

POLICY BRIEF **2018**

COMO AUMENTAR A ESCALA DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS?

*ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PORTUGAL
E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO JOVEM
PORTUGAL*

Roberto Falanga



ENQUADRAMENTO

ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

A participação da sociedade civil na vida política pode ser enquadrada e realizada de formas diferentes em regimes democráticos, das mais tradicionais e formalmente definidas, como o voto eleitoral, às mais espontâneas, como as mobilizações de rua e os protestos. Entre estes dois eixos, a participação nas políticas públicas pode abranger iniciativas promovidas por instituições e representantes políticos, com o fim de envolver a cidadania em assuntos de interesse público. As áreas de intervenção, assim como os mecanismos de envolvimento e a definição do público participante, são algumas das variáveis que tais iniciativas são chamadas a enunciar. Se a participação na fase de planeamento e/ou regeneração de áreas urbanas tem tido vasta difusão a nível global, também são de destacar as iniciativas de envolvimento comunitário em domínios como saúde e educação pública, segurança, etc. A implementação do chamado Orçamento Participativo (OP), iniciada nos finais de 1980 no Brasil, veio marcar uma viragem histórica nos modelos de participação e na sua disseminação maciça no mundo.

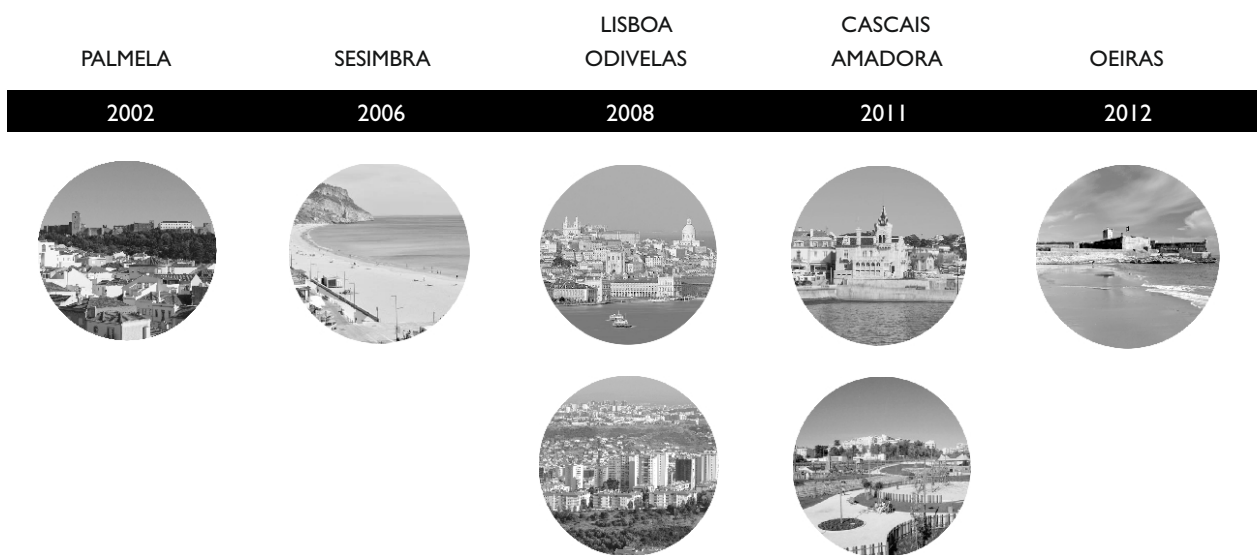
O OP caracteriza-se por ser um processo de participação, que visa debater e decidir sobre a afetação de verbas públicas destinadas a intervenções e projetos de interesse coletivo. O primeiro OP foi realizado na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), em 1989, por uma administração então liderada pelo Partido dos Trabalhadores. As profundas clivagens socioeconómicas daquele contexto garantiram que o OP fosse adotado como uma ferramenta para mais políticas redistributivas e fosse, ao mesmo tempo, uma aposta para a reforma da administração local. Objetivos de justiça social e de reforma do Estado tornaram-se uma marca do OP, enquanto grupos e movimentos alterglobalistas ajudaram a que se tornasse um símbolo de mudança. Juntamente com os Fóruns Sociais Mundiais, que tiveram lugar nos primeiros anos da década de 2000, também organizações e instituições internacionais e transnacionais contribuíram para a sua disseminação global, dado o seu potencial de reaproximação entre eleitores e eleitos. Instituições como o Banco Mundial, as Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, assim como a União Europeia e o Conselho de Europa, empenharam-se na elaboração e disseminação de princípios e técnicas (ou *toolkits*), assim como no fomento de boas práticas de participação.

QUADRO I EXEMPLO DE TOOLKIT: O CÓDIGO DE BOA PRÁTICA PARA A PARTICIPAÇÃO CÍVICA NAS DECISÕES PÚBLICAS

	PROGRAMAÇÃO	PREPARAÇÃO	DECISÃO	IMPLEMENTAÇÃO	MONITORIZAÇÃO	REFORMULAÇÃO
INFORMAÇÃO	ACESSO, CAMPANHA, LOBBYING	ACESSO, WEBCAST	CAMPANHA E LOBBYING	ACESSO ABERTO, ALERTA EMAILS	ACESSO ABERTO, AVALIAÇÃO	ACESSO ABERTO À INFORMAÇÃO
CONSULTA	PETIÇÃO	CONSULTA PÚBLICA, SEMINÁRIO COM PROFISSIONAIS	PLENÁRIO PÚBLICO	EVENTO, CONFERÊNCIA	MECANISMOS DE FEEDBACK	CONSULTA ONLINE
DIÁLOGO	CONSULTA PÚBLICA, FÓRUM	CONSULTA PÚBLICA, SEMINÁRIOS COM PROFISSIONAIS	PLENÁRIO PÚBLICO	SEMINÁRIO DE FORMAÇÃO	GRUPO DE TRABALHO	FÓRUM DELIBERATIVO
PARCERIA	GRUPO DE TRABALHO	PREPARAÇÃO COLETIVA	DECISÃO COLETIVA	PARCERIA ESTRATÉGICA	GRUPO DE TRABALHO, COMITÉ	GRUPO DE TRABALHO, COMITÉ

Fonte: Adaptação de Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process (Conselho da Europa, 2009)

ANOS DE INÍCIO DOS OPs MUNICIPAIS NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

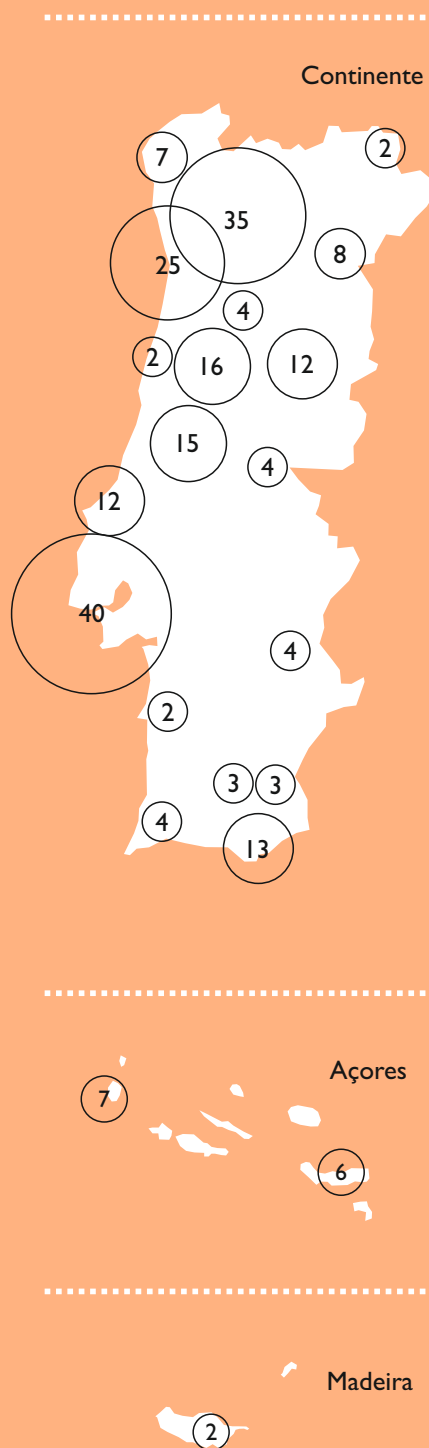


Numa primeira fase, a disseminação do OP em Portugal encontrou grande receptividade por parte da esquerda militante e do Partido Comunista Português. Em 2002, o primeiro OP de natureza consultiva foi implementado no município de Palmela, na Área Metropolitana de Lisboa (AML). A esta experiência seguiu-se, em 2006, outro OP na cidade de Sesimbra, mas foi em 2007/2008 sob a vereação socialista que o OP de Lisboa marcou um ponto de viragem na história dos processos participativos no País. Este OP foi o primeiro a ser realizado à escala municipal por uma capital europeia e concluiu há pouco tempo a sua décima edição (mais informação: www.lisboaparticipa.pt).

A inexistência de um censo geral das experiências de OP resulta da ausência de autoridades políticas supramunicipais destinadas à sua monitorização, assim como investigações sistemáticas sobre este fenómeno no País. Contudo, os profissionais concordam que ao aumento exponencial dos OPs no território nacional, correspondeu um progressivo afastamento da esquerda radical e uma maior transversalidade entre executivos municipais de cor política diferente que decidiram adotar essa ferramenta (com prevalência do Partido Socialista). Dos dados disponíveis, o Relatório do projeto “OPtar” liderado pelo CES da Universidade de Coimbra, assinalou a realização de 77 OPs em 2013, que na sua maioria adotaram mecanismos consultivos a nível municipal. Numa pesquisa efetuada em 2018 pelo autor deste *policy brief* no Observatório Nacional da Participação (www.portugalparticipa.pt/monitoring), contam-se mais de 180 OPs em curso, na sua maioria à escala municipal, cerca de 20% à escala da freguesia e alguns ainda destinados a grupos etários específicos (jovens ou seniores), atingindo hoje o ratio mais elevado de sempre, entre número de OPs e número de autarquias.

Perante este quadro nacional e internacional, a implementação dum OP à escala nacional (OPP) e a de um OP destinado à população mais jovem (OPJP), representam exemplos únicos no mundo. Além disso, iniciou-se também em 2017 o Orçamento Participativo das Escolas, destinando verbas públicas para os alunos deliberarem em torno de projetos comuns (Diário da República n.º 5/2017, 1º Suplemento, Série II de 2017-01-06).

FIGURA I
MAPA DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS LOCAIS EM PORTUGAL



Fonte: Observatório Nacional da Participação (adaptado pelo autor numa consulta efetuada em março 2018)

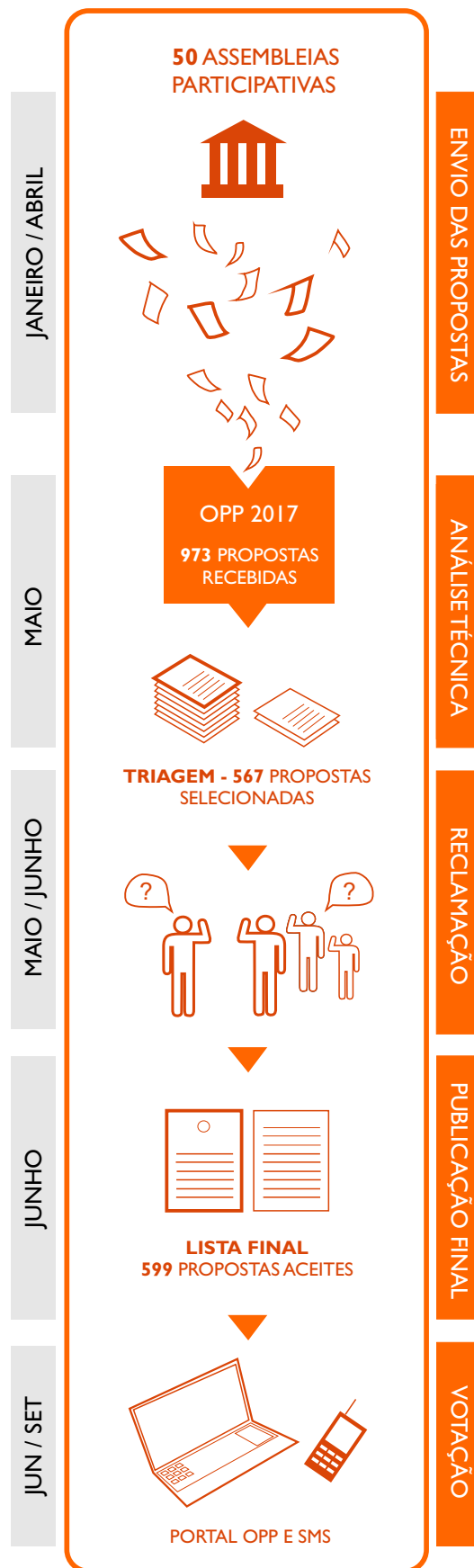
1

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PORTUGAL - UM EXEMPLO ÚNICO

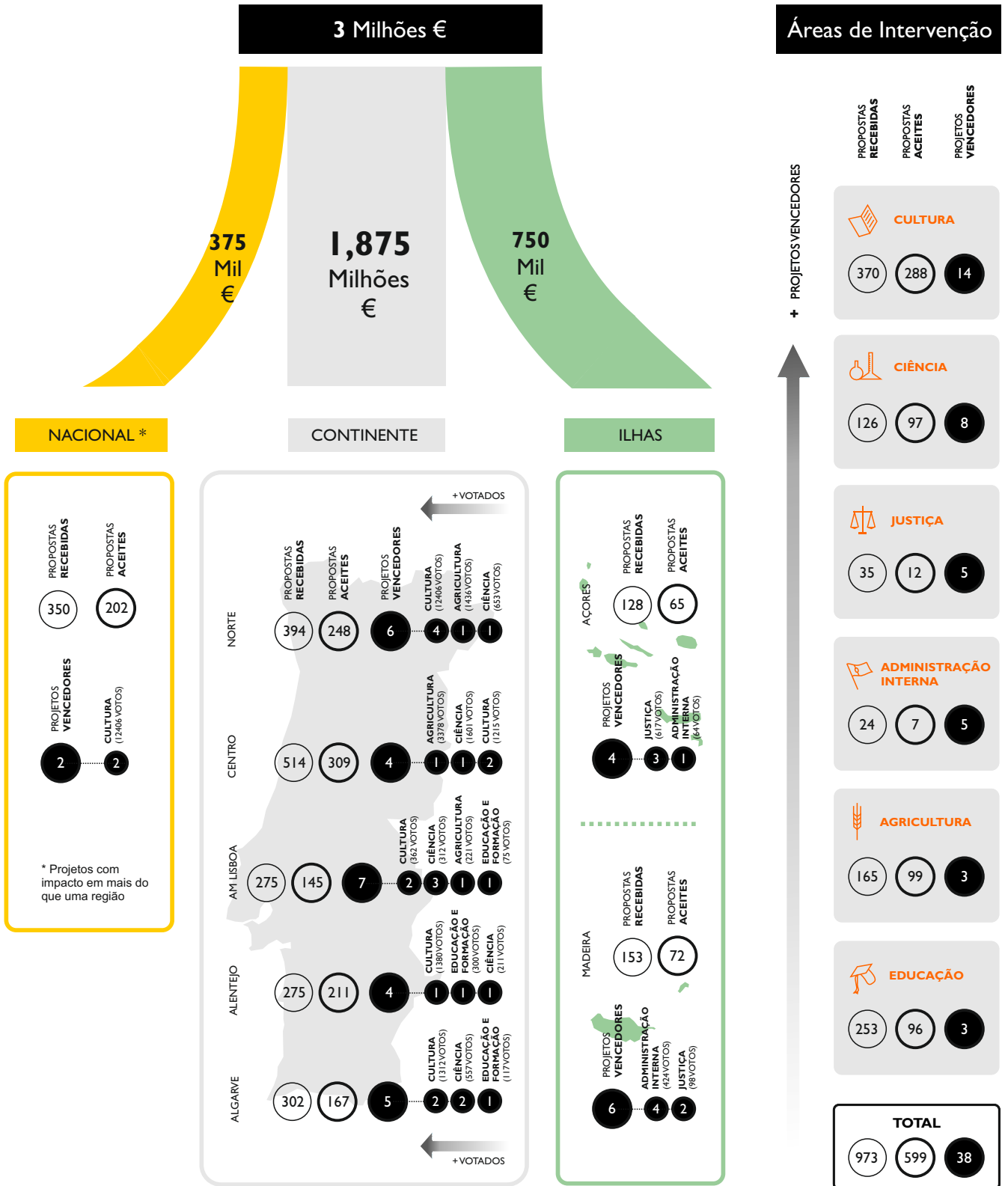
O Orçamento Participativo Portugal (OPP) foi inserido no programa de governo do Partido Socialista (PS) em 2015, para ser executado em 2017 conforme previsto pela Lei 42/2016 (art.3). A promulgação do OPP visa: promover a qualidade da democracia, fomentar a participação ativa e informada da sociedade civil e incentivar a coesão social e económica no território nacional (Diário da República nº 21/2017, Série I de 2017-01-30, pp- 536-538). Numa entrevista conduzida com a Secretária de Estado para a Modernização Administrativa, Graça Fonseca, no dia 31 de outubro de 2017, constatou-se que a decisão de avançar com o OPP também se alimentou do amadurecimento dos OPs locais (entrevista própria). Esta decisão prendeu-se ainda com as dimensões médias e pequenas que o País oferece, tornando viável abranger todo o território nacional, desde a sua primeira edição. Assim, em 2017, o OPP destinou 3 milhões de euros para projetos nas seguintes áreas de intervenção: cultura, ciência, educação e aprendizagem para os adultos e agricultura (para as cinco regiões continentais: Norte; Algarve; Centro; AML; Alentejo); justiça e administração interna (para as duas regiões autónomas da Madeira e dos Açores). A distribuição orçamental do OPP foi feita com base nesta divisão geográfica, concretizando-se em 375 mil euros para projetos em cada uma das cinco regiões do continente, 375 mil euros para as regiões autónomas (projetos com impacto em mais do que um município na mesma região) e 375 mil euros para projetos nacionais (projetos com impacto em mais do que uma região do País).

O desenho da primeira edição do OPP constou de 5 fases principais - ver ao lado.

Das 599 propostas aceites com base nos princípios explicitados no regulamento (viabilidade técnica dentro do orçamento previsto e das competências do Estado e coerência com o programa político do governo), cerca de 79.000 votos decretaram a vitória de 38 projetos: 36 à escala regional e 2 à escala nacional. A realização dos projetos conta com a dedicação duma verba total de 3 milhões e 200 mil euros durante um período de 24 meses, tendo havido um acréscimo de 200 mil euros à verba original (ver gráfico página 6).



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PORTUGAL 2017



Fonte: elaboração própria

A distribuição geográfica das propostas recebidas provém de uma fonte única de análise, sendo que dados sociodemográficos relativos aos participantes das assembleias participativas, informação discriminada entre votos para propostas regionais e nacionais e origem geográfica dos votos, não foram disponibilizados. A região Centro detém a taxa mais alta de propostas recebidas (=514), enquanto a mais baixa encontra-se nos Açores (=128). Mas em geral, as regiões autónomas mostram níveis mais baixos de participação nesta fase do OPP, se bem que estas considerações tenham de equacionar a diferente distribuição sociodemográfica dentro do País (3.818.722 habitantes na região norte; 2.808.414 na AML; 2.348.453 na região central; 776.339 no Alentejo; 395.208 no Algarve; 245.012 na Madeira; e 244.006 nos Açores). Não deixa, assim, de se destacar a taxa extremamente baixa de participação na AML, apesar da sua alta densidade demográfica e historial de orçamentos participativos à escala local.

Quanto aos 38 projetos vencedores, destacam-se 14 projetos na área da cultura, sendo os dois projetos vencedores à escala nacional, também desta área de intervenção. Finalmente, cabe realçar que a segunda edição do OPP conta com uma dotação orçamental de 5 milhões de euros distribuídos da seguinte forma: 625 mil euros para projetos nacionais, 625 mil euros para cada uma das cinco regiões administrativas e 625 mil euros para projetos nas duas Regiões Autónomas (Madeira e Açores). O montante máximo por projeto passa a ser de 300 mil euros sem restrição de área de intervenção e passa a ser possível a apresentação de propostas através do portal do OPP.

Quanto aos 38 projetos vencedores, destacam-se 14 projetos na área da cultura, sendo os dois projetos vencedores à escala nacional, também desta área de intervenção.



2

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO JOVEM PORTUGAL - UM OUTRO EXEMPLO ÚNICO

O Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP) caracteriza-se por destinar verba pública à participação da população entre os 14 e os 30 anos de idade. O OPJP foi inserido na lei 42/2016 (art.3), a qual regulamenta a dotação de 10% da verba do OPP, através do Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ). A abertura do OPJP foi anunciada em setembro de 2017 e encerrou em dezembro do mesmo ano e a sua instituição visava: reforçar a qualidade da democracia, fomentar a participação ativa e informada dos jovens, promover a definição de políticas públicas adequadas aos jovens e reforçar a educação para a cidadania e o sentimento de pertença ao todo comunitário (Diário da República n.º 177/2017, Série I de 2017-09-13). À semelhança do OPP, também o OPJP foi confirmado para 2018, com um acréscimo na sua dotação orçamental de 200 mil euros, por um total de 500 mil euros.

A Secretaria de Estado da Juventude e do Desporto desenhou o processo com o suporte do IPDJ e das associações de jovens no território. O montante de 300 mil euros tinha de ser distribuído, alocando o máximo de 75 mil euros por projeto vencedor, em quatro áreas de intervenção: desporto inclusivo, educação para as ciências, inovação social, sustentabilidade ambiental. O desenho da primeira edição do OPJP constou de 5 fases principais - ver ao lado.

Das 168 propostas aceites para votação (46 propostas à escala nacional e 122 à escala regional), foram 7 os projetos vencedores.

De forma semelhante ao OPP, o OPJP também não disponibiliza dados sobre caracterização sociodemográfica de proponentes e votantes. Os dados apresentados na tabela acima carecem, em comparação com o OPP, da distribuição geográfica das propostas, o que dificulta uma análise a este respeito. Destacam-se, contudo, as taxas de propostas recebidas por áreas de intervenção, com a inovação social em primeiro lugar, seguida da sustentabilidade ambiental, desporto inclusivo e por fim, da educação para as ciências. Interessa notar que a inovação social, apesar da grande contribuição em fase de proposta, foi a única área sem projetos vencedores.

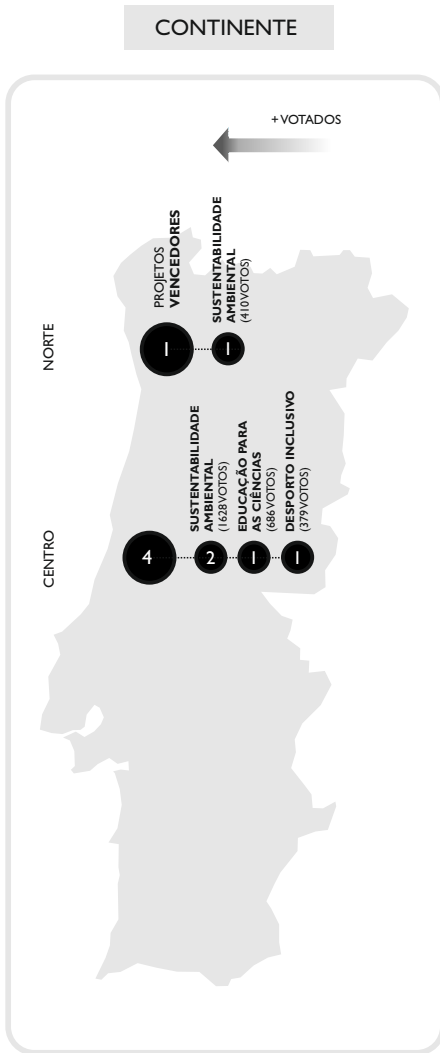
A distribuição dos projetos vencedores a nível geográfico, revela que dois projetos serão implementados à escala nacional e cinco em apenas duas regiões: um projeto na região Norte e quatro na região Centro, não tendo o Alentejo, Algarve, AML, Açores e Madeira, projetos atribuídos.



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO JOVEM PORTUGAL 2017

300 Mil €

Áreas de Intervenção



+ PROJETOS VENCEDORES



A distribuição dos projetos vencedores a nível geográfico, revela que dois projetos serão implementados à escala nacional e cinco em apenas duas regiões: um projeto na região Norte e quatro na região Centro, não tendo o Alentejo, Algarve, AML, Açores e Madeira, projetos atribuídos.

NACIONAL *



Fonte: elaboração própria

O AUMENTO DE ESCALA DOS OPs EM PORTUGAL

O desenho institucional do OPP e do OPJP definem um aumento de escala de participação. Refletir em torno das primeiras edições destes processos é necessário, porque o governo decidiu em 2017 e comprometeu-se a prosseguir em 2018, as duas iniciativas com verba pública, necessitando de uma maior monitorização por parte de profissionais e cientistas. Tratando-se de processos únicos à escala mundial, também é necessário contribuir de forma consistente para o debate internacional. Para este efeito, a discussão sobre algumas das questões que sobressaíram do OPP e OPJP, está organizada em três eixos de análise: (i) **desenho institucional**; (ii) **modelo de participação**; e (iii) **projetos vencedores**.

1 O desenho institucional dos dois processos representa um aumento da escala da participação que desafia uma tradição de OPs à escala local, tanto no País como no mundo. Não obstante, é possível identificar traços dum legado histórico nos dois processos, que remetem para um dualismo institucional, entre a escala local e a escala nacional. Por um lado, o OPJP constituiu uma parceria estratégica com o Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) e foi apoiado pela ação territorial de associações juvenis. Por outro lado, o OPP procurou um debate alargado com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e os executivos camarários no desenho e implementação dos processos. No entanto, nenhum dos dois processos prevê no seu regulamento a articulação com entidades intermediárias para a implementação dos projetos vencedores. Esta condição é particularmente relevante para entender a gestão global do processo e, em especial, a fase de execução. Não havendo informação detalhada sobre distribuição de encargos e responsabilidades no que diz respeito à implementação dos projetos, o estabelecimento de parcerias público-públicas ou público-privadas com autarquias e associações locais, envolvendo ainda proponentes ou terceiros, poderá abrir a uma certa discricionariedade nesta fase. Em contrapartida, assinala-

se que, apenas no caso de projetos na área de intervenção da ciência no OPP, foi decidido abrir um concurso público (de 12 de fevereiro a 12 de março de 2018) para a assunção de encargos na implementação dos projetos (www.cienciaviva.pt/concurso/oppciencia/).

2 O modelo de participação proposto, tanto no OPP como no OPJP, coloca o 'cidadão não organizado' no centro da arena. É o indivíduo que, com as suas ideias e a sua capacidade de mobilizar outros cidadãos, estabelece grupos de interesse para conseguir votos para o seu projeto ser financiado. Este modelo prevê e fomenta a formação de redes de suporte de projetos específicos, que podem ter como base não apenas a preferência pessoal de uma ou outra proposta, mas também o apoio em redes pré-existentes (ou no capital social dos proponentes). Esta modalidade de participação já foi amplamente testada nos OPs locais distinguindo-se, à semelhança do que aconteceu a nível nacional, por incentivar a mobilização auto-organizada dos cidadãos. A competição de ideias através de ações de "campanha" foi vigorosamente promovida pelo governo, através da disponibilização de um kit de divulgação. O risco implícito nesta modalidade de participação quando aplicada à grande escala, é o de incentivar a presença de fortes grupos de interesse que conseguem por si só mobilizar votos, ultrapassando os processos de competição saudável próprios das redes de proximidade. Este tipo de situação prejudica a garantia de que todos, sobretudo os que têm menos recursos sociais, possam ter voz na decisão final.

3 Os projetos vencedores do OPP 2017 destacaram a cultura como a área de intervenção privilegiada, enquanto que no OPJP foi a sustentabilidade ambiental que recebeu mais votos, ressaltando-se ainda que a área da inovação social ficou sem projetos financiados. No OPP, a distribuição dos

projetos garantiu que se estabelecesse um certo equilíbrio entre projetos à escala regional e projetos à escala nacional, enquanto que no OPJP tal não aconteceu e quatro dos cinco projetos vencedores a nível regional serão implementados na região Centro. Para além das diversas razões por detrás da prevalência de determinadas áreas de intervenção, a centralidade que o modelo de participação confere aos projetos, tem levantado algumas reticências. Alguns projetos ainda foram considerados controversos pelo objeto ou forma de abordagem, como aconteceu no caso do projeto “Tauromaquia, património cultural de Portugal”, financiado pelo OPP como um dos dois projetos de abrangência nacional. Na entrevista com a Secretária de Estado para a Modernização Administrativa, Graça Fonseca, no dia 31 de outubro de 2017, o exemplo foi usado para destacar que o OPP defende a liberdade que cada cidadão tem para se expressar, conforme estabelecido pela Constituição de 1976 e coerentemente com os princípios dos regulamentos relativos (entrevista própria). Parece ser este um assunto que merece mais debate e reflexão, uma vez que os resultados do OPP e do OPJP remetem não apenas para as dinâmicas de participação destes processos, mas também para a capacidade de gerar ideias e financiar projetos de interesse público.

RECOMENDAÇÕES

Considerando que o governo nacional prossegue com o compromisso político de destinar uma parte do orçamento de Estado, para as iniciativas de orçamento participativo, incluindo o Orçamento Participativo das Escolas, termina-se este *Policy Brief* com três recomendações:

1

ARTICULAÇÃO DE ESCALAS

A constituição do OPP e do OPJP pode e deve capitalizar a experiência adquirida ao longo dos últimos anos pelos OPs implementados a nível local. Tal capitalização poderá resultar numa maior articulação com as autarquias, o que, na ausência de entidades regionais democraticamente eleitas, poderá garantir o devido suporte à implementação dos projetos. O papel das autarquias não deverá limitar-se a esta fase e poderão encontrar-se novos pontos de interseção entre OPs locais e nacionais, para o fomento de uma cultura participativa abrangente e articulada entre várias escalas.

2

JUSTIÇA SOCIAL

O modelo de participação, com o seu foco no indivíduo e na formação de redes de suporte de ideias, deve ter em conta dinâmicas de exclusão social existente, ou em risco de se desenvolver, no âmbito destes processos. O modelo de participação pode e deve ser reformulado a partir dos métodos experimentados à escala local, com o fim de garantir o acesso igualitário de todos os cidadãos, especialmente dos que têm menos recursos socioeconómicos ou que se encontram em situações de carência.

3

REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ECONÓMICOS

Os projetos financiados através dos OPs podem e devem respeitar critérios de redistribuição tanto geográfica como social. Por um lado, será oportuno cruzar e ponderar os indicadores sociodemográficos necessários para cartografar o território nacional, para que não sejam apenas as fronteiras administrativas a caracterizar as regiões, mas também os diversos perfis sociodemográficos e as condições económicas. Por outro lado, será conveniente pensar em mecanismos que garantam que os projetos financiados tenham amplo apoio por parte das comunidades.

Observatório de Ambiente, Território e Sociedade

O OBSERVA - Observatório de Ambiente, Território e Sociedade é um programa de investigação e disseminação de informação científica sobre a componente social das questões ambientais e do território, que pertence ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL). Tem como missão:

- Divulgar a investigação sobre as dimensões sociais e políticas dos problemas de ambiente, território, energia e sustentabilidade;
- Promover a convergência interdisciplinar na interseção entre ambiente, território e sociedade;
- Sistematizar dados e informação sobre ambiente, constituindo séries evolutivas e comparativas às escalas nacional, europeia e internacional;
- Disponibilizar informação sobre as dimensões sociológicas dos problemas ambientais e territoriais a decisores, investigadores e público em geral;
- Dinamizar uma cidadania participativa através de iniciativas e eventos que estimulem a intervenção pública nos processos de decisão sobre problemas ambientais e ordenamento do território.

Saiba mais em

www.observa.ics.ulisboa.pt

Edição . Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa - Abril 2018
ISBN . 978-972-671-488-0