

# 30 ANOS DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO MUNDO

Entre o passado, as tendências mais recentes e os desafios futuros

Nelson Dias e Simone Júlio

## FICHA TÉCNICA

### Autores

Nelson Dias  
Simone Júlio

### ISEN

978-989-54167-1-4

### Design

Epopeia Records  
[www.epopeia-records.pt](http://www.epopeia-records.pt)

### Edição

Oficina  
[www.oficina.org.pt](http://www.oficina.org.pt)

**OFICINA**  
ACREDITAMOS NAS PESSOAS

● ○ ●  
MAKE IT HA•••EN

# 30 ANOS DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO MUNDO

Entre o passado, as tendências mais recentes e os desafios futuros<sup>1</sup>

Nelson Dias e Simone Júlio

---

<sup>1</sup> Esta publicação corresponde a uma versão revista e atualizada do artigo publicado pelos autores no livro *Hope for Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, 2018, organizado por Nelson Dias e disponível no seguinte endereço <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>



# Índice

Uma esperança entre crises 7

Uma esperança com muitos avanços e alguns recuos 17

O salto de escala territorial e institucional 27

Contributos para a construção de uma agenda dos  
orçamentos participativos para os próximos 30 anos 37



# Uma esperança entre crises

Um turbilhão de acontecimentos ao longo dos últimos 30 anos transformou significativamente o mundo, as relações internacionais, as políticas dos Estados-Nação, o funcionamento do mercado e a vida das pessoas.

Os anos 90 ficaram inquestionavelmente marcados pela dissolução da União Soviética e o fim da Guerra Fria, pela unificação alemã, a queda das repúblicas socialistas na Europa Oriental, criando todos estes acontecimentos campo para a expansão dos regimes democráticos, a globalização e o capitalismo global. Esta década foi por muitos considerada como “tempos prósperos” para a progressão da paz, da democracia, do crescimento económico, da popularização do computador pessoal e da Internet, não sendo, no entanto, possível efetuar todo o tipo de generalizações.

No período em análise registaram-se também alguns acontecimentos trágicos, como a primeira Guerra do Golfo, as guerras nos Balcãs, o genocídio no Ruanda e a batalha de Mogadíscio.

No início do novo século, mais precisamente em 2001, registaram-se os tenebrosos atentados terroristas de 11 de setembro, conduzidos por suicidas que sequestraram quatro aviões comerciais de passageiros, nos Estados Unidos, fazendo três dos quais colidir intencionalmente contra as Torres Gémeas do complexo empresarial do World Trade Center, na cidade de Nova Iorque, e contra o Pentágono, a sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, no Condado de Arlington, Virgínia, nos arredores de Washington, D.C. O quarto avião caiu em um campo aberto próximo de Shanksville, na Pensilvânia. Não houve sobreviventes em qualquer um dos voos. Desde este dia, um terrorismo fanático, socorrido de armas pouco convencionais, despoletou em diferentes locais do planeta, mudando a forma como vivemos nas nossas cidades e como olhamos uns para outros. Em muitos países, o aumento das normas de segurança implicou claras restrições à liberdade individual e coletiva.

A crise financeira de 2008, precipitada por uma anunciada “bolha imobiliária” e a quebra em cadeia de vários grupos financeiros, originou uma forte baixa da atividade económica, um aumento exponencial do desemprego, o desequilíbrio das contas públicas em muitos países e um empurrão de milhares de pessoas para situações de pobreza e exclusão. Os salários reduziram e o mercado laboral tornou-se ainda mais precário.

Vários Estados correram para salvar os Bancos em risco de falência, utilizando dinheiro dos contribuintes. Várias destas instituições financeiras fizeram o seu caminho de recuperação, enquanto muitas famílias ainda continuam a lutar para conseguir de volta o que perderam com a crise.

No final de 2010 eclodiu uma onda de protestos, que veio a ficar mundialmente conhecida como a Primavera Árabe, originando revoluções na Tunísia e no Egito, guerras civis na Líbia



e na Síria, bem como grandes mobilizações populares na Argélia, Bahrein, Djibuti, Iraque, Jordânia, Omã e Iémen, entre outros. A raiz destas movimentações reside na ausência de democracia nestes territórios, no agravar da crise económica e na deterioração das condições de vida das populações.

Na Síria, as posições extremaram-se entre o regime ditatorial de Bashar al-Assad e várias milícias armadas – desde forças revolucionárias até grupos islamitas, entre os quais o autoproclamado Estado Islâmico – e conduziram o país a uma guerra civil que já matou largos milhares de vítimas inocentes e fez fugir para o incerto muitos milhões de pessoas. Sem qualquer precedente de relevo nesta matéria, a Síria passou a liderar a lista de países de origem das populações refugiadas,<sup>1</sup> seguida do Afeganistão, da Somália, do Sudão e do Sudão do Sul, entre outros. Os campos de refugiados e os barcos improvisados, carregados de pessoas que tentam atravessar o Mediterrâneo para chegar à Europa, passam a figurar nas “imagens de marca” dos tempos modernos.

Apesar dos progressos registados na última década na luta contra a fome no mundo, liderada pelas Nações Unidas, o número de pessoas que sofre com este problema aumentou dramaticamente, atingindo 11% da população do planeta, em 2016, ou seja, cerca de 815 milhões de seres humanos. O estudo sobre a segurança alimentar refere que o agravamento destas situações se deve em grande medida “à proliferação dos conflitos violentos, aos altos preços dos alimentos e aos padrões climáticos anormais”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2014.

<sup>2</sup> Estudo “O estado da segurança alimentar e da nutrição no mundo”, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), disponível em <http://www.fao.org/3/a-17695s.pdf>.

A presente conjuntura mundial demonstra também a existência de uma incontornável crise ambiental global. É essa a mensagem que a Agência das Nações Unidas para o Ambiente quis passar no relatório Rumo a um Planeta Livre de Poluição,<sup>3</sup> de 2017, no âmbito do qual recorda os principais desafios do presente, nomeadamente: alterações climáticas; expansão demográfica; rutura de ecossistemas e redução da diversidade biológica; desertificação dos solos por práticas de agricultura intensiva; desflorestação, erosão dos solos e assoreamento dos rios; contaminação e depleção dos recursos hídricos; contaminação/poluição dos solos, ar, rios e oceanos; incêndios florestais; catástrofes naturais.

Segundo Manuel Castells (2017, 12), o planeta azul enfrenta ainda um problema mais profundo, com consequências devastadoras na (in)capacidade de tratar as múltiplas crises que afetam as sociedades modernas, nomeadamente: a rutura de relação entre governantes e governados. Segundo o autor, a desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, por isso, “deixa-nos órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum.”

Tornou-se recorrente abordar as fragilidades da democracia, utilizando argumentos como a progressiva erosão da confiança da sociedade nos agentes políticos, no seu funcionamento, na capacidade de cuidarem do bem comum e responderem às necessidades e expetativas das populações.

Este “desencanto com a democracia” reflete-se também nos atos eleitorais, o momento por excelência de realização de escolhas conscientes sobre o futuro de uma sociedade. De um lado, verificam-se, em alguns países, elevadas taxas de

---

<sup>3</sup> Disponível em inglês, em <http://bit.ly/2yd6lZ5>.

abstenção eleitoral. De outro, o voto começa a ser utilizado como “arma de arremesso” contra os partidos e as elites políticas tradicionalmente no poder.

Este direito histórico de fazer escolhas políticas de forma livre, que esteve na origem de lutas sociais e políticas, tem passado por uma desvalorização vasta e acelerada que deve impressionar as mentes mais esclarecidas. Por que razão o ato por excelência do exercício da democracia é tão pouco mobilizador para amplas camadas da população? A resposta a esta questão parece residir na convicção de uma parte da sociedade de que o voto é um falso poder e que o seu exercício é pouco relevante ou nada mudará. De acordo com esta perspetiva, a abstenção é resultado de uma ação refletida e não o reflexo de posições de desinteresse ou negligência.

Existe outro grupo de pessoas insatisfeitas, mobilizadas por campanhas populistas, que tem vindo exercer o seu direito de voto como forma de protesto ou represália contra os partidos tradicionalmente no poder e as elites de serviço, como aconteceu com o referendo que ditou a saída do Reino Unido da União Europeia, mais conhecida como Brexit, e a consequente demissão do Primeiro-Ministro, as eleições de Donald Trump nos Estados Unidos, de Emmanuel Macron em França, e de Jair Bolsonaro no Brasil, entre outros exemplos. As situações expostas resultam das escolhas dos cidadãos e da atuação das instituições, pelo que se pode afirmar que a “democracia está a funcionar”. Isto não chega, no entanto, para disfarçar o enorme desconforto da classe política e da sociedade com as situações verificadas. Essas são reflexo do processo de desgaste dos regimes democráticos. Num contexto como o traçado até aqui, o populismo e a demagogia encontram terreno fértil para progredir, em simultâneo com a polarização do espaço político e o reforço dos extremismos.

Face ao exposto, resulta mais ou menos evidente que as eleições deixaram de ser suficientes para tornar credível a democracia. Não basta ter um governo democraticamente eleito para ver satisfeitas as exigências do regime. Este entendimento é tanto mais robusto quando se percebe que o exercício da democracia se tem vindo a confinar aos espaços políticos de menor importância para o quotidiano das pessoas. As grandes decisões que influenciam a vida em sociedade são muitas vezes tomadas em esferas onde a democracia ainda não chegou, como é o caso de algumas organizações internacionais.

Segundo o Democracy Index, de 2018,<sup>4</sup> apenas 4,5% da população mundial vive em “democracias plenas” e mais de 1/3 encontra-se sobre o domínio de regimes autoritários. Estes dados revelam um contexto de recessão democrática à escala global, com o recuo de liberdades fundamentais em vários países. O relatório aponta como causas deste fenómeno o enfraquecimento do funcionamento dos governos, o afastamento das elites políticas em relação ao eleitorado e aos declínios da confiança nas instituições e da liberdade de imprensa, entre outras razões.

É uma situação paradoxal a que se vive atualmente. De um lado, verifica-se um alto nível de apoio popular às democracias e do outro um profundo descontentamento com o seu funcionamento e sistema de representação política.

Obreve exercício histórico sobre os últimos 30 anos sobre o comportamento das democracias, visa compreender o contexto em que os orçamentos participativos se desenvolveram, que como se compreende tem duas facetas: i) uma mais positiva, assente em acontecimentos que foram determinantes para permitir

---

<sup>4</sup> The Economist Intelligence Unit Limited, disponível em <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

a penetração dos processos participativos em territórios mais fechados à incorporação de práticas provenientes do exterior, nomeadamente do ocidente, como é o caso da unificação da Alemanha, da dissolução da União Soviética e do bloco socialista formado por países do leste europeu, sem esquecer a Primavera Árabe e o avanço da Internet; ii) outra menos favorável, assente na multiplicação das crises e dos conflitos, situações pouco “amigáveis” à criação de iniciativas participativas cuja natureza implicam o reforço do diálogo social, da solidariedade territorial, da confiança entre pessoas e instituições, do aprofundamento da democracia, entre muitos outros aspetos.

Muitos dos fatos relevantes que afetaram o mundo nas últimas três décadas são de dimensão estrutural, com impactos muito diretos nas formas de organização social e política, ao mesmo tempo que os orçamentos participativos, pelo seu caráter local e experimental, alcançaram elevados níveis de disseminação, embora possuindo respostas circunstanciais para problemas maiores.

Face ao exposto, é necessário produzir três conclusões essenciais à compreensão destes processos e à gestão das expectativas. Assim, os orçamentos participativos:

- emergiram e desenvolveram-se em contextos de múltiplas crises e em alguns casos como resposta a essas mesmas crises (falta de confiança nas instituições e nas elites políticas; conflitos de vária ordem; catástrofes, etc.), evidenciando o seu caráter contracíclico;
- têm uma capacidade de ação e de produção de impactos proporcionais à sua própria dimensão, que na maior parte dos casos é limitada ou circunstancial;

- possuem uma “elasticidade metodológica e conceptual” que tem permitido a sua adaptação a diferentes contextos e visando propósitos distintos, residindo neste particular um dos principais fatores de sucesso para uma ampliação territorial tão vasta como a registada até ao momento.

É justo considerar os orçamentos participativos como uma esperança entre crises; como um embrião de outras formas de viver em democracia, mais participativas, mais efetivas e próximas das pessoas. Esses comprovam que, para além de desejável, é possível explorar novos limiares para o exercício da participação e da construção de direitos de cidadania. Em sentido figurado, é como se a democracia representativa estivesse grávida. Dentro dela existe o pulsar de uma outra, de um poder vir a ser naquilo que é, da procura do novo, da criação que visa ajudar a reforçar e perpetuar o próprio regime democrático, embora num quadro de aperfeiçoamento e melhoria, que permita ultrapassar os defeitos e desvios do passado.





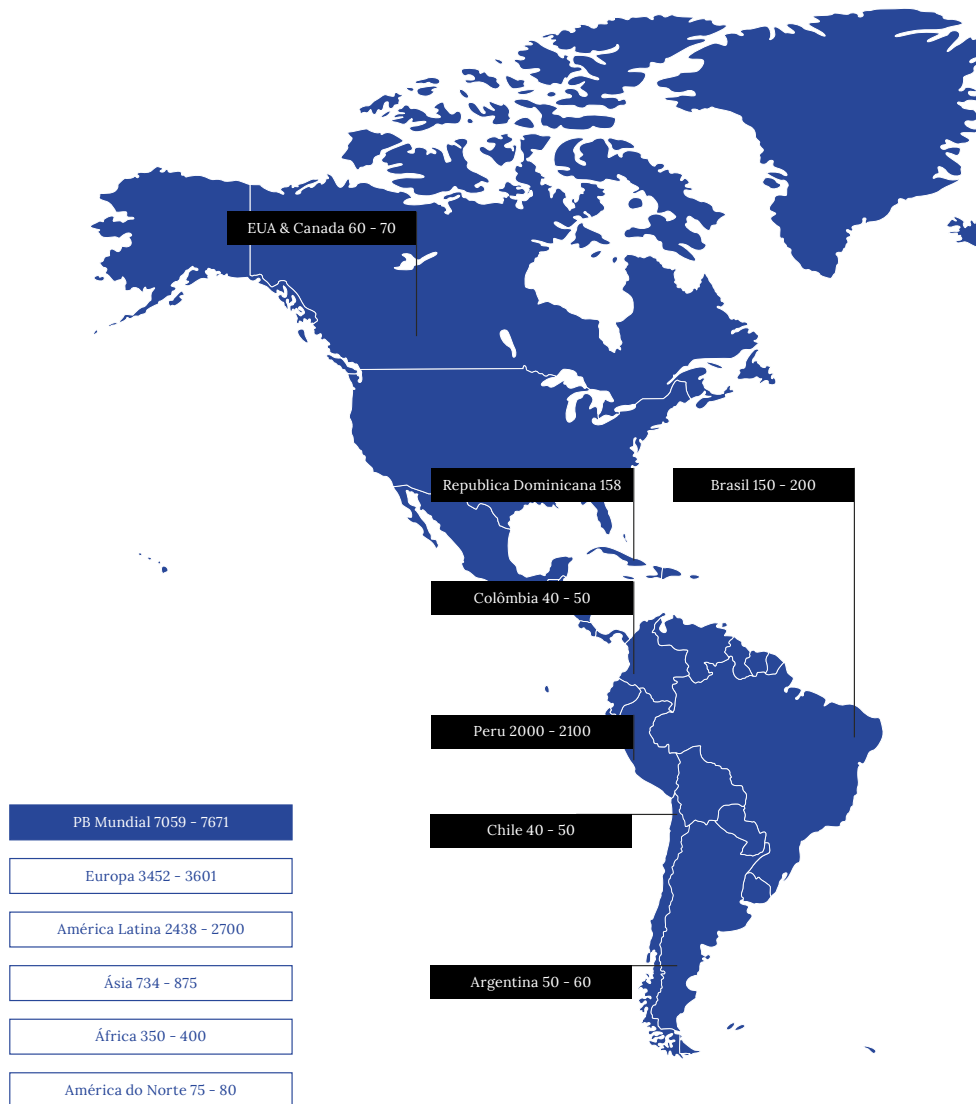


# Uma esperança com muitos avanços e alguns recuos

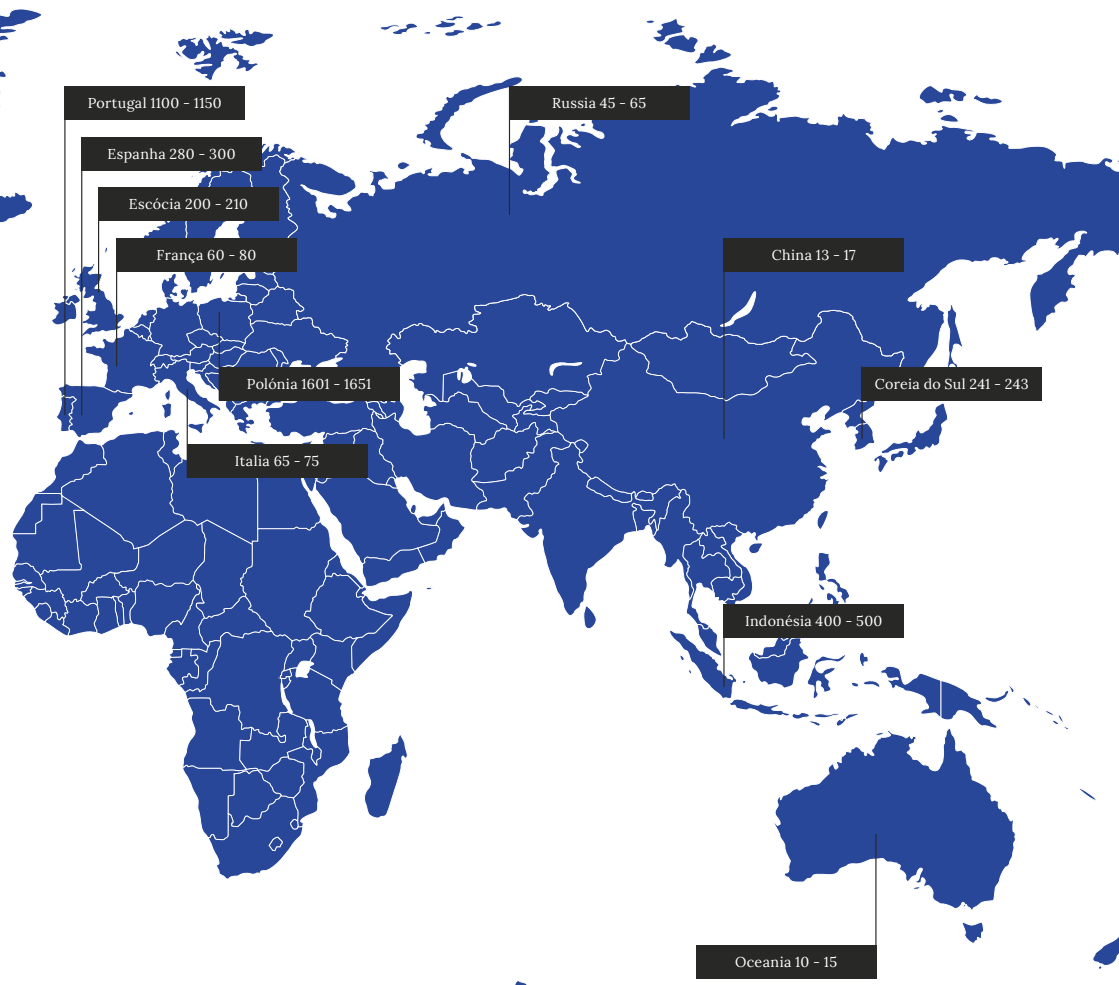
O processo de disseminação dos orçamentos participativos é algo sem precedentes. É conveniente não esquecer que se trata, na sua origem, de uma prática de âmbito local, iniciada no final da década oitenta, do século passado, no sul do Brasil, que ganhou notoriedade e visibilidade no país e no estrangeiro, contagiando outros governos municipais, mas também regionais e nacionais, assim como organismos internacionais, agências de cooperação, universidades, organizações não-governamentais, entre outros agentes espalhados pelo mundo.

O orçamento participativo passou por transformações metodológicas, procedimentais e de enquadramento normativo, em alguns casos significativas. De práticas experimentais e localizadas, à sua institucionalização enquanto política pública em alguns países, à criação de redes nacionais e internacionais, esse tem vindo a constituir-se como parte de um movimento social e político em defesa da democracia participativa.

Figura 1 Mapa dos Orçamentos Participativos no Mundo 2018



FONTE Própria



### 30 anos de Orçamentos Participativos no Mundo.

De acordo com os últimos censos, estima-se a existência de 7.059 a 7.671 orçamentos participativos no mundo. As situações são muito díspares e os números são apenas isso, pois não permitem analisar os métodos, os resultados, bem como a intensidade e a profundidade da participação cidadã em cada realidade.

Entre as muitas alterações registadas nos últimos anos, destacam-se, sobretudo, três:

- A institucionalização dos orçamentos participativos, com a aprovação de leis nacionais, em vários países, que obrigam a adoção desses processos por parte governos locais (e regionais). São os casos do Peru, Indonésia, República Dominicana, Coreia do Sul e Portugal.<sup>1</sup> Estes cinco casos reúnem cerca de 60 a 65% do número de orçamentos participativos em todo o mundo. Se acrescentarmos a situação da Polónia, onde foi criada uma lei de incentivo à adoção de orçamentos participativos em municípios com menos de trinta mil habitantes, passamos a contabilizar entre 80% e 85% do total de processos no mundo. Este dado representa uma mudança radical e surpreendente face ao passado;
- O salto da escala territorial e institucional dos orçamentos participativos, com o surgimento de experiências promovidas por governos regionais e nacionais. Neste âmbito são paradigmáticos alguns exemplos de estados e regiões no Brasil, no Chile e na Malásia; as quase 30 regiões da Federação Russa que em 2018 completaram os seus ciclos de participação; três casos a nível nacional

---

<sup>1</sup> O caso português distingue-se dos restantes na medida em que se trata de um despacho emitido pelo Gabinete do Ministro da Educação, de 2017, que torna obrigatória a adoção do orçamento participativo por parte de todas as escolas públicas do terceiro ciclo e secundário. Esta iniciativa dá pelo nome de Orçamento Participativo das Escolas.

promovidos pelo Governo de Portugal desde 2017; o OP nacional levado a cabo pelo Governo da Coreia do Sul desde 2018; as iniciativas, também em nível nacional, promovidas em Taiwan, na área de cultura, e na França, sobre meio ambiente e energia, ambas com designações diferentes do orçamento participativo;

- A Europa tornou-se o continente com o maior número de experiências no mundo, registando também alguns dos casos mais inovadores da atualidade. Esta transformação não é apenas numérica, mas também concetual, na medida em que os processos do “velho continente” são bastante distintos dos sul-americanos em termos dos propósitos e dos objetivos a que se propõem. Estes últimos estão mais vinculados à função redistributiva dos recursos, como instrumentos de combate às desigualdades e à corrupção, enquanto na Europa visam sobretudo reconstruir a confiança dos cidadãos nas instituições e na classe política.

O principal recuo destes processos, nos últimos anos, regista-se no Brasil, o berço dos orçamentos participativos. Os inúmeros escândalos de corrupção, os ataques ao estado de direito e à democracia, uma severa crise política, institucional, económica e social mergulharam o país numa situação bastante complexa e frágil. Os orçamentos participativos, significativamente politizados e partidarizados entraram em declínio nos últimos dois anos, depois da forte derrota eleitoral do Partidos dos Trabalhadores nas últimas eleições municipais. Também o caso de Porto Alegre não ficou imune ao contexto, tendo sido suspenso, pela primeira vez na sua história, por decisão da Prefeitura. No início deste século, os orçamentos participativos disseminaram-se como instrumento de política pública em vários governos locais da Argentina, tendo, no entanto, sido depois de 2007, com a implementação do “Programa Nacional de Orça-

mentos Participativos”, que se registou um forte crescimento. Apesar de algumas mudanças políticas, em 2015, o número de casos mantém-se estável e próximo dos 50.

Na Colômbia, cerca de 280 municípios já implementaram orçamento participativo, ou seja, 25% do território nacional. Este processo consta do acordo final para estabelecer a paz entre o Governo e as FARC, na medida em que a participação ativa dos cidadãos é vista como fundamental para garantir a transparência dos governos locais.

O forte sucesso dos orçamentos participativos no Peru, logo depois de criada a lei nacional que obrigou os governos de nível infranacional a desenvolver esta prática, deu lugar a um procedimento ou mera formalidade, carecendo de conteúdo e capacidade de transformação.

Quanto à situação dos EUA e Canadá, apesar dos orçamentos participativos existirem há cerca de uma e duas décadas respetivamente, têm-se mantido de forma incipiente. No entanto, nos últimos dois anos, parecem surgir evidências de um possível crescimento da sua implementação sobretudo nos EUA, maioritariamente por estar a ser considerado como um meio eficaz na luta contra a xenofobia e racismo.

O México é um dos países sem tradição de relevo nos orçamentos participativos. Contudo, a implementação de uma experiência piloto no Município de Cananea, em 2017, no âmbito do Fundo Mineiro, parece criar as condições de base para o alargamento desta iniciativa nos próximos anos a vários dos territórios que beneficiam do referido fundo, tratando-se de um processo pioneiro no envolvimento de três níveis de governo - o federal, o estadual e o municipal.

O crescimento dos orçamentos participativos nos países africanos tem sido exponencial. Estima-se que no final de 2018 o continente registava aproximadamente 500 processos. Este número consubstancia ganhos democráticos inegáveis para a sociedade e a consequente emergência de movimentos para o reforço da democratização das instituições públicas.

Na Europa continuam a ganhar destaque os países mediterrânicos, embora a estes se juntem novos focos de interesse no velho continente. Portugal é hoje reconhecido como um “laboratório de orçamentos participativos”. Desde o surgimento das primeiras experiências, em 2002, e em apenas 15 anos, cerca de 46% dos municípios já experimentaram ou estão a desenvolver este tipo de prática. O país é ainda pioneiro na implementação de processos de âmbito nacional, como se verá mais adiante.

A Espanha apresenta um caminho sinuoso. De 2001 a 2010 era um dos territórios com maior crescimento de experiências na Europa. A crise de 2011, a excessiva partidarização dos orçamentos participativos e a vitória do Partido Popular, de natureza conservadora, ditaram a morte prematura de muitas iniciativas no país. No entanto, a partir de 2015 tem-se assistido ao ressurgimento destas práticas, fruto mais uma vez de uma nova reviravolta eleitoral e o aparecimento de partidos como Podemos e Ciudadanos.

A Itália debate-se com o renascimento destas iniciativas. Desde 2013, devido a um novo panorama político, marcado pelo surgimento do M5S (Movimento 5 Estrelas), a capacidade de penetração das ferramentas tecnológicas e redes sociais nos grupos ativistas políticos e nos cidadãos, estão a potenciar o crescimento do OP e a sua diversificação geográfica e metodológica.

Em França assiste-se a uma terceira vaga de orçamentos participativos. Depois da implementação do caso de Paris, em 2014, muitas outros municípios seguiram o exemplo. Desta forma, antes das eleições desse ano, existiam apenas 4 iniciativas ativas. No final de 2018 estimava-se a existência de aproximadamente 100 experiências em todo o país.

Apenas recentemente se tem assistido à propagação dos orçamentos participativos na Escócia. Esta tendência está interligada com fatores sociais, políticos e institucionais, bem como com a necessidade de reformas políticas e de renovação democrática. Os casos emergentes parecem corresponder a um apelo de melhoria na governação, de qualificação dos serviços públicos e de fortalecimento da democracia local.

O panorama asiático também mudou de forma significativa nos últimos anos. Os orçamentos participativos foram introduzidos na China em 2005, no âmbito de uma combinação entre experiências locais e modelos internacionais. Estas práticas têm contribuído para implementar várias reformas, em especial a nível de abertura orçamental e dos governos locais à participação pública.

Na Coreia do Sul os orçamentos participativos são obrigatórios por lei. Esta vinculação está intimamente ligada à reforma da descentralização e ao reforço das organizações da sociedade civil, o que transformou o mapa dos orçamentos participativos neste país asiático. Para reforçar esta dinâmica, o Governo sul-coreano lançou, em 2018, um processo de nível nacional, com uma afetação orçamental ligeiramente superior a 56 milhões de euros.

Desde 2015 que as principais cidades de Taiwan têm vindo a adotar o orçamento participativo. No entanto, a capital Tai-



pele é única que tem procurado institucionalizar este processo em todo o território. As restantes parecem adotar uma abordagem de subcontratação, ou seja, os governos locais subcontratam entidades do setor privado (empresas, ONG,...) para implementar estas práticas, tendo um envolvimento mínimo em toda a dinâmica.

Na Federação Russa, depois de um arranque experimental em 2005, são hoje cerca de metade as regiões do país empenhadas na introdução deste mecanismo, constituindo uma das principais surpresas no mundo dos orçamentos participativos, como se verá mais à frente.

Os casos australianos são ainda pouco conhecidos e bastante distintos do resto do mundo. Apesar de número reduzido de experiências, os relatos apontam para iniciativas em que os cidadãos são convidados a decidir a totalidade do investimento público do seu município.



# O salto de escala territorial e institucional

Face ao panorama exposto e sem menosprezar outras alterações importantes registadas nos últimos anos, o “salto de escala territorial e institucional” é certamente das mais significativas e surpreendentes. Estas iniciativas colocam novos desafios à conceção, ao desenvolvimento e também à avaliação dos orçamentos participativos. Para as entender são necessárias novas chaves de leitura e novos referenciais analíticos. Vejam-se os casos que se expõem de seguida, levados a cabo na Federação Russa e em Portugal.

## **Local Initiatives Support Program na Federação Russa<sup>1</sup>**

Os orçamentos participativos na Federação Russa, lançados em 2005 e baseados num modelo desenhado por especialistas do Banco Mundial, dirigida especificamente às regiões russas, visou combinar princípios tradicionais destes processos com lógicas de desenvolvimento comunitário, tendo assumido a designação de Local Initiatives Support Program (LISP). Estas baseiam-se num ciclo anual que prevê:

---

<sup>1</sup> Shulga, Ivan et al (2017) *Initiative Budgeting – Russian Experience of Citizens’ Participation in Addressing Local Issues*, Alex, Moscovo.

### 30 anos de Orçamentos Participativos no Mundo.

1. o desenho da metodologia e a preparação do programa regional;
2. a capacitação das equipas municipais para o desenvolvimento das diferentes fases;
3. a organização de encontros para apresentação, debate e votação de projetos prioritários ao nível de cada município/aglomerado populacional; iv) preparação e detalhamento dos projetos vencedores em cada território;
4. análise preliminar dos projetos priorizados em cada local;
5. competição regional para hierarquização dos projetos e seleção dos vencedores;
6. execução dos investimentos;
7. cerimónia de entrega à população.

#### **Orçamento Participativo da Sakhalin – Rússia**

Processo iniciado pelo Governo de Sakhalin, em 2018, prevê as seguintes fases:

1. apresentação de propostas em assembleias públicas a realizar ao nível de cada assentamento urbano com uma população mínima de 100 pessoas. Em cada encontro é selecionada uma proposta vencedora e eleitos três delegados que a devem representar na fase seguinte;
2. reunião de delegados ao nível municipal para a apresentação das propostas dos assentamentos e seleção das duas mais votadas;
3. estudo de viabilidade das propostas consideradas prioritárias em cada município;
4. votação pública dos projetos finalistas aberta à população de toda a região;
5. execução dos projetos vencedores.

### **Orçamento Participativo Portugal (OPP) e Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP)**

Iniciativas de âmbito nacional, lançadas pelo Governo português em 2017, estruturadas com base nas seguintes etapas:

1. apresentação de propostas por parte dos cidadãos através de encontros presenciais realizados em todas as regiões do país e da Internet;
2. análise técnica das propostas recebidas, estando esta a cargo dos diferentes serviços dos ministérios envolvidos. Está previsto um período de reclamações sobre os resultados;
3. votação pública dos projetos finalistas;
4. execução dos investimentos vencedores.

O OPP prevê a criação de sub-regiões e a distribuição do dinheiro de forma equitativa por cada uma, deixando igualmente uma verba equivalente para projetos de âmbito nacional. O OPJP desenvolveu-se sem qualquer divisão do território.

### **Orçamento Participativo das Escolas**

Processo de âmbito nacional, despoletado pelo Ministério da Educação português em 2017, para o qual foi criada uma legislação que obriga as mais de mil escolas públicas do terceiro ciclo de ensino básico e do secundário a desenvolver o orçamento participativo no interior de cada estabelecimento. O Governo transfere anualmente para cada escola um valor adicional, equivalente a 1 euro por aluno, com um mínimo de 500 euros por escola, para financiar os projetos escolhidos pelos estudantes. A metodologia definida prevê as seguintes fases:

- preparação e divulgação de cada edição;
- apresentação de propostas por parte dos alunos;
- divulgação e debate das propostas apresentadas;
- votação das propostas;
- apresentação dos resultados;
- planejamento e execução dos projetos vencedores.

De uma forma geral, os casos expostos tendem a seguir, com as devidas adaptações, os dois ciclos de implementação de um orçamento participativo: a decisão e a execução dos projetos. Existem, no entanto, diferenças resultantes dos modelos institucionais que os suportam, das opções técnicas e políticas subjacentes e do contexto em que se realizam. Uma diferença essencial entre as experiências apresentadas baseia-se no fato dos orçamentos participativos promovidos pelo governo português terem emergido depois de uma ampla disseminação de casos a nível local, tendo os modelos nacionais assumido a particularidade de não se sobrepor ou conflitar com as iniciativas municipais existentes.

Por comparação, os orçamentos participativos na Federação Russa iniciaram-se a nível regional e sem qualquer tradição ou experiência em termos locais. Cerca de 3.000 municípios, com exceção das grandes cidades, são, assim, integrados nas iniciativas regionais, numa dinâmica de cima para baixo. Isto significa que, contrariamente ao que se passa no resto do mundo, o processo regional ocupou o lugar dos orçamentos participativos locais, reproduzindo a partir dele as tipologias mais clássicas de investimento material. A matriz seguinte pode ajudar a compreender as diferenças mais substanciais dos modelos em comparação.

MODELO DE GESTÃO	
<b>Local Initiatives Support Program</b>	<p><b>Gestão partilhada</b>            Coordenação regional do processo, da análise dos projetos e da votação.            Coordenação dos encontros assegurada pelos municípios.            Alocação partilhada de financiamento dos projetos (região, municípios, empresas e população).</p>
<b>OP Sakhalin</b>	<p><b>Gestão partilhada</b>            Coordenação regional do processo, da análise dos projetos e da votação.            Organização dos encontros preliminares e municipais assegurada pelos municípios.            Alocação partilhada de financiamento dos projetos (região e municípios).</p>
<b>OPP</b>	<p><b>Gestão centralizada</b>            Coordenação nacional de todo o processo. Esta pede apoio aos municípios para o acolhimento de encontros de participação.</p>
<b>OPJP</b>	<p><b>Gestão centralizada</b>            Coordenação nacional de todo o processo. Esta pede apoio aos municípios para o acolhimento de encontros de participação.</p>
<b>OP Escolas</b>	<p><b>Gestão partilhada</b>            Governo – legisla, financia, fiscaliza e avalia o processo.            Escolas – implementam o seu OP seguindo as normas estabelecidas.</p>

ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	
<b>Local Initiatives Support Program</b>	<p><b>OP territorialmente competitivo</b>            Assegura a distribuição do dinheiro pelo território em função dos resultados da “competição regional”, conduzida pela verificação de um conjunto de critérios técnicos.</p>
<b>OP Sakhalin</b>	<p><b>OP territorialmente competitivo</b>            Assegura a distribuição do dinheiro pelo território em função dos resultados da votação pública.</p>
<b>OPP</b>	<p><b>OP territorialmente equitativo</b>            Distribuição à priori dos recursos pelas diferentes sub-regiões do processo e existência de um valor similar ao de cada região para suportar projetos de âmbito nacional.</p>

## 30 anos de Orçamentos Participativos no Mundo.

ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	
<b>OPJP</b>	<b>OP territorialmente competitivo</b> Assegura a distribuição do dinheiro pelo território em função dos resultados da votação do público. Na segunda edição introduziu o limite de 1/3 do orçamento por região, independentemente do resultado da votação pública.
<b>OP Escolas</b>	<b>OP territorialmente equitativo</b> Assegura a distribuição de recursos pelas escolas em função do número de alunos de cada uma.

NÍVEIS DE DECISÃO	
<b>Local Initiatives Support Program</b>	<b>Decisão partilhada</b> Local - cidadãos decidem os projetos da sua localidade para entrarem na "competição regional". Regional - governo gere a plataforma que determina os projetos vencedores com base em critérios e algoritmos.
<b>OP Sakhalin</b>	<b>Decisão dos cidadãos</b> Local - cidadãos elegem projetos ao nível de cada localidade e município. Regional - cidadãos votam os projetos finalistas em toda a região.
<b>OPP</b>	<b>Decisão dos cidadãos</b> Nacional - votação pública dos projetos finalistas ao nível de cada região e a nível nacional.
<b>OPJP</b>	<b>Decisão dos cidadãos</b> Nacional - votação pública dos projetos finalistas a nível nacional.
<b>OP Escolas</b>	<b>Decisão dos cidadãos</b> Em cada escola os alunos podem apresentar propostas e votar os projetos finalistas.

TIPOLOGIAS DE PROJETOS	
<b>Local Initiatives Support Program</b>	Investimentos públicos materiais (infraestruturas), implementados em territórios sem OP locais.



TIPOLOGIAS DE PROJETOS	
<b>OP Sakhalin</b>	Investimentos públicos materiais (infraestruturas), implementados em territórios sem OP locais.
<b>OPP</b>	Investimentos públicos imateriais, aquisição de equipamentos e pequenas infraestruturas que devem beneficiar pelo menos dois municípios da mesma região (projetos regionais) ou regiões distintas (projetos nacionais).
<b>OPJP</b>	Investimentos públicos imateriais, aquisição de equipamentos e pequenas infraestruturas que devem beneficiar pelo menos dois municípios.
<b>OP Escolas</b>	Investimentos públicos imateriais e aquisição de equipamentos para cada escola.

Em todos os casos de âmbito territorial e institucional mais alargados colocam-se novos desafios, entre os quais:

- O modelo de gestão, que pode passar por uma simples coordenação centralizada do processo ou por uma articulação entre diferentes níveis de governo – nacional, regional e local. Embora mais complexa, esta segunda opção aparenta reunir condições estruturais vantajosas para a afetação de recursos mais avultados aos projetos, amplia a capacidade de uma comunicação de proximidade (essencial à mobilização dos cidadãos), assegura uma presença mais permanente do processo junto da sociedade, cria laços e compromissos políticos mais robustos e produz impactos mais estruturais sobre os territórios;
- O modelo de organização territorial, que pode favorecer uma distribuição mais equitativa dos recursos ou uma competição que premeia as sub-regiões mais populosas ou que mais se mobilizam para a participação. A aposta em processos que conseguem conciliar a equidade com

a salutar competição podem produzir impactos sociais mais interessantes sobre os territórios;

- Os modelos de investimento, que grosso modo se podem diferenciar entre os mais convencionais (obras públicas) e as ações imateriais. As tipologias de projetos elegíveis e a forma como o território é preparado para acolher o processo pode ditar o apelo a distintas formas de identidade dos cidadãos para com as prioridades. Na maior parte das situações, o apelo à participação, no momento da apresentação de propostas e da votação dos projetos, faz-se por relação à identidade territorial. É isso que muitas vezes mobiliza as pessoas. O OPP e parcialmente o OPJP introduzem uma novidade ao apostarem em tipologias de projetos imateriais que podem ser de âmbito nacional. Nestes casos, o apelo à participação faz-se com base na identidade temática, mobilizando grupos sociais mais vinculados a determinadas áreas de políticas públicas, como a cultura, o ambiente, a ciência, a defesa dos animais, etc.





# Contributos para a construção de uma agenda dos orçamentos participativos para os próximos 30 anos

Tudo indica que o mundo, tal como hoje se conhece, sofrerá alterações significativas nas próximas três décadas. Parte dessas serão motivadas por fatores como os avanços tecnológicos, a geopolítica internacional, os ciclos da economia capitalista, o crescimento demográfico e os impactos das alterações climáticas, entre outros.

A democracia enfrentará dois desafios essenciais: i) tomar medidas de qualificação do regime, que permitam recuperar a confiança perdida nas instituições e nos agentes políticos, evitando que a crise do sistema de representatividade degenerem em crise de legitimidade; ii) reinventar os seus processos e procedimentos num mundo que ficará marcado pela “ditadura da tecnologia”, onde as redes físicas darão lugar às redes de inteligência invisível, mudando a forma como se gerem os recursos públicos, como se produz riqueza e se constrói a vida em sociedade.

Os orçamentos participativos não ficarão imunes às mudanças que se avizinham, podendo também ter que passar por processos de recriação e adaptação aos contextos que se perspetivam. Para que estes prossigam o seu caminho e alcancem níveis mais elevados de disseminação territorial e institucional, bem como graus mais consolidados de sustentabilidade, é necessário enfrentar alguns desafios essenciais. Sem pretensões de exaustividade, expõem-se os seguintes:

### **Colocar os orçamentos participativos na agenda política internacional**

A temática da participação cidadã necessita de ganhar espaço nas prioridades das organizações internacionais, instâncias determinantes na gestão dos desafios que o planeta enfrenta.

Seja qual for o enfoque e os argumentos a utilizar, certamente de geometria variável, é importante desenvolver esforços junto de fóruns como as Nações Unidas, o G20, a União Europeia e os BRICS, entre outros, que permitam estabilizar níveis de entendimento e concertação entre agentes comprometidos com este tema e os representantes institucionais que lideram as agendas internacionais. Trata-se de um desafio essencial para alcançar um “salto de escala” na importância e na visibilidade política dos orçamentos participativos.

### **Articular os orçamentos participativos com os objetivos de desenvolvimento sustentável**

O ano de 2015 marcou a aprovação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), fixados numa cimeira da ONU, em Nova Iorque (EUA), que reuniu os líderes mundiais para adotar uma agenda ambiciosa no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento económico, social e ambiental

à escala global até 2030, conhecida como Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Esta é fruto do trabalho conjunto de governos, organizações sociais e cidadãos e deve mobilizar os orçamentos participativos em todo o mundo para alinharem as suas prioridades com os ODS, focando naturalmente nos mais prementes em cada realidade. Esta é uma aposta que reforça a relação entre os processos participativos e o desenvolvimento sustentável dos territórios e poderá, se devidamente projetada e comunicada, ampliar a visibilidade e credibilidade dos orçamentos participativos junto de governos e das próprias Nações Unidas.

### **Estabelecer pontes de relação com outros movimentos sociais e políticos**

Os orçamentos participativos, ao nível dos respetivos territórios, devem estabelecer pontes e reforçar as relações de cooperação com outros movimentos, grupos ou redes de atores relevantes, apostados em temáticas como: transparência e dados abertos, direitos humanos, defesa do ambiente, moedas sociais, agricultura urbana, património cultural, entre outros. Estas articulações ajudarão certamente a enfocar mais os orçamentos participativos nos ODS, a ampliar a base de apoio a estas iniciativas e a dar maior suporte social à ação política que as promove.

### **Reforçar o salto de escala territorial e institucional**

Num contexto internacional tão adverso, como o traçado no primeiro ponto deste artigo, o sucesso dos orçamentos participativos deriva, em grande medida do seu carácter local. Foi esta característica que permitiu uma tão ampla disseminação destas iniciativas num período de três décadas, contornando ou escapando às dinâmicas menos favoráveis registadas

no mundo. Esse localismo, entendido como uma vantagem de partida, essencial à experimentação e multiplicação, pode hoje ser insuficiente ou mesmo uma limitação ao crescimento e afirmação destes processos, pelo que o reforço do “salto de escala” territorial e institucional é essencial para alcançar níveis mais elevados de visibilidade, de afirmação social e política, bem como de sustentabilidade.

### **Reforçar os de sistema de participação**

Os benefícios da participação e os seus impactos positivos na credibilização das instituições e na reconstrução da confiança serão tantos maiores quando mais abrangente e integrada for a política de envolvimento dos cidadãos na gestão dos recursos e na definição das políticas públicas.

Por outras palavras, os orçamentos participativos têm provas dadas do seu sucesso em muitas partes do mundo, mas isoladamente são frágeis e insuficientes para responder aos desafios de uma democracia de alta intensidade e qualidade. Daqui resulta a necessidade de os complementar com outras ferramentas e práticas de participação cidadã, pelo que é um desafio essencial nos próximos anos caminhar no sentido da construção de sistemas integrados de participação territorial.

### **Construir marcos legais que reforcem a sustentabilidade dos orçamentos participativos**

Com algumas exceções no mundo, como são os casos do Peru, da República Dominicana, da Coreia do Sul e da Indonésia, os orçamentos participativos dependem da vontade política dos eleitos para se implementarem e desenvolverem. Essa vontade tem, no entanto, mostrado as suas fragilidades, provocando oscilações por vezes significativas em alguns territórios. O



saldo entre a “natalidade” e a “mortalidade” dos orçamentos participativos é positivo, mas ainda assim insuficiente para os afirmar de forma mais robusta no mundo.

Os próximos anos serão determinantes para se equacionarem formas de enquadramento legal – por obrigatoriedade ou por incentivo – que ajudem a consolidar estes processos. O principal desafio é conseguir criar marcos legais que não transformem os orçamentos participativos em procedimentos rotineiros, mas pelo contrário exijam uma monitorização permanente e apelem à criatividade e à capacidade de inovação destas iniciativas.

### **Conviver com as novas formas de inteligência artificial (IA)**

Segundo muitos futurologistas, o momento em que nos encontramos é o início de uma nova revolução, provocada pelo avanço exponencial da tecnologia, da inteligência artificial, da biotecnologia e da nanotecnologia.<sup>1</sup> Espera-se que a humanidade mude mais nas próximas três décadas do que nos últimos três séculos. As consequências são imprevisíveis mas não é difícil de imaginar que se farão sentir impactos significativos na vida em sociedade, nas atividades profissionais, nas relações internacionais, no funcionamento dos mercados, na forma como as pessoas se relacionam entre si e com as instituições, colocando desafios à própria democracia e à participação.

A IA é uma realidade em construção acelerada e colocará dilemas éticos muito sérios à humanidade. A pressão sobre a proteção de dados pessoais deverá aumentar. Casos como o “Social Credit System” na China, o papel da Cambridge Analytica

---

<sup>1</sup> Série “10 segundos para o futuro”, da Rádio Televisão Portuguesa, disponível em <https://www.rtp.pt>

na eleição do Donald Trump, as “Fake News”, o poder dos algoritmos do Facebook e Google na pesquisa de informação, as “câmaras inteligentes” nos locais públicos são alguns dos exemplos mais atuais do caminho encetado pelas sociedades modernas.

As tecnologias de IA tomarão parte do jogo político ao permitirem a personalização em massa de conteúdos e a antecipação de tendências e comportamentos. Através da leitura massiva de dados, em poucos instantes, os candidatos às eleições e os governantes vão poder mapear centenas de grupos de pessoas, moldando e segmentando os discursos para ir ao encontro dos desejos, medos e sentimentos de cada um, sem que esses sejam efetivamente ouvidos e sem que as suas opiniões cheguem a moldar as prioridades políticas. Se este for um dos caminhos a seguir, certo é que os impactos negativos sobre a democracia e a credibilidade das instituições se fará sentir de forma ainda mais gravosa.

Outra das questões em debate, em torno da IA, é sobre as eventuais ameaças da robótica ao emprego humano. Um estudo de 2013, elaborado pela Universidade de Oxford,<sup>2</sup> estimava que 47% dos postos de trabalho nos Estados Unidos poderiam estar em risco, devido a 702 áreas de ocupação profissional serem atualizadas com métodos computacionais. A OCDE apontou recentemente para um cenário mais otimista, segundo o qual prevê a perda de 14% de postos de trabalho nos países que compõem a organização.<sup>3</sup> Apesar das divergências, uma tendência parece certa: se um posto de trabalho consiste em algo que é muito calculável, que se pode algoritmizar – algo como

---

<sup>2</sup> FREY, Carl Benedikt e OSBORNE, Michael A. (2013) *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* Oxford Martin School, Universidade de Oxford, Oxford, Reino Unido.

<sup>3</sup> NEDELKOSKA, Ljubica e QUINTINI, Glenda (2018) *Automation, skills use and training*, OCDE Social, Employment and Migration Working Papers, n.º. 202, OCDE Publishing, Paris.

“se fizer isto, depois faço isto, então acontece isto” –, essa é uma chamada de atenção para uma futura robotização das funções humanas. A perda de postos de trabalho, em qualquer uma das escalas anunciadas, pode obrigar a uma revisão do contrato social, na medida em que este representa um acordo entre a sociedade e as suas instituições em prol da ordem e dos equilíbrios entre os seus membros. Segundo este prisma, o papel do Estado e a função redistributiva dos regimes democráticos poderão ser severamente afetados, ampliando a tendência de falta de confiança nas instituições e nas elites políticas, agravando, por esta via, a crise dos regimes.

Do ponto de vista da democracia, os desafios expostos, entre muitos outros, obrigam ao estabelecimento de fronteiras éticas muito claras, ao aumento da transparência das instituições, ao reforço o diálogo entre quem governa e quem é governado e ao aprofundamento dos espaços de participação.

Seja pelos riscos, seja pelas potencialidades desta revolução tecnológica, os orçamentos participativos devem estar atentos e antecipar a realidade que se avizinha.







OFICINA  
ACREDITAMOS NAS PESSOAS

●●●  
MAKE IT HAPPEN