentos finais, que são apresentados sob a forma de *PowerPoint* com as propostas e vídeo com a ilustração das mesmas, ao executivo camarário na sessão pública que decorre no Salão Nobre da Câmara Municipal.

A tipologia de propostas definida inicialmente englobava propostas para a “minha rua”, a “minha escola” e o “meu concelho” mas para que os jovens deixassem de pensar somente em necessidades individuais, retirou-se o pedido de propostas para a rubrica “minha rua”, proporcionando uma reflexão mais ampla e reduzindo a extensão do documento apresentado.

Após análise detalhada das propostas realizadas ao longo dos anos, verifica-se que as áreas de investimento com maior enfoque por parte dos jovens são as do Ordenamento do Território e Renovação Urbana; Vias de Comunicação e Transportes; Desporto; Ambiente e Espaços Verdes; e Políticas Sociais, realçando a necessidade de desenvolvimento do concelho.

4.2 O orçamento participativo para jovens da Trofa

O orçamento participativo no município da Trofa teve o seu primeiro ciclo em 2011. É gerido pela autarquia da Trofa em parceria com as escolas do concelho. No mesmo podem participar jovens até aos 35 anos. As dotações financeiras disponíveis para os projetos são relativamente curtas dada a complexa situação financeira deste município, mas o OPJ tem funcionado, também, como um mecanismo para explicar aos cidadãos qual a situação real das finanças da autarquia. A primeira edição assumiu um carácter marcadamente experimental, tendo sido preparada num curto espaço de tempo. Como tal, a divulgação não foi a mais conseguida, pelo que a iniciativa não obteve níveis de participação muito significativos. Isso não impediu a realização de uma avaliação do ciclo, incluindo o recurso a um questionário de avaliação distribuído junto do público-alvo da iniciativa.

A equipa camarária responsável pela implementação do projeto procedeu, em consonância com a avaliação obtida, a uma série de ajustamentos para melhoria de todo o processo. Nesse sentido, o ciclo atual, que engloba o biênio 2011-2012, viu introduzidas uma série de melhorias na orgânica do processo tendo em vista a correção de muitas das ineficiências detectadas. Isso incluiu tarefas como o ajuste do regulamento, a melhoria das formas e canais de comunicação com os jovens, a reorientação da gestão do próprio projeto, a melhoria do diálogo com as escolas e, não menos importante, com os professores (incluindo a realização de um curso de formação), assim como a elaboração de um vasto leque de iniciativas com o cunho do OPJ e em

colaboração direta com organizações externas à própria autarquia (e.g. formação financeira com a Universidade de Aveiro). A própria apresentação do processo à população foi realizada de forma mais cuidada, incluindo o recurso a iniciativas dedicadas ao OPJ em específico.

O ciclo atual ainda não está encerrado. Como tal, ainda não estão disponíveis dados finais de avaliação. Um novo questionário tem sido distribuído ao longo das assembleias participativas. Genericamente, é já relativamente claro que o investimento efetuado está a obter um retorno em termos de participação dos jovens munícipes, dado que todas as iniciativas obtiveram respostas favoráveis por parte do público-alvo. A resposta das escolas tem sido, também, mais alargada. No total, neste ciclo reuniram-se quinze propostas para a votação final. O projeto selecionado no final agregou propostas apresentadas por participantes diferentes, pelo que constituiu um exemplo prático da utilidade das discussões realizadas.

4.3 Resultados empíricos^{vi}

Com base nos resultados preliminares da investigação realizada, verifica-se que a maior parte dos jovens do concelho não é membro de qualquer tipo de organização, o que pode ser justificado pela faixa etária abrangida. Ainda assim, 31% são membros de uma associação desportiva, recreativa ou cultural e participam ativamente.

Mais de metade dos inquiridos considera que o grau de participação dos jovens na vida política do concelho é reduzido. E de forma a alterar este panorama e fomentar a participação, sugerem que sejam realizadas mais atividades que despertem o seu interesse, bem como mais sessões de esclarecimento sobre o tema em questão.

A frequência com que leem as secções de política dos jornais, visualizam programas de debate ou informação política na televisão, comentam ou discutem este tema com outras pessoas é rara. A própria mobilização para resolver problemas locais em conjunto com outras pessoas, praticar ações de voluntariado e até mesmo reclamar, através dos canais apropriados, junto das autoridades locais quando encontram um problema é algo que acontece muito pouco frequentemente.

Os dados indicam que seria importante uma maior abordagem de temáticas relacionadas com o exercício da cidadania e participação política nos currículos escolares para uma maior consciencialização da sociedade que os rodeia. Apesar de muito novos, quanto mais cedo entrarem em contacto com essa realidade, mais rápida e facilmente tornar-se-ão cidadãos ativos, reivindicativos dos seus direitos e cumpridores dos seus deveres.

O interesse pela política local é extremamente baixo, sendo que 91% consideram entre ausente e reduzido o seu grau de interesse. Este valor decresce para 82% relativamente ao interesse pela política nacional. Um maior grau de interesse pela política nacional face à política local poderá estar relacionado com a maior quantidade de informação que é transmitida pelos meios de comunicação social, que se reportam habitualmente ao panorama nacional. Assim, é mais fácil ter conhecimento e interesse pelo que acontece a nível global do que a nível local.

Embora as propostas realizadas pelos jovens ao longo dos anos realcem a necessidade de desenvolvimento do concelho, mais de metade dos que participaram nesta investigação considera ter uma boa qualidade de vida e, para além das áreas já abrangidas nos anos anteriores (Desporto e Ambiente e Espaços Verdes), este ano a Educação é considerada também como uma área importante na acção do município. O sentimento de pertença e identificação com São Brás de Alportel revela-se significativo e mais de metade dos inquiridos considera-se sambrasense e tem orgulho no seu concelho.

Quando se reporta ao nível de confiança pessoal que depositam nas mais diversas instituições, os resultados não são muito animadores e revelam algum descrédito por parte de jovens que, pela sua idade, ainda não o deveriam ser. Os Partidos Políticos, o Parlamento Nacional, o Governo, o Presidente da República, o Sistema de Justiça e a Igreja são as instituições que menor confiança transmite aos jovens. Por sua vez, os Bombeiros e Proteção Civil, as Forças de Ordem, o Associativismo, a Administração Local e a Central são os que

conseguem alcançar um maior nível de confiança. Estes resultados correm o risco de espelhar a visão dos adultos que lhes são mais próximos, os seus agentes socializadores, e nos quais também baseiam as suas opiniões, tendo em consideração que é um tema ainda pouco explorado nas escolas e compreendido pelos indivíduos desta faixa etária.

A percepção destes jovens acerca de tópicos como participação, associativismo, envolvimento com a política local e nacional e confiança nas instituições encontra-se em fase de desenvolvimento e o seu sucesso dependerá da forma como os que os rodeiam entendem esta realidade. A escola é a instituição mais importante, a par da família, na sua construção. Neste sentido, a participação numa atividade como a do Orçamento Participativo Crianças e Jovens funcionará como meio catalisador que desperta a atenção destes cidadãos para o presente e para o futuro, aguçando a consciência de uma cidadania ativa.

A agregação deste processo a uma das atividades do Projeto @ventura garante um estreitamento de laços com os jovens e a perpetuação de noções de cidadania ativa que são favorecidas pela abrangência do projeto. Muitos desses alunos e seus familiares, irmãos ou primos, foram ou são beneficiários do projeto, permitindo que se consolide o que é transmitido durante as sessões, aplicando em vários contextos. Porém, sendo o OPCJ uma atividade do projeto, qual a garantia de continuidade após o término do mesmo, sendo este dependente de financiamento externo? O seu fim indicará o fim de um dos únicos processos que envolve e responsabiliza os jovens para a participação política?

5. Referências Bibliográficas

Allegretti, Giovanni; Dias, Nelson (2009), “Orçamento Participativo em Portugal. Em busca de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?”, Cidades – comunidades e territórios, nº 18, pp. 59-78.

Cabanne, Yves; Baierle, Sergio (2004), Financiamento Local e Orçamento Participativo. Documento Base para o seminário de lançamento da Rede URB-AL nº 9, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.

Dagnino, Evelina (2001), “Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?”, Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía e sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

Dias, N. (2008). *Orçamento Participativo – Animação Cidadã para a Participação Política*. Associação In Loco.

Komterllnik, Irene (1998). *La participación de los adolescentes: Exorcismo o construcción de ciudadanía?* In *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Actas del Seminario. Bogotá. Disponível em <http://www.iin.oea.org/Participacion%20de%20los%20ninos%20y%20adolescentes.pdf>

Marôpo, Lídia (2008). *A construção da agenda mediática da infância*. Lisboa: Livros Horizonte.

Matos, Michelle Nunes (2007). *OP Criança, projeto pedagógico para a cidadania*. Disponível em <http://www.op-portugal.org/downloads/OP-Crianca.pdf>

Morais, Neiara de (2005). *O direito à liberdade e o direito à proteção no recolhimento compulsório de crianças e adolescentes em situação de rua. Em defesa de quem?* Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará. (Monografia para obtenção de grau de especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional).

Munoz, César (2004). *Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã*. São Paulo: Cortez.

Nunes, João Arriscado et. al. (2008), “Para o povo, com o povo e desde o povo”. Os Orçamentos Participativos enquanto Instrumentos de participação e capacitação pública”, APS .

Projeto @ventura (2012). *Orçamento Participativo Crianças e Jovens 2012* [Diapositivos das sessões]. São Brás de Alportel

Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico: o poder relacional nas relações entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2003), *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

Sintomer, Yves; Ganuza, Ernesto (2011), *Democracia participativa y modernizacion de los servicios publicos*. Investigacion sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa.

Soares, Leonardo Barros (2011). *Considerações sócio-históricas da participação de crianças e adolescentes na política orçamentária em Fortaleza*. Fortaleza: Faculdade Christus. Monografia para obtenção do grau de especialista em Psicopedagogia.

Tomás, Catarina (2008). *Contra os silêncios, a invisibilidade e a afonia: A Participação das Crianças nos Orçamentos Participativos*. Atas do VI Congresso Português de Sociologia. Disponível em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/477.pdf>

ⁱ Projeto “O orçamento participativo como instrumento inovador para reinventar as autarquias em Portugal e Cabo Verde? Uma análise crítica da performance e dos transfers”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia [PTDC/CS-SOC/099134/2008].

ⁱⁱ Apesar de ter ocorrido um teste em 1998, a Câmara de Palmela assume que oficialmente o OP arranca em 2002.

ⁱⁱⁱ Para mais informações sobre o OP de Palmela, dentre outros casos portugueses que não tiveram continuidade, ver *Actas de Palmela – 2º Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo e Democracia Local*, 2008, Câmara Municipal de Palmela. Projeto OP Portugal. Disponível em <http://www.op-portugal.org>.

^{iv} Para mais informações sobre o OP Jovem da Trofa, ver www.opjdatrofa.com.

^v Para mais informações sobre o OP Jovem de Condeixa-a-Nova, ver <http://www.cm-condeixa.pt/noticias/noticia.php?id=991>

^{vi} Apenas para o caso de São Brás de Alportel. Relativamente ao município da Trofa, ainda está a ser conduzido o tratamento dos dados.