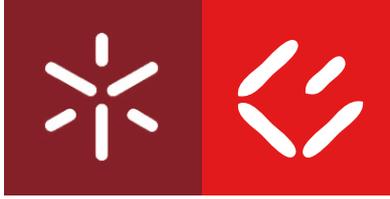


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Maria Goreti Vieira da Silva

**Implementação do orçamento participativo
nos municípios portugueses**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Maria Goreti Vieira da Silva

**Implementação do orçamento participativo
nos municípios portugueses**

Tese de Mestrado
Mestrado em Economia Monetária, Bancária e
Financeira

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Linda Gonçalves Veiga

Abril de 2017

DECLARAÇÃO

Nome: Maria Goreti Vieira da Silva

Endereço eletrónico: mariagoretivs@gmail.com

Telemóvel: +351 925 032 938

Título da Dissertação: Implementação do orçamento participativo nos municípios portugueses

Orientadora: Professora Doutora Linda Gonçalves Veiga

Ano de Conclusão: 2017

Designação do Mestrado: Mestrado em Economia Monetária, Bancária e Financeira

É AUTORIADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE:

Universidade do Minho, ____/____/____

Assinatura:

AGRADECIMENTO

OBRIGADA é uma das minhas palavras favoritas. É, certamente, a palavra mais utilizada para expressar um agradecimento, um agradecimento por todo o bem que nos fizeram.

Assim sendo, quero dizer:

Obrigada, à Professora Doutora Linda Gonçalves Veiga.

Obrigada, à minha grande Amiga, Isabel Correia.

Obrigada, à minha grande Amiga, D. Nair.

Obrigada, ao meu Irmão.

Obrigada, aos meus Pais.

Obrigada, a todos os meus amigos, que muito prezo.

Obrigada, a toda a minha família, que muito amo.

Implementação do orçamento participativo nos municípios portugueses

RESUMO

O orçamento participativo (OP) 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 um dado território. O OP representa para uma autarquia uma nova legitimidade e compreensão por parte dos cidadãos, um aumento da consciência cívica e reorganização dos tecidos sociais com bases mais construtivas e menos de protesto, um melhor conhecimento do território, uma otimização dos investimentos (especialmente na fase de implementação) e possibilidade de novas parcerias, um aumento do interesse pelos atos eleitorais e, ainda uma melhor relação entre os órgãos autárquicos (Câmara e Assembleia) com a oposição partidária.

O principal objetivo desta dissertação de mestrado é perceber de que forma está a ser implementado o orçamento participativo nos municípios portugueses e quais os fatores que explicam a sua adoção. Assim, foi realizada uma revisão de literatura relativa à temática do OP e desenvolvido um estudo empírico, que levou à criação de uma base de dados com informação relativa a fatores demográficos, políticos e económicos dos 308 municípios portugueses, no espaço temporal de 2002 a 2014.

Os resultados obtidos permitem concluir que os principais fatores que levam à adoção do OP são a densidade populacional, a ideologia do autarca, o 1.º mandato do autarca e os depósitos em instituições financeiras *per capita*.

Palavras-chave: Orçamento participativo, democracia participativa, política orçamental, municípios portugueses

Implementation of participatory budgeting in Portuguese municipalities

ABSTRACT

Participatory budgeting (PB) is a decision-making mechanism or a decision on how to use a part or all the public resources available for a given territory.

The PB represents a new legitimacy and understanding on the part of the citizens, an increase of the civic conscience and reorganization of social fabrics with more constructive bases and less protest, a better knowledge of the territory, an optimization of investments (especially in the implementation phase) and the possibility of new partnerships, an increase in the interest for electoral acts and, a better relationship between the municipal bodies (House and Assembly) and with the opposition parties.

The main objective of this master thesis is to understand how the participatory budgeting is being implemented in Portuguese municipalities, and which factors explain its adoption. Thus, a literature review was carried out and an empirical study was implemented, which led to the creation of a database on demographic, political and economic variables for all the 308 Portuguese municipalities from 2002 to 2014, in order to achieve this objective.

The results allow us to conclude that the main factors that lead to the adoption of the PB are the population density, the ideology of President, the first mandate of President and the bank deposits *per capita*.

Key words: Participatory budgeting, participatory democracy, fiscal policy, Portuguese municipalities

ÍNDICE GERAL

1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO DE LITERATURA	2
2.1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	2
2.2. TRANSPARÊNCIA NA POLÍTICA ORÇAMENTAL	4
2.3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	6
3. O CASO DE ESTUDO	13
3.1. AUTARQUIAS LOCAIS PORTUGUESAS	13
3.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES	17
4. ANÁLISE EMPÍRICA	20
4.1. MODELO ECONOMETRICO E FONTES DE DADOS	20
4.2. RESULTADOS EMPÍRICOS	25
5. CONCLUSÃO	39
BIBLIOGRAFIA	40

ÍNDICE FIGURAS

Figura 1 – Municípios que implementaram o OP em 2002 e 2003	18
Figura 2 – Municípios que implementaram o OP em 2004	18
Figura 3 – Municípios que implementaram o OP em 2005	18
Figura 4 – Municípios que implementaram o OP em 2006	18
Figura 5 – Municípios que implementaram o OP em 2007	19
Figura 6 – Municípios que implementaram o OP em 2008	19
Figura 7 – Municípios que implementaram o OP em 2009	19
Figura 8 – Municípios que implementaram o OP em 2010	19
Figura 9 – Municípios que implementaram o OP em 2011	19
Figura 10 – Municípios que implementaram o OP em 2012	19
Figura 11 – Municípios que implementaram o OP em 2013	20
Figura 12 – Municípios que implementaram o OP em 2014	20

ÍNDICE TABELAS

Tabela 1 – Variáveis explicativas. -----	23
Tabela 2 – Estatísticas descritivas. -----	26
Tabela 3 – Resultados da análise com dados em painel e método OLS (Variável dependente OP). -----	27
Tabela 4 – Resultados da análise com dados em painel e método FE (Variável dependente OP). -----	30
Tabela 5 – Resultados da análise com dados em painel e método Logit (Variável dependente OP). -----	33
Tabela 6 – Resultados da análise com dados em painel e método Logit. -----	36

ABREVIATURAS

BE – Bloco de Esquerda

CRP – Constituição da República Portuguesa

EUA – Estados Unidos da América

FE – Efeitos fixos

LEO – Lei do Enquadramento Orçamental

MMQ – Método dos mínimos quadrados

MPT – Partido da Terra

OLS – *Ordinary Least Squares*

OP – Orçamento participativo

OPP – Orçamento Participativo Portugal

PB – *Participatory budgeting*

PCP – Partido Comunista Português

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PT – Partido dos Trabalhadores

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RMMG – Retribuição mínima mensal garantida

UE – União Europeia

VIF – *Variance inflation factor*

1. INTRODUÇÃO

A temática do orçamento participativo (OP) é atual. A implementação deste em Portugal iniciou-se em 2002 no município de Palmela e em 2004 nos municípios de Serpa, Avis e Santiago do Cacém. O OP foi implementado pela primeira vez, depois de sucessivas tentativas em pequenas cidades, em Porto Alegre, no Brasil, no ano de 1988 (Dias, 2008a; Dias, 2008b; Genro e Souza, 1997; Santos, 2002).

O orçamento participativo é um mecanismo de democracia participativa muito importante. Cabannes (2004, p. 21) refere que o orçamento participativo 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 um determinado território. Ou seja, para além do ato de votar, o munícipe tem ainda a oportunidade de participar nas decisões de política orçamental. Esta oportunidade poderá ser importante, uma vez que, os programas eleitorais apresentados pelos partidos ou movimentos políticos poderão ser vagos e não incluir pequenos detalhes que os cidadãos gostariam de ver resolvidos.

O objetivo principal deste trabalho consiste em perceber de que forma está a ser implementado o orçamento participativo nos municípios portugueses e quais os fatores que explicam a sua adoção. Para além do objetivo principal, pretende-se conhecer as vantagens e as desvantagens da implementação deste tipo de democracia participativa tanto para o município como para munícipes.

Neste sentido, foi construída uma extensa base de dados para todos os municípios portugueses com informação sobre o ano da adoção do OP e características económicas, financeiras e políticas dos municípios. Através de uma análise econométrica tentar-se-á entender se fatores como a população do município, a densidade populacional, o nível educacional, a taxa de abstenção em eleições autárquicas, a ideologia do autarca, o primeiro mandato do autarca, os depósitos dos munícipes em instituições financeiras e o valor do investimento municipal influenciam a implementação do OP nos municípios portugueses.

O presente trabalho está subdividido em quatro partes adicionais à introdução, onde se explica, de forma sucinta e clara, a relevância do tópico escolhido, a motivação para a elaboração deste trabalho e, ainda, o objetivo principal do mesmo. A primeira

parte visa rever a literatura relacionada com a questão que se pretende abordar e, para isso, são explorados os conceitos e as questões principais relacionados com a temática do OP, enquadrando cada um desses conceitos na literatura existente, ressaltando as observações e conclusões que se consideram relevantes. A segunda parte faz uma apresentação do caso em estudo. A terceira parte corresponde à análise empírica, onde se descreve o modelo econométrico e as fontes de dados, bem como os resultados empíricos. Por fim, a quarta e última parte enumera as conclusões retiradas do estudo realizado para a concretização desta dissertação de mestrado.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A presente secção visa rever a literatura relacionada com a questão que se pretende abordar. Para isso, são explorados os conceitos e as questões principais relacionados com a temática do OP, enquadrando cada um desses conceitos na literatura existente, ressaltando as observações e conclusões que se consideram relevantes.

2.1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ao longo das últimas décadas, a democracia parlamentar e representativa de tipo ocidental tem vindo a ser apresentada a diferentes sociedades, um pouco por todo o mundo, como o modo natural de organização da vida política e da participação dos cidadãos. A sua definição corrente corresponde a uma versão minimalista, a um modelo de democracia de baixa intensidade, que sublinha os direitos individuais e o voto em eleições realizadas periodicamente como a essência tanto da vida política como da participação cívica. Com o passar do tempo, são cada vez mais as críticas às democracias existentes, aos seus défices e às suas patologias (Santos, 2003).

A democracia participativa é apresentada como um conjunto de experiências e mecanismos que têm como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado. Todavia, ela procura superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública (Sell, 2006). Embora se aproxime da democracia direta, não o é. É importante ter em consideração que numa democracia direta os cidadãos votam e expressam as suas opiniões sem

intermediários. Numa democracia indireta ou representativa, os cidadãos elegem representantes que tomam as decisões por eles. Por sua vez, a democracia participativa é um meio-termo entre a democracia direta e a representativa, onde os cidadãos escolhem os seus representantes e os representantes, numa ótica de proximidade com o eleitorado, atribuem aos cidadãos um papel determinante na tomada de decisão.

De acordo com Santos (2003), Rousseau identifica duas proposições respeitantes à importância da democracia participativa. Em primeiro lugar, a democracia participativa é importante porque proporciona a cada cidadão a oportunidade de participar na tomada de decisões políticas. A importância está no facto de esta forma de democracia permitir a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade como um todo. Em segundo lugar, Rousseau avaliou o valor psicológico da democracia participativa nos seus participantes, “garantindo que há uma inter-relação contínua entre o trabalho das instituições e as qualidades psicológicas e atitudes dos indivíduos que interagem no seu interior (Paterman, 1970, *cit. in* Santos 2003). No centro desta proposição está a noção de que a participação é livre de coerção, significativa e uma expressão da autonomia dos participantes.

A expansão global da democracia liberal coincidiu com uma crise grave – quanto mais se insistia na fórmula clássica de baixa intensidade (modelo dominante de democracia), menos se conseguia explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas – nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a dupla patologia: a patologia da participação, com o aumento dramático das taxas de abstenção; e a patologia da representação, com o facto dos cidadãos se considerarem cada vez mais mal representados por aqueles que elegeram e/ou elegem (Santos, 2003).

O aparecimento do conceito de participação cívica/democracia participativa semelhante ao que é, hoje, maioritariamente, praticado e subentendido remete para a década de 1960/1970. Este conceito foca-se na ótica do desenvolvimento e da necessidade de estimular as populações de regiões e países em desenvolvimento com a finalidade de se tornarem agentes de transformação ativos (Tandon e Kak,

2007). A participação política é, ainda, associada a uma relação de proximidade entre o cidadão e os seus representantes ou entre o cidadão e o sistema político (Martins, 2004).

Lambertucci (2009) refere que a participação social amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura de paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. O mesmo acredita que a democracia participativa se revela um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade.

Moroni (2009) apresenta alguns mitos e desafios relacionados com o modelo de participação. Para este autor é um mito dizer que a participação por si só altera a realidade; que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas por falta de capacidade e habilidade técnica e política; que a sociedade não pode compartilhar da governabilidade devendo restringir-se ao voto; e que a sociedade é vista como elemento que dificulta a tomada de decisão, pela morosidade do processo. O mesmo refere que os desafios são fortalecer o papel político dos conselhos de políticas públicas e o papel de mobilização social das conferências; respeitar a multiplicidade dos sujeitos políticos; reconhecer outras formas de organização que possam contribuir com a participação social; e, ainda, recolocar a questão da reforma do Estado dentro de um projeto maior de sociedade.

2.2. TRANSPARÊNCIA NA POLÍTICA ORÇAMENTAL

Kopits e Craig (1998) propuseram como definição que a transparência orçamental consiste em disponibilizar ao público em geral a informação respeitante à estrutura e funções do Estado, às intenções da política orçamental, às contas públicas e às projeções. A transparência orçamental implica o acesso fácil a informação fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente sobre as atividades do governo, por forma a permitir aos eleitores e aos mercados financeiros avaliar com precisão a posição financeira do Estado, bem como os verdadeiros custos e benefícios das atividades do setor público, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras (Adam, 2015; Alt e Lassen, 2006; Franklin, Ho e Ebdon, 2009).

Parece pertinente aproximar a participação política da transparência orçamental depois de referida a sua definição. É importante referir que os processos

orçamentais mais transparentes estão correlacionados com maiores graus de eficácia governativa, sendo que, a regra da transparência referente ao processo orçamental tem um impacto positivo em indicadores do governo como a eficácia do mesmo e a corrupção (Blume e Voigt, 2013).

E se se constata que elevados níveis de transparência orçamental, ainda que não tenha um efeito significativo sobre as despesas, estão relacionados com maior eficácia do governo e com um nível de corrupção menor nos Estados da União Europeia (Blume e Voigt, 2013; Adam, 2015), também se constata que manipulações oportunistas orçamentais pré-eleitorais ajudam os políticos a vencer eleições e este oportunismo é mais elevado quando o candidato concorre para a reeleição, quando pertence a um partido de esquerda e quando existem aumentos nas transferências de capital do governo central no ano eleitoral (municípios portugueses) (Aidt, Veiga e Veiga, 2011). Por sua vez, a sabedoria convencional refere que grandes reduções orçamentais são o fim para os governos que as implementam já que os eleitores punem estes governos. No entanto, não existem evidências de que os ajustes orçamentais implicam derrotas eleitorais. Ainda esta tese seja mantida por muitos políticos, comentadores, cientistas políticos e até economistas, não existem evidências suficientes que a comprovem (Alesina, Carloni e Lecce, 2011).

Assim, a transparência orçamental é, de facto, um ponto-chave na orientação da política orçamental e, ainda, para uma boa governação. A crise económico-financeira veio sublinhar a necessidade e a importância de uma maior transparência (Adam, 2015).

A fase de execução orçamental é considerada terreno fértil para a corrupção. Geralmente, envolve a liberação de grandes quantidades de dinheiro para agências governamentais e departamentos, seguido de transações de despesas por agências diretamente ou através da aquisição de bens e serviços. As informações sobre a execução do orçamento são, portanto, essenciais para monitorar se o orçamento está a ser implementado como planeado ou se há má gestão, fraude ou corrupção em geral (Isaksen, 2005). E como fazê-lo?

Existem evidências que mostram que a publicação de dados de execução orçamental *on-line* provam-se ser instrumentais para descobrir esquemas de

corrupção e punir os envolvidos. É o caso do Brasil, onde o Portal da Transparência permite às organizações da sociedade civil, *media*, funcionários públicos e cidadãos monitorar e verificar como o orçamento está a ser executado. O portal, que exigiu investimentos relativamente baixos, contém informações sobre receitas e despesas governamentais, processos de aquisição e transferências federais para os municípios e estados (Martini, 2014).

2.3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Franklin, Ho e Ebdon (2009) refere que os governos locais podem usar muitos métodos para obter a participação do cidadão. Cada um dos mecanismos utilizados tem diferentes pontos fortes e fracos – por exemplo: a participação em reuniões públicas pode não ser representativa e os participantes podem ter pouco conhecimento acerca do orçamento mas as reuniões podem ser boas para compartilhar informações; os comités consultivos de cidadãos podem promover maior conhecimento orçamental, mas podem não ser representativos e podem ter altos custos de tempo e esforço; os inquéritos aos cidadãos podem ser representativos e úteis para compreender os desejos e a satisfação dos cidadãos, mas podem ser caros e não permitir opiniões educadas – e, por isso, são múltiplos os métodos frequentemente usados para compensar as fraquezas de um método com outro.

O foco deste estudo é o OP e para Cabannes (2015), o orçamento participativo 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 um dado território. Por sua vez, Souza (2003) propõe uma definição mais detalhada e mais próxima da realidade brasileira, segundo a qual o orçamento participativo é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas, onde o cidadão não limita a sua participação ao ato de votar para eleger o poder executivo e o legislativo, passando a ser um protagonista permanente na administração pública. Dias (2008a) afirma que o orçamento participativo representa para uma autarquia uma nova legitimidade e compreensão por parte dos cidadãos, uma maior corresponsabilização na aceitação de cortes financeiros impostos às autarquias, uma otimização das funções da máquina pública através de maior coordenação, uma visibilidade nacional e internacional, um aumento da consciência cívica e

reorganização dos tecidos sociais com bases mais construtivas e menos de protesto, um melhor conhecimento do território, uma otimização dos investimentos (especialmente na fase de implementação) e possibilidade de novas parcerias, um aumento do interesse pelos atos eleitorais e, ainda uma melhor relação entre os órgãos autárquicos (Câmara e Assembleia) com a oposição partidária. Sintomer, Herzberg e Röcke (2008) referem que a definição de orçamento participativo na Europa é difícil de conseguir, uma vez que, na Europa, contrariamente à América Latina, existem formas muito diferentes de participação dos cidadãos no processo de dotação orçamental. Em alguns casos, o termo “orçamento participativo” refere-se apenas a um evento informativo relacionado com o orçamento sem incluir a consulta com os cidadãos.

Segundo Santos (2002), o OP é um processo regularizado de intervenção permanente dos cidadãos na gestão municipal. Segundo um modo de funcionamento minuciosamente formalizado, os cidadãos formulam exigências e estabelecem prioridades temáticas para a distribuição dos investimentos municipais de acordo com critérios que permitem estabelecer hierarquias quantificadas. A este respeito, Cabannes (2015) refere que, no trabalho que realizou sobre o OP nas cidades brasileiras, a primeira descoberta que fez, e provavelmente a mais importante, foi que o OP sempre priorizou e votou em projetos de serviços básicos, afirmando, assim, que este é um mecanismo poderoso para a prestação de serviços básicos ao nível local.

Os objetivos e os resultados deste tipo de participação cidadã são diversos: educar os participantes sobre o orçamento – pode ser um resultado importante, uma vez que, os orçamentos são complexos; melhorar a comunicação bilateral – é importante para transmitir o que é desejado e o que é possível perante restrições de recursos; informar sobre a tomada de decisão – é frequentemente utilizado quando os cidadãos comunicam aos decisores o seu nível de satisfação com o orçamento proposto; obter apoio para propostas de orçamento; criar um sentido de comunidade – alguns estudiosos argumentam que uma maior participação é crucial como forma de os cidadãos reconhecerem e afirmarem os seus deveres; e aumentar a confiança – a participação é associada a uma aumento da confiança nas instituições públicas – foram as metas potenciais identificadas no artigo de Franklin, Ho e Ebdon (2009) para reunir a contribuição do cidadão sobre o orçamento. Por outras palavras, os

objetivos do projeto original do orçamento participativo não são apenas uma sociedade mais transparente, mas antes trazer à vida práticas que são ao mesmo tempo prefigurativas da sociedade que queremos e também parte de uma estratégia para alcançar essa sociedade (Baiocchi e Ganuza, 2014).

As estruturas básicas do OP visam uma articulação institucional, não só com as instituições da democracia representativa ao nível municipal, mas também com as instituições representativas derivadas da democracia participativa ao nível da comunidade. Esta articulação entre participação/representação ao nível da comunidade requer uma reflexão cuidadosa (Santos, 2002). E, de facto, os orçamentos participativos estão a tornar-se cada vez mais populares em muitos municípios de todo o mundo (Gomez, Insua e Alfaro, 2016).

A participação dos cidadãos no processo orçamental é uma forma importante de alinhar decisões orçamentais com diferentes prioridades e valores (Franklin, Ho e Ebdon, 2009), uma vez que, o OP continua a ser um elemento importante do controlo orçamental (Derfuss, 2015).

O orçamento participativo promove a transparência das despesas municipais, que, por sua vez, leva a melhores resultados orçamentais, a menores custos de financiamento, à diminuição da corrupção e a uma menor contabilidade criativa (Wehner e de Renzio, 2013). O OP pode estimular o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão sobre recursos públicos; impulsionar crescimento da receita municipal e redirecionar o investimento municipal para a satisfação de necessidades ao nível de infraestruturas básicas em zonas mais pobres; fortalecer as redes sociais e ajudando a mediar as diferenças entre os líderes eleitos e os grupos da sociedade civil (Costa C. A., 2014). Ainda, assim, o processo de auscultação dos cidadãos continua a ser uma tarefa difícil que os administradores públicos enfrentam. Gomez, Insua e Alfaro (2016) refere que a literatura sobre o OP identifica certas barreiras à participação, levando a experiências de OP fracassadas. Exemplos são: os cidadãos não conseguem ver uma ligação entre a sua participação e os resultados; a linguagem complexa e as questões técnicas orçamentais utilizadas; ou uma quantidade excessiva de tempo necessário para participar na OP.

Por sua vez, Sintomer (*cit. in* Dias, 2008a, p.7) apresenta cinco critérios a considerar na definição da metodologia pelo qual se rege maioritariamente o processo de

orçamento participativo, passando por um “debate explícito da dimensão financeira e orçamental, que deve ser organizado ao nível das estruturas de governo local (municipal ou freguesia), ser um processo continuado e repetido no tempo, e ter de incluir alguma forma de deliberação pública na componente orçamental, com a promoção pública da prestação de contas relativamente aos resultados do processo”.

Os princípios básicos do OP assentam “na adopção da democracia participativa enquanto modelo político e enquanto estratégia de boa governação.” (Cabannes, 2004, p. 41). Neste sentido, Cabannes (2004) refere oito princípios constantes na Lei do Orçamento Participativo do Perú: participação, transparência, igualdade, tolerância, eficiência e eficácia, imparcialidade, competitividade, e respeito pelo que for acordado. Por seu lado, Santos (2003) destaca três princípios fundamentais, o primeiro dos quais já acima referido: participação dos cidadãos, sem discriminação positiva face às organizações da comunidade; articulação entre democracia representativa e democracia participativa; definição de prioridades de investimento do orçamento público, com base quer em critérios técnicos, quer nas necessidades sentidas pela população. O respeito pelos princípios enunciados é relevante para garantir condições de sucesso na implementação de processos de orçamento participativo nos níveis locais.

O nível municipal é o mais adequado à implementação e consolidação de orçamentos participativos, nomeadamente pela maior proximidade entre cidadãos e decisores políticos. Em princípio, qualquer município pode implementar um orçamento participativo, mas é necessário que se encontrem reunidas determinadas condições ideológicas e políticas, institucionais, financeiras, técnicas e até societárias. Ou seja, é necessária a existência de vontade política dos decisores municipais, interesse das organizações da sociedade civil e dos próprios cidadãos, definição e partilha das regras subjacentes ao processo, vontade para promover a participação da população, promover uma grande divulgação da informação, e estabelecer as prioridades face às reivindicações da população.

Autores como Tavares e Carr (2012) referem que o tamanho da população de um município influencia a participação cívica local, verificando-se que quanto maior é uma comunidade, maior é a necessidade de se criar um mecanismo de participação

que vá ao encontro do interesse coletivo. Os mesmos referem ainda que os estudos sobre participação cívica sugeriram que a mesma é influenciada pela dimensão, densidade e crescimento populacional das cidades.

Contudo apesar destas condições, Dias (2008b) chama a atenção para o facto de a grande maioria dos OP existentes resultarem apenas da vontade política dos eleitos que os propõem e de sobreviverem sem qualquer enquadramento legal ou normativo, sujeitando-o às dinâmicas dos ciclos eleitorais.

Experiência no Brasil

A crise do Estado brasileiro coincidiu com a transição democrática no final dos anos 70. Na altura, o debate político colocou a democratização da vida política brasileira e a construção efetiva da cidadania no próprio centro da agenda política nacional. A este respeito, as preocupações surgidas nos debates que conduziram à Constituição de 1988 puseram a tónica nos direitos de cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local. Este novo contexto político criou as condições para que as forças políticas de esquerda – as que haviam saído da clandestinidade ou as que, entretanto, se tinham organizado – iniciassem experiências inovadoras de participação popular em governos municipais. Uma tal oportunidade política foi facilitada pelo facto de as forças políticas em questão estarem intimamente relacionadas com os movimentos populares que, nos anos 60 e 70, haviam lutado localmente, tanto nas cidades como no campo, a favor do estabelecimento e reconhecimento de sujeitos coletivos entre as classes subordinadas (Santos, 2002).

Entre essas forças políticas, há que destacar o Partido dos Trabalhadores (PT). Este partido foi fundado, no início dos anos 80, com base no movimento operário, movimento que era particularmente forte no Estado de São Paulo e uma das mais importantes forças na luta contra a ditadura militar. No final dos anos 80, o PT, em coligação com outras forças políticas de esquerda, ganhou as eleições locais em várias cidades brasileiras, tendo introduzido, em todas elas, inovações institucionais que encorajam a participação popular na governação municipal. De todas essas experiências e inovações, as que foram implementadas em Porto Alegre foram as mais bem-sucedidas e com amplo reconhecimento, dentro e fora do Brasil (Santos, 2002), o OP é um exemplo disso.

O orçamento participativo surgiu da intenção das administrações do PT que se manifesta em três das suas características principais: participação aberta a todos os cidadãos; combinação da democracia direta e representativa; e alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais técnicos (Santos, 2003). O aumento do controlo do cidadão sobre a alocação de recursos leva a uma diminuição da corrupção governamental, melhoria do desempenho do governo e aumento da satisfação dos cidadãos com os gastos do governo, aumentando assim a receita tributária (Timmons e Garfias, 2015).

Foi no caso brasileiro que se verificou a primeira forma bem-sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa, onde o OP mostra alguns dos potenciais de ampliação de democracia participativa (Santos, 2003). O OP está associado a aumentos nos gastos com a saúde, a educação (Boulding e Wampler, 2010), a uma maior satisfação do cidadão com o governo e a uma maior disposição de pagar impostos (Schneider e Baquero, 2009).

O OP promovido pela Prefeitura de Porto Alegre, foi uma forma de governação pública que procurou romper com a tradição autoritária das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamental, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento (Santos, 2002). Ainda assim, Timmons e Wampler (2015) mostram que a probabilidade de implementar o OP está associada com uma corrupção revelada elevada, porque após as revelações de corrupção os governos têm incentivos para adotar o OP para restaurar a sua credibilidade junto do eleitorado. Mostram, ainda, que uma corrupção elevada equivale a uma maior perda de receitas, uma corrupção média não tem efeitos nas receitas e uma corrupção baixa reflete ganhos nas receitas. O OP é visto como um mecanismo para aumentar a prestação de contas.

Experiência em Portugal

Após o período vibrante de 25 de Abril de 1974, onde o poder não só andava na rua como era discutido, que, desde os anos 80, se aforma existir uma crise crescente de gestão da cidade que é atribuída, em larga medida, à multiplicidade e fragmentação dos interesses e a um papel crescente dos grupos imobiliários na gestão do espaço

construído (Santos, 2003). Por isso, o conhecimento da atividade autárquica e particularmente das deliberações dos seus órgãos é necessário para que os cidadãos eleitores possam avaliar esta atividade e quando o momento chegar se pronunciar sobre a mesma. As suas escolhas eleitorais devem corresponder a escolhas orçamentais, assentes em programas destinados à aplicação dos recursos públicos, o que a teoria económica designa por escolhas públicas (Zbyszewski, 2006).

Para muitos, a anomia crescente das populações locais, traduzida frequentemente na baixa taxa de participação eleitoral, sobretudo ao nível autárquico, é um sinal preocupante de uma separação entre o poder político e as preocupações quotidianas dos cidadãos. A evolução das votações eleitorais e o associativismo têm vindo a demonstrar que as formas de participação dos cidadãos mudaram ao longo dos anos. Em Portugal, e considerando o universo das cidades de maior dimensão, a participação eleitoral tem vindo a sofrer um decréscimo desde as primeiras eleições após 1974 (Santos, 2003).

Sumariamente, o principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentais e de responsabilização governativa no que respeita à efetiva implementação dessas decisões. A estrutura e o desenvolvimento do OP sofreram transformações importantes desde que ele arrancou, pela primeira vez, em 1989. Essa evolução ilustra a dinâmica interna do OP e, acima de tudo, a aprendizagem institucional efetuada tanto pelo Estado como pela sociedade civil. Os principais problemas nas relações entre o OP, os cidadãos e as organizações populares residem na articulação da representação com a participação, e na qualidade da representação. Pela sua própria génese, o OP tem sido o mecanismo privilegiado para decidir as obras que são diretamente relevantes para as comunidades e os conflitos e as mediações entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder, são constitutivos do OP (Santos, 2002).

Em Portugal, o OP deu os primeiros passos no município de Palmela, distrito de Setúbal, em 2002. A motivação que envolveu o projeto do orçamento participativo neste município beneficiou muito das condições de abertura e colaboração

existentes no município, onde era notória uma forte presença associativa, que trabalhava em colaboração com a autarquia. Tudo isto, associado à existência de uma força interventiva que pretendia ver resolvidos problemas de espaço público (Carvalho, 2013).

Uma das vantagens deste procedimento passou pela apresentação do balanço de contas e do plano de atividades anual durante as várias sessões de participação (12 por ano) para recolha de respostas. Plano esse que se tornou adaptável à vontade da maioria popular, e foi sofrendo alterações consoante as propostas apresentadas, não dispensando a presença das populações numa sessão plenária final para o aprovar. Não foi por acaso que este município foi pioneiro no que ao orçamento participativo em Portugal diz respeito, uma vez que, este município contava já com outras ferramentas e espaços de participação pública, de consulta e auscultação das populações, assim como fóruns de informação, pelo que a nova medida, inovadora e de intervenção mais direta, veio apenas suceder-se a um processo já iniciado. Este método de auscultação das populações, reformulação e reconstrução das intervenções anuais, aliada à informação de todos os atores que se confluíam no espaço territorial, foram benéficos para o concelho, uma vez que, a iniciativa do OP se manteve até ao ano de 2008 (Carvalho, 2013).

3. O CASO DE ESTUDO

3.1. AUTARQUIAS LOCAIS PORTUGUESAS

A Constituição da República Portuguesa (CRP) contém diversos artigos que militam em favor da participação cívica, tais como, o art. 37.º – direito de expressão e informação, o art. 52.º – direito de petição ou de ação popular, o art. 109.º – participação política dos cidadãos, o art. 240.º – referendo local (aditado na revisão de 1997) ou ainda o art. 268.º – direitos e garantias dos administrados. A regulamentação destes direitos fez-se de forma lenta e gradual. Mas foi a partir da publicação do Código do Procedimento Administrativo que ficou registada uma mudança de atitude do legislador na forma de encarar a razão da existência da administração, face aos cidadãos, que passaram a ser vistos como seus clientes (Zbyszewski, 2006). O art. 7.º do Código do Procedimento Administrativo refere que

1 – Os órgãos da Administração Pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes, designadamente:

- a) Prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam;
- b) Apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e receber as suas sugestões e informações.

2 – A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.

O art. 8.º acrescenta que “1 – Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos deste Código.”

Ainda na CRP é atribuído às autarquias locais um papel de muita importância na organização político-administrativa do país. O Título VIII da referida Constituição, intitulado “Poder Local”, refere que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” (artigo 235.º, n.º 1). As autarquias locais são, por sua vez, divididas em categorias. “No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” (artigo 236.º, n.º 1). No entanto, as regiões administrativas ainda não foram instituídas.

Os municípios têm atribuições e competências de acordo com o princípio da descentralização administrativa (artigo 237.º); possuem património e finanças próprios (artigo 238.º); gozam do direito a um quadro de pessoal próprio (artigo 242.º); dispõem de um órgão deliberativo e de outro executivo (artigo 239.º); têm direito de submeter a referendo matérias incluídas nas competências dos seus órgãos (artigo 240.º); exercem poder regulamentar (artigo 241.º); e estão sujeitas a tutela administrativa de legalidade (artigo 242.º).

A CRP, no n.º 2 do artigo 235.º, define autarquias locais como sendo “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”.

Os municípios adquiriram ao longo dos anos uma enorme importância histórica, política, económica, administrativa, financeira, jurídica e nas decisões públicas locais (Rocha, 2015).

A Carta Europeia de Autonomia Local consagra, para a administração local, o privilégio da autonomia local. O n.º 1 do artigo 3.º deste diploma define autonomia local como o “direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”.

Um município possui órgãos políticos próprios, são eles: o órgão executivo (câmara municipal); e o órgão deliberativo (assembleia municipal). Cada um destes órgãos tem um conjunto de competências próprias. A autonomia política dota o município de independência orçamental, ou seja, o município tem capacidade de elaborar, aprovar, executar e fiscalizar internamente os seus orçamentos.

A Assembleia Municipal tem a competência de apreciação e fiscalização definida no artigo 24.º da lei n.º 75/2013, bem como as competências que lhe são atribuídas no artigo 25.º, entre elas as seguintes: aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento; aprovar as taxas do município; autorizar a contratação de empréstimos; autorizar a Câmara Municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1000 vezes a retribuição mínima mensal garantida (RMMG); deliberar sobre formas de apoio às freguesias; autorizar a celebração de contratos de delegação de competências entre a Câmara Municipal e o Estado e entre a Câmara Municipal e a entidade intermunicipal; deliberar sobre a criação de serviços municipalizados e todas as matérias previstas no regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais; aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais e dos serviços municipalizados; aprovar as normas, delimitações, medidas e outros atos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo; deliberar sobre a criação do conselho local de educação; e deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal. O artigo 26.º da lei n.º 75/2013 também refere algumas competências de funcionamento da Assembleia Municipal.

Por sua vez, a Câmara Municipal tem competências materiais e competências de funcionamento. As competências materiais estão definidas no artigo 33.º da lei n.º 75/2013, sendo listadas cerca de 55 competências diferentes, enquanto o artigo 39.º define as competências de funcionamento. Para além das competências já referidas, foram atribuídas mais competências na área da saúde, educação e segurança

social, visando a descentralização, com o objetivo de aumentar a eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, pelo decreto-lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

Os municípios também têm autonomia financeira e patrimonial e autonomia para recorrer ao crédito dentro dos limites estabelecidos pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades (RFALEI) e pela Lei do Enquadramento Orçamental (LEO).

A lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que designa o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, no seu artigo 3.º, acrescenta e define como princípios básicos para uma boa atividade financeira das autarquias locais os seguintes: a) princípio da legalidade; b) princípio da estabilidade orçamental; c) princípio da autonomia financeira; d) princípio da transparência; e) princípio da solidariedade nacional recíproca; f) princípio da equidade intergeracional; g) princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; h) princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado; e i) princípio da tutela inspetiva.

Ainda que as autarquias locais gozem de autonomia local, política, financeira e patrimonial, estão sujeitas à tutela de legalidade de outros organismos (Bilhim, 2004). De acordo Bilhim (2004), a tutela exercida sobre as autarquias locais é a seguinte:

- ✓ Tribunal de Contas: para fiscalizar a legalidade e a cobertura orçamental dos documentos geradores de despesa ou representativos das responsabilidades financeiras e fazer o julgamento das contas das autarquias locais;
- ✓ Inspeção-Geral das Finanças: para verificação do cumprimento das leis e regulamentos em matéria de finanças públicas;
- ✓ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e ao Instituto Nacional de Estatística: para dar conta das contas da autarquia.

A gestão económico-financeira das autarquias locais assenta no princípio constitucional da sua autonomia financeira e patrimonial. As autarquias locais possuem as receitas provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços. Todavia, estas receitas não são suficientes, pelo que o

artigo 238.º da CRP prevê um regime de finanças locais com o objetivo de assegurar uma justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, visando ainda a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (Zbyszewski, 2006).

Neste sentido, Costa (2014) afirma que ao ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos na alocação de recursos públicos, o orçamento participativo parece constituir-se um processo positivo para a construção de cidades inclusivas, onde os que são geralmente marginalizados conseguem escapar ao ciclo de exclusão. Ao contribuir para a boa governação pública, o orçamento participativo tem provado ser uma ferramenta importante para a democratização das cidades. Um número cada vez maior de cidades tem adotado o orçamento participativo, com diversas variações locais.

3.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

É possível verificar que são ainda poucos os municípios portugueses que implementaram o orçamento participativo. Como já foi referido, o município português pioneiro nesta matéria foi o município de Palmela em 2002. O *Anexo I* mostra quais os municípios que entre o espaço temporal de 2002 e 2014 implementaram esta forma de democracia participativa.

Antes de tudo, é necessário fazer a distinção entre orçamento participativo consultivo e orçamento participativo deliberativo. Enquanto num processo de orçamento participativo consultivo os munícipes apresentam as suas propostas mas não podem deliberar qual ou quais delas serão realizadas, no processo de orçamento participativo deliberativo, os munícipes apresentam as propostas e posteriormente são convidados a votar no ou nos projetos que entendem ser mais vantajosos para o seu município.

Dos 308 municípios existentes em Portugal, só 70 municípios implementaram pelo menos uma vez o orçamento participativo no espaço temporal de 2002 a 2014, perfazendo um total de 177 orçamentos participativos. Isto corresponde, portanto, a, aproximadamente, 22,73% dos municípios portugueses. Dos 177 orçamentos participativos implementados em Portugal, 58,2% foram deliberativos e 41,8% consultivos.

Tentou perceber-se se a implementação do orçamento participativo tinha alguma espécie de contágio nos municípios, uma vez que, Costa, Veiga e Portela (2015) encontraram evidências que indicam que os municípios portugueses são influenciados pelos municípios vizinhos no que diz respeito à tomada de decisões sobre o investimento, possivelmente com o objetivo de atrair famílias e empresas. As imagens seguintes parecem não sugerir que o mesmo não ocorre com a implementação do OP. Ainda assim, seria interessante analisar este tópico com mais detalhe em trabalhos futuros.

Figura 1 – Municípios que implementaram o OP em 2002 e 2003 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 3 – Municípios que implementaram o OP em 2005 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 2 – Municípios que implementaram o OP em 2004 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 4 – Municípios que implementaram o OP em 2006 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.

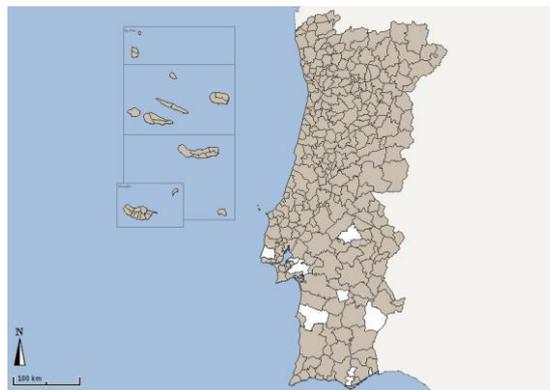


Figura 5 – Municípios que implementaram o OP em 2007 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.

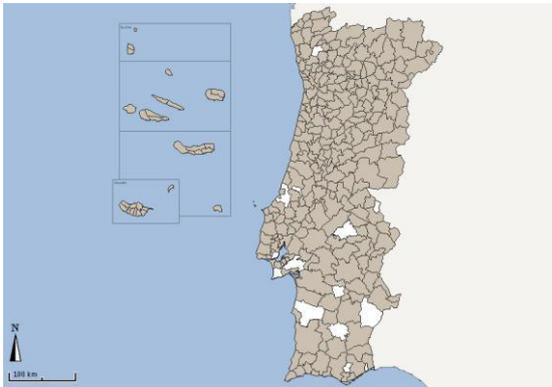


Figura 8 – Municípios que implementaram o OP em 2010 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 6 – Municípios que implementaram o OP em 2008 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 9 – Municípios que implementaram o OP em 2011 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 7 – Municípios que implementaram o OP em 2009 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 10 – Municípios que implementaram o OP em 2012 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.

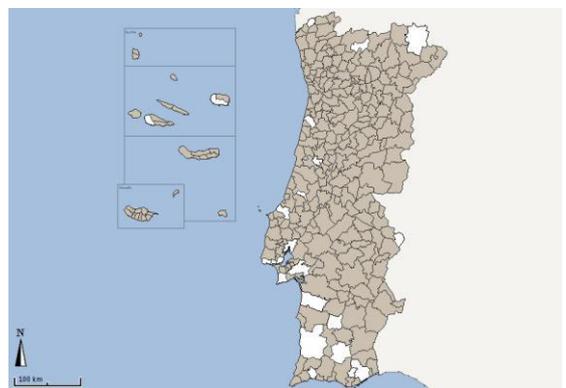


Figura 11 – Municípios que implementaram o OP em 2013 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



Figura 12 – Municípios que implementaram o OP em 2014 (a branco). **Fonte:** elaboração própria/Sales Index 2016.



4. ANÁLISE EMPÍRICA

Nesta secção é apresentado o modelo econométrico utilizado, são descritas as variáveis e as fontes de dados estatísticos e discutidos os resultados econométricos.

4.1. MODELO ECONOMÉTRICO E FONTES DE DADOS

O principal objetivo do estudo é compreender os fatores que levam à adoção do OP. Com este objetivo foram recolhidos dados no observatório do *website* Portugal Participa (2016). Nesta recolha foram excluídos os orçamentos participativos escolares e jovens. Assim, a variável dependente – orçamento participativo – assume os valores 1 (um) nos anos em que o município implementa o OP e 0 (zero) se o contrário.

Neste trabalho, é efetuada uma análise de dados em painel. São várias as vantagens da estimação com dados em painel, nomeadamente, a diminuição dos problemas associados às variáveis omitidas e à heterogeneidade dos indivíduos, menor colinearidade entre as variáveis, maior número de graus de liberdade, maior variabilidade nos dados e maior eficiência na estimação. De acordo com Wooldridge (2000), o uso dos dados em painel é importante por minorar o problema das variáveis omitidas, uma vez que na presença de muitas observações sobre a mesma unidade permite controlar características não observadas. O modelo de regressão de base para dados em painel, que é utilizado no estudo, pode ser representado da seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$i = 1 \dots 308; t = 2002 \text{ a } 2014$$

Onde Y_{it} representa a variável dependente, α o termo constante, X_{it} o vetor das variáveis explicativas, β o vetor de parâmetros a estimar e ε_{it} o termo de erro. Os índices i e t indicam a unidade observada (município) e o período (ano) de cada observação, respetivamente.

O modelo econométrico pretende testar as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: Quanto maior for a população, maior será a probabilidade do município implementar o OP.

Hipótese 2: Quanto maior a densidade populacional, maior será a probabilidade do município implementar o OP.

Hipótese 3: Municípios onde a percentagem de população com mais de 65 anos de idade é mais elevada têm menor probabilidade de implementar o OP.

Com as hipóteses acima descritas, tentar-se-á perceber se a população (Pop) e a densidade populacional (DP) de um município influenciam, e em que medida, a implementação do OP no mesmo, ao encontro da tese de Tavares e Carr (2012); e, ainda, se a idade da população influencia a adopção do mesmo.

Uma vez que, as variáveis população e densidade populacional estão muito correlacionadas, não será possível incluir as duas em simultâneo, assim sendo, optou-se por testar apenas a hipótese 2.

Assim, foram utilizadas como variáveis independentes a densidade populacional do município e a percentagem da população com mais de 65 anos de idade.

Os dados relativos à população e à densidade populacional foram recolhidos através da base de dados do *Sales Index 2016*. Como a densidade populacional dos anos de 2002, 2003 e 2004 não estava disponível, a mesma foi calculada através da fórmula:

$$\text{Densidade populacional (hab/km}^2\text{)} = \frac{\text{População do município}}{\text{Área do município}}$$

Os dados sobre a área do município foram igualmente recolhidos da base de dados do *Sales Index 2016*.

Hipótese 4: Municípios presididos por partidos de esquerda têm maior probabilidade de implementar o OP.

Hipótese 5: Municípios onde o autarca exerce o primeiro mandato têm maior probabilidade de implementar o OP.

Com as hipóteses 4 e 5, tentar-se-á perceber se em Portugal a ideologia do autarca (*Ideo*) tem ou não influência na probabilidade de adoção do OP, uma vez que, os autarcas que implementaram pela primeira vez o OP no Brasil eram do PT (Genro e Souza, 1997; Santos, 2002). Assim, foram utilizadas como variáveis independentes a ideologia do autarca – uma variável discreta que assume os valores 0 (zero) se o autarca for do MPT, 1 (um) se for do CDS, 2 (dois) se for do PSD, 3 (três) se for do independente, 4 (quatro) se for do PS, 5 (cinco) se for do PCP, 6 (seis) se for do BE; ou seja, numa escala ideológica foi atribuído o valor mais baixo ao partido com ideologia mais à direita e o valor mais elevado ao partido com ideologia mais à esquerda – e o primeiro mandato do autarca (1.^o *Mand*) – uma variável muda que assume os valores 1 (um) se o autarca é eleito pela primeira vez e se encontra nos quatro primeiros anos de mandato e 0 (zero) se o contrário.

Os dados relativos à ideologia político-partidária e ao mandato do autarca foram recolhidos no *website* da Direção-Geral da Administração Interna.

Hipótese 6: Quanto mais elevada for a taxa de abstenção na eleição autárquica anterior, maior será a probabilidade do município implementar o OP.

Com a hipótese 6, tentar-se-á verificar se a taxa de abstenção (*Abst*) influencia a probabilidade de implementar o OP, assumindo que a adoção do OP no município fortalece o envolvimento do cidadão na vida pública, uma vez que, Santos (2003) refere que os cidadãos se sentem cada vez mais mal representados e isso leva a uma crescente taxa de abstenção. Os dados relativos à taxa de abstenção na eleição autárquica anterior foram recolhidos a partir da base de dados *PORDATA*.

Hipótese 7: Quanto mais elevado for o valor dos depósitos em instituições financeiras *per capita*, maior é a probabilidade do município adotar o OP.

Com a hipótese 7, tentar-se-á verificar se o valor dos depósitos em instituições financeiras *per capita* (*Dep*) influencia a probabilidade de implementar o OP, a fim de compreender se o poder económico da população influencia a adoção do OP por parte do executivo municipal.

Hipótese 8: Quando maior for o investimento municipal *per capita*, maior é a probabilidade do município implementar o OP.

Com a hipótese 8, tentar-se-á observar se o valor do investimento municipal *per capita* (*Im*) influencia a adoção do OP. Assume-se que os municípios com maior investimento municipal têm maior probabilidade de implementar o OP, uma vez que, por ser um processo complexo tende a ser dispendioso.

Seria extremamente interessante testar o que refere Moroni (2009). Este autor refere que é um mito dizer que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas por falta de capacidade e habilidade técnica e política. Neste sentido, tentou-se analisar se o nível educacional da população de um município influenciava a implementação do OP. No entanto, os dados mais fiáveis existentes sobre o nível educacional nos municípios portugueses são os dos censos, ou seja, dados para os anos de 2001 e 2011. Desta forma, entendeu-se não testar uma hipótese relativa ao nível educacional, por falta de dados consistentes.

Na tabela 1 são descritas as variáveis explicativas, assim como o sinal esperado para o coeficiente estimado associado às mesmas.

Tabela 1 – Variáveis explicativas. Fonte: elaboração própria

Acrónimos	Descrição	Sinal esperado
<i>DP</i>	Densidade populacional	+
<i>Pop65</i>	Percentagem da população do município com mais de 65 anos	-
<i>Ideo</i>	Ideologia do autarca	+
<i>1.º Mand</i>	1.º Mandato do autarca	+
<i>Abst</i>	Taxa de abstenção nas eleições autárquicas	+
<i>Dep</i>	Depósitos dos munícipes em instituições financeira (valores reais e <i>per capita</i>)	+
<i>Im</i>	Investimento municipal (valores reais e <i>per capita</i>)	+

Inicialmente foi utilizado o Método dos Mínimos Quadrados (MMQ) ou OLS (*Ordinary Least Squares*), de forma a analisar o impacto de cada variável através da estimação dos respectivos coeficientes. Este método tem como finalidade estimar os parâmetros de uma relação funcional entre duas ou mais grandezas de um fenómeno, de modo a que os desvios entre os valores observados e estimados sejam mínimos, o que equivale a minimizar a soma dos quadrados dos resíduos. OLS é um modelo restrito, pelo que existe um problema de estimação precisa. É necessário verificar se existem variáveis omitidas que variam entre municípios e permanecem constantes ao longo do tempo. Os modelos efeitos fixos e efeitos aleatórios possibilitam o controlo das variáveis omitidas. A diferença entre estes dois modelos relaciona-se ao tratamento do efeito não observado.

O modelo efeitos-fixos pressupõe que a heterogeneidade dos municípios pode ser captada pela parte constante (α), que varia de município para município (α_i), ou seja, este modelo pretende controlar os efeitos das variáveis omitidas, que diferem entre os municípios e são constantes ao longo do tempo. Assim sendo, com este modelo, não é possível estimar coeficientes para variáveis que não variam no tempo. Neste modelo, é permitida a existência de correlação entre os efeitos individuais não-observados com as variáveis incluídas (a constante é tratada como variável aleatória não observada e correlacionada com X_{it}). No entanto, se esses efeitos forem estritamente não-correlacionados com as variáveis explicativas, será adequado modelar esses efeitos como aleatoriamente distribuídos, utilizando o modelo de efeitos aleatórios.

Por sua vez, os modelos de resposta binária *Probit* e *Logit* não são modelos lineares não sendo possível aplicar o método de estimação OLS. A variável dependente como assume apenas dois valores não segue uma distribuição normal tal como o termo de perturbação. Todavia, esta limitação pode ser ultrapassada pelo método da máxima verosimilhança. Trata-se de um método estatístico que tal como o método OLS permite a estimação dos coeficientes dos modelos econométricos e a realização dos seus respetivos testes de hipótese (Wooldridge, 2009).

Na generalidade dos modelos de regressão não linear as estimativas dos coeficientes apenas fornecem informações relativas ao sinal do coeficiente (positivo ou negativo) das variáveis explicativas na variável dependente. Para se obter

informações sobre o impacto das variáveis explicativas na variável dependente é necessário calcular os efeitos marginais.

4.2. RESULTADOS EMPÍRICOS

A presente secção tem como objetivo apresentar o processo de estimação dos modelos bem como os seus resultados.

Considerações prévias

Como foi já referido, os dados estão dispostos em painel, no total de 4004 observações (exceto para os depósitos dos municípios em instituições financeiras e para o investimento municipal).

A partir do modelo base, começou por realizar-se vários testes econométricos de modo a examinar a consistência dos resultados obtidos. Deste modo, o primeiro passo foi analisar a possibilidade da existência de heterocedasticidade e correlação serial da regressão estimada. Uma vez que, os testes realizados indicam a existência de heterocedasticidade e autocorrelação, para se iniciar a inferência estatística este problema foi corrigido através do *cluster*, designando-se por estimação robusta com *cluster*. A estimação robusta consiste no ajuste dos erros padrão a partir da heterocedasticidade, de modo a reduzir o efeito dos *outliers*. Deste modo, esta estimação ajustará as estatísticas t e F. Seguidamente, testa-se a identificação de multicolinearidade no modelo OLS.

Estimação e discussão dos resultados

A tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis acima descritas.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas. Fonte: elaboração própria/Stata 14.2.

Variáveis	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
<i>DP</i>	4,004	297.18	813.84	4.4	7529.6
<i>Pop65</i>	4,004	0.22	0.07	0.08	0.45
<i>Ideo</i>	4,004	3.1	1.14	0	6
<i>1.º Mand</i>	4,004	0.31	0.46	0	1
<i>Abst</i>	4,004	0.36	0.08	0.17	0.62
<i>Dep</i>	3,839	11.63	9.11	0.82	155.12
<i>Im</i>	4,003	0.29	0.25	0.004	2.33
<i>OP</i>	4,004	0.04	0.21	0	1
<i>OP Consultivo</i>	4,004	0.02	0.13	0	1
<i>OP Deliberativo</i>	4,004	0.03	0.16	0	1

A variável densidade populacional varia entre 4.4 pessoas/km² e 7529,6 pessoas/km², com uma média de 297.18 pessoas/km². A amostra da percentagem da população com mais de 65 anos varia entre 8% e 45%, com uma média de 22%. A média relativa à ideologia do autarca é de 3.1 e varia entre 0 e 6. Relativamente ao primeiro mandato do autarca a média é de 0.31 e varia entre 0 (zero) e 1 (um). No que à taxa de abstenção diz respeito, a sua média é de 36% e varia entre 17% e 62%. Já o valor dos depósitos em instituições financeiras *per capita* varia entre os 0.82 milhares de euros e os 155.12 milhares de euros, com uma média de 11.63 milhares de euros. A média do investimento municipal *per capita* é 0.29 milhares de euros, e varia entre os 0.004 milhares de euros e os 2.33 milhares de euros.

Numa primeira análise, recorrer-se-á ao método de regressão OLS. Numa segunda análise, recorrer-se-á ao método de regressão FE. Numa terceira análise, recorrer-se-á ao método de regressão logit. Para a análise do OP Consultivo e Deliberativo apenas se utilizará o método de regressão logit. No sentido de prever o comportamento da variável dependente – Orçamento Participativo – a partir das variáveis independentes, é descrita a análise estatística dos dados recolhidos.

Tabela 3 – Resultados da análise com dados em painel e método OLS (Variável dependente OP). Fonte: elaboração própria/Stata 14.2.

Variáveis	(1) OLS Robust	(2) OLS Robust	(3) OLS Robust
DP	2.05e-05 (1.30e-05)	2.41e-05* (1.26e-05)	2.44e-05** (1.15e-05)
Pop65	0.0321 (0.118)	-0.0133 (0.110)	
Abst	0.153 (0.116)		
Ideo	0.0158*** (0.00602)	0.0169*** (0.00613)	0.0169*** (0.00609)
1.º Mand	0.0240** (0.00970)	0.0225** (0.00982)	0.0225** (0.00982)
Dep	0.00249 (0.00203)	0.00257 (0.00202)	0.00255 (0.00196)
Im	-0.00723 (0.0141)	-0.0107 (0.0150)	-0.0114 (0.0142)
2003	0.000979 (0.00166)	0.000555 (0.00173)	0.000441 (0.00145)
2004	0.0103* (0.00550)	0.00995* (0.00547)	0.00979* (0.00561)
2005	0.0141** (0.00695)	0.0136** (0.00690)	0.0135* (0.00692)
2006	0.0279*** (0.00993)	0.0273*** (0.00985)	0.0271*** (0.00970)
2007	0.0400*** (0.0115)	0.0393*** (0.0115)	0.0391*** (0.0112)
2008	0.0446*** (0.0121)	0.0440*** (0.0121)	0.0437*** (0.0122)
2009	0.0169 (0.0106)	0.0200** (0.00987)	0.0197* (0.0101)
2010	0.0342** (0.0140)	0.0372*** (0.0131)	0.0369*** (0.0135)
2011	0.0599*** (0.0166)	0.0632*** (0.0160)	0.0628*** (0.0159)
2012	0.0643*** (0.0168)	0.0673*** (0.0166)	0.0669*** (0.0166)
2013	0.0304* (0.0183)	0.0401*** (0.0150)	0.0397*** (0.0154)
2014	0.108*** (0.0227)	0.118*** (0.0208)	0.117*** (0.0211)
Constante	-0.141*** (0.0517)	-0.0825*** (0.0285)	-0.0848*** (0.0282)
R ² ajustado			
N.º Municípios	308	308	308
N.º Observações	3,838	3,838	3,838

Erros padrão robustos entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Relativamente aos resultados do modelo OLS (regressão 1 – Tabela 3) verifica-se que as variáveis ideologia do autarca e o 1.º mandato do autarca são estatisticamente significativas a 1% e 5% de significância, respetivamente, ou seja,

segundo este modelo, as variáveis acima referidas influenciam positivamente a probabilidade do município implementar o OP.

No que respeita às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas 2006, 2007, 2008, 2011, 2012 e 2014 (1%); 2005 e 2010 (5%); 2003 e 2013 (10%).

Ao modelo OLS foi aplicado o teste *variance inflation factor* (VIF). Este teste pretende verificar se a variância se encontra inflacionada uma vez que os erros padrão dos coeficientes são inflacionados na presença de colinearidade. Assim, um valor de VIF superior a 10 é sinal de existência de colinearidade. Analisando os resultados obtidos, e que se encontram disponíveis no Anexo II, as variáveis percentagem de população com mais de 65 anos e taxa de abstenção na eleição autárquica anterior apresentam valores superiores a 10.

Analisando a variável taxa de abstenção, uma vez que não existem eleições autárquicas todos os anos, esta apenas varia de quatro em quatro anos. Visto que, esta é a variável que apresenta o maior valor de VIF, foi a primeira a ser excluída.

Com a exclusão da variável taxa de abstenção (regressão 2 – Tabela 3), verifica-se que as variáveis ideologia do autarca e primeiro mandato do autarca mantêm-se estatisticamente significativas ao nível de 1% e 5% de significância respetivamente. A variável densidade populacional é, aqui, estatisticamente significativa ao nível 10% de significância.

Relativamente às variáveis binárias dos anos, comparando com os resultados da primeira regressão, as diferenças verificadas são que 2009 é, aqui, estatisticamente significativa ao nível de 5% de significância e 2013, que anteriormente era estatisticamente significativa ao nível de 10% de significância, aqui, é estatisticamente significativa ao nível de 1% de significância.

Analisando a variável percentagem de população com mais de 65 anos de idade, esta é calculada pela seguinte fórmula:

$$Pop65 = \frac{N^{\circ} \text{ de indivíduos com mais de 65 anos}}{N^{\circ} \text{ população total}}$$

Tanto o numerador como o denominador são calculados segundo os censos e nos anos entre a realização dos censos, são calculados por estimativas. Esta facto contribui para que a variação dos dados tanto sobre um como outro seja bastante reduzida. Uma vez que, à semelhança da variável anterior, esta é uma variável que apresenta um valor de VIF superior a 10, foi igualmente excluída.

Com a exclusão da variável taxa de abstenção e percentagem da população com mais de 65 anos (regressão 3 – Tabela 3), verifica-se que as variáveis ideologia do autarca e primeiro mandato do autarca mantêm-se estatisticamente significativas ao nível de 1% e 5% de significância, respetivamente, e a variável densidade populacional é, aqui, estatisticamente significativa ao nível 5% de significância.

No que respeita às variáveis binárias dos anos, comparando com os resultados das regressões 1 e 2, as diferenças observadas são que 2005 e 2009 são estatisticamente significativas ao nível de 10% de significância; e 2010 e 2012 são estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância.

Sumariamente, no modelo OLS (regressão 3) verificam-se os seguintes aspetos: fortes indícios de relações significativas entre as variáveis ideologia, 1.º mandato do autarca e densidade populacional com a probabilidade de o município adotar o OP; a variável investimento municipal *per capita* não ostentam o sinal esperado; e a variável depósitos em instituições financeiras *per capita* tem o sinal esperado mas não é estatisticamente significativa.

Relativamente aos resultados do modelo FE (regressão 1 – Tabela 4) verifica-se que só a variável 1.º mandato do autarca é estatisticamente significativa ao nível de 5% de significância.

Tabela 4 – Resultados da análise com dados em painel e método FE (Variável dependente OP). Fonte: elaboração própria/Stata 14.2.

Variáveis	(1) FE Robust	(2) FE Robust
DP	6.56e-06 (0.000270)	8.29e-07 (0.000270)
Pop65	0.965 (0.637)	
Abst	0.0720 (0.216)	
Ideo	0.0126 (0.00906)	0.0131 (0.00914)
1.º Mand	0.0252** (0.0102)	0.0236** (0.0106)
Dep	0.00299 (0.00288)	0.00321 (0.00296)
Im	-0.00895 (0.0183)	-0.00315 (0.0173)
2003	-0.00134 (0.00297)	0.00161 (0.00206)
2004	0.00559 (0.00653)	0.0111* (0.00590)
2005	0.00817 (0.00831)	0.0149** (0.00711)
2006	0.0203* (0.0123)	0.0288*** (0.0101)
2007	0.0309** (0.0141)	0.0407*** (0.0119)
2008	0.0332** (0.0145)	0.0446*** (0.0127)
2009	0.00539 (0.0149)	0.0207** (0.0102)
2010	0.0196 (0.0182)	0.0382*** (0.0137)
2011	0.0390 (0.0251)	0.0641*** (0.0171)
2012	0.0457* (0.0244)	0.0677*** (0.0182)
2013	0.0125 (0.0283)	0.0405** (0.0167)
2014	0.0869*** (0.0317)	0.120*** (0.0216)
Constante	-0.298 (0.181)	-0.0769 (0.0841)
R ² ajustado	0.0484	0.0471
N.º Municípios	308	308
N.º Observações	3,838	3,838

Erros padrão robustos entre parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

No que toca às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas 2014 (1%); 2007 e 2008 (5%); 2006 e 2012 (10%).

Ao modelo FE foi também aplicado o teste *variance inflation factor* (VIF). Analisando os resultados obtidos, e que se encontram disponíveis no Anexo III, verifica-se que, à semelhança do que decorre no modelo OLS, as variáveis taxa de abstenção na eleição autárquica anterior e percentagem de população com mais de 65 anos apresentam valores superiores a 10, por essa razão, as mesmas foram retiradas da regressão.

Com a exclusão da variável taxa de abstenção e percentagem de população com mais de 65 anos (regressão 2 – Tabela 4), verifica-se que a variável primeiro mandato do autarca mantém-se estatisticamente significativa ao nível de 5% de significância.

As maiores alterações observam-se nas variáveis binárias dos anos. Em comparação com a primeira regressão, aqui as diferenças são que 2006, 2007, 2008, 2010, 2011 e 2012 são estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância, 2005, 2009 e 2013 são estatisticamente significativas ao nível 5% de significância e 2004 é estatisticamente significativa ao nível de 10% de significância.

Sumariamente, no modelo FE (regressão 2) verificam-se os seguintes aspetos: fortes indícios de relações significativas entre a variável 1.^o mandato do autarca com a probabilidade de o município adotar o OP; a variável investimento municipal *per capita* não ostenta o sinal esperado; e as variáveis densidade populacional, ideologia do autarca e depósitos em instituições financeira *per capita* ostentam o sinal esperado mas não são estatisticamente significativas.

Nos modelos de resposta binária, a estimação apenas representa os efeitos marginais das variáveis explicativas sobre a variável dependente e não a sua magnitude. Para tal, surge a necessidade de analisar os efeitos marginais. Estes permitem obter uma informação aproximada daquela obtida através dos coeficientes estimados nos modelos lineares. Isto é, os efeitos marginais ponderados são obtidos através do cálculo dos efeitos marginais em relação a um fator explicativo para cada observação, sendo depois o valor final apresentado para o efeito marginal, a média desses valores. Assim, os efeitos marginais dão o efeito esperado aproximado na variável dependente de uma variação unitária na variável explicativa. Os efeitos marginais ponderados apresentados na terceira linha sobre a variável estimada dão uma estimativa aproximada dos efeitos marginais, assumindo a estrutura dos dados

em painel. No entanto, é aproximada na medida em que se assume ao estimar os efeitos marginais ponderados que os efeitos fixos são nulos.

Relativamente aos resultados do modelo *Logit* (regressão 1 – Tabela 5) verifica-se que as variáveis ideologia e 1.º mandato do autarca afetam positivamente a probabilidade do município implementar o OP e apresentam-se estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância; se a ideologia do autarca aumentar uma unidade, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.870 pontos percentuais; se o autarca do município se encontra a exercer o primeiro mandato, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 1.73 pontos percentuais. As variáveis taxa de abstenção na eleição autárquica anterior e depósitos em instituições financeiras *per capita* afetam positivamente a probabilidade do município implementar o OP e apresentam-se estatisticamente significativas ao nível de 5% de significância; se a taxa de abstenção aumentar um ponto percentual, a probabilidade do município adotar o OP aumenta 0.131 pontos percentuais; se os depósitos em instituições financeiras aumentarem um milhar de euros, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.0565 pontos percentuais. A variável densidade populacional afeta positivamente a probabilidade do município implementar o OP e mostra-se significativa ao nível de 10% de significância; se a densidade populacional aumentar uma unidade, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.000535 pontos percentuais.

Tabela 5 – Resultados da análise com dados em painel e método Logit (Variável dependente OP). Fonte: elaboração própria/Stata 14.2.

Variáveis	(1) Logit Robust	(2) Logit Robust	(3) Logit Robust	(4) Logit Robust
DP	0.000340* (0.000197) [5.35e ⁻⁰⁶]	0.000500*** (0.000187) [8.22e ⁻⁰⁶]	0.000317 (0.000202) [4.99e ⁻⁰⁶]	0.000504*** (0.000183) [8.28e ⁻⁰⁶]
Pop65	3.136 (5.034) [0.0493]	-0.252 (4.231) [-0.00413]		
Abst	8.346** (3.660) [0.131]		7.722** (3.215) [0.122]	
Ideo	0.553*** (0.187) [0.00870]	0.574*** (0.188) [0.00942]	0.558*** (0.186) [0.00878]	0.573*** (0.188) [0.00942]
1.º Mand	1.099*** (0.315) [0.0173]	1.002*** (0.316) [0.0165]	1.091*** (0.318) [0.0171]	1.002*** (0.316) [0.0165]
Dep	0.0359** (0.0176) [0.000565]	0.0387** (0.0180) [0.000636]	0.0375** (0.0179) [0.000591]	0.0386** (0.0177) [0.000634]
Im	-1.436 (1.102) [-0.0226]	-1.725 (1.138) [-0.0283]	-1.254 (0.997) [-0.0197]	-1.744* (1.059) [-0.0286]
2003	-0.0715 (0.0622)	-0.0739 (0.0623)	-0.0558 (0.0513)	-0.0753 (0.0559)
2004	1.609* (0.898)	1.588* (0.900)	1.627* (0.905)	1.586* (0.909)
2005	2.004** (0.942)	1.944** (0.941)	2.017** (0.942)	1.943** (0.946)
2006	2.914*** (0.948)	2.806*** (0.966)	2.941*** (0.947)	2.803*** (0.970)
2007	3.423*** (0.929)	3.307*** (0.954)	3.449*** (0.928)	3.304*** (0.960)
2008	3.638*** (0.923)	3.527*** (0.947)	3.665*** (0.925)	3.523*** (0.955)
2009	2.514** (1.081)	2.548** (1.102)	2.562** (1.081)	2.543** (1.110)
2010	3.273*** (1.077)	3.298*** (1.094)	3.335*** (1.069)	3.293*** (1.099)
2011	3.992*** (0.976)	4.029*** (0.989)	4.070*** (0.965)	4.022*** (0.992)
2012	4.118*** (0.971)	4.143*** (0.986)	4.193*** (0.961)	4.136*** (0.988)
2013	2.932** (1.171)	3.414*** (1.089)	3.052*** (1.140)	3.406*** (1.092)
2014	4.235*** (1.102)	4.732*** (1.032)	4.372*** (1.067)	4.723*** (1.032)
Constante	-15.03*** (2.290)	-11.19*** (1.443)	-14.21*** (1.640)	-11.24*** (1.257)
Wald chi2	183.08	188.90	186.57	188.69
Log Likelihood	-460.63942	-465.22296	-460.94357	-465.22458
N.º Municípios	308	308	308	308
N.º Observações	3,838	3,838	3,838	3,838

Erros padrão robustos entre parênteses curvos e efeitos marginais entre parênteses retos
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012 e 2014 ao nível de 1% de significância, 2005, 2009 e 2013 ao nível de 5% de significância e 2004 ao nível de 10% de significância.

Tal como decorreu nos modelos anterior, decidiu-se excluir da regressão, em primeiro lugar, a variável taxa de abstenção na eleição autárquica anterior e verifica-se pela regressão 2 da Tabela 5 que: as variáveis densidade populacional, ideologia e 1.º mandato do autarca afetam positivamente a probabilidade do município implementar o OP e mostram-se estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância. A variável depósitos em instituições financeiras *per capita* afeta positivamente a probabilidade do município adotar o OP e mostra-se estatisticamente significativa ao nível de 5% de significância. Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 ao nível de 1% de significância, 2005 e 2009 ao nível de 5% de significância e 2004 ao nível de 10% de significância.

Excluindo da regressão, apenas, na coluna 3 da Tabela 5 que: as variáveis ideologia e 1.º mandato do autarca afetam positivamente a probabilidade do município implementar o OP e mostram-se estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância. As variáveis taxa de abstenção na eleição autárquica anterior e depósitos em instituições financeiras *per capita* afetam positivamente a probabilidade do município adotar o OP e mostram-se estatisticamente significativa ao nível de 5% de significância. Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 ao nível de 1% de significância, 2005 e 2009 ao nível de 5% de significância e 2004 ao nível de 10% de significância.

Excluindo da regressão, tal como ocorreu em OLS e FE, as variáveis taxa de abstenção na eleição autárquica anterior e percentagem da população com mais de 65 anos, verifica-se pela coluna 4 da Tabela 5 que: as variáveis densidade populacional, ideologia e 1.º mandato do autarca afetam positivamente a probabilidade do município implementar o OP e mostram-se estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância. Se a densidade populacional aumentar uma unidade, a probabilidade do município adotar o OP aumenta 0.000828 pontos

percentuais; se a ideologia do autarca aumentar uma unidade, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.942 pontos percentuais; se o autarca do município se encontra a exercer o primeiro mandato, a probabilidade do município adotar o OP aumenta 1.65 pontos percentuais. A variável depósitos em instituições financeiras *per capita* afeta positivamente a probabilidade do município adotar o OP e mostra-se estatisticamente significativa ao nível de 5% de significância; se a variável depósitos em instituições financeiras *per capita* aumentar um unidade (um milhar de euros), a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.0634 pontos percentuais. A variável investimento municipal parece afetar negativamente a probabilidade do município implementar o OP mas apenas se apresenta como estatisticamente significativa a 10%. Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 ao nível de 1% de significância, 2005 e 2009 ao nível de 5% de significância e 2004 ao nível de 10% de significância.

Sumariamente, no modelo *Logit* verificam-se os seguintes aspetos (regressão 4 – Tabela 5): fortes indícios de relações significativas entre as variáveis densidade populacional, ideologia, 1.º mandato do autarca e depósitos em instituições financeiras *per capita* com a probabilidade do município adotar o OP.

Dividindo a variável dependente OP em duas, OP Consultivo e OP Deliberativo, verifica-se que os resultados se mostram diferentes como demonstra a tabela 6.

Tabela 6 – Resultados da análise com dados em painel e método Logit. Fonte: elaboração própria/Stata 14.2.

Variáveis	(1C) Logit Robust	(4C) Logit Robust	(1D) Logit Robust	(4D) Logit Robust
DP	0.000112 (0.000497) [7.61e ⁻⁰⁷]	0.000122 (0.000396) [8.84e ⁻⁰⁷]	0.000740*** (0.000239) [9.25e ⁻⁰⁶]	0.000923*** (0.000232) [0.0000118]
Pop65	11.09 (10.84) [0.0753]		-3.233 (6.684) [-0.0404]	
Abst	8.513 (10.33) [0.0578]		6.277 (4.414) [0.0785]	
Ideo	0.721** (0.342) [0.00490]	0.787** (0.314) [0.00569]	0.322 (0.259) [0.00402]	0.315 (0.260) [0.00404]
1.º Mand	1.076* (0.555) [0.00731]	0.909* (0.524) [0.00657]	1.126** (0.456) [0.0141]	1.067** (0.451) [0.0137]
Dep	-0.0283 (0.0575) [-0.000192]	-0.00961 (0.0401) [-0.0000694]	0.0479** (0.0199) [0.000599]	0.0470** (0.0186) [0.000604]
Im	-1.785 (1.823) [-0.0121]	-1.589 (1.502) [-0.0115]	-0.992 (1.762) [-0.0124]	-1.831 (1.805) [-0.0235]
2003	-0.126 (0.122)	-0.0826 (0.0889)		
2004	1.797* (0.950)	1.788* (0.951)		
2005	2.309** (1.047)	2.230** (1.008)		
2006	3.085*** (1.067)	2.964*** (1.026)	-5.361*** (1.557)	-5.716*** (1.401)
2007	3.075*** (1.038)	2.959*** (1.010)	-2.939*** (0.874)	-3.283*** (0.810)
2008	3.326*** (1.014)	3.192*** (0.988)	-2.614*** (0.858)	-2.943*** (0.804)
2009	1.773 (1.193)	1.831 (1.215)	-3.430*** (0.780)	-3.662*** (0.756)
2010	2.550** (1.248)	2.614** (1.222)	-2.542*** (0.770)	-2.800*** (0.769)
2011	2.956*** (1.049)	3.055*** (1.011)	-1.424** (0.574)	-1.709*** (0.558)
2012	2.795*** (1.056)	2.860*** (1.001)	-1.050* (0.584)	-1.354** (0.526)
2013	0.117 (2.074)	0.796 (1.532)	-1.670*** (0.535)	-1.632*** (0.523)
2014	0.866 (1.640)	1.550 (1.163)		
Constante	-18.83*** (6.795)	-12.55*** (1.638)	-8.894*** (3.129)	-6.806*** (1.330)
Wald chi2	168.19	187.99	148.20	138.54
Log Likelihood	-211.18399	-213.2692	-259.5794	-261.54445
N.º Municípios	308	308	299	299
N.º Observações	3,838	3,838	2,642	2,642

Erros padrão robustos entre parênteses curvos e efeitos marginais entre parênteses retos

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Quando se procede à análise do OP Consultivo, pelo modelo *Logit* (regressão 1C – Tabela 6), verifica-se que a variável da ideologia do autarca afeta positivamente a probabilidade do município de implementar o OP e apresenta-se estatisticamente significativa ao nível de 5% de significância; se a ideologia do autarca aumentar uma unidade, a probabilidade do município adotar o OP aumenta 0.490 pontos percentuais. A variável 1.º mandato do autarca afeta positivamente a probabilidade do município implementar o OP e mostra-se estatisticamente significativa ao nível de 10% de significância; se o autarca do município se encontra a exercer o primeiro mandato, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.731 pontos percentuais. Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância 2006, 2007, 2008, 2011 e 2012, ao nível de 5% de significância 2005 e 2010 e ao nível de 10% de significância 2004.

Olhando para a regressão 4C, onde foram excluídas as variáveis percentagem da população com mais de 65 anos e taxa de abstenção na eleição autárquica anterior, verifica-se que as variáveis da ideologia do autarca e 1.º mandato do autarca se mantêm estatisticamente significativas ao mesmo nível da regressão 1C. No entanto, neste caso, se a ideologia do autarca aumentar uma unidade, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.569 pontos percentuais. Se o autarca do município se encontra a exercer o primeiro mandato, a probabilidade do município adotar o OP aumenta 0.657 pontos percentuais. Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância 2006, 2007, 2008, 2011 e 2012, ao nível de 5% de significância 2005 e 2010 e ao nível de 10% de significância 2004, tal como na regressão 1C.

No caso do OP Consultivo (regressão 4C – Tabela 6), salientam-se os seguintes aspetos: fortes indícios de relações estatisticamente significativas e positivas entre as variáveis ideologia e 1.º mandato do autarca com a probabilidade do município adotar o OP.

Já no que toca à análise do OP Deliberativo, pelo modelo *Logit* (regressão 1D – Tabela 6), verifica-se que a variável densidade populacional afeta positivamente a probabilidade do município implementar o OP e apresenta-se estatisticamente

significativa ao nível de 1% de significância; se a densidade populacional aumentar uma unidade, a probabilidade do município adotar o OP aumenta 0.000925 pontos percentuais. As variáveis 1.º mandato do autarca e depósitos em instituições financeiras afetam positivamente a probabilidade do município implementar o OP e apresentam-se estatisticamente significativa a um nível de 5% de significância; se a variável 1.º mandato do autarca aumentar uma unidade, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 1.41 pontos percentuais; se os depósitos em instituições financeira aumentarem uma unidade (um milhar de euros), a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.0599 pontos percentuais. Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2013, ao nível de 5% de significância 2011 e ao nível de 10% de significância 2012.

Analisando a regressão 4D (Tabela 6), onde foram excluídas as variáveis percentagem da população com mais de 65 anos e taxa de abstenção na eleição autárquica anterior, verifica-se que a variável densidade populacional afeta positivamente a probabilidade do município implementar o OP e apresenta-se estatisticamente significativa ao nível de 1% de significância; se a densidade populacional aumentar uma unidade, a probabilidade do município adotar o OP aumenta 0.00118 pontos percentuais. As variáveis 1.º mandato do autarca e depósitos em instituições financeiras afetam positivamente a probabilidade do município implementar o OP e apresentam-se estatisticamente significativa a um nível de 5% de significância; se o autarca do município se encontra a exercer o primeiro mandato, a probabilidade do município implementar o OP aumenta 1.37 pontos percentuais; se os depósitos em instituições financeira aumentarem uma unidade (um milhar de euros), a probabilidade do município implementar o OP aumenta 0.0604 pontos percentuais. Relativamente às variáveis binárias dos anos, verifica-se que são estatisticamente significativas ao nível de 1% de significância 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2013 e ao nível de 5% de significância 2012.

No caso do OP Deliberativo (regressão 4D – Tabela6), salientam-se os seguintes aspetos: fortes indícios de relações estatisticamente significativas e positivas entre as variáveis densidade populacional, 1.º mandato do autarca e depósitos em instituições financeiras com a probabilidade do município adotar o OP.

5. CONCLUSÃO

O OP foi implementado pela primeira vez, em Portugal, em 2002, no município de Palmela. Dos 308 municípios existentes em Portugal, só 70 municípios implementaram pelo menos uma vez o orçamento participativo no espaço temporal até ao ano de 2014, perfazendo um total de 177 orçamento participativos.

O estudo empírico apresentado nesta dissertação de mestrado analisou os principais determinantes da implementação do orçamento participativo nos municípios de Portugal, tendo a investigação realizada abrangido os 308 municípios portugueses, no período de 2002 a 2014.

Sendo objetivo deste trabalho perceber de que forma está a ser implementado o OP nos municípios portugueses e quais os fatores que explicam a sua adoção e, para além disso, conhecer ainda as vantagens e desvantagens do mesmo, concluiu-se, de forma geral, pelo estudo realizado, que os fatores que explicam a implementação do OP nos municípios portugueses, pelo modelo *logit*, são a densidade populacional (comprovando as conclusões de Tavares e Carr, 2012), a ideologia do autarca (autarcas de partidos de esquerda tendem a adotar mais o OP), o 1.º mandato do autarca (autarcas no primeiro mandato tendem a implementar mais o OP) e o montante dos depósitos em instituições financeiras *per capita* (um maior montante de depósitos promove a implementação do OP).

Concluiu-se, ainda, que no que ao OP Consultivo diz respeito, os fatores que influenciam a sua adoção são a ideologia do autarca e o 1.º mandato do autarca. À semelhança do referido, anteriormente, autarcas de partidos mais à esquerda tendem a adotar mais o OP Consultivo e autarcas no primeiro mandato tendem a adotar mais o OP. Já no que toca ao OP Deliberativo, pelo estudo empírico, observa-se que a densidade populacional, a ideologia do autarca e o 1.º mandato do autarca influenciam a implementação do OP Deliberativo no mesmo sentido que influenciam a adoção do OP.

A grande vantagem de um município implementar o OP é, desde logo, a proximidade criada entre executivo e cidadão, ainda que a mesma, possa não ser aproveitada da parte do cidadão, uma vez que, o mesmo pode não conseguir ver uma ligação entre a sua participação e os resultados, pode considerar a linguagem complexa e não compreender as questões técnicas orçamentais utilizadas, pode

achar, simplesmente, que o OP exige uma quantidade excessiva de tempo que o mesmo não está determinado a disponibilizar para participar. A grande desvantagem do OP parece ser o facto de ser um processo complexo e, por essa razão, dispendioso.

Todavia, é certo que o OP é um processo que procura envolver o cidadão no processo governativo e, ainda que vá apresentado algumas desvantagens, é necessário fazer frente às mesmas procurando soluções e desenvolvendo cada vez mais este processo que parece ser um ponto forte na transparência orçamental dos municípios. Em Portugal, os dirigentes políticos parecem querer envolver os cidadãos até na governação nacional, exemplo disso é o Orçamento Participativo Portugal (OPP), um orçamento participativo a nível nacional, criado recentemente.

BIBLIOGRAFIA

Adam, A. (2015). Fiscal transparency in the European Union. *Theoreticas And Applied Economics*, XXII, 227-232.

Aidt, T. S., Veiga, F. J., Veiga, L. G. (2011). Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model. *Public Choice*, 148, 21-44.

Alesina, A. F., Carloni, D., Lecce, G. (2011). The electoral consequences of large fiscal adjustments. *NBER Working Paper Series*.

Alt, J. E., Lassen, D. D. (2006). Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. *American Journal of Political Science*, 50, 530-550.

Baiocchi, G., Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 29-50.

Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

Blume, L., Voigt, S. (2013). The economic effects of constitutional budget institutions. *European Journal of Political Economy*, 29, 236-251.

Boulding, C., Wampler, B. (2010). Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. *World Development*, 38, 125-135.

Cabannes, Y. (2004). *72 Perguntas Frequentes Sobre Orçamento Participativo*. Quito: AH Editorial.

- Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, 257-284.
- Carvalho, A. C. (2013). *A Participação Pública Enquanto Impulsionadora do Desenvolvimento Local. Caso de Estudo: Orçamento Participativo de Cascais*. Relatório de Estágio, Lisboa.
- Constituição da República Portuguesa*. (2010). Porto Editora.
- Costa, C. A. (2014). *Mecanismos de Participação Cívica: Orçamento Participativo*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga.
- Costa, H., Veiga, L. G., Portela, M. (2015). Interactions in Local Governments' Spending Decisions: Evidence from Portugal. *Regional Studies*, 1441-1456.
- Derfuss, K. (2015). Reconsidering the participative budgeting–performance relation: a meta-analysis regarding the impact of level of analysis, sample selection, measurement, and industry influences. *The British Accounting Review*.
- Dias, N. (2008a). *Orçamento Participativo - Animação Cidadã para a Participação*. Associação In Loco.
- Dias, N. (2008b). Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. *e-cadernos ces*, pp. 195-218.
- Franklin, A. L., Ho, A. T., Ebdon, C. (2009). Participatory budgeting in midwestern states: Democratic connection or citizen disconnection. *Public Budgeting and Finance*, 52-73.
- Genro, T., Souza, U. d. (1997). *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Gomez, J., Insua, D. R., Alfaro, C. (2016). A participatory budget model under uncertainty. *European Journal of Operational Research*, 249, 351-358.
- Isaksen, J. (2005). *The budget process and corruption*. Retrieved from <http://www.u4.no/publications/the-budget-process-and-corruption/>
- Kopits, G., Craig, J. (1998). *Transparency in government operations*. Washington DC: INTERNATIONAL MONETARY FUND.
- Lambertucci, A. R. (2009). A participação social no governo Lula. In L. Avritzer, *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.
- Martini, M. (2014, março 30). Transparency in budget execution.

- Martins, M. M. (2004). *Participação Política e Democracia: O Caso Português (1974-2000)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Universidade Técnica de Lisboa).
- Moroni, J. A. (2009). O direito à participação no governo Lula. In L. Avritzer, *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.
- Portugal Participa. (2016, maio 1). *Observatório/Portugal Participa*. Retrieved from Portugal Participa: <http://portugalparticipa.pt/>
- Rocha, C. C. (2015). *Indicadores de Gestão na Prestação de Contas dos Municípios Portugueses*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Braga.
- Santos, B. d. (2002). *Democracia e Participação: o caso do OP de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. d. (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.
- Schneider, A., Baquero, M. (2009). Instituições Governamentais e Participação Cidadã: Finanças Públicas Inclusivas em Porto Alegre-Brasil. *Revista Debates, Porto Alegre*, 183-212.
- Sell, C. E. (2006). *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*. Petrópolis RJ: Vozes.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 164-178.
- Souza, C. (2003, Julho-Dezembro). POLÍTICAS PÚBLICAS: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, pp. 11-24.
- Tandon, R., Kak, M. (2007). *Citizen participation and democratic governance, in our hands*. New Delhi: PRIA.
- Tavares, A. F., Carr, J. B. (2012). So Close, yet so far away? The effects of city size, density and growth on local civic participation. *Journal Of Urban Affairs*.
- Timmons, J. F., Garfias, F. (2015). Revealed Corruption, Taxation, and Fiscal Accountability: Evidence from Brazil. *World Development*, 70, 13-27.
- Wehner, J., de Renzio, P. (2013). Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 96-108.
- Wooldridge, J. (2000). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, London: MIT Press.

Wooldridge, J. (2009). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. South Western: 4th edition.

Zbyszewski, J. P. (2006). *O financiamento das autarquias locais portuguesas*. Coimbra: Edições Almedina.

ANEXOS

ANEXO I – Municípios portugueses que implementaram o OP entre 2002 e 2014

Abrantes	2009	Consultivo		2013	Deliberativo		2014	Consultivo		
Albufeira	2014	Deliberativo		2014	Deliberativo	Penela	2014	Deliberativo		
Alcochete	2006	Consultivo	Castro Verde	2007	Consultivo	Ponta Delgada	2014	Deliberativo		
	2007	Consultivo				Ponte da Barca	2010	Consultivo		
	2008	Consultivo	Celorico da Beira	2014	Consultivo		2011	Consultivo		
Alcoutim	2014	Deliberativo	Chaves	2014	Deliberativo	Portimão	2012	Deliberativo		
Alenquer	2014	Deliberativo	Condeixa-a-Nova	2012	Deliberativo	Prouença-a-Nova	2011	Deliberativo		
Aljustrel	2010	Consultivo			2013		Deliberativo		2014	Deliberativo
	2011	Consultivo			2014	Deliberativo	Santiago do Cacém	2004	Consultivo	
	2012	Consultivo	Estarreja	2014	Deliberativo	2005		Consultivo		
	2013	Consultivo	Faro	2006	Consultivo	2006		Consultivo		
2014	Consultivo	Funchal	2014	Deliberativo	2007	Consultivo				
Almodôvar	2011	Consultivo	Fundão	2014	Deliberativo			2008	Consultivo	
	2012	Consultivo	Gondomar	2014	Deliberativo	São Brás de Alportel	2006	Deliberativo		
Alvito	2006	Consultivo	Grândola	2012	Deliberativo			2007	Deliberativo	
	2007	Consultivo	Guimarães	2013	Deliberativo			2008	Deliberativo	
Alvito	2008	Consultivo			2014		Deliberativo		2009	Deliberativo
	Amadora	2010	Consultivo	Lagoa (Algarve)	2014		Deliberativo		2010	Deliberativo
2011		Consultivo	Lajes do Pico	2010	Consultivo			2011	Deliberativo	
2012		Deliberativo	Leiria	2014	Deliberativo		2012	Deliberativo		
2014		Deliberativo	Lisboa	2007	Deliberativo	São João da Madeira	2014	Deliberativo		
Angra do Heroísmo	2012	Consultivo			2008		Deliberativo		2014	Deliberativo
								Serpa	2004	Consultivo
Arruda dos Vinhos	2014	Deliberativo			2009	Deliberativo			2005	Consultivo
Aveiro	2012	Deliberativo			2010	Deliberativo			2006	Consultivo
	2013	Deliberativo		2011	Deliberativo		2007		Consultivo	
Avis	2004	Consultivo		2012	Deliberativo		2008	Consultivo		
	2005	Consultivo		2013	Deliberativo	Sesimbra	2007	Consultivo		
	2006	Consultivo		2014	Deliberativo			2008	Consultivo	
2007	Consultivo	Loulé	2014	Deliberativo			2009	Consultivo		
2008	Consultivo	Madalena	2012	Consultivo			2010	Consultivo		
Batalha	2007	Deliberativo	Marinha Grande	2014	Deliberativo			2011	Consultivo	
	2008	Deliberativo	Marvão	2007	Deliberativo		2012	Consultivo		
	2011	Deliberativo		2008	Deliberativo	Sintra	2006	Consultivo		
	2012	Deliberativo	Mealhada	2014	Deliberativo		Tavira	2012	Consultivo	
Boticas	2008	Consultivo	Mértola	2011	Consultivo	Tomar	2013	Deliberativo		
	2009	Consultivo	Nordeste	2014	Deliberativo			2014	Deliberativo	
	2010	Consultivo	Odemira	2011	Deliberativo	Valença	2012	Deliberativo		
	2011	Consultivo			2012		Deliberativo		2014	Deliberativo
	2012	Consultivo			2013		Deliberativo		2014	Deliberativo
	2013	Consultivo			2014	Deliberativo	Viana do Castelo	2014	Deliberativo	
2014	Consultivo	Odivelas	2008	Deliberativo	Vieira do Minho	2010		Deliberativo		
Braga	2007	Deliberativo		2009	Deliberativo	Vila do Bispo	2011	Deliberativo		
	2008	Deliberativo		2010	Deliberativo			2009	Consultivo	
	2009	Deliberativo		2013	Deliberativo			2010	Consultivo	
	2010	Deliberativo	Oeiras	2012	Deliberativo		2014	Consultivo		
	2011	Deliberativo			2013	Deliberativo	Vila Franca de Xira	2011	Deliberativo	
2014	Deliberativo		2014	Deliberativo		2012		Deliberativo		
Bragança	2011	Deliberativo	Oliveira do Hospital	2013	Deliberativo			2013	Deliberativo	
	2012	Deliberativo		2014	Deliberativo		2014	Deliberativo		
Caldas da Rainha	2012	Deliberativo	Ovar	2014	Deliberativo	Vila Nova de Cerveira	2010	Deliberativo		
	2013	Deliberativo	Palmela	2002	Consultivo			2011	Deliberativo	
2014	Deliberativo			2003	Consultivo			2013	Deliberativo	
Campo Maior	2011	Deliberativo			2004		Consultivo		2014	Deliberativo
	2012	Deliberativo			2005	Consultivo	Vila Real de Santo António	2005	Consultivo	
	2013	Deliberativo			2006	Consultivo			2006	Consultivo
	2014	Deliberativo			2007	Consultivo			2007	Consultivo
Cartaxo	2011	Consultivo			2008	Consultivo		2008	Consultivo	
	2011	Deliberativo			2011	Consultivo	Vila Verde	2010	Deliberativo	
2012	Deliberativo		2012	Consultivo		2011		Deliberativo		

ANEXO II – Valores VIF: Modelo OLS

Variável	VIF	1/VIF
DP	1.53	0.654
Pop65	13.63	0.0734
Abst	15.17	0.0659
Ideo	8.40	0.119
1.º Mand	1.50	0.668
Dep	3.27	0.306
Im	3.20	0.312
Ano		
2003	1.84	0.543
2004	1.85	0.540
2005	1.81	0.553
2006	1.81	0.552
2007	1.83	0.546
2008	1.83	0.545
2009	1.92	0.522
2010	1.95	0.514
2011	1.99	0.503
2012	1.99	0.502
2013	2.14	0.466
2014	2.27	0.441

ANEXO III – Valores VIF: Modelo FE

Variável	VIF	1/VIF
DP	1.53	0.654
Pop65	13.63	0.0734
Abst	15.17	0.0659
Ideo	8.40	0.119
1.º Mand	1.50	0.668
Dep	3.27	0.306
Im	3.20	0.312
Ano		
2003	1.84	0.543
2004	1.85	0.540
2005	1.81	0.553
2006	1.81	0.552
2007	1.83	0.546
2008	1.83	0.545
2009	1.92	0.522
2010	1.95	0.514
2011	1.99	0.503
2012	1.99	0.502
2013	2.14	0.466
2014	2.27	0.441