

20

**Vinte anos**  
de Orçamentos  
Participativos  
em Portugal  
2002 - 2021

OP

**Vinte anos**  
de Orçamentos  
Participativos em  
Portugal  
2002 – 2021

Organização

**CASCAIS**  
Tudo começa nas pessoas

**OFICINA**  
ACREDITAMOS NAS PESSOAS

## Ficha técnica

### Título

20 anos de Orçamentos Participativos em Portugal

### Propriedade

Câmara Municipal de Cascais  
Associação Oficina

### Colaboração

Abel Coentrão, Berta Nunes, Carlos Carreiras, Carlos de Sousa, Francisco Pinto Balsemão, Graça Fonseca, Hélder Guerreiro, João Bento Vitorino, João Ferrão, José Carlos Mota, José Manuel Bolieiro, José Manuel Ribeiro, João Paulo Batalha, Maria Andrade, Mariana Lopes da Costa, Miguel Alves, Miguel Monteiro, Nelson Dias, Paulo Cafôfo, Pedro Brás, Rafaela Cardita, Simone Júlio, Sónia Sapage, Soraia Gonçalves e Tatiane Serrano.

### Impressão

Gráfica Comercial

### Tiragem

300 exemplares

### Design gráfico

Epopeia Brands™  
[www.epopeia-brands.pt](http://www.epopeia-brands.pt)

### Edição

Epopeia Books™  
Vila Ruiva – Portugal

### ISBN

978-989-53867-0-3

### Depósito legal

506324/22

# 20 OP

**Vinte anos**  
de Orçamentos  
Participativos  
em Portugal  
2002 - 2021

## Índice

- 7** **Vinte anos de Orçamentos Participativos em Portugal**  
Entre a experimentação e a transformação
- 77** **20 anos de Orçamentos Participativos**  
Síntese de indicadores
- 81** **20 anos de Orçamentos Participativos**  
**20 textos de opinião**
- 85** **Orçamentos Participativos – um exemplo a apoiar e fortalecer**  
por Francisco Pinto Balsemão
- 91** **Processos participativos a nível local**  
por Carlos de Sousa
- 97** **O poder das pessoas. Dez anos de Orçamentos Participativos**  
por Graça Fonseca
- 103** **20 anos de Orçamentos Participativos em Portugal**  
por Mariana Lopes da Costa e Miguel Monteiro
- 109** **Em Cascais, todos cuidamos do território**  
por Carlos Carreiras
- 115** **Não estamos habituados a isto!**  
por João Bento Vitorino
- 119** **A construção de um ecossistema participativo em Odemira**  
por Hélder Guerreiro
- 125** **Orçamento Participativo de Ponta Delgada**  
por José Manuel Bolieiro
- 131** **Orçamento Participativo do Funchal. Um marco de mudança na democracia da região autónoma da Madeira**  
por Paulo Cafôfo

- 135 **Orçamento Participativo Sénior Uma experiência no concelho de Alfândega da Fé**  
por Berta Nunes
- 141 **Uma década de Orçamento Participativo em Valongo: um caminho em prol de uma comunidade mais esclarecida e mais participativa**  
por José Manuel Ribeiro
- 147 **20 anos a despertar a participação**  
por Pedro Brás
- 153 **Os caminhos da participação não são insondáveis**  
por Miguel Alves
- 157 **O O.P. Jovem e eu**  
por Maria Andrade
- 163 **Orçamento Participativo no ensino superior: o OIPCA**  
por Soraia Gonçalves
- 169 **Os Orçamentos Participativos e a cidadania de bancada**  
por Abel Coentrão
- 175 **Orçamentos Participativos, democracia deliberativa e inovação democrática**  
por João Ferrão
- 181 **20 Anos de aprendizagem dos Orçamentos Participativos em Portugal: contributos para novas formas de envolvimento cidadão**  
por José Carlos Mota
- 189 **A democracia participada e as salsichas de Bismarck**  
por João Paulo Batalha
- 195 **Um Orçamento Participativo à minha escala**  
por Sónia Sagape



*Nelson Dias*



*Rafaela Cardita*



*Simone Júlio*



*Tatiane Serrano*

**Vinte anos de  
Orçamentos  
Participativos  
em Portugal**

*Entre a  
experimentação  
e a transformação*

Nelson Dias, Rafaela Cardita,  
Simone Júlio e Tatiane Serrano



## **Depois de 1974: democratizar, descolonizar e desenvolver**

Assinalou-se a 24 de março deste ano o dia em que a democracia portuguesa superou em longevidade o período de ditadura que a antecedeu, primeiro de cariz militar (1928–1933), depois constitucional e civil, esta última sob a designação de Estado Novo (1933–1974).

A Revolução de 25 de abril de 1974 implicou um processo de transformação do país, alicerçado, à época, em três desígnios: democratizar, descolonizar e desenvolver (três D's).

Democratizar implicava, entre outras frentes de atuação, a criação de uma nova Constituição da República, a defesa do multipartidarismo, o reforço do parlamentarismo, a realização de eleições livres, o envolvimento da sociedade na gestão da 'coisa pública'.

Descolonizar significava abandonar o ideal do império ultramarino, reconhecer autonomia aos povos subjugados e entregar a esses a soberania dos respetivos Estados.

Desenvolver exprimia a missão hercúlea de recuperar o enorme atraso do país em inúmeras matérias e encontrar novos caminhos e intensidades para a geração de riqueza e a promoção do bem-estar das populações.

Cumprida de forma atabalhoada e cometendo diversos erros, alguns nunca assumidos e corrigidos, a descolonização foi concretizada e encontra-se datada na história.

O desenvolvimento do país tem sido marcado por ciclos de progresso, bem como por diversas crises, sendo de assinalar ganhos significativos em matérias como a infraestruturização do território, a construção progressiva do Estado Social e do Sistema Nacional de Saúde, a universalização do acesso à educação e ao ensino, a promoção de habitação pública, a emancipação das mulheres, a criação de uma sociedade mais tolerante e aberta ao exterior, a integração europeia, entre outros. Estes ganhos não escondem, no entanto, a existência de significativos problemas, como o elevado número de pobres e a vigência de baixos salários no país. O desenvolvimento é por definição uma missão permanente, assim assumida pelos diversos agentes políticos e confirmada nos diferentes programas eleitorais e de governo, dos quais constam, com naturalidade, uma diversidade de visões sobre as fragilidades do país, as soluções a adotar e os caminhos a seguir.

Em matéria de democratização o país efetuou uma trajetória apreciável, com a consolidação das instituições, a separação de poderes, a defesa do multipartidarismo, a realização de eleições livres, a liberdade de imprensa, entre inúmeros outros progressos. Tratando-se de uma missão inacabada, tal como a do desenvolvimento, o debate de soluções para o aprofundamento e a qualificação do regime tende a ser, no entanto, menos rico e intenso, como que a assumir que esse é robusto e funciona, não estando em risco os seus alicerces, pelo que não se trata de uma prioridade muito vincada nos diferentes programas eleitorais. Robert Fishman (2019), sociólogo e cientista político norte-americano, justifica esta situação pelo facto de a democracia portuguesa estar bem enraizada, embora não totalmente satisfeita consigo própria, não tendo, por isso, um excesso de confiança, nem um sentido de plena realização, o que na opinião do autor é positivo.

Para os resultados alcançados ao nível do desenvolvimento e da democratização, no pós-Revolução dos Cravos, muito contribuiu o poder local, existindo um amplo reconhecimento e consenso sobre os créditos por esse acumulados. A isto não é alheio o processo de descentralização que tem sido empreendido, de forma gradual, ao longo das últimas décadas.

A crescente transferência de competência do Estado para as autarquias, em variadíssimos domínios ou atribuições, permitiu despoletar políticas e dinâmicas de desenvolvimento socioeconómico, com melhorias significativas nos serviços prestados e na qualidade de vida dos territórios. A trajetória verificada não teria sido possível sem a repartição de funções e recursos entre os diferentes níveis de governação democrática.

Da leitura dos principais referentes legislativos que enquadram as reformas do poder local, ressalta, no entanto, a constatação de que as profundas reestruturações empreendidas não incluíram nas suas preocupações a criação de condições objetivas para o aprofundamento da participação pública na definição das políticas e na gestão dos recursos. Vejam-se dois exemplos fundamentais:

– A Lei n.º 75/2013, referente ao regime jurídico das autarquias locais, define como objetivos do processo de descentralização, no artigo 112.º, a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis;

– A Lei n.º 50/2018, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais

e para as entidades intermunicipais, não apresenta objetivos, optando por explicitar que se funda nos princípios e garantias da adequabilidade e da autonomia das autarquias, da qualidade dos serviços públicos, da coesão territorial, da eficiência e da eficácia da gestão e da estabilidade do financiamento, remetendo a “adequada participação da comunidade local” para a avaliação dos serviços descentralizados.

Como se compreende, o legislador entendeu que o ímpeto reformista se deveria concentrar na melhoria do desempenho do Estado – fazer melhor e mais próximo dos cidadãos – sem considerar que estas seriam oportunidades para “a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”, conforme consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa<sup>1</sup>.

Voltando aos três D's de abril de 1974, esta é uma evidência de que “desenvolver” tem constituído uma preocupação mais vincada do que “democratizar”, como se o primeiro fosse uma conquista permanente e o segundo um ganho adquirido.

Trata-se de uma tendência perceptível, mas pouco compreensível, na medida em que uma maior concentração de competências e recursos nos órgãos de poder de proximidade poderia representar uma oportunidade para reforçar a participação nos processos de decisão, contribuindo para ampliar a democratização das instituições e das relações que estas estabelecem com a sociedade.

---

<sup>1</sup> Redação do Artigo 2º após a primeira revisão constitucional, de 1982, dada pelo seguinte diploma: Lei n.º 1/82, de 30 de Setembro.

Ao contrário, as reformas empreendidas não têm em conta as profundas transformações sociais e culturais verificadas em Portugal ao longo das últimas quatro décadas, a existência de cidadãos mais qualificados e de contribuintes cada vez mais informados e exigentes. Estes continuam a ser remetidos para o papel de destinatários das políticas e de juízes em sede eleitoral, sem que se coloque a possibilidade do seu envolvimento regular na definição e gestão da ‘coisa pública’ e na coprodução de serviços de interesse para a comunidade.

As opções do legislador negligenciam as evidências expostas por inúmeras organizações e cientistas políticos e sociais, que há anos alertam para o recuo das democracias, mesmo as mais consolidadas, e para o reforço de uma nova onda de regimes autocráticos (Freedom House, Economist Intelligence Unit, Latana, V-Dem Institute).

A democracia portuguesa não é uma ilha alheia a estas tendências, razão pela qual o ‘estado de equilíbrio’, tal como caracterizado por Fishman, não esconde alguns problemas tendencialmente estruturais, entre os quais a crise de confiança nas instituições, a elevada abstenção nos atos eleitorais e uma deriva antidemocrática consubstanciada pelo reforço do populismo, da polarização e do radicalismo.

### Sobre a (des)confiança

Apesar da crise de confiança nas instituições não se revelar necessariamente como um fator de colapso do regime, poderá contribuir para a degradação da qualidade do mesmo. De acordo com alguns dados do estudo da Fundação Francisco

Manuel dos Santos<sup>2</sup>, a desconfiança pode ser explicada essencialmente pela incapacidade dos governos em gerar prosperidade, emprego, estabilidade e segurança económica para o cidadão comum.

A diminuição da satisfação com a democracia é especialmente evidente durante as crises económicas, estando diretamente associada ao aumento do desemprego, dos níveis de pobreza e desigualdades sociais, algo muito evidente no período de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (2011–2014).

Este fenómeno não é um exclusivo nacional, verificando-se também noutros Estados, principalmente da Europa do Sul. O nosso país apresentava, em 2008, o valor mais baixo no apoio à democracia, quando comparado com a Itália, Grécia, Espanha e França. Este descontentamento que cresce sobretudo nos períodos de degradação das condições de vida da população é particularmente perigoso, pois fomenta a desconsolidação democrática, potenciando o surgimento de partidos populistas e xenófobos, que aproveitam para se estabelecer como defensores dos interesses do povo contra as elites. Este processo abre caminho para um certo desapego a esta forma de regime, em especial nas faixas etárias mais jovens.

Um estudo recente<sup>3</sup>, demonstra que quase metade dos portugueses (42% dos inquiridos) estão descontentes com o estado da democracia em Portugal. Dos 21% que indicaram estar insatisfeitos e muito insatisfeitos, referem que para mudar de

---

2 Resumos da Fundação: Cultura Política e Democracia, estudo “Instituições e qualidade da democracia: cultura política na Europa do Sul”.

3 Sondagem da Aximage para a TSF-DN-JN, realizada entre os dias 12 e 18 de abril de 2022.

opinião seria necessário apostar em mais igualdade salarial, realizar uma reforma na legislação eleitoral, melhorar os serviços de saúde, apostar na regionalização, numa maior transparência e acabar com a corrupção, entre outras sugestões.

Quando inquiridos sobre a confiança nas instituições, são as forças armadas e o Presidente da República que conquistam os valores mais positivos, com 83% e 80% respetivamente. Retirando desta equação os que respondem de forma mais neutra, ou seja, não depositam grande nem pequena confiança, esses valores descem para 50% e 49%. Por oposição, os meios de comunicação, sindicatos e tribunais são considerados menos confiáveis, com 38%, 43% e 46%. Por outro lado, através dos dados expostos, mais de metade (57%) está satisfeito com a democracia.

### Sobre a abstenção eleitoral

As eleições legislativas de 1976 apresentaram a maior taxa de participação de sempre nestes 48 anos de democracia, e como tal a menor abstenção, com apenas 14,4% dos inscritos nos cadernos eleitorais a optar por não exercer o direito ao voto.

Através dos dados expostos no gráfico 1, é possível concluir que as eleições legislativas sempre registaram níveis de abstenção mais baixos, quando comparados com as presidenciais e autárquicas. Estas últimas, iniciaram-se em 1976 com um valor bastante superior, mas mantendo uma significativa estabilidade ao longo do tempo. Por outro lado, as presidenciais evidenciam uma menor participação, em especial nos segundos mandatos dos presidentes eleitos.

De 1976 a 2001, apesar de demonstrar uma tendência crescente, a taxa de abstenção nunca ultrapassou os 40% dos eleitores totais inscritos nos três tipos de atos eleitorais em análise. No entanto, a partir de 2001 começou a aproximar-se dos 50%, em especial nas presidenciais, sendo que a partir de 2011, se manteve acima dessa marca por três eleições consecutivas.

Esta diminuição das taxas de participação é coincidente com a estagnação económica que se iniciou a partir do ano 2000, que fechou um ciclo de grande crescimento e convergência com os restantes países europeus durante a década de 90, e que se intensificou a partir de 2011, com a crise global das dívidas públicas, atingindo fortemente o nosso país, levando a um descontentamento generalizado da população com as instituições democráticas e consequentemente a um aumento da abstenção eleitoral.

**Gráfico 1 – Taxa de abstenção nas eleições Presidenciais, Legislativas e Autárquicas desde 1976 até 2022 (%). INE, CNE e Expresso.**



Fonte: Associação Oficina, 2022. Construção própria a partir dos dados da Comissão Nacional de Eleições.

## Sobre a deriva antidemocrática

A falta de confiança nas instituições e as crises económico–sociais cada vez mais frequentes – como a recessão de 2010/2013, a contração provocada pela pandemia da Covid-19, o crescimento dos fluxos migratórios e o aumento da inflação – constituem terreno fértil para a emergência de fenómenos políticos diversos, como o populismo e uma certa atração pelas lideranças fortes, que se afirmam antissistema, enfrentam as elites políticas tradicionais e aparentam ser capazes de resolver rapidamente os problemas que afligem a sociedade, mesmo que tal implique o recuo dos direitos democráticos.

O populismo tende a ignorar a complexidade da sociedade contemporânea. Divide-a de forma simplista em dois campos homogêneos e antagónicos – o “povo puro” e a “elite corrupta” – e defende que a política deveria ser a expressão da vontade geral do primeiro, que apenas os populistas são capazes de representar, na medida em que a mencionada “elite” se encontra refém de interesses particulares (Mudde 2004).

De acordo com uma sondagem do ICS e do ISCTE para a SIC<sup>4</sup>, existe um elevado grau de atitudes populistas em Portugal, não existindo diferenças entre grupos, ou seja, homens e mulheres, escalões etários e níveis de habilitações. Estas características potenciam o aproveitamento de líderes políticos que olham para as clivagens sociais como verdadeiras oportunidades de afirmação, utilizando clichés para fazer passar determinadas mensagens radicais e xenófobas, tornando-as aceitáveis e ao mesmo tempo ganhando

---

4 <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt/2019/06/01/sondagem-maio-2019-para-sic-expresso-parte-3/> de maio de 2019.

terreno entre aqueles que se encontram mais descontentes, mobilizando muitas vezes “votos de protesto”.

A visão populista, que cria uma oposição permanente entre o povo e as elites, alimenta os conflitos, fragmenta a sociedade e apresenta-se como a salvação para solucionar todos os problemas. Este posicionamento representa a negação de uma democracia mais participativa, integradora dos grupos sub-representados, sensível às diferenças sociais, que ambiciona o envolvimento da comunidade na definição das políticas, enquanto quer construir uma relação de confiança entre quem governa e quem é governado.

# Duas décadas de Orçamentos Participativos em Portugal

## Sobre os objetivos

O quadro anteriormente exposto é muito relevante para ajudar a compreender o contexto em que surgiram e se desenvolveram os Orçamentos Participativos (OP) em Portugal. Perante as insuficiências do regime e um ímpeto pouco reformista do legislador, no que concerne à democratização das relações entre o Estado e a sociedade, a criação de processos de participação pública, para além dos previstos na lei, fica dependente da vontade política, o mesmo é dizer, da arbitrariedade dos eleitos.

A primeira conclusão que daqui se pode retirar é que o princípio da universalidade, que visa salvaguardar a natureza pública das políticas e que tem norteado a dinâmica de descentralização administrativa em Portugal, deu lugar, no que concerne aos processos participativos, à discricionariedade, gerando territórios com alta e outros com baixa intensidade democrática, contribuindo para um país também a este nível desigual.

Contrariamente ao observado no quadro legal de reforço do papel das Autarquias, a adoção voluntária dos OP tem sido invariavelmente justificada, nos regulamentos e normas de funcionamento, como um contributo para a materialização da democracia participativa, em conformidade com o exposto no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Esta ambição é globalmente traduzida em processos que assumem, de uma forma muito convergente, os seguintes objetivos:

- Incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais e cidadãos na procura das melhores soluções para os problemas, tendo em conta os recursos disponíveis;
- Adequar as políticas públicas às necessidades e expectativas das populações;
- Contribuir para comunidades mais participativas, informadas e construtivas;
- Promover o aumento da transparência e a qualidade da democracia.

Quando comparados com os propósitos do processo de descentralização, compreende-se de uma forma muito evidente que os OP consideram que não basta estar próximo das comunidades, sujeitar à sua apreciação a qualidade dos serviços prestados e ao seu veredito a escolha das opções políticas. Esses ambicionam materializar-se num compromisso da administração com um diálogo mais intenso com a sociedade, com a partilha de poder sobre a alocação dos recursos disponíveis e com a qualificação do regime.

É como se estivesse implícito na formulação dos objetivos dos OP o reconhecimento de algumas das insuficiências na forma como as instituições e a democracia têm funcionado, assumindo que estas iniciativas experimentais se podem constituir como um instrumento que ajude a corrigir essas falhas, esperando que dessa

forma seja possível melhorar os níveis de confiança nas instituições que os promovem

### Sobre o desenvolvimento

Desde a emergência do primeiro orçamento participativo em Portugal, em 2002, promovido pelo Município de Palmela, o país assistiu a uma significativa proliferação destas iniciativas, com o crescimento muito substancial do número de casos ao longo das duas últimas décadas. Um olhar mais atento à tendência registada, permite, no entanto, diferenciar quatro grandes fases no desenvolvimento destes processos.

A primeira, situada entre 2002 e 2006, fica marcada pela emergência das primeiras iniciativas de OP, todas de carácter consultivo, que mantiveram a designação original destas experiências, mas suprimiram o que de mais inovador existia nos orçamentos participativos desenvolvidos até então em outros países. Tratou-se, na sua essência, de uma modalidade de domesticação da participação, evidenciando uma cultura política de abertura ao diálogo com a sociedade, mas conservadora em relação ao exercício do poder.

A segunda fase, posicionada entre 2007 e 2013, destaca-se pelo surgimento das primeiras iniciativas deliberativas, entre as quais algumas das mais emblemáticas em território nacional. Os cidadãos passaram, assim, a ter a possibilidade de decidir sobre uma parte dos recursos públicos das autarquias, recuperando a natureza original dos orçamentos participativos e evidenciando o surgimento, entre os eleitos, de uma cultura política mais disponível para a partilha de poder. Foi no final desta fase, mais precisamente em 2012, que o número de OP deliberativos suplantou os casos de natureza consultiva.

Durante os anos em análise verificou-se também a crise do subprime, com origem nos EUA, no Verão de 2007, cujos efeitos depressa se estenderam à economia mundial, com um forte impacto em Portugal, com o Estado a enfrentar dificuldades no acesso ao crédito internacional, o consequente pedido de assistência externa, a entrada da Troika no país, a adoção de um programa de ajustamento estrutural e de políticas de austeridade. Este contexto mais adverso, que fez crescer o descontentamento social e aumentar a crise de confiança nas instituições, gerou também a necessidade de um diálogo mais aberto entre os eleitos e os cidadãos, que permitisse contextualizar os cortes no investimento público e gerir de forma mais adequada as expectativas das populações, tendo o OP emergido como um dispositivo bem ajustado a estes propósitos.

Merece também destaque neste período a reorganização administrativa das freguesias, primeiro em Lisboa, em 2012<sup>5</sup>, depois em todo o país, em 2013<sup>6</sup>, com uma redução de 1168 no número destas autarquias.

A terceira fase, referente aos anos de 2014 a 2019, corresponde ao período de significativa expansão dos orçamentos participativos deliberativos. O país passou de 25 casos ativos em 2013 para o valor máximo de 152 em 2017, evidenciando um salto muito expressivo no desenvolvimento destas iniciativas.

Esta forte adesão resulta de inúmeros fatores, entre os quais se destacam três:

---

5 Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro – Reorganização administrativa de Lisboa.

6 Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro – Reorganização administrativa do território das freguesias.

i) a recuperação da economia portuguesa e o maior equilíbrio das contas públicas das autarquias depois de alguns anos de fortes medidas de austeridade;

ii) os exemplos bem-sucedidos de OP deliberativos desenvolvidos na fase anterior, como os de Lisboa, Cascais e Odemira, entre outros, que contribuíram para gerar confiança neste mecanismo;

iii) a verificação dos impactos da Lei n.º 46/2005, que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos, com os primeiros resultados a serem sentidos nas eleições autárquicas de setembro de 2013, o que implicou uma renovação, mesmo que circunscrita, dos quadros políticos e uma consequente maior predisposição para a inovação, como forma de marcar uma certa diferenciação face aos eleitos que cessaram funções.

Foi também neste período que surgiram os orçamentos participativos promovidos pelo Governo da República, mais precisamente em 2017, bem como os de nível regional, impulsionados pelos Governos dos Açores, em 2018, e da Madeira, em 2019, tornando Portugal no primeiro país a impulsionar processos à escala nacional e a adotar iniciativas de OP, de forma voluntária, em todos os níveis de governo.

A quarta fase, com arranque em 2020, distingue-se das anteriores pelas características atípicas, que não permitem traçar uma linha de coerência entre as práticas desenvolvidas e extrair conclusões muito sólidas sobre as mesmas. Os dados recolhidos permitem, ainda assim, definir algumas tendências:

- A suspensão de aproximadamente 50% dos orçamentos participativos em 2020, como consequência direta das medidas adotadas pelo Estado Português

para conter a propagação da Covid-19, acompanhando a tendência internacional (Dias et al, 2021). Cerca de ¼ das iniciativas não foram retomadas até à atualidade;

– A reativação parcial, em 2021, de processos interrompidos por causa da pandemia e o surgimento de novos, que no conjunto ultrapassam os casos ativos em 2020, evidenciando uma certa recuperação, ainda assim abaixo dos números registados em 2019;

– A testagem de orçamentos participativos em microterritórios, particularmente em bairros de habitação pública na cidade de Quarteira, e a replicação deste modelo em outros municípios, evidenciando uma predisposição das autarquias para iniciativas de pequena escala e dirigidas a públicos tendencialmente sub-representados;

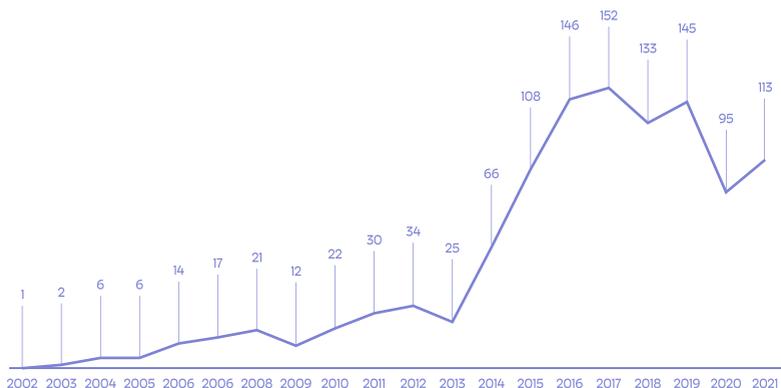
– A realização de eleições autárquicas em setembro de 2021 e o facto de iniciarem funções novos executivos, gerando incerteza sobre a eventual descontinuidade de iniciativas, bem como a possibilidade de criação de novas.

**Acredita-se que os dados de 2022<sup>7</sup> e 2023<sup>8</sup> ajudarão a produzir uma leitura mais sólida sobre o estado destas iniciativas no período pós-pandemia.**

---

7 Parcialmente disponíveis à data de elaboração deste trabalho, não permitindo uma leitura do conjunto.

8 Por corresponder ao segundo ano do mandato em curso e ao segundo orçamento elaborado pelos executivos em funções, que no caso dos recém-eleitos é, por norma, o primeiro em que conseguem verdadeiramente introduzir com mais propriedade as políticas próprias.

**Gráfico 2 – Orçamentos Participativos ativos em Portugal de 2002 a 2021 (n.º)**

Fonte: Associação Oficina, 2022.

O desenvolvimento dos OP em Portugal fica também marcado por uma tendência de suspensão significativa de processos nos anos em que se realizam eleições autárquicas. É uma dinâmica que se mantém desde o início, por fatores endógenos, ou seja, por iniciativa dos executivos em funções, mas que foi acentuada nos dois últimos atos eleitorais, nomeadamente em 2017 e 2021, por elementos exógenos, em particular pelo facto da Comissão Nacional de Eleições (CNE) considerar que a implementação destes processos viola a designada lei da concorrência<sup>9</sup>. Esta posição ficou expressa num parecer emitido em julho de 2021, em resposta a uma solicitação do Município de Ourém, no qual se expõe, numa referência direta aos orçamentos participativos, que “não se afigura admissível, à luz dos deveres de neutralidade e imparcialidade, que sejam desenvolvidas iniciativas em período eleitoral que não respeitem uma regularidade e modos

9 Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial e revoga o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro

de difusão habituais, especialmente quando, pela sua natureza, implicam mobilização da população, de modo a evitar que assumam uma função de promoção, direta ou indireta, da atividade do órgão e, particularmente, dos seus titulares”<sup>10</sup>.

Trata-se de uma interpretação polémica e parcialmente não acompanhada por diferentes autarquias, bastando para o caso compreender que em 2017 e em 2021 se encontravam ativos 152 e 113 OP respetivamente. Para estes dados contribuíram em parte os Orçamentos Participativos Jovens (OPJ), muitos dos quais destinados ao público em contexto escolar e com idades inferiores aos 18 anos. O desenvolvimento destas iniciativas é, de certo modo, contracíclico, na medida em que ao contrário dos OP generalistas, que diminuem em anos eleitorais, os OPJ tendem a crescer nesses mesmos períodos.

### **Sobre as escalas e os atores**

Os orçamentos participativos entraram em Portugal pela mão dos municípios, expandindo-se posteriormente às freguesias, ao Governo da República, aos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, bem como a outros atores públicos e privados.

A diversidade de agentes implicados é um dos elementos que ajuda a compreender a significativa disseminação destas iniciativas ao longo de duas décadas. Os dados recolhidos indicam a experimentação de 333 OP, distribuídos da seguinte forma:

---

<sup>10</sup> Resposta da CNE em resposta ao pedido de parecer formulado pelo Município de Ourém, disponível em [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/atas/xvi/ata\\_087\\_cne\\_06072021.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/atas/xvi/ata_087_cne_06072021.pdf)

- 227 promovidos por 169 municípios, o que corresponde a 55% do número destas autarquias, sendo esses responsáveis pela materialização de 847 edições de OP;
- 85 despoletados por 74 freguesias, o equivalente a 2,4% destes órgãos do poder local, correspondentes a 254 edições de OP;
- 3 dinamizados pelo Governo da República, em concreto o OP das Escolas<sup>11</sup>, o OP Portugal e o OP Jovem Portugal, que no conjunto somam 9 edições;
- 2 levados a cabo pelos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, totalizando até ao momento 4 edições;
- 16 estimulados pelo mesmo número de outras entidades públicas e privadas, entre 2015 e 2021, corporizados em 33 edições.

---

<sup>11</sup> Mais do que um OP de âmbito nacional, os autores deste trabalho entendem que este deve ser considerado como uma medida do Ministério da Educação, que é geradora de um orçamento participativo em cada estabelecimento de ensino abrangido pelo Despacho n.º 436-A/2017. Segundo os promotores, “90% das escolas participaram no OP Escolas” (<https://opescolas.pt/2016-2018/>). De acordo com os cálculos efetuados pelos autores, essa percentagem corresponde a aproximadamente 1.540 escolas públicas, que representam o mesmo número de orçamentos participativos desenvolvidos ao abrigo da iniciativa. Trata-se de uma situação atípica, na medida em que o legislador e financiador é o Governo da República, mas os promotores são as escolas aderentes, o que obrigaria a classificar estes OP como sendo desenvolvidos por “outras entidades”. Dada a situação e a desproporção dos números face aos restantes OP, optou-se por contabilizar o OP Escolas como um único processo de âmbito nacional.

**Tabela 1 – Orçamentos Participativos em Portugal por entidades promotoras – nº de processos e de edições – 2002-2021**

Entidades promotoras de OP	Nº de entidades	Nº de processos	Nº de edições
Municípios	169	227	847
Freguesias	74	85	254
Governo da República	1	3	9
Governos Regionais	2	2	4
Outras entidades	16	16	33
<b>Totais</b>	<b>262</b>	<b>333</b>	<b>1.147</b>

Fonte: Associação Oficina, 2022.

Entre as inúmeras particularidades da realidade portuguesa, importa compreender a composição das “outras entidades”. Essas contam com três estabelecimentos de ensino universitário<sup>12</sup>, duas associações académicas<sup>13</sup>, uma empresa municipal<sup>14</sup>, uma empresa privada<sup>15</sup> e cinco

12 Nomeadamente: Serviços de Ação Social da Universidade do Porto, Nova SBE de Cascais e o Instituto Politécnico de Cávado e Ave. A estas juntar-se-á, em 2023, a Universidade do Algarve.

13 Em particular: AA da Universidade de Aveiro e a AA da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

14 EMAS – Empresa Municipal de Água e Saneamento de Beja, E.M., que dinamizou o “Mini-Orçamento Participativo, concebido para estimular a apresentação de propostas por parte de alunos das escolas do concelho de Beja, até ao 3º ciclo, com o propósito de “promover a sustentabilidade ambiental em áreas temáticas como o uso eficiente da água, as alterações climáticas, a economia circular, a eficiência energética e a missão plástico zero” (Regulamento do Mini-OP).

15 PHC Software, multinacional portuguesa, que desenvolveu o processo nos escritórios de Lisboa, Porto, Madrid, Lima e Maputo. A cada um atribuiu uma verba e convidou os respetivos funcionários a participar na apresentação de propostas e na votação dos projetos finalistas, com o objetivo de melhorar a qualidade dos espaços de trabalho.

ordens profissionais<sup>16</sup>. Entre outros fatores, estes processos distinguem-se dos restantes, em particular dos promovidos por governos eleitos e dirigidos à comunidade em geral, por se destinarem à participação de grupos mais específicos, tais como: alunos universitários, funcionários/assalariados, membros ou associados de uma entidade.

O caso das ordens profissionais assume duas configurações possíveis:

i) processos destinados ao desenvolvimento de ações dirigidas aos membros, visando melhorar as condições de trabalho e outras. Nestes casos, o OP serviu como forma de promover o envolvimento dos associados na elaboração dos planos de atividade das respetivas ordens;

ii) iniciativas que visam reforçar os serviços prestados à comunidade, como acontece com as secções regionais dos enfermeiros, tendo o OP viabilizado também a implementação de projetos para dotar as equipas de terreno de equipamentos e outros bens que melhorem o atendimento às pessoas beneficiárias, verificando-se, assim, uma vocação pública destas iniciativas.

Pelo exposto, percebe-se que o OP deixou de ser ‘propriedade exclusiva’ dos órgãos de governo democraticamente eleitos, nas suas diversas escalas territoriais, para entrar, ainda que de forma tímida, no universo:

---

<sup>16</sup> Em concreto: Ordem dos Enfermeiros (Secções Regionais do Sul, do Centro, do Norte e dos Açores. A estas soma a da Madeira, em 2022); Ordem dos Farmacêuticos (Secção Regional do Sul e Regiões Autónomas); Ordem dos Contabilistas Certificados; Ordem dos Arquitetos e Ordem dos Psicólogos (Serviços centrais e Secções Regionais do Sul e do Norte).

– das ordens profissionais, constituídas enquanto associações de direito público e de reconhecida autonomia pela Constituição da República Portuguesa, criadas com o objetivo de representar e autorregulamentar, de forma autónoma, profissões cujo exercício exige independência técnica, sem estar sujeitas a qualquer tutela do Estado;

– das associações académicas, estruturas organizativas de direito privado, concebidas para servir de representação dos estudantes, responsáveis pelo desenvolvimento de atividades e de serviços que facilitem o acolhimento e a integração no meio universitário e na comunidade envolvente;

– das empresas privadas, geridas pelos seus proprietários, de acordo com a missão, a visão e os propósitos de cada organização;

– das empresas municipais, de natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, enquanto sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios e associações de municípios podem exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante. A passagem para estas entidades da responsabilidade de promover serviços e de gerir bens públicos corresponde na prática a uma transferência da 'coisa pública' para o domínio não comunitário e a uma conseqüente diminuição das oportunidades de participação nas matérias pelas quais essas são responsáveis, na medida em que os órgãos de administração não são sujeitos ao escrutínio público dos eleitores e a relação com os munícipes é sobretudo pautada pela lógica do prestador-beneficiário, por

alternativa à do estado-contribuinte<sup>17</sup>;

– das universidades públicas, entidades de ensino superior, beneficiárias de financiamento do Estado, algumas das quais com orçamentos e ‘populações residentes’ (alunos, docentes e outros funcionários) muito superiores à da maioria dos municípios portugueses.

Para além do exposto, o OP em Portugal teve igualmente uma forte capacidade de penetração nas escolas públicas, estabelecimentos de ensino tutelados e suportados pelo Estado, que têm como missão prestar à comunidade um serviço educativo que contribua para a formação de cidadãos críticos e conscientes dos seus deveres e direitos, capazes de atuar como agentes de mudança. Este é o setor das designadas “outras entidades” onde o OP alcançou maior receptividade. Seja por via da ação direta dos municípios – através da adoção dos orçamentos participativos jovens ou escolares – bem como da iniciativa do Ministério da Educação, de tornar o processo obrigatório nas escolas com o 3.º ciclo do ensino básico e o ensino secundário, Portugal possui uma maioria de iniciativas promovidas por estabelecimentos de ensino, quando comparadas com as restantes, diferenciando-se, assim, da tendência a nível internacional.

Para além da tipificação dos atores, a compreensão dos orçamentos participativos em Portugal requer a utilização de outras chaves de leitura e nomeadamente, as escalas territoriais em que se desenvolvem, os atores políticos implicados.

---

17 Portal Autárquico, disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/atividade-empresarial-local/>

**Tabela 2 – Orçamentos Participativos em Portugal por escalas territoriais e participantes**

Escalas territoriais	Públicos participantes
Nacional	Cidadãos, nacionais ou estrangeiros, a residir em território nacional, podendo existir grupos etários em função dos processos.
Regional	Cidadãos, nacionais ou estrangeiros, a residir nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores, podendo existir grupos etários em função dos processos.
Local	Os OP locais desagregam-se em três subescalas, nomeadamente: i) municipal, ii) freguesia, iii) bairro. A estes aplica-se a mesma orientação dos públicos verificada nos OP de âmbito nacional e regional.
Institucional	A diversidade de públicos é maior, variando em função do tipo de organização promotora do OP, podendo elencar-se os seguintes casos: funcionários/assalariados, associados/membros, alunos, entre outros.

Fonte: Associação Oficina, 2022.

Relativamente às escalas, merece particular reflexão o caso dos municípios, na medida em que as características demográficas podem indicar algumas pistas de reflexão. De acordo com os dados recolhidos ao longo de duas décadas, torna-se possível estabelecer uma relação estatística entre a dimensão populacional de cada local e a adesão ao OP. Isto significa que a disponibilidade para implementar o OP cresce à medida que aumenta o número de habitantes do território, o que se traduz, por exemplo, numa menor propensão para a aplicação do OP por parte dos municípios com menos de 15 mil residentes. Do ponto de vista quantitativo estes concentram o maior número de experiências, nomeadamente 69, como se pode verificar na tabela 3. Esse dado representa, no entanto, apenas 42% do total de municípios incluídos no escalão populacional em apreço.

A tendência verificada incide sobretudo em concelhos com características marcadamente rurais, o que possibilita

a colocação da seguinte hipótese de pesquisa: a existência de um entendimento por parte de muitos autarcas eleitos nestes territórios de que a ‘pequena escala’ permite assegurar a proximidade suficiente entre a administração e os cidadãos e o conhecimento adequado das necessidades da população, para justificar a dispensabilidade da adoção de mecanismos de diálogo e de interação com as particularidades de um orçamento participativo.

A conjectura exposta, a confirmar-se, cumpre os propósitos do processo de descentralização e de transferência de competências para as autarquias, como exposto anteriormente, mas não esconde uma cultura política tendencialmente concentracionista no exercício do poder, que considera suficiente em democracia o exercício de “ouvir as pessoas e decidir por elas”.

**Tabela 3** – *Orçamentos Participativos em Portugal por dimensão populacional dos municípios – 2002 a 2021 (n.º)*

Dimensão populacional dos municípios	Nº total de municípios	Nº de municípios que nunca adotaram o OP	Nº de municípios que adotaram o OP	Proporção dos municípios que adotaram o OP (%)
Até 15 mil habitantes	165	96	69	42
Entre 15 e 50 habitantes	87	23	64	74
Entre 50 e 100 habitantes	32	13	19	59
Mais de 100 habitantes	24	7	17	71

*Fonte: Associação Oficina, 2022, com base nos Censos da população de 2021, do INE.*

Vinte anos depois das primeiras iniciativas e de centenas de experiências desenvolvidas, importa compreender o outro lado da moeda, ou seja, mapear os municípios que nunca

desenvolveram o OP. Esses correspondem a cerca de 45% do total e estão maioritariamente concentrados nos Distritos de Viseu (17), Santarém (13), Portalegre (11), Évora (10) e Funchal (9). Também a este nível não é possível extrair conclusões para além dos factos apresentados, o que não impede a colocação de outra hipótese de pesquisa: a maior ou menor propensão para a adoção do OP pode resultar, em parte, da cultura democrática e/ou do posicionamento ideológico de alguns eleitos locais, que em territórios mais isolados e de ‘pequena escala’ se podem evidenciar de forma mais pronunciada.

O cenário apresentado pode corresponder aos contextos tradicionalmente mais conservadores dos Distritos de Viseu e Funchal, bem como aos concelhos alentejanos governados pela Coligação Democrática Unitária (CDU), por ser conhecida a posição menos simpática desta força política em relação aos orçamentos participativos. Esta é, aliás, uma colocação pouco compreensível do PCP e dos Verdes pelo facto de terem sido pioneiros a adotar o OP em Portugal, no início do século, evidenciando na altura a adesão de diversas autarquias lideradas por esses partidos, com particular incidência na península de Setúbal, como por exemplo, em Palmela, Sesimbra e Alcochete. A viragem no posicionamento da CDU deu-se por volta de 2009, ano eleitoral, o que justifica a suspensão abrupta dos OP em quase todas as freguesias e municípios liderados pela coligação.

A leitura exposta não pretende afirmar a ideia de que existe em Portugal uma relação ideológica-partidária com o desenvolvimento dos orçamentos participativos. Isso ditaria, como em outros países<sup>18</sup>, uma maior instabilidade dos

---

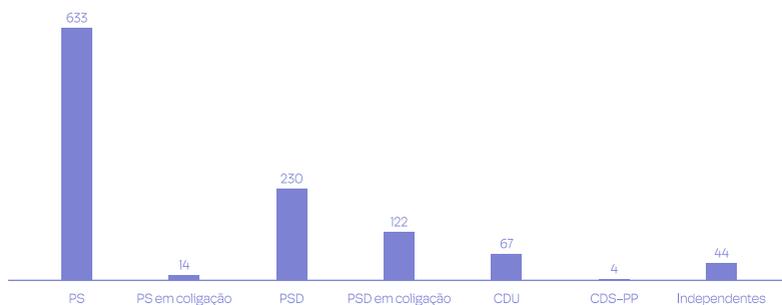
18 Como aconteceu no Brasil, onde se verificou desde sempre uma relação umbilical entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o OP, e na Espanha, onde existiu uma relação similar entre a Esquerda Unida e o OP, que, entretanto, se desvaneceu.

processos, na medida em que ficariam ainda mais dependentes dos ciclos eleitorais.

Apesar das proporções não serem exatamente as mesmas, verifica-se que a distribuição dos orçamentos participativos pelas diferentes forças políticas que os promovem tende a acompanhar, na mesma ordem decrescente, os resultados eleitorais. Isto significa que existe uma maioria de experiências concentrada no Partido Socialista (PS), seguido do Partido Social Democrata (PSD), da CDU e de grupos independentes, por ser também esta a ordem de grandeza na disposição dos executivos que lideram as câmaras municipais e as freguesias.

O PS, que alcançou o maior número de autarquias nas três últimas eleições, é também a força política responsável pelo desenvolvimento de 57,1% das edições de OP realizadas em duas décadas, seguido do PSD, sozinho ou em coligação, responsável pela promoção de 31,6% das experiências levadas a cabo.

**Gráfico 3 – Edições de Orçamentos Participativos por Partidos Políticos – 2002 a 2021 (nº)**



Fonte: Associação Oficina, 2022.

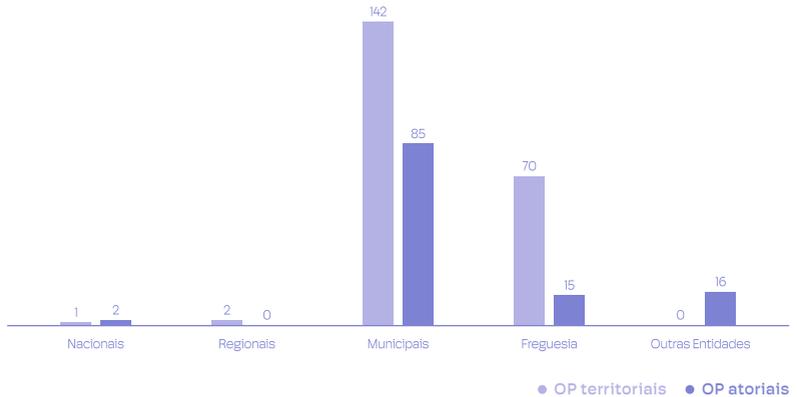
Pelas evidências recolhidas, é ainda menos verdade que os modelos de OP variem em função das forças políticas que os suportam em cada governo local. A criação da Rede de Autarquias Participativas, em 2014, estrutura que assume as características de uma comunidade de práticas, potenciou inclusive uma salutar cooperação entre câmaras municipais e juntas de freguesia, apoiando a qualificação das equipas e a disseminação de boas práticas, sem fazer distinção entre os partidos que as lideram.

### Sobre os tipos de processos

Outro dos elementos de leitura que pode ajudar a compreender os orçamentos participativos em Portugal é referente aos tipos de processos desenvolvidos. A preponderância das autarquias na liderança destas experiências ditou uma maioria de iniciativas de âmbito territorial, o que significou dedicar o OP a todo o concelho ou freguesia e a todas as áreas de competências, permitindo, assim, uma maior abrangência na resposta aos interesses e às prioridades de investimento elencadas pelos cidadãos.

Esta tendência, que segue o padrão internacional, não impediu o surgimento, em 2006, da primeira experiência de orçamento participativo dirigida a um grupo social específico, inserindo-se, assim, no tipo de processo atorial. Trata-se do Orçamento Participativo Jovem (OPJ), levado a cabo em São Brás de Alportel. Essa iniciativa pioneira, desenvolvida em parceria entre o município e as escolas, rapidamente encontrou outras autarquias interessadas na sua replicação, tendo-se registado, desde então, um significativo crescimento destes casos, como atestam os dados recolhidos.

**Gráfico 4 – Orçamentos Participativos por tipos de processo 2002 a 2021 (n.º)**



Fonte: Associação Oficina, 2022.

A grande maioria dos processos atoriais tem como destinatárias as camadas mais jovens, que quando promovidos por autarquias assumem três configurações possíveis:

- iniciativas dirigidas ao público escolar, com o propósito de envolver os alunos na definição de prioridades para os estabelecimentos de ensino abrangidos;
- processos igualmente vocacionados para estudantes, com a ambição de os implicar na apresentação e votação de projetos dirigidos ao interior e ao exterior das escolas, desafiando, assim, os participantes a pensar no conjunto da sociedade;
- experiências que decorrem em ambiente comunitário, visando envolver todos os jovens – que estudam, trabalham, procuram emprego, etc. – na definição de prioridades de investimento da autarquia.

Comum a todas as iniciativas é o facto de essas assumirem como principais propósitos a formação para a cidadania e o combate ao alheamento dos mais novos relativamente à vida política.

Também no âmbito atorial, há a assinalar a existência de dois orçamentos participativos seniores, promovidos pelos municípios de Alfândega da Fé e Grândola. Estes definem como principais motivações a promoção do envelhecimento ativo, o combate ao isolamento e a valorização dos mais velhos pela sociedade. São objetivos distintivos num país que atravessa uma situação de inverno demográfico<sup>19</sup>.

Uma possível resposta para a significativa desproporção entre a aposta política efetuada nestes e nos OP Jovens pode residir no facto de a “juventude” constituir, por norma, uma área de governação, prevista nos pelouros distribuídos pelos membros dos executivos, o que não acontece com o envelhecimento, que tendencialmente se encontra submerso na designada “ação social”, mais vocacionada para medidas de proteção e assistência do setor público.

O facto apresentado resulta também de um entendimento desadequado do conceito de participação dos idosos, que de uma forma transversalmente assumida corresponde à adesão desta população aos projetos e às atividades que as autarquias e o setor social proporcionam, colocando-as sobretudo no papel de consumidoras ou beneficiárias, distanciando-se, assim, da possibilidade de envolver essas pessoas na formulação de propostas e na decisão sobre investimentos públicos.

---

<sup>19</sup> Segundo os resultados provisórios dos Censos de 2021, publicados pelo INE, Portugal possui um índice de envelhecimento de 182, o que significa que existem 182 pessoas com 65 ou mais anos para cada 100 com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos.

Ainda no âmbito atorial, é necessário referir a diversidade de processos despoletados por outras entidades, que se destinam a participantes muito específicos, como observado anteriormente. Há, no entanto, uma diferença a estabelecer entre os orçamentos participativos dirigidos a perfis de pessoas:

- OP atorial de âmbito comunitário, aquele que promove a participação de um grupo específico, tendo como finalidade a execução de projetos dirigidos ao conjunto da sociedade. Trata-se de um subtipo de processo que visa em simultâneo fomentar o protagonismo de alguns em prol de todos;
- OP atorial de âmbito institucional, diferencia-se do anterior por ser dirigido ao interior de uma entidade (escola, universidade, associação, empresa ou outra), convidando para protagonistas os próprios beneficiários dos projetos a concretizar.

No conjunto dos orçamentos participativos promovidos pelos diferentes níveis de governo em Portugal, encontra-se uma multiplicidade de situações, sendo possível identificar a adoção:

- exclusiva de um processo de OP, territorial ou atorial, condição verificada em 111 municípios e 65 freguesias;
- de dois tipos de iniciativas, de forma paralela ou articulada, facto registado em 58 municípios e 9 freguesias. É também neste âmbito que se insere a aposta do Governo da República, com o desenvolvimento de uma abordagem territorial – o Orçamento Participativo

Portugal – e duas atoriais, sendo uma de âmbito comunitário – o Orçamento Participativo Jovem Portugal – e outra de cariz institucional – o OP das Escolas.

Justifica-se ainda uma referência às iniciativas dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira. Em ambos os casos foram adotados processos híbridos, que conjugam numa única iniciativa a dimensão territorial e atorial, na medida em que se destinam a envolver todos os municípios e toda a população, com a particularidade de alocarem uma parte da verba do OP à área temática da juventude, no âmbito da qual só são aceites propostas apresentadas por cidadãos com idades entre os 14 e os 30 anos.

Ao contrário do que acontece em outros países, em Portugal não é possível afirmar a existência muito vincada de um terceiro tipo de orçamento participativo, nomeadamente o temático. Trata-se de uma prática, consubstanciada numa aposta política de âmbito programático, que visa concentrar os recursos públicos do OP numa área de governação, alcançando, por essa via, um impacto mais robusto e transformador.

As abordagens temáticas associadas aos OP em Portugal são de carácter casuístico e inconstante, muitas vezes definidas em função dos pelouros a cargo do membro do executivo responsável pelo processo, sem conseguirem interferir ou influenciar o desenho de políticas públicas setoriais. De acordo com a análise efetuada, os temas mais comuns nestes OP são a cultura, ação social, educação, juventude, ambiente, turismo e desporto.

A “tematização” dos OP, tal como é conduzida em Portugal, não é representativa de uma aposta política muito determinada. São sobretudo ações simbólicas, que inclusive

tendem a negligenciar, ou pelo menos minorizar o foco principal destes processos, nomeadamente, o seu contributo para a qualificação da democracia. É como se este estivesse automaticamente assegurado com a simples existência do OP, podendo a entidade promotora acrescentar à experiência outros temas de trabalho que considera importantes.

### Sobre as abordagens metodológicas e os canais de participação

Durante o período em análise tornou-se possível identificar três principais abordagens metodológicas adotadas para promover o envolvimento dos cidadãos nos orçamentos participativos.

A pioneira, que se manteve como dominante durante a primeira década, baseou-se essencialmente na modalidade de participação presencial, através da realização de assembleias públicas<sup>20</sup> promovidas pelas autarquias em diferentes locais do concelho ou freguesia, com os propósitos de apresentar o processo, esclarecer eventuais dúvidas, promover o debate entre os participantes, viabilizar a apresentação de propostas e/ou a votação dos projetos (dependendo da fase do processo).

A introdução de soluções tecnológicas na gestão destas iniciativas emergiu por volta de 2008 e 2009, portanto na segunda fase de desenvolvimento dos orçamentos participativos em Portugal. Foi nesse período que surgiram as primeiras páginas de Internet criadas para promover a votação pública dos investimentos finalistas, por se considerar que essa via seria essencial para alargar o processo para além dos públicos presentes nas assembleias.

---

20 Que também têm assumido a designação de encontros, reuniões ou sessões de participação.

Daqui resulta a segunda tendência relativamente à abordagem adotada na condução destas experiências. Essa diz respeito aos OP híbridos, que conjugam momentos e canais de participação presencial e virtual, como acontece nos casos em que os cidadãos podem optar por participar em assembleias públicas ou recorrer a um registo numa página de Internet para a apresentação de propostas. Estas iniciativas tornaram-se maioritárias no cenário nacional e tal deve-se, em parte, ao desenvolvimento de plataformas virtuais no mercado português e a algumas ferramentas de informação e gestão das iniciativas que essas disponibilizam, bem como a um conceito de modernização administrativa muito vinculado à prestação digital de serviços públicos e à governação eletrónica de processos e procedimentos.

A terceira tendência registada é referente aos OP exclusivamente digitais, alicerçados nas mencionadas plataformas, através das quais se processam todas as fases, em particular a apresentação de propostas, a consulta pública sobre os resultados da análise técnica e a votação final. Estas iniciativas respondem ao ‘casamento’ entre o interesse comercial de empresas proprietárias das ditas soluções tecnológicas e o esforço mínimo de diversas autarquias, para as quais se revelou mais cómodo interagir com os cidadãos por intermédio de canais virtuais, reduzindo a afetação de recursos humanos à gestão da iniciativa e evitando a criação de espaços de diálogo presencial com a sociedade.

Recorrendo de forma alusiva a um termo utilizado em outros contextos, esta terceira geração de processos pode ser designada de “fast OP”, pelo facto de depender de um investimento bastante reduzido da “máquina”, negligenciando uma das componentes mais relevantes destas iniciativas,

nomeadamente a preparação maturada da experiência, a capacitação dos eleitos e dos técnicos, a criação de novos procedimentos e sobretudo a aposta numa nova cultura de participação. Estas práticas de consumo rápido, cuja ambição de transformação na relação entre a Administração e a sociedade é proporcional ao investimento político na formação das equipas, na mudança das formas de gestão e no reforço efetivo dos mecanismos de diálogo com os cidadãos, têm-se revelado insustentáveis. A comprovar a leitura está o facto de estas experiências 100% virtuais evidenciarem uma longevidade na esmagadora maioria dos casos não superior a uma edição.

Por norma, estes OP não possuem um sistema efetivo de monitorização e avaliação, ficando a sua suspensão a dever-se, no discurso dos promotores, a um alegado desinteresse dos cidadãos em participar. Trata-se, no mínimo, de uma incapacidade de autoanálise sobre o fraco investimento institucional efetuado e uma incompreensão sobre a necessidade de implementar processos que sejam contracíclicos e geradores de confiança e, por isso, mercedores do tempo que os cidadãos lhes podem dedicar.

Apesar dos inúmeros progressos alcançados e do fascínio que possa ser gerado em torno dos meios virtuais, esses são ainda bastante mais pobres e frios do que os presenciais na capacidade de promover a interação entre participantes e destes com a Administração.

**Tabela 4 – Análise comparativa do potencial de interação dos meios virtuais e presenciais dedicados aos OP**

Identificação e descrição	Meios virtuais	Meios presenciais
	<p>Plataformas de gestão dos orçamentos participativos. Costumam concentrar as seguintes valências: apresentação institucional do OP e das normas de funcionamento, notícias alusivas ao processo, secção de submissão de propostas e conhecimento público sobre as mesmas, secção relativa aos projetos e aos respetivos estados de execução, área dedicada à votação pública dos projetos finalistas, documentação diversa, perguntas frequentes e outras informações.</p>	<p>Assembleias, encontros, sessões, workshops, etc. Recorrendo a diversas designações e metodologias, estas visam promover o encontro entre cidadãos e destes com a Administração, criando um espaço de diálogo sobre os problemas e as prioridades de cada território. Alguns destinam-se também à disponibilização de um serviço de apoio aos participantes na formulação de propostas que se enquadrem cabalmente nos critérios de elegibilidade do OP, como forma de diminuir o risco de exclusão das mesmas em sede de análise técnica.</p>
Interação entre participantes	<p>Inexistente. As plataformas comercializadas em Portugal não prevêem a interação entre participantes. Isto significa que o diálogo entre cidadãos não é um requisito do processo.</p> <p>Isso tende a ditar um maior individualismo na apresentação de propostas, salvo se os cidadãos entenderem que se devem auto-organizar previamente e fora da plataforma, como por exemplo para consensualizar uma ideia de proposta a submeter ao OP.</p>	<p>Alta intensidade de interação nos casos em que o método aponta para a realização de um diálogo cara-a-cara entre participantes sobre as propostas que pretendem submeter ao OP, deixando ao critério dos mesmos a possibilidade de articulação e co-construção.</p> <p>Muito alta intensidade nos casos em que de cada encontro público só pode ser aprovado um número limite de propostas. Esta condição exige dos participantes um diálogo mais detalhado sobre as prioridades que cada um defende, a escuta ativa sobre as opções dos outros, a possibilidade de fusão de ideias e a decisão coletiva sobre as propostas a excluir e aprovar. É muito comum nesta dinâmica de interação encontrar cidadãos que abandonam as respetivas propostas, por reconhecerem prioridade a outras opções de investimento apresentadas.</p>
Interação entre cidadãos e Administração	<p>Esta existe, mas é mediada pela tecnologia e diferida no tempo, na medida em que não recorre a dispositivos que viabilizem a interação em tempo real. Toda a comunicação entre as partes é feita mediante mensagens escritas e formulários eletrónicos, que emitem notificações/avisos de parte a parte.</p>	<p>Trata-se de uma interação em tempo real, que permite conhecer os rostos da Administração e dos participantes, trocar contactos diretos, esclarecer dúvidas de uma forma expedita, apoiar na formulação de propostas, estabelecer relações baseadas no conhecimento mútuo, no compromisso e na confiança.</p>

Pelo exposto, compreende-se que as plataformas virtuais, mesmo que inadvertidamente, pelas características que lhes foram conferidas, são uma forma de fragmentar a participação pública, na medida em que privilegiam o envolvimento individual, ou seja, a relação de um para um (cidadão – Administração), em detrimento da construção da ação coletiva (interação entre cidadãos e destes com a Administração), contrariando inclusive os objetivos traçados para estes processos. A primeira modalidade é a que mais se aproxima do atendimento ao munícipe, situação com a qual os serviços estão familiarizados e se sentem mais confortáveis.

Figura 1 – Participação virtual e presencial nos orçamentos participativos



Fonte: Associação Oficina, 2022.

A aposta nas plataformas é, como mencionado, fruto de um conceito de modernização administrativa, intimamente ligado ao uso da tecnologia e à desmaterialização dos processos, mas é também um caminho considerado seguro por parte de uma cultura institucional que tende a procedimentalizar os atos de gestão, numa postura mais rotineira e defensiva, simultaneamente próxima e distante, o mesmo é dizer, menos aberta ao risco, à imprevisibilidade e à inovação, características mais adequadas aos espaços de participação presencial.

Em ambos os canais – presenciais e virtuais – verificam-se fragilidades na mobilização de alguns atores, que se podem designar como sub-representados, na medida em que são pessoas pertencentes a grupos sociais ou a territórios tradicionalmente menos presentes nas dinâmicas coletivas. Um estudo realizado pela Associação Oficina, no âmbito da Rede de Autarquias Participativas, concluiu que “sem dispositivos concretos e intencionais, as práticas de participação tendem a espelhar as sub-representações existentes numa dada realidade” (Serrano et al, 2021), o que se verifica, de uma forma transversal, em muitos orçamentos participativos.

Os autores concluem que a atenção crescente atribuída pelas autarquias à inclusão social de grupos mais marginalizados não alcançou ainda a mesma relevância ou reflexo no âmbito dos processos de participação pública. Isto evidencia que o tema não é específica e devidamente tratado no desenho e na implementação dos OP, na construção dos modelos e dos instrumentos de monitorização e avaliação das práticas, bem como na articulação interserviços. Existe, aliás, a perceção de que o tema da inclusão social se mantém como uma atribuição das políticas de ação social, o que evidencia um modelo organizacional ainda muito setorializado, com o qual os processos participativos têm procurado conviver, nem sempre com sucesso.

As plataformas eletrónicas não corrigiram as dinâmicas de sub-representação dos espaços presenciais, revelando fragilidades nas condições de acessibilidade por parte de alguns perfis de públicos. Como referem os autores do estudo:

- 100% dessas ferramentas não permitem ampliar o tamanho da fonte, o que restringe a utilização por pessoas com baixa visão;

- 100% não disponibilizam conteúdos em formato áudio, inviabilizando a navegação de utilizadores com limitações visuais;
- são poucas as páginas web que recorrem a vídeos e as que o fazem não têm por hábito fornecer legendas, limitando o acesso das pessoas com problemas auditivos;
- existem poucas que utilizam conteúdos áudio e as que o fazem não fornecem a transcrição dos mesmos;
- 100% das páginas analisadas não possuem conteúdos com opção de linguagem gestual;
- a esmagadora maioria não possui conteúdos traduzidos em outros idiomas, o que inviabiliza a utilização por pessoas estrangeiras que não dominam o português;
- um número significativo de páginas não possui um tradutor automático.

Adicionalmente, as plataformas eletrónicas sofrem de uma certa estandardização, isto é, são generalistas e não recorrem a características diferenciadoras ou integradoras, apesar de no seu cômputo apresentarem uma linguagem acessível e uma boa organização dos conteúdos. A maioria resulta de estruturas de layout predefinidas pelas empresas que comercializam estes produtos no mercado, contribuindo em larga medida para a padronização referida. (Idem, *Ibidem*).

Tendo presente a tendência de digitalização ou virtualização dos processos participativos, reforçada pelo

contexto de pandemia da Covid-19, torna-se essencial compreender que em alguns casos a página de internet se converteu no principal instrumento ou canal de participação, razão pela qual se justifica uma atenção acrescida às suas características e condições de acessibilidade, para que não reproduzam ou ampliem os fatores de exclusão dos grupos sub-representados.

Apesar das fragilidades das plataformas virtuais, no que toca às modalidades de interação possíveis e às limitações nas condições de acesso de determinados públicos, é essencial reconhecer algumas das vantagens associadas a essas ferramentas, entre as quais:

- a capacidade de alcançar públicos que não estão interessados ou disponíveis para participar em assembleias públicas;
- a possibilidade de associar ferramentas de gestão do processo em backoffice com a disponibilização de informação pública sobre o mesmo no frontoffice;
- a produção de dados estatísticos, que podem servir para alimentar um sistema de monitorização e avaliação da iniciativa;
- a integração de diferentes tecnologias e ferramentas de participação (web, telemóvel, tablet, SMS);
- a articulação com redes sociais, canais muito utilizados pelas autarquias para comunicar sobre os processos.

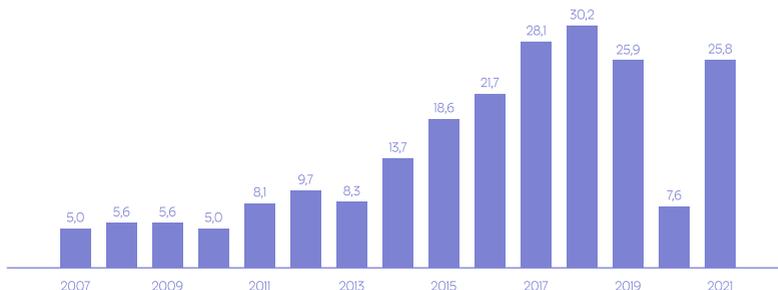
### Sobre os recursos alocados

Em duas décadas de orçamentos participativos em Portugal, os cidadãos decidiram um valor global próximo dos 219 milhões de euros, montante que se foi constituindo à medida que estas iniciativas se disseminaram, envolvendo diferentes níveis de governo e outras entidades públicas e privadas.

O crescimento da verba global afeta aos OP não é completamente linear por dois motivos:

- um de ordem estrutural, relacionado com a tendência de suspensão de processos em anos de eleições autárquicas, por iniciativa dos executivos em funções, conforme exposto anteriormente;
- outro de âmbito conjuntural, relativo à redução abrupta no investimento em 2020, ano marcado pelo surgimento da pandemia e das inúmeras medidas restritivas adotadas pelo Estado Português para conter a doença, que levaram à interrupção de cerca de 50% das iniciativas. A quebra do volume de recursos alocados nesse ano, face ao período transato, é, no entanto, superior, situando-se na ordem dos 70%. Isto deve-se ao facto de a suspensão se ter feito sentir mais fortemente nos OP com maiores montantes de orçamento. Por outras palavras, foram maioritariamente os processos com menos investimento público que mantiveram a atividade, inclusive durante o período da pandemia.

**Gráfico 5 – Montantes anuais destinados aos orçamentos participativos em Portugal – 2002-2022 (M€)**



Fonte: Associação Oficina, 2022.

Do total exposto, merecem também destaque dois factos:

- os municípios contribuíram com 87% do orçamento total, representando um valor médio por edição de 225 mil euros;
- as regiões autónomas dos Açores e da Madeira apresentam a importância média mais elevada por edição, resultante do compromisso dos dois governos de alocarem montantes superiores a 1 ou mesmo 2 milhões de euros por cada ano da iniciativa.

**Tabela 5 – Dimensão orçamental dos orçamentos participativos em Portugal – 2002-2022**

Orçamentos Participativos	Valor global		Edições de OP	
	€	%	% face ao total de edições de OP	Valor médio por edição de OP (€)
Nacionais	13 300 000	6,1	0,8	1 477 777
Regionais	10 300 000	4,7	0,4	2 575 000
Municipais	191 141 328	87,3	73,8	225 668
Freguesias	3 878 500	1,8	22,1	15 269
Outras entidades	222 500	0,1	2,9	6 742

Fonte: Associação Oficina, 2022.

De forma a afinar a leitura sobre a componente orçamental destes processos, indo além das médias, que tendencialmente ocultam os extremos, importa destacar os valores mínimos e máximos alocados, tendo por base três tipos de iniciativas:

- os OP municipais situam-se entre os 10 mil e os 10 milhões de euros por edição;
- os OP das freguesias apresentam valores posicionados entre 1500 e 120 mil euros por edição;
- os OP Jovem evidenciam um intervalo entre os 5 e os 360 mil euros por edição.

Outra das diferenciações que interessa compreender é relativa ao peso orçamental dos OP territoriais e atoriais. Assim, em duas décadas:

- os primeiros ascendem a uma soma próxima dos 199 milhões, com valores médios por edição de 252 mil euros;
- os segundos situam-se próximos dos 21 milhões e valores médios por edição de 58 mil euros.

Os dados expostos corroboram, no essencial, a leitura efetuada até ao momento sobre estes processos, sendo de destacar a significativa diferença entre montantes alocados, que vão de valores simbólicos, ou mesmo insignificantes, a dimensões de investimento público na ordem dos milhões de euros.

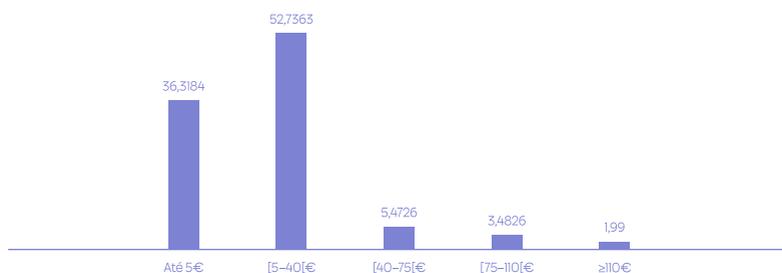
Naturalmente que este dado permite compreender as discrepâncias no suporte político a estas iniciativas, o mesmo é dizer entre o folclore ou a maquilhagem que pretende adornar uma governação e o compromisso com a adoção de projetos capazes de responder a necessidades e influenciar de forma mais decisiva a qualidade de vida das populações.

Estas diferenças não determinam apenas o alcance dos projetos a implementar, mas naturalmente o interesse e o empenho dos cidadãos nos processos. O mesmo é dizer que, tendencialmente, quanto menor for a alocação de recursos ao OP, menor é a sua sustentabilidade, sobretudo porque existem poucos motivos para a participação pública se consolidar em torno de uma iniciativa sem expressão orçamental e sem um forte compromisso político.

Sendo muito difícil precisar o peso do OP em cada autarquia, é pelo menos possível assegurar a existência de um vasto leque de iniciativas cuja a alocação de recursos é inferior a um ou mesmo a meio por cento da componente de investimento no orçamento público. O número de municípios e freguesias desce à medida que cresce a afetação de recursos ao processo, existindo experiências que alcançaram 20% e inclusive 50% do total de investimento anual.

Em aditamento ao indicador anterior, incompleto na sua plenitude, é possível agrupar os orçamentos participativos em função do montante global que cada um obteve, no somatório das respetivas edições, permitindo cruzar esse dado com a população residente, de forma a definir o valor per capita investido em cada iniciativa. Assim, compreende-se que cerca de 36% dos processos alocou menos de 5 euros por pessoa e que 89% não alcançou os 40 euros por cidadão. De acordo com os valores acumulados, apenas 4 autarquias ultrapassaram os 110 euros por munícipe.

**Gráfico 6 – Montante per capita destinado aos orçamentos participativos em Portugal – 2002-2022 (%)**



Fonte: Associação Oficina, 2022.

### Sobre a (in)sustentabilidade dos processos

A primeira e mais evidente conclusão a retirar de duas décadas de orçamentos participativos em Portugal é que estes processos tendem a diminuir à medida que aumenta o número de anos de funcionamento dos mesmos, revelando fragilidades ao nível da sustentabilidade das iniciativas. Uma análise mais fina dos dados permite compreender que:

- 71,5% das experiências, ou seja 238 OP, não vão além de um mandato. Destes, 39,9% duram apenas um ano, ou seja, 28,5% de todos casos registados no país realizaram somente uma edição;

- 24,9% das iniciativas, isto é 83 OP, ultrapassaram a barreira de uma eleição autárquica, embora 48,2% dessas se tenham ficado pelo primeiro ano do segundo mandato;

- 3,6% de todos os OP duram três ou mais mandatos. Destes, apenas 1 OP sobreviveu à quinta eleição, ainda assim sujeito a suspensões pelo meio. Apenas 6 processos alcançaram a durabilidade de três mandatos sem qualquer interrupção, inclusive em período de pandemia.

**Tabela 5 – Duração dos orçamentos participativos em número de anos**

Nº de anos	OP sem interrupções (147 – 44,1%)	OP com interrupções (186 – 55,9%)	Total
1	-	95	95
2	32	17	49
3	29	16	45
4	29	20	49
5	23	17	40
6	13	7	20
7	9	5	14
8	6	3	9
9	-	1	1
10	1	1	2
11	4	1	5
12	1	2	3
13	-	-	-
14	-	-	-
15	-	-	-
16	-	-	-
17	-	1	1

Fonte: Associação Oficina, 2022.

Estes dados demonstram que o orçamento participativo é maioritariamente entendido como uma experiência ou um projeto pontual, que pelas características inerentes a este tipo de aposta se compreende que não alcançou a força necessária dentro do Executivo para se constituir como uma ação transformadora da relação entre a Administração e a sociedade, ou seja, da democracia local.

De acordo com a experiência acumulada no acompanhamento e avaliação destas iniciativas, é seguro afirmar que o seu sucesso e sustentabilidade dependem da conjugação de seis condições principais (adaptado de Dias, 2006). Essas são:

– **Política.** Sem obrigatoriedade legal no quadro legislativo português, a decisão de implementar o OP depende exclusivamente dos eleitos em funções. Como os dados demonstram, essa vontade tem, no entanto, vários níveis de intensidade ou de compromisso com o desenvolvimento do processo, condicionando em grande medida a maior ou menor sustentabilidade do mesmo. A determinante política é decisiva relativamente à salvaguarda das restantes condições, em particular as que favorecem (i) a nível interno, a incorporação do OP na Administração, o que remete para a necessidade de assegurar a pedagogia da participação dos diferentes serviços envolvidos, como parte integrante da construção de uma cultura democrática mais propícia à aceitação destas iniciativas; (ii) a nível externo, a adesão da sociedade ao OP, como um processo credível, com o qual existe um compromisso estável, capaz de gerar confiança nos cidadãos.

– **Técnica.** A determinação política, por mais inabalável que possa ser, não consegue garantir sozinha o desenvolvimento do OP. Essa deve ser acompanhada da afetação de um corpo técnico dedicado, que acredite na iniciativa e que esteja aberto à produção de novas competências, à inovação nos processos e à gestão do risco. A implementação de um OP requer (i) a afetação de pessoas que assegurem as múltiplas atividades a

desenvolver; (ii) um investimento na capacitação dos diferentes serviços a envolver, para garantir a revisão dos métodos e instrumentos de trabalho, bem como a adoção de novas formas de relacionamento com os cidadãos, menos paternalistas e mais emancipadoras.

– **Metodológica.** Tendo por base a existência de um contexto muitas vezes adverso, pautado pela desconfiança nas instituições e por um progressivo alheamento dos cidadãos em relação à vida política e comunitária, o OP necessita de uma metodologia transparente, que seja capaz de contrariar a tendência exposta e gerar segurança nos participantes relativamente ao seu poder de deliberação sobre os resultados a alcançar e ao compromisso político com a execução dos mesmos, sem interferências abusivas, zonas obscuras ou situações pouco claras na gestão do processo.

A abordagem a adotar deve também ter em conta as características do território e da população local, bem como a capacidade de ação da entidade promotora, evitando, assim, o erro muito comum de uma incorporação acrítica de modelos de OP copiados de outras experiências, sem a devida ponderação sobre a sua adequação ao contexto.

O medo sobre o incerto (quem participa, que propostas tem para apresentar e que projetos vão vencer), a existência de uma cultura excessivamente defensiva, procedimental e tecno-burocrata na Administração, a tendência de controlo sobre todos os detalhes da iniciativa, aliados a uma ausência de competências técnicas na promoção de processos participativos, são alguns dos ingredientes para a produção de equívocos metodológicos que têm orientado muitos dos

orçamentos participativos, determinando à partida uma enorme probabilidade de insucesso dos mesmos. Aliada ao desenho da iniciativa está uma outra exigência, pouco cumprida em Portugal, que remete para a necessidade de possuir um sistema de informação detalhado sobre o OP, que assegure as bases da monitorização e avaliação das experiências, de forma a garantir a correção de desvios indesejáveis e a introdução de melhorias entre edições.

Em síntese, as escolhas metodológicas não são indiferentes. Essas determinam os públicos a envolver, o grau de adesão à iniciativa, os resultados a obter e o nível de confiança a alcançar, interferindo de forma decisiva na (in)sustentabilidade dos processos.

– **Orçamental.** O montante alocado ao OP emerge como uma condição decisiva na medida em que determina o tipo e a dimensão dos investimentos que podem ser realizados e conseqüentemente o maior ou menor interesse dos cidadãos em participar. A dimensão orçamental está envolta em duas narrativas recorrentes, mas não generalizáveis. Do lado da Administração afirma-se que (i) os recursos são escassos e os compromissos políticos são inúmeros, pelo que não é possível afetar verbas significativas ao OP; (ii) os dinheiros públicos não podem ser capturados por grupos de interesse, por vezes designados de lobbies ou sindicatos de voto, que se organizam em torno de projetos que pouco contribuem para o bem-comum; (iii) os cidadãos não têm conhecimento técnico sobre os custos e as exigências inerentes à realização dos investimentos públicos que propõem, o que tende a prejudicar a qualidade e a viabilidade das

ideias apresentadas, levando muitas vezes ao chumbo técnico das mesmas. Estes argumentos, a par de outros, evidenciam desconfiança da Administração em relação à sociedade e servem de justificação para a afetação de poucos recursos orçamentais ao processo.

De outro lado, na visão de muitos cidadãos as verbas destinadas à decisão pública nos OP são “migalhas”, que pela sua insignificância limitam de forma muito expressiva as propostas a apresentar, levando os participantes a submeter ideias que não estão no topo das suas preocupações, o que significa que o processo tenderá a dar resposta a investimentos considerados menos prioritários e conseqüentemente menos motivadores.

A excessiva cautela da Administração, que limita enormemente o alcance da iniciativa, a par do pouco entusiasmo dos cidadãos com o que lhes é proposto, tende a ditar como resultado a fraca sustentabilidade destas experiências. Isto significa que uma parte dos orçamentos participativos em Portugal não chega a reunir as condições mínimas para se constituir como projeto contracíclico, que promova o encontro e o diálogo entre as partes, seja gerador de confiança mútua e permita aprofundar a democracia local. Pelo exposto, compreende-se que a condição orçamental é decisiva para o sucesso destas iniciativas. Defender a adoção do OP, baseada na alocação simbólica de meios, transmite uma mensagem pública de marginalidade do processo, situação que não ajuda a quebrar o contexto de desconfiança nas instituições e de alheamento face à vida política e comunitária.

– **Comunicacional.** O desenvolvimento de um orçamento participativo requer um investimento

significativo na comunicação. Essa tem pelo menos duas características ou componentes essenciais: (i) uma de âmbito mais publicitário, dirigida à divulgação da iniciativa e à mobilização dos cidadãos para a participação, sendo esta exigida em diferentes fases do processo, como acontece, por exemplo, no período de apresentação de propostas e na votação pública dos projetos finalistas; (ii) outra mais documental e informativa, com caráter permanente, referente aos investimentos vencedores (incluindo elementos atualizados sobre o seu estado de execução) e aos resultados globais do OP (provenientes da avaliação regular).

As estratégias das autarquias relativamente à comunicação pública sobre os orçamentos participativos revelam duas fragilidades essenciais. Uma é de carácter organizacional e faz refletir no processo a excessiva sectorialização da estrutura, tendo como consequência o facto da iniciativa ser muitas vezes divulgada apenas pela equipa que a promove, através dos canais e das redes de contacto a que tem acesso, evidenciando que o OP não foi cabalmente assumido como um projeto de todos os serviços. Um exemplo muito evidente desta situação são os orçamentos participativos jovens, cuja comunicação/divulgação está tendencialmente a cargo das divisões de juventude, recorrendo estas aos meios que têm ao seu dispor para chegar ao público pretendido. As equipas ligadas a outras áreas – como a cultura, o ambiente, a ação social, a educação, entre outros – que apesar de também trabalharem com as camadas mais novas da população e poderem vir a receber propostas no âmbito do OP, não assumem como sua atribuição a divulgação do processo junto das suas redes e pontos de contacto, enfraquecendo a nível interno a apropriação coletiva da iniciativa, e a nível

externo a capacidade de mobilização de cidadãos. Uma segunda fragilidade está relacionada com a excessiva abordagem institucional, que tende a limitar o potencial criativo que deve nortear a comunicação de um processo que se pretende disruptivo e contracíclico. De acordo com o estudo anteriormente mencionado, relativo à participação de grupos sub-representados (Serrano et al, 2021), concluiu-se que cerca de 55% das páginas de internet dedicadas aos orçamentos participativos são generalistas, ou seja, utilizam apenas texto e um logótipo do processo, confirmando, assim, o excesso de formalismo na comunicação autárquica, o que torna mais difícil fazer chegar a mensagem a públicos bastante descreditos das instituições. Os autores acrescentam também que quase 18% das plataformas analisadas recorrem a fotografias adquiridas em bancos de imagens, sem garantir que essas têm uma relação de identidade com a comunidade local. Isto significa que apenas uma minoria manifesta a preocupação de comunicar com elementos gráficos mais criativos e que incluem, por exemplo, imagens de participantes reais.

– **Societal.** Num país em que a implementação do OP depende exclusivamente da decisão política, torna-se evidente que a determinação do início e do fim de cada processo está nas mãos dos eleitos. A unilateralidade da natureza destas iniciativas poderá, no entanto, ser contrabalançada se existir uma sociedade civil forte e capaz de reclamar o OP, também como seu, criando uma nova institucionalidade para a experiência, que resulta de um compromisso ou pacto de governo, entre Administração e Sociedade, que vai além das oscilações da vontade de uma das partes.

Como se compreende, esta não é uma variável pré-existente ou de partida, para viabilizar o arranque do OP, mas é seguramente uma construção contínua e, por isso, um objetivo a alcançar, ou por outras palavras, uma condição de chegada, talvez a mais importante para reforçar a sustentabilidade destes processos.

Esta dimensão societal dos orçamentos participativos será tanto mais forte quanto mais robustas e consolidadas estiverem as condições expostas anteriormente, o que representa um amadurecimento das instituições e da sociedade e uma cultura democrática mais aberta à inovação e à cooperação entre as partes.

Pelo exposto, torna-se possível reorganizar as dimensões da (in)sustentabilidade dos orçamentos participativos em três tipos:

- **Condição de partida ou de suporte**, dependente do poder político eleito, sem o qual não se torna possível adotar o OP e criar o ambiente institucional favorável à mobilização de meios que viabilizem as restantes condições;

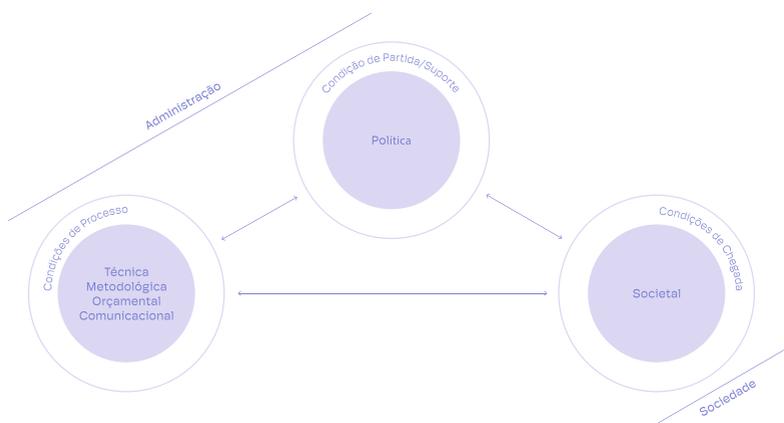
- **Condições de processos**, claramente ligadas ao desenvolvimento da iniciativa, nomeadamente a afetação de uma equipa técnica, a alocação de recursos orçamentais, o desenho de uma metodologia adequada e um investimento efetivo na comunicação;

- **Condição de chegada**, focada no objetivo maior de apoiar a construção de uma sociedade civil forte, mobilizada para a participação, cooperante com a

Administração, que seja capaz de refletir e de definir em conjunto as prioridades de uma comunidade.

As determinantes expostas não são estanques. Elas podem mudar em função da dinâmica participativa e da autoalimentação entre essas. Esta afirmação é fundada em inúmeros casos reais, como por exemplo os OP que começaram de forma muito tímida e até receosa, com uma alocação reduzida de recursos, mas que foram crescendo em meios e em participantes. Isto significa que as condições de processo e de chegada foram capazes de gerar resultados que serviram de ânimo para os decisores, ficando estes mais disponíveis para alargar o seu compromisso político com a participação a patamares mais ambiciosos, podendo isso refletir-se no reforço do OP e na criação de novos processos participativos.

**Figura 2 – Condições de sustentabilidade dos orçamentos participativos**



Fonte: Associação Oficina, 2022.

### Sobre as prioridades de investimento

São de duas ordens as variáveis que influenciam o perfil dos projetos vencedores em cada orçamento participativo: (i) uma de nível **conjuntural**, como os possíveis enfoques temáticos, o montante global afeto à iniciativa, as determinantes técnicas de elegibilidade previstas nas regras do processo, bem como as prioridades dos cidadãos; (ii) outra de âmbito mais **estrutural**, que se prende com o estágio de desenvolvimento de cada comunidade.

A conjugação destas duas determinantes ditou, no caso português, uma maior concentração de investimentos na qualificação do território, como seja: na melhoria dos espaços públicos; na aquisição, implementação e requalificação de equipamentos de pequeno e médio porte; na ampliação das áreas de estar, de cultura e desporto; na criação de novos serviços à população; no desenvolvimento de atividades.

Atendendo ao bom nível de infraestruturização do país e à consolidação de diversos instrumentos de planeamento existentes, que priorizam e condicionam as políticas e os investimentos públicos, é natural que as prioridades dos cidadãos se foquem na qualificação do território e na capacidade que este tem de responder em termos de serviços, espaços e equipamentos de usufruto quotidiano.

Apesar das limitações estruturais de uma boa parte dos orçamentos participativos, ditadas sobretudo pelo baixo ou moderado volume de recursos alocados à decisão pública, são inúmeros os exemplos de projetos de forte impacto na comunidade, com elevado potencial transformador, alguns dos quais influenciaram ou deram lugar a novas políticas públicas

locais e nacionais. Não sendo possível tratar esta dimensão dos processos na sua plenitude, optou-se por selecionar alguns exemplos, com impactos em diferentes áreas temáticas e escalas territoriais, como se expõe de seguida.

“Cultura para Todos”, projeto vencedor da primeira edição do Orçamento Participativo Portugal, em 2017. Este assenta em três pilares fundamentais:

- criação de um programa de incentivo à doação de livros a bibliotecas públicas. Cada pessoa que adira a esta iniciativa recebe um vale para aquisição de um livro numa livraria. Daqui resultou a plataforma LIVRAR, mantida como política permanente do Estado Português;

- oferta de um cheque-cultura a todos os jovens que completem 18 anos, válido durante 12 meses, para acesso gratuito a espaços culturais. Esta ação deu lugar ao Programa ÉS.CULTURA'18, de caráter permanente, contando atualmente com a adesão de 64 municípios e 11 entidades privadas. A oferta traduz-se em mais de 350 equipamentos, entre museus, monumentos, palácios e teatros, acessíveis gratuitamente para os destinatários desta medida;

- construção de uma base de dados online e gratuita, com vista a reunir livros em suporte digital, braille e áudio, adaptada para cidadãos portadores de deficiência. Esta ação levou ao desenvolvimento do Repositório Nacional, tornando-o aberto à participação de produtores de recursos em formatos alternativos.

“Grupos de Canto para Seniores”, foi uma ideia criada e submetida ao Orçamento Participativo Portugal, igualmente

em 2017, tendo dado origem ao projeto “Cante pela sua Saúde”. É centrado na premissa de um crescente reconhecimento por parte da comunidade científica, da atividade de canto na promoção do bem-estar subjetivo dos seniores, especialmente quando conjugado com outras manifestações artísticas. Assim, promove a saúde mental, um envelhecimento ativo e bem-sucedido, assim como a felicidade e integração social. A implementação deste investimento ficou a cargo da DGARTES, em parceria com a Santa Casa da Misericórdia de Almada, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a CEU- Universidade Autónoma de Lisboa, o ISCTE-CIS-IUL e o OPART - Teatro Nacional de São Carlos, à qual se associaram a Câmara Municipal de Almada (Convento dos Capuchos, Fórum Municipal Romeu Correia), a Universidade Lusófona e a UTL - Faculdade de Motricidade de Lisboa e o Centro de Medicina Laboratorial Germano de Sousa. Entre 2019 e 2020 envolveu cerca de 150 seniores, 70 sessões de canto e vários espetáculos. Em 2021, realizou-se a conferência internacional “Cante pela sua Saúde”, com a finalidade de refletir sobre a música e o bem-estar dos seniores. No final de 2021 surgiu o "Cante pela sua Saúde - Sing4Health" no distrito do Porto. Trata-se de um projeto que tem vindo a crescer em dimensão e abrangência territorial, indo além das previsões iniciais.

“Seringas só no Agulhão”, projeto vencedor na edição de 2021 do Orçamento Participativo de Torres Vedras. Tem como finalidade a instalação de agulhões nas farmácias locais aderentes e no Centro Hospitalar do Oeste, para recolha, tratamento e destino final de resíduos potencialmente contaminados, de medicamentos injetáveis, utilizados em regime de ambulatório. A proponente fundamentou este projeto com a necessidade de criar uma recolha segura e ecológica para as seringas, usadas essencialmente por doentes diabéticos

e todos aqueles que necessitem de fármacos injetáveis. Assim, Torres Vedras tornou-se o primeiro município com uma cobertura de 100% da sua rede de farmácias a utilizar este dispositivo e a realizar este tratamento dos resíduos. O projeto tem vindo a disseminar-se, por iniciativa da Associação de Farmácias de Portugal, contando com a adesão de estabelecimentos nos municípios de Lisboa, Porto, Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Gondomar, Braga e Vila Verde.

“Sala de aula do futuro”, projeto vencedor da edição de 2017 do OP Jovem de Valongo. A ideia propunha a criação de um laboratório de aprendizagem, versátil e adaptável, apetrechado com ferramentas tecnológicas e mobiliário flexível, proporcionadores de dinâmicas e aprendizagens inovadoras, permitindo utilizações diversificadas e moldáveis às diversas metodologias de ensino. A pertinência e o impacto desta ação na melhoria da qualidade do ensino das crianças levaram o Município a adotá-la como política da autarquia, alargando o projeto às 28 escolas públicas do concelho, num investimento superior a um milhão de euros.

“Projeto Raízes”, foi o mais votado no Orçamento Participativo de Guimarães, em 2013, tendo como objetivo principal a implementação de um gabinete de proximidade – composto por um psicólogo, uma socióloga e uma assistente social – que passou a responder às situações de pobreza e de exclusão social, bem como a desenvolver atividades de animação comunitária nas freguesias de Lordelo, Moreira de Cónegos, Guardizela, Serzedelo e a União de Freguesias de Conde e Gandarela. Após um ano de execução, o projeto revelou-se de grande impacto na comunidade, pelos resultados alcançados, levando a autarquia a alargar a intervenção, criando novos serviços, e abrangendo outros

locais do concelho, assegurando o financiamento através do orçamento municipal. O apoio psicológico e o auxílio social abrangem mais de três mil pessoas por ano.

“Rio Mira para Todos” um projeto com efeito multiplicador, consagrado vencedor na edição de 2014 do OP de Odemira. Foi submetido em representação do Clube Fluvial Odemirense, com o intuito de requalificar as suas instalações, promover a canoagem e valorizar o contacto de todos com o Rio Mira, nomeadamente através da atividade desportiva e recreativa. A concretização do investimento motivou o surgimento de uma estratégia municipal e a criação do Plano Estratégico e Operacional de Valorização do Rio Mira. Desde então, em torno deste recurso natural, têm vindo a surgir investimentos que consolidam uma oferta diversificada na área desportiva e turística, das quais se destacam a instalação de Cais Flutuantes, a implementação do Centro Náutico de Odemira, a marcação de novos percursos da Rota Vicentina, a instalação de serviços de animação turística e o incremento dos desportos náuticos no território, com a implicação de avultados recursos públicos.

“Construção de pistas cicláveis”, foi um dos projetos vencedores da primeira edição do OP Lisboa, em 2008. Conjugado com outros, dentro da mesma temática, ao longo das várias edições, deu origem a uma política municipal para a promoção das ciclovias e das viagens em bicicleta. Em 2010, a cidade detinha cerca de 80 km de vias cicláveis, ao passo que nos dias de hoje possui aproximadamente 200 km. Atualmente, a rede instalada assenta em seis eixos estruturais, nomeadamente: Marginal, Panorâmico, Alcântara–Pontinha, Central, Baixa–Aeroporto e Olivais–Beato. Essa resulta numa malha contínua, articulada com as estações intermodais de transportes públicos e com o património ecológico e cultural, estando projetado o

seu alargamento aos territórios vizinhos de Odivelas, Amadora, Moscavide, Sacavém e Algés. Em 2017, surgiu o sistema GIRA, um programa de bicicletas públicas de uso partilhado, que conta com 1400 bicicletas (clássicas e elétricas) e 140 estações. Trata-se de mais um exemplo de uma proposta cidadã que se transformou numa política pública municipal, com investimentos robustos e que implicou uma mudança de paradigma na mobilidade da cidade e da Área Metropolitana de Lisboa.

“Criação de um banco de próteses e equipamentos de saúde e bem-estar”, projeto vencedor do OP Cascais de 2018. Na sua génese, pretende dar apoio aos doentes oncológicos, durante e após o tratamento, uma vez que esses necessitam de equipamentos de apoio, essenciais à qualidade de vida e reabilitação, mas aos quais, muitas vezes, não conseguem aceder por questões financeiras. Assim, o banco de ajuda terá vários artigos, tais com próteses, perucas, mangas de compressão, equipamentos de drenagem linfática, entre outros. Podem ser adquiridos pelos pacientes a um valor mais baixo ou doados conforme o rendimento. Dado o carácter inovador do projeto e a necessidade cada vez maior deste tipo de respostas, o Município de Cascais decidiu investir na criação de um banco municipal de próteses mamárias, bem como de outros artigos de ajuda para estas pessoas.

## **Para concluir: entre a experimentação e a transformação do status quo**

A cultura política e institucional das autarquias locais, tendencialmente centralista no exercício do poder democrático, levou o seu tempo a deixar-se conquistar por novas formas de participação, como o OP, que implicam pisar solo desconhecido na forma como a Administração se relaciona com os cidadãos, passando de uma atitude paternalista e vocacionada para a prestação de serviços, para uma postura de reforço da emancipação da sociedade e de cogestão dos recursos públicos.

As dúvidas, os receios e os impasses em relação a esta mudança foram-se dissipando à medida que o poder local se familiarizou com o processo e circunscreveu a sua dimensão orçamental, contendo dessa forma as margens de risco no exercício de participação, aproximando-o o mais possível de um procedimento, de certa forma marginal, assente no acolhimento de ideias e projetos que não colocam em causa o essencial, ou seja, a gestão do poder, a propensão assistencialista das instituições e as prioridades dos Executivos em funções.

A emergência das plataformas eletrónicas de gestão dos OP facilitou esta procedimentalização das iniciativas, na medida em que essas foram concebidas para privilegiar o envolvimento individual de cada cidadão, numa relação à distância e de um para um com a Administração, fraturando a participação e evitando a construção da ação coletiva e da organização comunitária, o que torna o processo mais simples de gerir, apesar de muito menos rico e diverso.

É este o quadro que ajudou a criar as condições propícias para a significativa expansão dos orçamentos participativos em Portugal, sobretudo a partir de 2014, ou seja, quatro mandatos autárquicos depois da emergência destas experiências no país.

O cenário traçado é próprio de um Estado consciente da necessidade de construir a confiança dos cidadãos nas instituições, por via de novas formas de exercício da cidadania, mas empenhado em manter o status quo, ou seja, ainda pouco disponível para levar a cabo mudanças mais expressivas na relação com a sociedade. Isto significa que o OP, enquanto processo transformador da cultura política e democrática dos eleitos e das instituições, teve um sucesso contido e não generalizável.

Em termos práticos, muitas autarquias preferiram o caminho da domesticação da participação pública, retirando-lhes intensidade, margem de progressão e potencial de mudança, ambicionando, em simultâneo, reforçar os níveis de confiança na Administração. Trata-se de uma equação de difícil realização, como evidenciam os inúmeros processos de OP que duraram menos de um mandato autárquico.

O contexto exposto não diminui o potencial dos orçamentos participativos e não oculta os bons exemplos na aplicação deste instrumento de governação, que também existem em Portugal, alguns dos quais servem de referência e fonte de inspiração para cidades de outras partes do mundo. Ao contrário dos restantes, estes conseguiram reunir condições de sustentabilidade mais robustas, alicerçadas, como exposto anteriormente, numa vontade política mais comprometida, num corpo técnico dedicado, em metodologias transparentes

e criadoras de confiança, em montantes orçamentais de maior expressão e motivação, em campanhas de comunicação mais determinadas, em abordagens mais consistentes com o reforço e a emancipação da sociedade civil.

Os casos de sucesso permitem considerar que o OP se constituiu como a prática de participação pública de maior ambição e amplitude política do Portugal democrático: (i) emergiu de um compromisso voluntário; (ii) disseminou-se por todos os níveis de governo (nacional, regional e local); (iii) cativou outras entidades públicas e privadas; (iv) deu poder de decisão aos cidadãos sobre investimentos públicos; (v) serviu de inspiração para o desenvolvimento de outros processos de envolvimento comunitário e com esses a criação de embriões de sistemas locais de participação; (vi) deu espaço à criatividade da sociedade e por essa via ao surgimento de projetos de mudança positiva nos territórios, sendo que muitos se transformaram em políticas públicas locais e nacionais; (vii) tem projetado Portugal no mundo como um polo de inovação política.

O OP é a materialização mais completa da ambição constitucional, estabelecida no Artigo 2º, de afirmar a República Portuguesa como um Estado comprometido com o aprofundamento da democracia participativa. A objetivação deste desígnio nacional está presente nos princípios, nos propósitos e nos métodos que suportam os orçamentos participativos. Nenhuma outra prática, regulamentada ou voluntária, foi tão longe como esta, em particular pela implicação direta na partilha do poder de decisão sobre os recursos públicos, algo historicamente vedado aos eleitos.

A sustentabilidade destas iniciativas é ainda frágil e circunscrita, apesar da inúmera experimentação levada a cabo

ao longo dos últimos 20 anos. Por outras palavras, o capital de conhecimento acumulado nas duas décadas em apreço é muito superior às transformações produzidas na cultura e nos modos operandi das instituições públicas. Isto significa que existe um desfasamento entre as expectativas e as ambições depositadas nos orçamentos participativos e o ritmo de mudança da Administração. É isto que justifica o facto de muitas autarquias terem preferido adaptar o OP, por vezes de forma tão circunscrita, em vez de se confrontarem com a necessidade de efetuar qualquer mudança significativa no funcionamento da própria organização.

Fica evidente que a maior resistência à inovação reside na cultura política e democrática da Administração, ainda relutante à institucionalização destes processos e ao alcance dos mesmos. Esta afirmação é suportada pelos exemplos extremos: das experiências marginais, de orçamentos participativos assentes em verbas simbólicas, e das iniciativas avançadas, baseadas em compromissos mais abrangentes em relação aos recursos a mobilizar, à mudança nos métodos de trabalho e à transformação das formas de relacionamento com os cidadãos. Os primeiros mostram o muito que está por fazer; os segundos são uma evidência do campo dos possíveis.

Quase cinquenta anos depois da Revolução dos Cravos, os governos locais portugueses continuam a exercer a sua atividade com base num modelo de funcionamento que resulta da transição para a democracia. Entretanto, a sociedade mudou de forma tão significativa e assim continuará, seguramente com maior velocidade e alcance nas próximas décadas, que as autarquias locais necessitam de se reinventar e encontrar formas mais ajustadas para enfrentar os desafios da atualidade, entre os quais uma sociedade civil mais

informada e exigente, que requer mecanismos de participação mais ambiciosos e que sejam capazes de tocar na essência das políticas públicas.

O confronto entre o decorrido nos vinte anos em análise e as perspetivas de futuro, leva inevitavelmente à necessidade de iniciar um debate em Portugal sobre o reforço da institucionalidade dos orçamentos participativos, o mesmo é dizer sobre a criação de instrumentos legais que tornem obrigatória a sua adoção por parte dos diferentes níveis de governação.

Este não é um caminho isento de riscos e insucessos, como se comprova através dos exemplos de outros países, mas é seguramente um contributo para garantir o princípio da universalidade, como forma de assegurar a igualdade de oportunidades no acesso a formas mais intensas de exercer a participação, corrigindo o cenário atual, gerado em parte por duas décadas de OP em Portugal, em que a vivência de uma democracia de alta ou baixa intensidade depende da morada de residência de cada cidadão.

#### Referências bibliográficas

- DIAS, Nelson (2006) **O Orçamento Participativo como novo experimentalismo democrático – o caso do Município de Guaraciaba/SC (Brasil)**, Dissertação de Mestrado, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 – 2021**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.
- FISHMAN, Robert (2019) **Democratic Practice: Origins of the Iberian Divide in Political Inclusion**, Nova Iorque, Oxford University Press, 2019, 266 pp.
- Mudde, Cas (2004) “The Populist Zeitgeist”, **Government and Opposition**, 39:4, 541–563, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mudde, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira (2017) **Populismo, uma breve introdução**, Gradiva, Lisboa.

- OLIVEIRA, António Cândido de (2021) **A Democracia Local em Portugal**, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- RAIMUNDO, Filipa (2018) **Ditadura e democracia, legados da memória**, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002) **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**, Edições Afrontamento, Porto.
- SERRANO, Tatiane; JÚLIO, Simone; DIAS, Nelson; CARDITA, Rafaela (2021) **A inclusão de grupos sub-representados nos processos participativos**, Associação Oficina, Faro.
- TEIXEIRA, Conceição Pequito (2018) **Qualidade da Democracia em Portugal**, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- TELES, Filipe (2021) **Descentralização e Poder Local em Portugal**, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

#### **Legislação consultada**

- Constituição da República Portuguesa. Acedido em 28 de julho. 2022. Disponível em <https://www.parlamento.pt>
- Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, emitida pela Assembleia da República. Diário da República n.º 142/2015, 1º Suplemento, Série I de 2015-07-23. Acedido a 28 de julho. 2022. Disponível em <https://dre.pt>
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, emitida pela Assembleia da República. Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12. Acedido a 28 de julho. 2022. Disponível em <https://dre.pt>
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, emitida pela Assembleia da República. Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16. Acedido a 28 de julho. 2022. Disponível em <https://dre.pt>



*20 anos de  
Orçamentos  
Participativos  
Síntese de  
indicadores*

*Fonte: Associação Oficina, 2022*



## DINHEIRO

Montante total destinado aos OP

# 218.842.328,00 €

**87,3%**

*Contributo dos municípios para o montante total destinado aos OP*

**30,2 milhões**  
2018

*Montante mais elevado na soma dos OP ativos num único ano*

**10.000.000€**  
Cascais

*Montante máximo destinado a uma edição de OP*

**360.000€**  
Guimarães

*Montante máximo destinado a uma edição de OP Jovem*



## PROCESSOS

**333**

*Total de OP*

**1144**

*Total de edições de OP*

**11**

Odemira

*maior número de edições consecutivas de OP deliberativo*

**104**

Guimarães

*Total de OP Jovem*

**325**

*Nº total de edições de OP Jovem*

**2002**

Palmela

*1º OP em Portugal*

**2007**

Sesimbra

*1º OP deliberativo em Portugal*

**152**

2017

*Maior número de OP ativos num único ano*



## ENTIDADES

**169**

*Nº municípios que experimentou o OP*

**74**

*Nº de freguesias que experimentou o OP*

**53**

*Nº de municípios que experimentou mais do que um tipo de OP*

**10**

*Nº de freguesias que experimentou mais do que um tipo de OP*

**16**

*Nº de outras entidades que experimentou o OP*



## PESSOAS

**505**

Funchal, 2014

*Maior número de pessoas num Encontro de Participação*

**75.357**

Cascais, 2017

*Maior número de votantes numa edição do OP*



*20 anos de  
Orçamentos  
Participativos  
20 textos de  
opinião*

1982

**Primeira revisão  
constitucional que  
consagra a democracia  
participativa no Artigo 2º**

Francisco Pinto Balsemão

2008

**OP de Lisboa**

Graça Fonseca  
Mariana Lopes da Costa  
Miguel Monteiro

2002

**OP de Palmela**

Carlos de Sousa

2022

Abel Coentrão  
João Ferrão  
José Carlos Mota  
João Paulo Batalha  
Sónia Sapage

2017

**OP Portugal**

Graça Fonseca

2019

**OP Instituto  
Politécnico do  
Cavado e do Ave**

Soraia Gonçalves

2014

**OP de Ponta Delgada**

José Manuel Bolieiro

**OP Jovem de Valongo**

José Manuel Ribeiro

**OP do Funchal**

Paulo Cafôfo

**OP da Massamá e Monte Abraão**

Pedro Brás

**OP Sénior de Alfândega da Fé**

Berta Nunes

2011

**OP de Cascais**

Carlos Carreiras  
João Bento Vitorino

**OP de Odemira**

Hélder Guerreiro

2015

**OP de Caminha**

Miguel Alves

**OP Jovem de Cascais**

Maria Andrade

A portrait of Francisco Pinto Balsemão, a man with short, light-colored hair, wearing a dark suit, white shirt, and dark tie. He is smiling and has his arms crossed. The background is an office setting with a window and curtains. The entire image has a blue tint.

## *Francisco Pinto Balsemão*

Foi Primeiro-ministro de Portugal (1981–1983), período em que se realizou a primeira revisão constitucional, mais precisamente em 1982, consagrando, na nova redação o aprofundamento da democracia participativa como um desígnio da República Portuguesa, passagem que tem servido de fundamento e inspiração para a adoção dos Orçamentos Participativos em Portugal.

## Orçamentos Participativos – um exemplo a apoiar e fortalecer

HÁ ANOS QUE PUGNO pela necessidade de encontrarmos caminhos novos para o exercício da democracia e dos valores que esta encerra e representa, numa sociedade civil em evolução e que continua carente de libertação.

Vivemos num mundo no qual, em nome da segurança e da legalidade formal, a liberdade e a privacidade são constantemente ameaçadas. Isso tem consequências a nível individual. Mas tem também consequências no plano coletivo.

Quando a transparência é abafada ou desfocada em permanência, os cidadãos, a comunidade, as instituições democraticamente eleitas, perdem a capacidade de controlar quem passa a exercer o poder efetivo.

Surgem novos poderes, associados à entidade mítica e indefinida que denominámos de “mercados”, incontroláveis pelos mecanismos normais da democracia que criámos no Ocidente.

Pelo contrário, parecem juntar-se ou aliar-se com outras fontes de intervenção, também elas incontroladas: as agências de rating, por exemplo, ou o Google, o Facebook, grandes detentores de dados – que tudo sabem sobre as nossas atividades profissionais, preferências de consumo, relações amorosas ou de amizade, gostos musicais, literários ou desportivos, etc. – que dominam as redes sociais e a agregação de conteúdos (e a publicidade que aparece no sítio adequado



à hora certa) e colaboram com os serviços secretos. A este tipo de entidades chamou Ignacio Ramonet “poderes globalitários”.

Acresce que as organizações internacionais criadas pelos Estados nacionais não são eficazes. E que, mesmo sem sairmos da Europa, é visível o êxito de partidos recém-nascidos (ou renascidos) que reivindicam o nacionalismo, a discriminação dos estrangeiros, o racismo puro e duro, e, por uma ou outra razão, defendem a limitação de certos direitos individuais. Alguns desses partidos encontram-se no poder, em consequência de eleições, em princípio, livremente realizadas.

**TODO ESTE PANORAMA** permite-nos afirmar que se adensam as dúvidas sobre a capacidade de exercício do poder efetivo pelos órgãos nacionais de soberania democraticamente designados.

Começa a falar-se de pós-democracia. Cito John O’Sullivan: “elites poderosas usam instituições não responsáveis (e regulamentações por vezes razoáveis) para derrubar decisões maioritárias”.

A meritocracia, defendida, teorizada e aplicada na China, mas também mitigadamente praticada noutros países, vai ganhando adeptos.

Cresce, por outro lado, e em Portugal temos uma inquietante amostragem disso, o poder dos reguladores, não eleitos e inamovíveis, nas mais variadas áreas cruciais da atividade política, económica, financeira e social.

**É NECESSÁRIO, CONTUDO, RECONHECER**, que foram nascendo ou renascendo, outras modalidades de instalar e

praticar a democracia, com largo contributo da capacidade de rápida comunicação e intervenção quase instantânea apoiada pelas novas tecnologias. Perante a desagregação da pirâmide hierárquica, a sociedade organiza-se em rede, procurando compensar a perda de eficácia das instituições clássicas.

Surgem respostas, por vezes, ou para já, menos óbvias ou menos sistematizáveis, mas nem por isso desprezíveis ou ignoráveis, para revitalizar a democracia e validar os serviços por ela prestados.

As modalidades alternativas de tomar decisões, com intervenção direta dos interessados, funcionam, e bem, a nível municipal! E aqui os Orçamentos Participativos são um excelente exemplo. O caso do Orçamento Participativo (OP) de Cascais é paradigmático. É o mais expressivo da Europa e talvez do mundo. Expressivo na quantidade porque já leva mais de 10 edições, €45 milhões de investimento e dezenas de milhares de participantes e votantes.

Mas expressivo também - e sobretudo - na qualidade. Esta dimensão do OP é mais difícil de medir, mas está presente na riqueza do processo e no impacto positivo sobre os vários intervenientes. Por exemplo:

- O envolvimento dos proponentes dos projetos vencedores, desde o arranque até à concretização, gera confiança;
- O envolvimento de vários serviços municipais, para concretização dos sonhos dos munícipes, cria transversalidade e espírito de equipa na autarquia;
- A existência de um acompanhamento académico

dos dados do processo OP e auto-avaliação do programa permitem acertos de rota e melhoria contínua;

- A elevada taxa de execução do OP (na ordem dos 90%) consolida a credibilidade do programa;
- A criação em 2017, do OP Jovem nas escolas, e a interligação deste com o OP "geral", representa a extensão natural do processo para a geração jovem.

Tudo isto permite uma progressiva consolidação.

São reforçados os laços de proximidade entre a autarquia e os cidadãos, são reforçadas as relações entre diferentes serviços municipais, e é reforçado o sentimento de pertença, de empatia e de cidadania ativa.

E, para além disso, os municípios que praticam o orçamento participativo já se reúnem regularmente além fronteiras (a 13ª Conferência do Observatório Internacional para a Democracia Participativa, por exemplo, realizou-se em Cascais, em Julho de 2013).

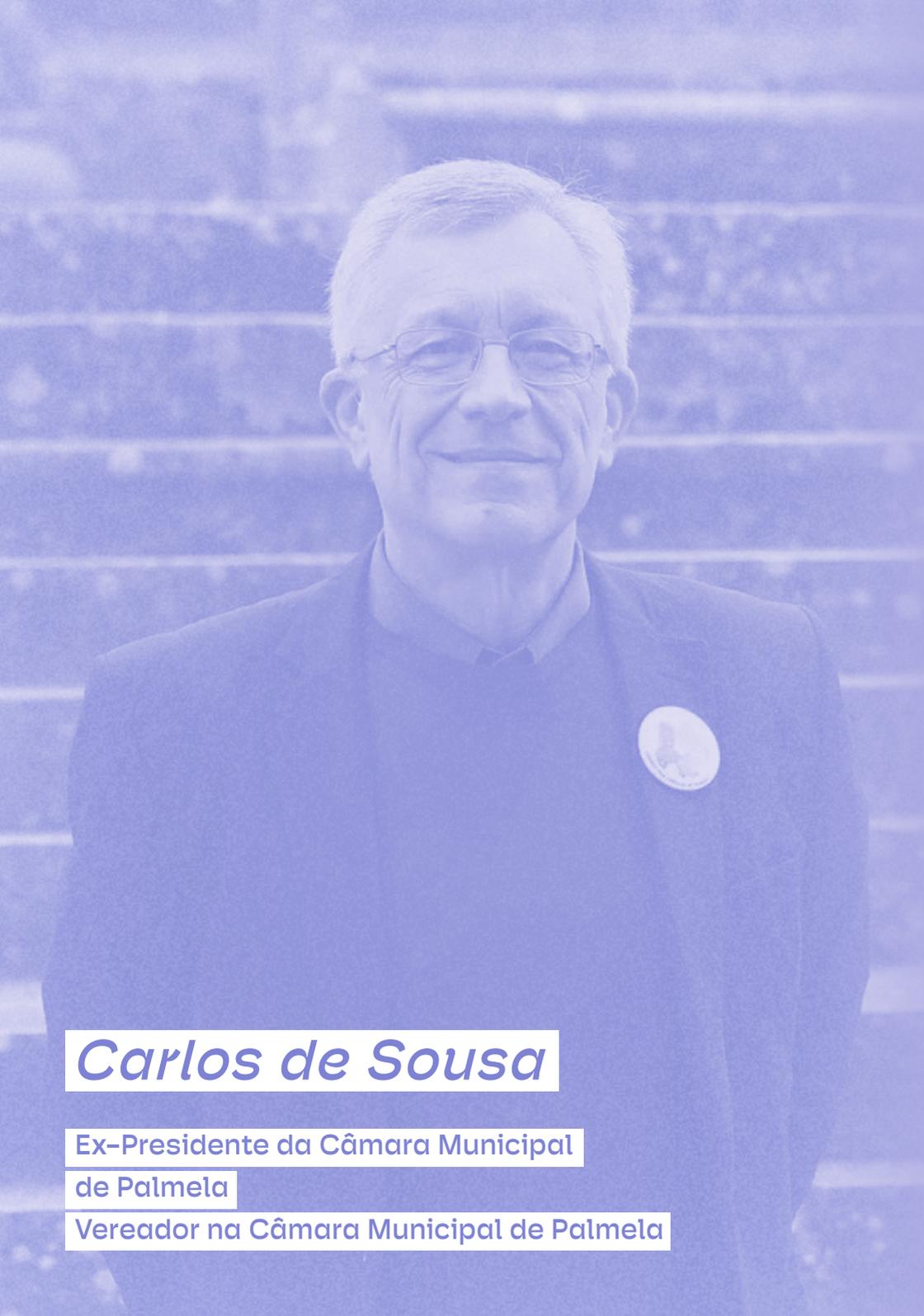
**ESTAS NOVAS MANEIRAS** de viver e exercer a democracia são, sem dúvida, positivas. Mas qual é o seu verdadeiro alcance? Reforçarão a democracia, permitindo que esta funcione melhor e atraia os cidadãos indiferentes e abstencionistas? Substituirão progressivamente o sistema até aqui em vigor? Será que a parte acabará por tomar conta do todo? Os Orçamentos Participativos podem substituir os Orçamentos tradicionais das Autarquias?

Não sei, honestamente, responder a estas perguntas. Mas sei que, como estamos, com a democracia que temos no

presente, não conseguiremos transpô-la, adaptá-la, mantê-la viva e atuante no futuro. Isto sem esquecer que o paradoxo da tolerância continua por resolver: podemos ser tolerantes com os intolerantes?

**MAS DE UMA OUTRA COISA ESTOU CERTO:** não nos basta reconhecer que temos direitos. É preciso também exercê-los. E fazê-lo de modo a que as decisões que podem salvar e dinamizar a sociedade sejam tomadas a tempo e, sobretudo, executadas sem atrasos nem desvios pseudo-justificados pelos conservadores de todos os quadrantes, por desculpas formais e adiamentos mesquinhos. Pensemos, por exemplo, nas eternas e suicidariamente adiadas revisões da lei eleitoral portuguesa.

A cidadania implica presença, ação, coragem e, portanto, exercício ativo dos direitos conquistados. Embora a abstenção seja um direito, não é pela ausência, pelo alheamento, que se consegue a mudança. O exemplo dos Orçamentos Participativos – que implicam, note-se bem, uma cedência de poderes por parte das Câmaras Municipais – é estimulante e, por isso, pode e deve ser apoiado e fortalecido.



# *Carlos de Sousa*

Ex-Presidente da Câmara Municipal  
de Palmela

Vereador na Câmara Municipal de Palmela

## Processos participativos a nível local

Tudo tem um princípio e no meu caso tudo começou em 1980 quando fui convidado e posteriormente eleito para ser vereador na Câmara Municipal de Almada.

Nos anos 80 o movimento de moradores era muito forte. Em Almada chegou a haver 150 comissões de moradores verdadeiramente activas fundamentalmente no domínio das infraestruturas básicas. Em 6 anos enquanto eleito tive a feliz oportunidade de sentir as mais valias da participação dos cidadãos na resolução dos problemas das suas comunidades.

Nos anos 90 conheci em Fortaleza, Brasil, uma experiência de Gestão Compartilhada: O Pacto de Cooperação do Ceará. Esta organização *sui generis* teve origem numa iniciativa de um grupo de jovens empresários e do Governo do Estado. Este Pacto actuou como catalisador e incentivador a que outros segmentos da sociedade se auto incluíssem, nomeadamente as Universidades e Organizações Sociais.

Na segunda metade da década de 90 enquanto Presidente da Câmara Municipal de Palmela dinamizei um conjunto de iniciativas (semanas das freguesias, semanas temáticas, autarquias participadas, planeamento participativo, atendimento descentralizado, apenas para dar alguns exemplos) que visavam aquilo que para mim é fundamental: a gestão da “coisa” pública tem que ser participada pelos cidadãos.

Uma outra forma de trabalho que foi muito proveitosa. Em algumas iniciativas a Câmara Municipal dinamizava a criação de associações de interesse colectivo com o objectivo da realização de uma determinada acção.

Darei um exemplo muito interessante e que ainda hoje está bem vivo e dinâmico. Palmela era (e ainda é) um concelho com muita vinha e com uma produção interessante de vinho. Mas a quase totalidade dessas uvas e desse vinho era vendida a duas grandes marcas nacionais. E a questão que se colocava era esta: Palmela tinha vinha, fazia bom vinho, tinha adegas, mas não tinha uma marca, não tinha “rótulos”. Então dinamizámos uma Associação que com o apoio do Município fez a 1.ª Mostra de Vinhos em Fernando Pó. E o resultado está à vista, hoje os vinhos da região demarcada de Palmela são dos mais medalhados do País (a nível nacional e internacional).

Posteriormente aquando da minha participação na 1.ª edição do Fórum Social Mundial em Janeiro de 2001 tomei conhecimento da iniciativa Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre.

Nesse período fizemos uma 1.ª experiência de OP, com características consultivas, ainda sem nenhuma pré-organização dos cidadãos consultados.

No início de 2002, já como Presidente da Câmara Municipal de Setúbal, face à situação de bancarrota encontrada, considerei não haver condições de implementação do OP. No entanto aprofundei a minha experiência de democracia participativa que já trazia de Palmela.

As semanas das freguesias que sempre terminavam com uma reunião de Câmara descentralizada e que de preferência se realizava numa colectividade local. As semanas temáticas onde discutíamos com os respectivos actores, os seus problemas. Por exemplo a semana temática da pesca, incluindo a aquacultura, a semana da agricultura, a semana da indústria, a semana da cultura, apenas para dar alguns exemplos. Em alguns casos, resultantes destas iniciativas, davam-se os primeiros passos para a constituição de grupos de trabalho, que depois criavam a sua própria dinâmica. Neste particular adaptei algumas ferramentas que aprendi no Pacto de Cooperação do Ceará.

Outra experiência muito rica foi “O Presidente na escola”. A iniciativa era combinada com a direcção da escola e destinava-se a alunos do secundário. Primeiramente era mostrado um vídeo onde se mostravam as potencialidades do Municípios, mas também os pontos fracos da actuação municipal. A minha intervenção enquanto Presidente era muito pequena para que a plateia “não adormecesse”. De uma forma geral havia sempre 3 tipos de intervenção. Aquelas em que os pais “encomendavam” perguntas aos seus filhos, outras que se percebia que eram preparadas com os professores e depois as genuínas, que se sentia que eram originárias dos jovens.

Como Setúbal é um município com uma cidade onde está centralizada grande parte da população, organizavam-se plenários com a população dos bairros, sempre em colectividades, portanto sempre fora dos espaços do Poder instituído (sedes das Juntas de Freguesia ou o Salão Nobre do município). O objectivo era fazer com que os munícipes presentes sentissem que estavam “na sua casa”.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



Outra iniciativa, que era sempre um êxito, era o atendimento descentralizado nas zonas mais afastadas do centro da cidade. Muitos cidadãos ainda hoje sentem algum “preconceito” em entrar nos grandes e “nobres” edifícios municipais, portanto nestes casos funciona o provérbio árabe “se a montanha não vai a Maomé, vai Maomé à montanha”.

Outra iniciativa muito gratificante, ainda não havia as plataformas digitais zoom ou teams. Através da internet os cidadãos, em directo, faziam perguntas ou colocavam questões ao Presidente. Eu estava frente ao computador, mas rodeado por técnicos de várias áreas de intervenção. O cidadão fazia a queixa respectiva, de imediato acordava-se uma visita ao local, e nessa visita o técnico respectivo face ao problema a resolver, comprometia-se com o cidadão um prazo para resolver o problema.

Uma outra iniciativa ainda na Câmara Municipal de Setúbal foi a criação do Gabinete da Participação Cidadã. Podemos dizer que era uma forma de provedoria para as queixas do cidadão, nomeadamente dos assuntos que demoravam muito tempo a serem resolvidos pelos serviços. Os trabalhadores deste gabinete actuavam como os “advogados” dos munícipes queixosos. Obviamente que este Gabinete para ter “autoridade” perante a restante estrutura da Câmara, dependia directamente da Presidência.

É fundamental que os cidadãos sejam cada vez mais interventivos e participativos em todos os domínios da vida pública, seja a nível nacional ou local. O grau de iliteracia existente na sociedade portuguesa tem que diminuir.

A administração local, porque está mais perto dos cidadãos, tem a obrigação de dinamizar acções que propiciem tal desiderato.

O Orçamento Participativo é uma magnífica ferramenta de incentivo à participação do Cidadão, mas nunca deveremos esquecer que o OP deverá ser sempre o complemento das outras ferramentas que atrás exemplifiquei.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022





## ***Graça Fonseca***

Ex-Vereadora da Câmara Municipal de Lisboa

Ex-Secretária de Estado Adjunta e da

Modernização Administrativa

## O poder das pessoas. Dez anos de Orçamentos Participativos

“Olhe menina, foi a primeira vez que alguém perguntou a minha opinião e pediu as minhas ideias”.

Ouvi muitas vezes esta frase em assembleias participativas, em encontros de cidadãos para apresentar e discutir ideias para a freguesia, a cidade, a região, o país. Parece simples mobilizar as pessoas para pensar o futuro do território que ocupam. Simples não é, mas vital para a democracia é, certamente. E os orçamentos participativos são ferramentas para trabalhar a qualidade da democracia.

Decorridas duas décadas de orçamentos participativos em Portugal, este é o meu contributo para uma reflexão sobre o seu impacto.

Um contributo que não é construído a partir da minha formação como jurista e socióloga, em que falaria sobre os regulamentos e as regras do orçamento participativo de Lisboa, os níveis diferenciados de participação em função das freguesias, o desafio que foi construir regras para o primeiro orçamento participativo de âmbito nacional, sem referências paralelas de âmbito internacional, e analisaria os números e as dinâmicas de participação nas dezenas de assembleias participativas realizadas em todo o país.

Um contributo que não pretende ser uma análise política, em que escreveria sobre o poder transformador dos orçamentos participativos, na relação entre cidadãos e

responsáveis políticos e públicos, entre diferentes áreas de governo. Percorreria os anos entre 2009 e 2018 e os desafios que se colocaram à conceção e implementação de processos de orçamento participativo numa cidade como Lisboa e num país como Portugal, em especial no que se refere ao Orçamento Participativo Portugal.

Este é um contributo à reflexão ancorado no muito que recebi das pessoas e do que observei naquele lugar muito especial em que estamos quando temos a oportunidade de contribuir para mudar algo na vida das cidades e do país.

Ao longo de 10 anos, estive em centenas de assembleias participativas, em Lisboa e por todo o território nacional, ouvi milhares de ideias de cidadãos, li e analisei muitas propostas a votação nos orçamentos participativos, presenciei a alegria das pessoas pelas suas propostas terem sido as mais votadas, partilhei o seu entusiasmo ao verem-nas concretizarem-se no território e a mudarem algo para melhor.

Ideias tão “simples” como a construção de um parque infantil num bairro onde as crianças não tinham espaços de brincadeira, como a requalificação de um espaço de convívio para os mais velhos, como a instalação de uma incubadora de empresas ou a criação de vias e zonas de mobilidade sustentável podem mesmo transformar uma cidade. Na verdade, transformaram Lisboa.

Mas boas ideias também contribuíram para um Portugal melhor. Recordo, por exemplo, a oferta a todos os jovens de acesso gratuito à cultura no ano em que fazem 18 anos, a criação de uma rede alargada de monitorização de lixo marinho, em especial dos plásticos, da constituição de grupos

de canto para os mais idosos como fator promotor de bem-estar subjetivo dos seniores, a disponibilização de itinerários literários para valorizar o património regional e nacional. São projetos, a par de tantos outros que foram implementados, que têm o potencial de mudar a relação das pessoas com a cultura, o património, o ambiente e transformar o território, construindo um país mais inclusivo e coeso.

E é mesmo importante focar o olhar nas pessoas e no que aconteceu a partir da sua participação. Porque essa é uma das grandes forças do orçamento participativo, mostra às pessoas que existe um espaço onde a sua voz é ouvida e considerada, que não é indiferente votar nas ideias propostas, e que as suas decisões são mesmo concretizadas pelos poderes públicos. Assim se fortalece a confiança nas instituições e se afirma a relevância da democracia participativa.

Ao longo destes últimos 10 anos tive o privilégio de fazer parte deste caminho e de liderar a concretização de duas experiências emblemáticas e pioneiras. Lisboa foi a primeira capital europeia a adotar um orçamento participativo, fazendo dele uma ferramenta central de uma política pública de fortalecimento da confiança entre os lisboetas e a sua câmara municipal. Portugal foi o primeiro país no mundo a implementar um orçamento participativo à escala nacional, em que percorremos todo o continente, os Açores e a Madeira. O sucesso de ambos resulta, em muito, do comprometimento político de um governo, local e nacional, pela causa da participação, da boa governação e da qualidade da democracia.

Através de uma pesquisa simples, encontramos várias notícias sobre o impacto da concretização de propostas



do orçamento participativo de Lisboa e do orçamento participativo Portugal:

“A Startup Lisboa assinala uma década, ao longo da qual incubou mais de 400 startups, que empregam, hoje, cerca de 4500 pessoas, tendo conseguido mais de 340 milhões de euros em investimento de investidores nacionais e internacionais. Foi uma das propostas mais votadas do OP Lisboa”.

“Reabre o Jardim Botânico de Lisboa. Fechou em 2016 para obras profundas de requalificação, um projeto vencedor do orçamento participativo de Lisboa. O Jardim, inaugurado em 1878, tem plantas representativas de todo o mundo e de todas as épocas e está classificado, desde 2010, como Monumento Nacional”.

“O programa ÉS.CULTURA’18 que permite o acesso gratuito à cultura para jovens de 18 anos passa a ser permanente. Foi uma das propostas mais votadas do Orçamento Participativo Portugal de 2017, tinha uma duração inicialmente prevista de um ano mas, face à elevada adesão, o Governo decidiu tornar a medida permanente.”

“O Centro Interpretativo da Lagoa de Óbidos (CILO), um dos projectos vencedores do primeiro Orçamento Participativo Portugal, abre portas. Naquele espaço será possível saber mais sobre a ecologia, biologia, história, sociologia e etnologia da lagoa de Óbidos, o maior sistema lagunar da Europa”.

Este é o poder do orçamento participativo. Mudar a realidade do território, da vida das pessoas, mobilizando os cidadãos, afirmando que a participação em Democracia é condição essencial para o seu futuro. Para o nosso futuro coletivo.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



ASSOCIAÇÃO  
salvador

## *Mariana Lopes da Costa*

Diretora Executiva da Associação Salvador

Proponente no Orçamento Participativo de Lisboa

## *Miguel Monteiro*

Estagiário na Associação Salvador

Proponente no Orçamento Participativo de Lisboa

## 20 anos de Orçamentos Participativos em Portugal

Virava, subia e baixava... rodopiava e sacudia no frenesim enérgico os temerários ocupantes da cabina... de súbito, a luz rubra acendeu e o polvo mecânico parou a dança...

“Mais uma voltinha, mais uma viagem...” e lá iam numa correria, os mais afoitos, enfiar-se nos carrinhos de choque!

Ligeiramente afastado dos carrinhos de choque, o “homem bala”, preparava-se para deslizar canhão adentro, para, logo depois, ser cuspidor como uma bala sem alma nem temor... “mais uma voltinha, mais uma viagem...” Gradualmente a feira popular foi-se encaminhando lentamente para o fim, naquele espaço de Lisboa onde tantos de nós fomos tão felizes... Acabou-se a feira popular em Lisboa, mas permaneceram, espalhadas pela cidade, uma espécie de pequenas “recordações”: rampas tão inclinadas, que fazem lembrar o canhão do homem bala! Passeios tão altos, a terminar abruptamente, que provocam, nas pessoas com mobilidade reduzida, o mesmo arrepio no estômago das andanças na montanha-russa! Passeios tão mal calcetados a recordar as sacudidelas do “polvo mecânico”!

Apesar de Lisboa ser atualmente uma cidade menos imprópria para pessoas em cadeiras de rodas, ou com mobilidade condicionada, do que há uns anos atrás, persistem muitas zonas com fracas ou nenhuma acessibilidades, porque as intervenções são efetuadas de avulso e sem qualquer plano de acessibilidades, estruturado, com prioridades estabelecidas e timings definidos para a execução das intervenções.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



Em 2012, a Associação Salvador viu, no Orçamento Participativo, uma oportunidade de mudar a realidade das acessibilidades em Lisboa e desafiou um grupo de outras oito instituições, a submeter uma candidatura na categoria entre 150.000€ e 500.000€. O projeto “Lisboa Acessível” consistia na criação de acessibilidades entre Entrecampos e o Marquês de Pombal, através de uma solução integrada e planeada, abrangendo alargamento de passeios, remoção de obstáculos, rebaixamento de passadeiras e nivelamento de paragens de autocarro. Em suma, esse projeto visava promover a criação de uma “zona modelo” em termos de acessibilidades num eixo central da cidade.

Com a criação dessa “zona modelo”, pretendíamos, e continuamos a pretender, que esse tipo de projetos seja replicado por toda a cidade de Lisboa e noutros locais do país.

No final desse ano, recebemos a grande notícia de que o projeto tinha sido vencedor, com um total de 2.079 votos!

No início de 2017, mais de dois anos depois de ultrapassada a data-limite com a qual a autarquia se tinha comprometido, o projeto tornou-se uma realidade e as intervenções permitiram uma requalificação estrutural de todo o eixo central.

Para além desta candidatura, já apoiámos a divulgação de outras, como a do Miguel Monteiro (que escreve comigo este artigo), que é tetraplégico e se depara com inúmeros desafios de falta de acessibilidades no dia-a-dia, que o limitam a ter uma vida mais autónoma.

Em 2016, o Miguel analisou o processo e pareceu-lhe bem simples. Bastava submeter uma candidatura na internet

e conseguir o maior número de votos para o projeto proposto. Conhecidas as regras, preenchido o formulário na internet, “deu corda aos sapatos” e fez divulgação multicanal do projeto “Carnide Acessível para Todos”! Imprimiu cartazes e colou por todos os espaços comerciais do bairro. Contactou a Associação Salvador, o Centro de Vida Independente e a Junta de Freguesia de Carnide para divulgarem na proposta, tendo, inclusivamente, contactado vários padres para que pudessem divulgar o projeto nas celebrações religiosas.

Com os votos de 6.147 pessoas, o projeto venceu na categoria de orçamento até 100.000€! Com a sensação de missão cumprida, também aqui haveria ainda de esperar quatro anos – este é claramente um dos pontos de melhoria do Orçamento Participativo (estabelecer *deadlines* para implementação, que depois não consegue cumprir) – para ver as passadeiras rebaixadas e as rampas acessíveis, continuando ainda com uma dúvida: qual a explicação para algumas passadeiras estarem rebaixadas de um lado da estrada, e do outro não?

Os orçamentos participativos são uma boa oportunidade para avançar com determinados projetos e intervenções, de dar voz aos desafios de grupos específicos da população e “abrir os olhos” aos autarcas para determinadas necessidades. Nos casos referidos, consideramos que os projetos eram contributos determinantes para consumir aquilo que ouvimos repetidamente em todas as campanhas eleitorais, e que parecem merecer o consenso de todos: reduzir as desigualdades, alargar as liberdades e construir uma verdadeira política de inclusão, nomeadamente no que diz respeito às pessoas com deficiência motora.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



No entanto, e apesar da mobilização que estes projetos geram, raramente se têm verificado práticas de mudança.

Abrangem as pessoas que vivem ou frequentam esses locais e melhoram a sua qualidade de vida, disso não há dúvidas! No entanto, são sempre intervenções pontuais e não resolvem estruturalmente o problema.

Isso só acontece quando existe uma visão e um plano transversal, quando são definidas prioridades e se estabelecem *deadlines*.

Isso só acontece quando os beneficiários são envolvidos nas decisões e planeamento das cidades ou freguesias.

Só assim é possível estabelecer uma visão e um caminho para o futuro, ao invés de continuarmos com medidas isoladas, que não resolvem problemas estruturais.

1982

2002

2008

2011

2014

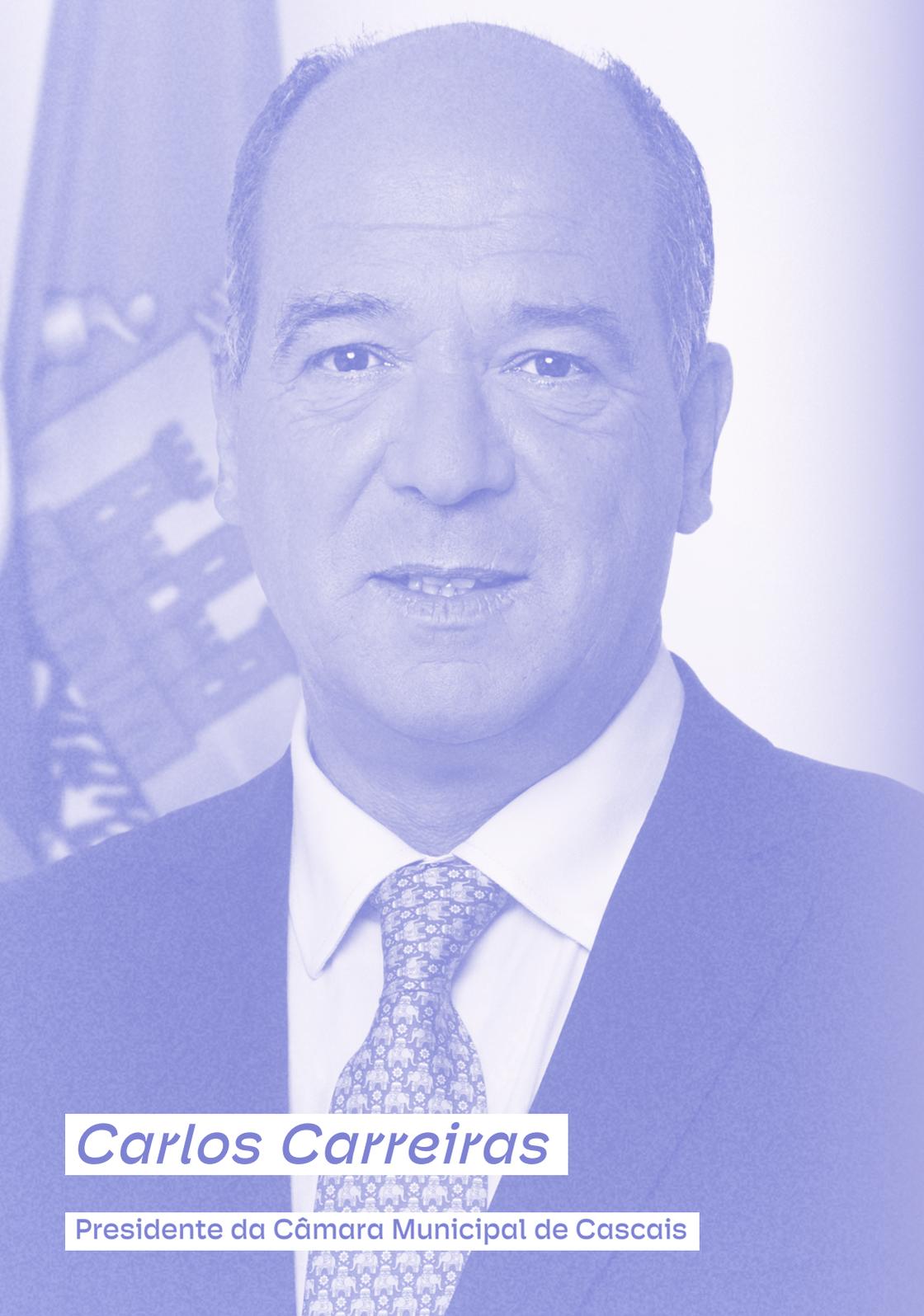
2015

2017

2019

2022





***Carlos Carreiras***

**Presidente da Câmara Municipal de Cascais**

## Em Cascais, todos cuidamos do território

A cidade é a forma de organização mais bem-sucedida na história. A polis como veículo do bem comum, como célula base da democracia, é uma das mais belas, senão mesmo a mais bela, forma de governo que a humanidade algum dia inventou.

Pegando na crise das democracias ocidentais, é hoje claro que os pilares da liberdade, da igualdade e da solidariedade estão a ser corroídos pela falta de confiança no sistema. Os cidadãos desconfiam do Governo, dos eleitos, das empresas e dos empresários e até dos seus vizinhos. Este tipo de sociedade em estado de dúvida permanente não tem condições para prosperar.

Quando o cidadão não sente confiança no sistema – isto é, não há reciprocidade de direitos e sobretudo deveres na prossecução do bem comum –, das duas, uma: ou cai numa busca incessante pela concretização dos seus melhores interesses individuais, numa espécie de salve-se quem puder sem regras nem humanidade; ou, então, abraça projetos políticos radicais, que têm como corolário a degradação ainda mais acelerada da moral democrática que prometem proteger.

A autarquia não curará a democracia dos seus males. Todavia, em mais de 10000 comunidades em todo o mundo, estão a ser dados passos muito concretos para redemocratizar a democracia através de processos de cocriação da cidade. O Orçamento Participativo (OP) é talvez o mais popular

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



de todos esses processos. E um do qual nos orgulhamos particularmente em Cascais.

A celebrar o seu décimo aniversário, o OP Cascais é um caso de estudo internacional, da civilizada Estocolmo à cosmopolita Nova Iorque, da China à Nicarágua. O sucesso desta iniciativa deve-se aos cidadãos que abraçaram esta ideia desde o primeiro momento.

Para além disto o OP Jovem através da participação dos mais novos, tem se vindo a introduzir alguns fatores de inovação. É, sem dúvida, um instrumento de uso transgeracional, de todos e para todos.

Com um executivo empenhado e sem medo de partilhar o poder, associado à coragem estratégica duma política para a cidadania, o OP é uma forma de democratizar a própria democracia, fazendo com que os cidadãos tenham voz ativa, e, de forma efetiva, trabalhem em conjunto para melhorar a sua comunidade.

O OP é, na verdade, um destruidor de mitos.

O primeiro mito é o de que os cidadãos estão afastados do processo político. Em dez anos, e só em Cascais, foram investidos 45 milhões de euros em 198 projetos propostos por 16529 pessoas e decididos por 457.863 votantes.

Isto é democracia em movimento.

Os cidadãos querem envolver-se, querem participar, querem encontrar formas de mudar a sua rua, o seu bairro, a sua cidade e o seu país. O dever dos eleitos não é lamentar a

abstenção. Esta é, em muitos casos, um ato político. O dever dos políticos, dizia, é encontrar mecanismos alternativos de participação que sirvam os cidadãos.

O segundo mito é o de que as mulheres têm menos predisposição para a vida pública/política. É falso. As sessões de participação, os encontros preliminares onde os participantes apresentam pela primeira vez as suas propostas em público e arregimentam apoios para a sua causa, são lideradas sobretudo por senhoras: 52%.

O terceiro mito é o de que as prioridades de despesa e os orçamentos não podem ser realinhados pelos cidadãos. Podem. Devem. Em dez anos, os cascalenses reafectaram 45 milhões de euros. Canalizaram estas verbas sobretudo para a requalificação de edifícios e espaços públicos, para o desporto, para a segurança e proteção civil e para a educação.

Apesar da grande diversidade de áreas, foi sobretudo nestas que se centraram as propostas dos munícipes. Porque a palavra “participativo” não é apenas um apêndice da palavra “orçamento”, convém sublinhar que OP em Cascais não está refém de grupos de interesse: 90% dos proponentes só apresentaram um só projeto.

O quarto e último mito, que o OP Cascais ajuda a desfazer, é o de que a administração é fechada. Um dos mais extraordinários subprodutos do OP é o restabelecimento dos laços de cooperação e confiança entre os corpos técnicos e administrativos e os cidadãos. Ele é uma ponte entre a vontade e o sonho dos cidadãos e a capacidade e competência das equipas municipais. A infusão de novas ideias e a diversidade de métodos trazidos pelas pessoas, muda para melhor os

processos internos, cria uma cultura de exigência e um dever de transparência permanente.

Em 2011, a CMC não poderia adivinhar que o OP Cascais se transformaria no maior orçamento participativo do país e um dos maiores da Europa. Foi, sem dúvida, um ponto de viragem na forma como a autarquia se relaciona com os municípios, abrindo a porta para a priorização dos problemas e a definição de prioridades de investimento público municipal.

Tenho tido a felicidade e o orgulho de, em Cascais, liderar uma comunidade que muito rapidamente tomou posse dos princípios da democracia participativa e colaborativa.

É essa experiência adquirida, é essa cultura democrática ancorada em cada cidadão e organização da sociedade civil que nos permite funcionar em rede, confiar nos outros, saber que enquanto eu cuido da comunidade há alguém do outro lado do concelho a fazer exatamente o mesmo, para que nenhum esforço seja em vão.

O OP está a fazer mais pela reinvenção da democracia e pela participação cidadã do que dezenas de inflamados discursos pela liberdade. Cada vez mais os orçamentos participativos escoam nas nossas ruas a música eterna: “o povo é quem mais ordena / dentro de ti, ó cidade!”

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022





# *João Bento Vitorino*

Diretor do Departamento de Educação da  
Câmara Municipal de Cascais

## Não estamos habituados a isto!<sup>1</sup>

Em 2011, a equipa da Agenda Local 21, coordenado pela nossa jovem colega Joana, convidou um grupo de técnicos da Câmara Municipal de Cascais (CMC) a abraçar o projeto “Orçamento Participativo” municipal, uma aposta estratégica do recém-nomeado Presidente Carlos Carreiras.

Não sendo inédito em municípios portugueses, havia algumas experiências pouco consolidadas, o projeto OP era ainda assim uma novidade para a maioria de todos nós.

Os objetivos do OP eram simples: permitir ao comum cidadão que apresentasse uma proposta de investimento numa ação a bem da comunidade; entregar ao conjunto de cidadãos que compõem essa comunidade a decisão sobre a sua importância para o bem comum, cabendo por fim à Câmara Municipal e ao seu corpo técnico, assegurar a sua execução.

O processo de implementação do Orçamento Participativo nesse primeiro ano, foi sem sombra de dúvida, uma das experiências mais reveladoras e desafiadoras em que tive o privilégio de participar enquanto técnico municipal.

Reveladora, pela forma entusiástica como o projeto nos foi apresentado pelo equipa da Agenda 21, pela forma aberta e livre, em que todos os que participámos nos envolvemos

---

<sup>1</sup> Em 2011, fui moderador OP em quase todas as sessões. Em uma das primeiras, numa reportagem vídeo elaborada pela Comunicação da CMC, foi-me pedido um comentário à forma como estavam a decorrer estes encontros do OP. A minha primeira frase foi: “Não estamos habituados a isto, nem os moderadores nem as pessoas que participam, mas ao fim de 4 sessões já todos estamos mais organizados”.

na organização e realização das sessões de participação; e por fim, pela forma positiva como os cidadãos de Cascais responderam ao apelo à participação cívica.

Desafiadora, porque sendo os seus objetivos tão simples, a sua concretização punha em causa os procedimentos que há muito vigoravam na administração pública no desenvolvimento de projetos de investimento. Em algumas das sessões de trabalho de implementação do OP, o grupo de técnicos envolvidos questionou e discutiu a função e competência das diferentes unidades orgânicas, dos seus dirigentes e técnicos especialistas, perante as propostas dos cidadãos que saíam das sessões participativas. Deve-se rebater a oportunidade do investimento? Hierarquizar a sua prioridade? Questionar o seu custo-benefício? Estaria em causa a boa utilização dos dinheiros públicos?

Os documentos orientadores, nomeadamente as Normas de Participação e a experiência de implementação ao longo dos anos, vieram demonstrar que os receios eram infundados.

Desde 2011, que desempenho a função de Moderador nas Sessões de Participação. Tem sido interessante ver a evolução da participação dos cidadãos cascalenses nestas sessões. Nos primeiros anos, a fase da Confiança do Cidadão, os cidadãos apareceram individualmente, sendo a maioria das propostas para intervenção no espaço público e sem muita confiança na sua execução. Após a concretização dos primeiros investimentos, seguiu-se a fase da Descoberta do Grupo, grupos organizados de cidadãos, surgiram a ocupar as sessões de participação, muitos deles não apresentando propostas, já vinculados a propostas da sua escola, da sua associação, da sua

coletividade. A maioria das propostas, destinaram-se a beneficiar o espaço escolar, o recinto desportivo, a sala da coletividade e os equipamentos das corporações de bombeiros. Para que o cidadão e o espaço público voltassem a ter lugar significativo no investimento do Orçamento Participativo foi necessário ajustar as Normas de Participação, criando duas tipologias de projetos, uma para beneficiar grupos organizados, outra para beneficiar os cidadãos que não estejam incluídos nesses grupos. É a atual fase, a da Consolidação da Participação.

O Orçamento Participativo de Cascais é, reconhecidamente, um grande sucesso. E o seu sucesso reside, não tanto na quantidade de propostas apresentadas ou no montante investido, mas principalmente na confiança que os cidadãos de Cascais têm que, uma vez as suas propostas sejam eleitas pela comunidade, elas serão concretizadas.

Tenho muito orgulho em acompanhar o OP desde 2011 e o privilégio de ter colaborado com muitos colegas na sua implementação, permitindo-me destacar a Joana, a Paula, a Raquel, o Pedro, o André, a Marta, a Karin e a Isabel.

Obrigado pelo convite e por me deixarem continuar a participar no Orçamento Participativo de Cascais.

Já estamos habituados a isto!



*Hélder Guerreiro*

Presidente da Câmara Municipal de Odemira

## A construção de um ecossistema participativo em Odemira

O Encontro Ibérico de Orçamentos Participativos (5.º edição), em Cascais, coincide temporalmente com a comemoração de vinte anos de Orçamentos Participativos em Portugal.

Este é, de facto, um momento muito relevante para uma reflexão de memória sobre os resultados de experiências feitas e para cimentar essa base de aprendizagem face aos desafios de futuro que os modelos de governança sempre têm vindo a enfrentar. Na verdade, o processo democrático que pretende o reforço da participação informada dos cidadãos, convida a uma revisitação dos ganhos alcançados, não no sentido de uma permanente necessidade de mudança, mas porque importa refletir sobre cada centímetro do caminho trilhado.

Temos muitos quilómetros de caminho percorrido, pelo que é importante perceber em que contexto esse foi realizado e se nos pode apontar pistas de transformação dos territórios e da governação em Portugal. Vejamos:

- A democracia representativa, em Portugal, tem vindo a amadurecer de forma muito evidente e a sua consolidação enquanto processo de governação com base em escolhas relativas a programas de governação com base ideológica, vem sofrendo os mesmos embates que outras democracias mais consolidadas. A emergência de posições políticas radicalizadas, isolacionistas e/ou protecionistas e a diluição dos

princípios ideológicos das propostas frente a soluções com base no “fulanismo” e/ou populismo são desafios universais que estes regimes enfrentam;

– Os orçamentos participativos em Portugal surgem e crescem neste caldo entre a consolidação/amadurecimento da democracia e o renovar dos impulsos dos seus opositores. É neste contexto que importa realçar que o incremento da participação dos cidadãos em todo o processo de tomada de decisão, sobre investimentos públicos coletivos, é uma das formas de mitigar o racional de afastamento entre a realidade da decisão política e a realidade das pessoas;

– Uma das componentes mais relevantes do orçamento participativo, enquanto processo, é a sua característica de fomento da proximidade pelo que não será de estranhar que tenham sido os governos locais os principais precursores destes processos. Sobre este facto importa referir que as autarquias, também elas, sempre foram referidas como o nível de governação onde o processo democrático estaria menos amadurecido. Generalizando, bastará pensar nas terminologias utilizadas para caracterizar os autarcas, para se pensar que seria um contrassenso uma democracia representativa menos consolidada abraçar, desde logo, um processo de democracia mais direta.

É neste contexto que os orçamentos participativos se assumiram como uma ferramenta significativa de “comunicação” entre a população e os governos locais, garantindo ganhos (transformações) em aspetos como:

- Um novo modelo de perceção, por parte das autarquias, das necessidades, prioridades e das expectativas dos cidadãos em termos de investimentos (imateriais e/ou materiais);

- A relação de compromisso entre população e governo local tendo em conta uma nova compreensão, por parte dos proponentes vencedores, das obrigações e dos constrangimentos associados à concretização dos investimentos, desde a fase de projeto até à obra;

- Uma perceção mais correta das autarquias sobre a coesão local em termos de capacidade de inovação e de mobilização para os projetos apresentados (inclui os fenómenos de mobilização por parte de agentes locais organizados como associações e juntas de freguesia);

- Um contributo decisivo para comunidades mais empoderadas, com mais capacidade de proposição e de interação com os governos locais.

Este contexto de crescimento e estas transformações de perceção deixam, contudo, algumas dúvidas que, não sendo negativas nem positivas, se constituem como necessidades de reflexão que o processo desenvolvido em Odemira convida e ajuda a fazer:

- Os anos de orçamento participativo em Odemira não esclarecem se o universo de participantes tem aumentado, se se tem diversificado e/ou se tem existido um rejuvenescimento desse universo. Se pensarmos na variação de pessoas envolvidas (proponentes e votantes)

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



ao longo de vários anos, não existe a certeza de que se consolidou uma comunidade mais participativa e mais implicada com o processo de orçamento participativo ou se, por outro lado, emergiu um “novo” tipo de agentes locais vocacionados para a proposição e mobilização no âmbito desta iniciativa;

– A realização continuada do orçamento participativo em Odemira criou a oportunidade de experimentar novos modelos de participação direta nos processos de discussão sobre grandes opções estratégicas, bem como no desenvolvimento de projetos. Este aparente incremento das experiências locais de participação deveria ser objeto de um olhar no sentido de perceber se é um efeito de arrastamento produzido em territórios que aplicam o orçamento participativo (criação de ecossistemas participativos) ou se, por outro lado, são iniciativas que nascem em sua alternativa;

– Importa, finalmente, refletir sobre a necessidade de implementar modelos participativos internos à organização que adota, durante anos sucessivos, um orçamento participativo. A necessidade de construir, a nível local, um ecossistema participativo deve ter como base uma cultura participativa interna, da parte da organização que é responsável pela sua implementação.

Considero mesmo que este é um passo fundamental na afirmação de novas comunidades onde a governança se afirme de forma consistente e que, com isso, os processos democráticos ganhem o futuro.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



A close-up portrait of José Manuel Bolieiro, a middle-aged man with short, graying hair, wearing a dark suit, white shirt, and dark tie. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter. The text is positioned in the lower third of the image.

# ***José Manuel Bolieiro***

Ex-Presidente da Câmara Municipal de  
Ponta Delgada

Presidente do Governo Regional dos Açores

## Orçamento Participativo de Ponta Delgada

A Democracia, não é, nem nunca o pretendeu ser, um mero ato formal estático e concluído. A Democracia é, pelo contrário, um processo em contínuo aperfeiçoamento. Estabilizada, embora, no funcionamento de um adequado Estado de Direito, estará sempre em progresso, pela participação democrática dos cidadãos. É por isso que não é um ato, mas é, antes, um processo. A Democracia Participativa é, pois, um “plus” do processo democrático.

Convictamente imbuído desta convicção, sob a minha presidência, a Câmara Municipal de Ponta Delgada aderiu ao fenómeno municipal, nacional e ibérico, dos orçamentos participativos.

Consequência desta prévia convicção e posterior decisão, a Câmara Municipal de Ponta Delgada, abriu à participação dos cidadãos algumas das deliberações do Município, dando início aos processos adequados para a implementação, a partir de 2014, do Orçamento Participativo (OP), com carácter deliberativo.

O Município de Ponta Delgada foi pioneiro nos Açores, com esta instauração da Democracia Participativa, com eficácia deliberativa e não meramente consultiva.

A Câmara Municipal passou a apresentar-se com uma nova forma de governação local, em que todos os municípios são chamados a propor e a decidir prioridades de investimento, que

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



satisfaçam, na sua própria percepção, as suas necessidades de coesão e desenvolvimento do território concelhio, integrando as suas preocupações pessoais com o bem comum.

Na verdade, o Orçamento Participativo de Ponta Delgada foi o primeiro de cariz deliberativo da Região Autónoma dos Açores, não se limitando a consultar a opinião ou a tenência da opinião pública.

A cada cidadão, a partir dos 16 anos, foi, assim, assegurada a participação, quer como proponente, quer como decisor democrático, quanto aos investimentos a realizar no quadro do Orçamento Participativo (OP).

O objetivo foi fortalecer o processo de construção de políticas públicas autárquicas com a participação direta das pessoas, dando oportunidade aos cidadãos de apresentarem propostas que contribuíssem para uma política de proximidade, fomentando ativamente a participação cívica.

A primeira edição do OP arrancou em 2014 e o envolvimento dos cidadãos, a partir daí, tem vindo a consolidar-se gradualmente, quer ao nível de propostas apresentadas, quer ao nível dos índices de votantes, circunstância que valoriza a cidadania e fortalece a democracia participativa.

A pedagogia democrática pela literacia da participação cívica não é ainda um adquirido para a maioria dos cidadãos e muito menos, como deveria ser, para a sua totalidade.

Há muito trabalho a desenvolver para assegurar um patamar de participação democrática da maioria dos

cidadãos, muitas vezes indiferentes, por falta de prática e motivação participativa.

Não é a democracia formal, isto é, prevista na Constituição da República ou nas leis, que faz o democrata. São os democratas efetivos que asseguram a realização quotidiana da democracia material, com envolvimento, participação proponente e decisória.

Ao longo das várias edições do OP deliberativo de Ponta Delgada, interrompido apenas pela limitação imposta pela pandemia da Covid 19, verificamos, gostosamente, que o envolvimento dos cidadãos proponentes de projetos inovadores se mostraram muito estimulados pela sua própria liderança na defesa do seu vencimento, visto que estes se mobilizaram intensamente para ganhar a votação, convencidos de que a escolha do seu projeto era que mais se ajustava às necessidades coletivas.

Recordo, hoje, com ânimo e satisfação, alguns projetos inicialmente controversos, no entanto emblemáticos e impactantes no OP de Ponta Delgada, como foram, no domínio urbanístico, a “Organização do Largo do Colégio”, com o objetivo de proibir o estacionamento em frente à Igreja do Colégio dos Jesuítas, construída no século XVI, criando uma praça para posteriores eventos culturais, dignificando assim aquele espaço e dando visibilidade à imponente fachada da Igreja; a “Requalificação do Largo da Igreja da Fajã de Baixo”, que incluiu a construção de uma plataforma central da praça, que passou a funcionar como zona de conforto, estadia e palco para ocasiões festivas. No domínio de equipamentos desportivos inovadores na oferta local, a “Instalação de um Campo de Padel e Ginásio ao ar livre”.

Sentido o pulsar deste envolvimento de cidadania, muito pioneiro e ainda frágil, importando, por isso mesmo, inovar, o nosso entendimento foi, então, o de acrescentar algo ainda mais educativo, e, portanto, dirigido à escola.

Em 2016, nasceu o Orçamento Participativo Escolar (OPE) e foi implementado nas escolas públicas do 3º Ciclo do Ensino Básico do concelho, para que os alunos do 7º ano de escolaridade, também, pudessem decidir na definição de prioridades de investimentos, assegurando-lhes um maior conhecimento e, simultaneamente, capacidade e abertura, quanto aos processos de tomada de decisão naquilo que contribui para a satisfação das suas necessidades e resolução de problemas na área da educação.

Estamos convictos que o OPE é ferramenta que garante maior envolvimento dos jovens na comunidade, fomentando uma educação cívica e participativa, criando jovens mais ativos.

Em abril de 2016, Ponta Delgada foi a capital ibérica da democracia participativa, na sequência da sua participação no II Encontro Ibérico dos Orçamentos Participativos, realizado em Mollina, na Andaluzia, Espanha, onde assumi o desafio de organizar o III Encontro Ibérico dos Orçamentos Participativos.

Organização que contou com a presença de municípios do Brasil, de Moçambique, do México e da Argentina, para além de obviamente dos municípios de Portugal e de Espanha, incluindo as regiões dos Açores, Madeira, Canárias e ilhas Baleares.

No então discurso que proferi na abertura do Congresso, disse e aqui e agora reafirmo – uma reforma

amiga da Democracia Participativa deve incentivar a introdução crescente dos orçamentos participativos. Tal pode ser realizado com uma singela, mas significativa promoção legislativa no âmbito das leis de finanças para o Poder Local, majorando, por exemplo, as transferências do Orçamento de Estado, para os municípios com orçamentos participativos.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022





# *Paulo Cafôfo*

Ex-Presidente da Câmara Municipal do Funchal

Secretário de Estado das Comunidades

Portuguesas

## Orçamento Participativo do Funchal. Um marco de mudança na democracia da região autónoma da Madeira

A democracia precisa de ser alimentada, como uma flor precisa de ser cuidada. Essa responsabilidade não deve, não pode ficar restrita aos governos e ao poder político, e deve ser derramada pelos cidadãos. Uma democracia líquida que a todos chega e todos envolve. É esta a democracia participativa que alimenta a esperança da cidadania e não se limita a fazer dos cidadãos meros eleitores, com direito a voto quando há eleições, ou meros contribuintes, quando é necessário pagar impostos.

Foi este sentido que presidiu à construção do projeto político “Mudança”, que em 2013 se candidatou à Câmara Municipal do Funchal, um projeto apoiado por partidos políticos que permitiram que a cidadania fosse à frente nas ideias e nos propósitos.

O ano de 2013 marca o antes e o depois na política da Região Autónoma da Madeira. Antes, uma hegemonia do PSD, com maiorias absolutas na Assembleia Regional e com a esmagadora maioria das autarquias na posse daquele partido. A Capital da Região nunca havia mudado de cor política. Um depois, quando as forças partidárias da oposição e movimentos de cidadãos conseguiram vitórias em sete das onze Câmaras Municipais da Madeira.

Particularmente, a vitória da coligação Mudança, trouxe ao panorama político funchalense e madeirense uma nova visão e forma de fazer política.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



Destacou-se a prioridade à participação democrática por parte das populações, através do seu envolvimento informado e na garantia do seu acesso à tomada de decisão política.

Ajudou o facto de a Coligação Mudança ter na sua matriz fundadora, como vetor fundamental da sua praxis política, a proximidade com as pessoas e a postura assumida de lhes dar a palavra para decidirem o que fazer da cidade. Por essa razão, a concretização do Orçamento Participativo do Funchal foi algo natural e inerente à génese do projeto político.

Num território em que o incentivo à participação na vida política era quase nulo, a própria escolha do modelo de Orçamento Participativo foi quase tão importante como a sua realização, pois só assim se garantiu a sua credibilidade e fiabilidade perante os cidadãos.

Numa primeira fase foram realizadas reuniões, com diferentes associações, Juntas de Freguesias e estabelecimentos escolares, com o intuito de divulgar o que era um orçamento participativo, os seus métodos e objetivos. Dissiparam-se dúvidas e deu-se oportunidade de participação, e as pessoas agarraram-na, contra o cepticismo daqueles que sempre quiseram restringir a sua voz.

Com os propósitos antes enunciados, o executivo municipal, ao definir as normas do orçamento participativo do Funchal, introduziu mecanismos que asseguraram uma maior e mais abrangente participação, com os maiores de 16 anos e os turistas a terem possibilidade de participar.

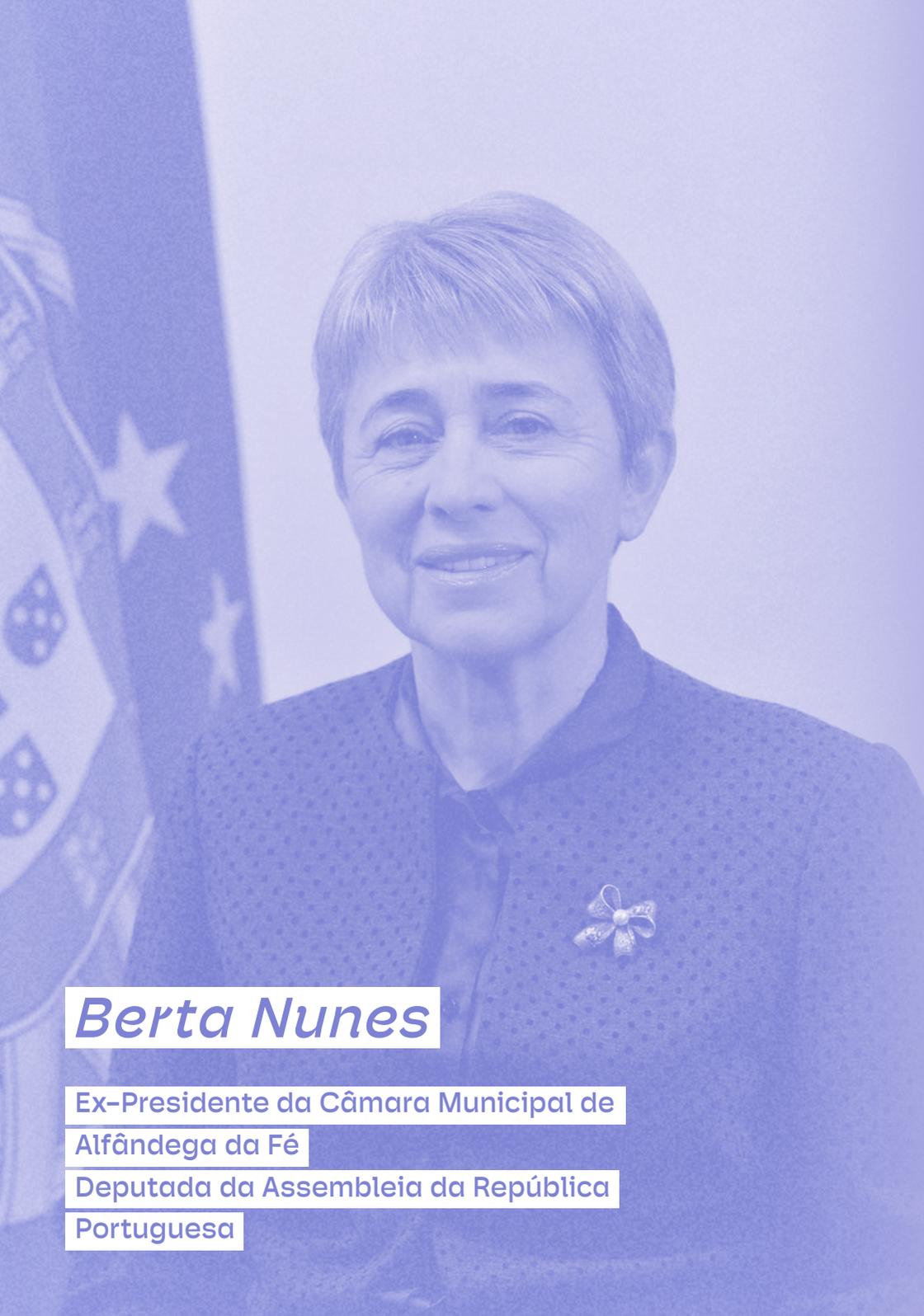
Os Encontros de Participação, nos quais o executivo manteve um necessário distanciamento, realizaram-se em locais públicos que favoreceram a adesão das pessoas, e o processo de análise técnica diretamente pelos técnicos municipais, contribuiu para promover a transparência e a credibilidade.

A votação final, a sua forma e método, contribuiu para a imparcialidade de todo o processo do Orçamento Participativo do Funchal: votar em dois projetos diferentes, impedindo que se formassem grupos organizados para votar numa proposta específica; e a votação eletrónica, em locais de fácil acesso com meios físicos e humanos disponibilizados pela Câmara Municipal, permitiu o voto rápido e seguro, porque protegido por software específico.

No primeiro Orçamento Participativo do Funchal foram realizados oito Encontros de Participação, no qual estiveram presentes 972 pessoas, das quais 505 no último, no Mercado dos Lavradores, que até hoje é o maior encontro de participação de sempre realizado em Portugal. Dos encontros de participação resultaram 248 propostas das quais 42 foram submetidas a análise técnica e destas 27 transitaram para a votação final. Na votação final participaram 4240 pessoas, resultando a aprovação de 6 propostas, com uma dotação orçamental de meio milhão de euros.

A implementação do Orçamento Participativo no Funchal veio a revelar-se fundamental, pois, abriu uma nova forma de participação cívica e política, que de alguma forma alterou a percepção de como os eleitores olham para os poderes políticos. Hoje, mais exigentes e reivindicativos dos seus direitos e zelosos do seu poder de decisão e de influência na *res publica*.

Pode afirmar-se que o Orçamento Participativo do Funchal foi, e é, um instrumento de democraticidade e de aproximação dos cidadãos aos decisores políticos, fundamental para o desenvolvimento e afirmação da democracia na Região Autónoma da Madeira.

A portrait of Berta Nunes, a woman with short, light-colored hair, smiling slightly. She is wearing a dark, patterned jacket with a small floral brooch on the left side. The background is a light blue gradient with a faint, stylized flag on the left side. The entire image has a blue tint.

## *Berta Nunes*

Ex-Presidente da Câmara Municipal de  
Alfândega da Fé

Deputada da Assembleia da República  
Portuguesa

## Orçamento Participativo Sénior Uma experiência no concelho de Alfândega da Fé

Os seniores são uma população que normalmente tem menos visibilidade social e poucas oportunidades de participação nas decisões que lhe dizem respeito.

Como Presidente da Câmara de Alfândega da Fé, entre 2009 e 2019, dei início a um trabalho de ampliação dos espaços de participação deste grupo social na vida do concelho e nas decisões autárquicas do seu interesse.

Com a parceria da ONG “Liga de Amigos de Alfândega da Fé” criámos uma Universidade Sénior e vários grupos auto-organizados, para levarem a cabo eventos culturais, sociais e outros, de e para seniores, bem como um coletivo de voluntários para apoiar pessoas de idade e em situação de isolamento, nas diferentes freguesias do concelho.

Em 2011, Alfândega da Fé foi a primeira Vila portuguesa (pequeno município) a subscrever a Declaração de Dublin “Alfândega da Fé – comunidade amiga dos idosos”.

Em abril de 2012, fomos designados, pelo período de dois anos, como membro da rede global da Organização Mundial da Saúde (OMS) de cidades e comunidades amigas dos idosos.

Com a assinatura da declaração de Dublin e com a participação na plataforma da OMS, assumimos o compromisso de criar um ambiente mais favorável ao

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



envelhecimento saudável e ativo, consubstanciado nos seguintes objetivos (entre outros):

- aumentar a consciência dos direitos dos idosos, valorizando a sua participação cultural económica e social;
- assegurar a participação dos seniores nas decisões da comunidade, de uma forma estruturada, promovendo a inovação e a mudança;
- favorecer a participação das pessoas idosas na vida cultural e social local, incluindo atividades intergeracionais.

Posteriormente, em 2013, criámos o Conselho Municipal Sénior (CMS), composto por pessoas com mais de 60 anos, com o propósito de promover a sua participação na avaliação do Plano Municipal de Atividades e Orçamento, dando contributos sobre medidas que consideravam mais importantes para este grupo etário.

Simultaneamente, levámos a cabo um diagnóstico sobre as características e problemas da população sénior, através da aplicação de um inquérito por questionário e da organização de grupos de discussão.

De acordo com o estudo efetuado, a habitação era o aspeto mais satisfatório da vida dos idosos e os transportes públicos o que tornava a sua vida mais difícil.

A maioria é proprietária da sua habitação e a autarquia tem um fundo de apoio à realização de pequenos arranjos para famílias com poucos recursos financeiros.

A significativa dispersão de aldeias no território concelho e a irregularidade dos transportes, em termos de dias e horários, tende a dificultar a mobilidade desta população e o acesso aos serviços, como os de saúde e outros, normalmente localizados na sede do concelho.

Em 2012 e 2013, levámos a cabo uma avaliação específica dos idosos a viver sozinhos e detetámos muitos problemas na área da autonomia e nos recursos de apoio de que necessitavam.

Para esses problemas desenhamos algumas respostas de proximidade, como a realização de visitas domiciliárias, em articulação com o centro de saúde e a Liga de Amigos (ONG local).

Em 2014, aprovámos no CMS o regulamento do Orçamento Participativo Sénior (OPS), cujo processo se iniciou em 2014/2015, com uma dotação global de 10 mil euros anuais.

O primeiro projeto aprovado foi a transformação de uma escola primária, que se encontrava fechada, num local de convívio para os seniores, com várias atividades terapêuticas complementares como fisioterapia e psicologia, esta última incluindo o trabalho em grupo para combater os problemas de memória e retardar evolução das demências.

O OPS foi mais um instrumento da vontade política da autarquia de restituir aos seniores do concelho o seu lugar na

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022

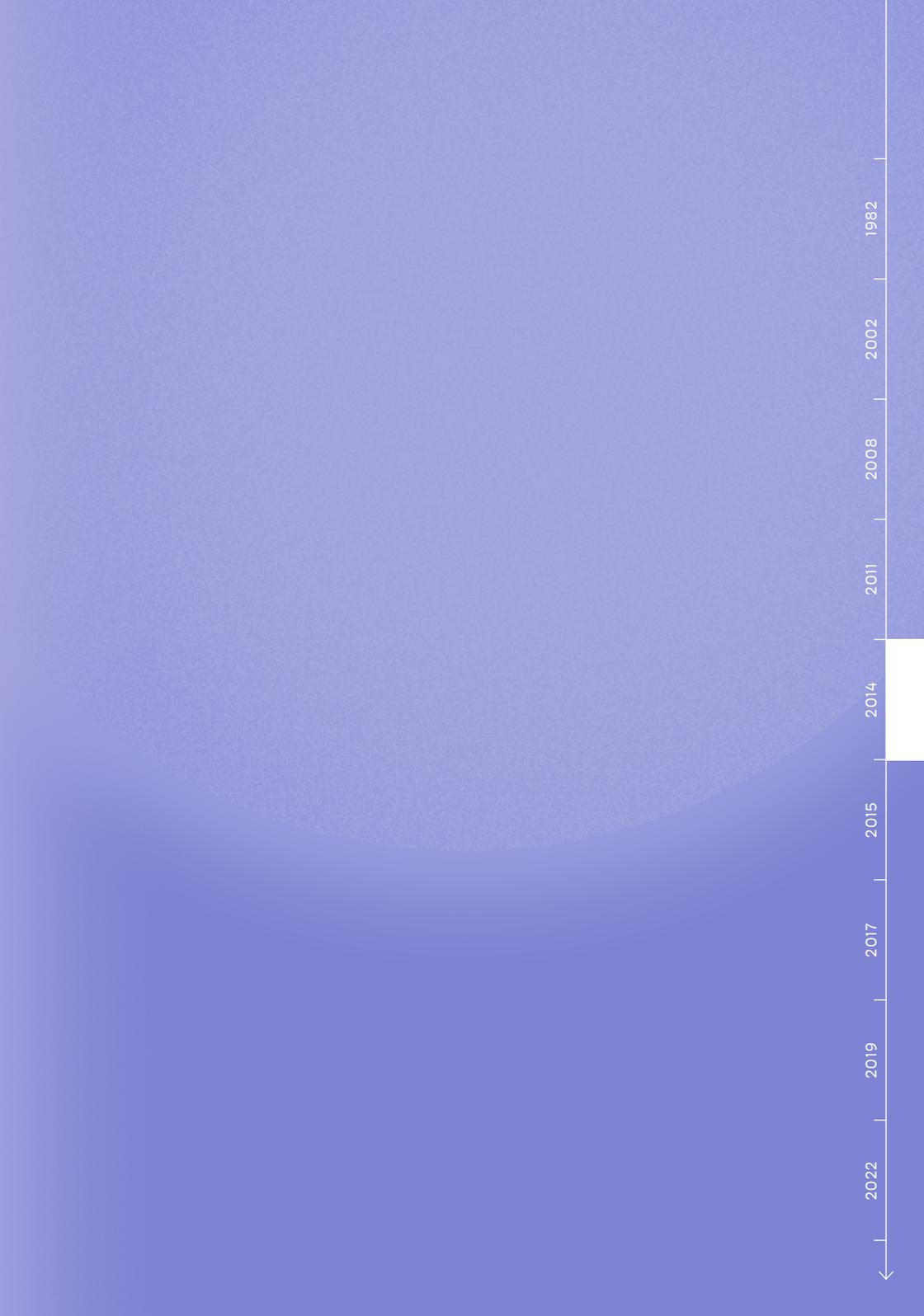


comunidade, um lugar de visibilidade, de participação e de autonomia, contrariando os estereótipos de que as pessoas mais velhas não têm contributos a dar, deixando, por isso, de ter papéis sociais ativos.

É minha opinião que o orçamento participativo é mais um instrumento de valorização da participação da comunidade e neste caso dos seniores. Sozinho tem uma eficácia limitada, pelo que, em meu entender, deve estar incluído numa série de medidas que facilitem e incentivem a participação e levem as pessoas a acreditar que este processo vale a pena.

No caso de Alfândega da Fé, os seniores do Concelho votavam os projetos apresentados e por isso a escolha dos que seriam financiados era feita por eles.

A participação e os orçamentos participativos são uma ferramenta útil para reforçar a democracia e empoderar os cidadãos, incentivando o seu envolvimento na comunidade, mas só por si não são suficientes para mudar a realidade de alheamento das pessoas das decisões políticas locais, muito menos nacionais.



1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



A portrait of José Manuel Ribeiro, a middle-aged man with dark, wavy hair and glasses, smiling. He is wearing a dark suit jacket, a white shirt, and a dark tie. The background is a blurred outdoor setting with trees. The entire image has a blue color overlay.

***José Manuel Ribeiro***

**Presidente da Câmara Municipal de Valongo**

**Presidente da Rede de Autarquias Participativas**

## Uma década de Orçamento Participativo em Valongo: um caminho em prol de uma comunidade mais esclarecida e mais participativa

Passadas mais de três décadas sobre as primeiras experiências no Brasil, os Orçamentos Participativos (OP) já são uma prática disseminada pelo mundo e, apesar da grande diversidade que agregam, permitem aos cidadãos participar na construção das suas Comunidades.

Os OP's têm-se afirmado como um dos caminhos a seguir, quando se assume o compromisso de estimular a participação cívica e a cidadania ativa. Porém, como sabemos, a participação não é um processo espontâneo nem traduz forçosamente melhor democracia e, por isso, as ações de aprendizagem em torno destas temáticas são fundamentais para construirmos uma comunidade que queremos mais apta a participar, a combater atitudes autoritárias e a construir uma sociedade mais inclusiva e pacífica.

Hoje, num tempo em que pairam várias ameaças à liberdade, percebemos que o caminho está longe de estar feito e somos obrigados a (re)pensar as formas de defendermos e alimentarmos os valores Democráticos, evitando assim o crescente afastamento das populações dos processos de decisão e o alheamento comum face ao envolvimento comunitário. Estes tempos que vivemos, forçam-nos a tomarmos medidas mais ativas e inovadoras na luta contra os autoritarismos.

É crucial garantirmos e alimentarmos uma cidadania ativa forte, uma sociedade civil com capacidade crítica e vigilante e que seja capaz de intervir perante táticas e posicionamentos extremistas e que não fique refém das tiranias das maiorias, bem como das tiranias das minorias.

Em Valongo, todos os anos, ininterruptamente, desde há uma década, desenvolvemos o Orçamento Participativo Jovem de Valongo (OPJV), no qual podem participar jovens e crianças desde os seis anos de idade e fazemo-lo, não só porque as crianças e jovens têm um papel essencial na construção da comunidade, enquanto cidadãos, mas porque lhes reconhecemos o direito de serem ouvidas e de terem uma palavra a dizer nas decisões que as afetam e porque é preciso desenvolver competências democráticas desde muito cedo. Também sabemos que uma comunidade aberta a ouvir e acolher ideias é uma comunidade mais rica e naturalmente integrativa. E é assim, que Valongo se projeta nos dias de hoje. Uma comunidade que respeita os seus, mas que acolhe todos aqueles que por aqui passam e permanecem.

Uma das aprendizagens imediatas que a experiência dos OP's nos trouxe é a de que não se esgotam em si mesmos e, a médio-longo prazo, trazem também um contributo importante em múltiplas vertentes, através da aquisição de competências democráticas, de mais tolerância, de diferentes visões do mundo, assumindo um papel transformador de percursos de vida. Para rentabilizar estas valências, procuramos interligar os processos participativos. A título de exemplo, só podem participar no OPJV leitores da biblioteca municipal, dando assim força a esta vontade de tornarmos as bibliotecas e os livros ainda mais apelativos.

Em Valongo, a implementação desta prática participativa, complementada e suportada por outras medidas de maior transparência, proximidade, rigor e interação com os cidadãos tem assumido um papel transformador muito importante como parte da engrenagem de um motor potenciador da construção de uma cidadania ativa, participada e esclarecida que estimula a prestação de um melhor serviço público.

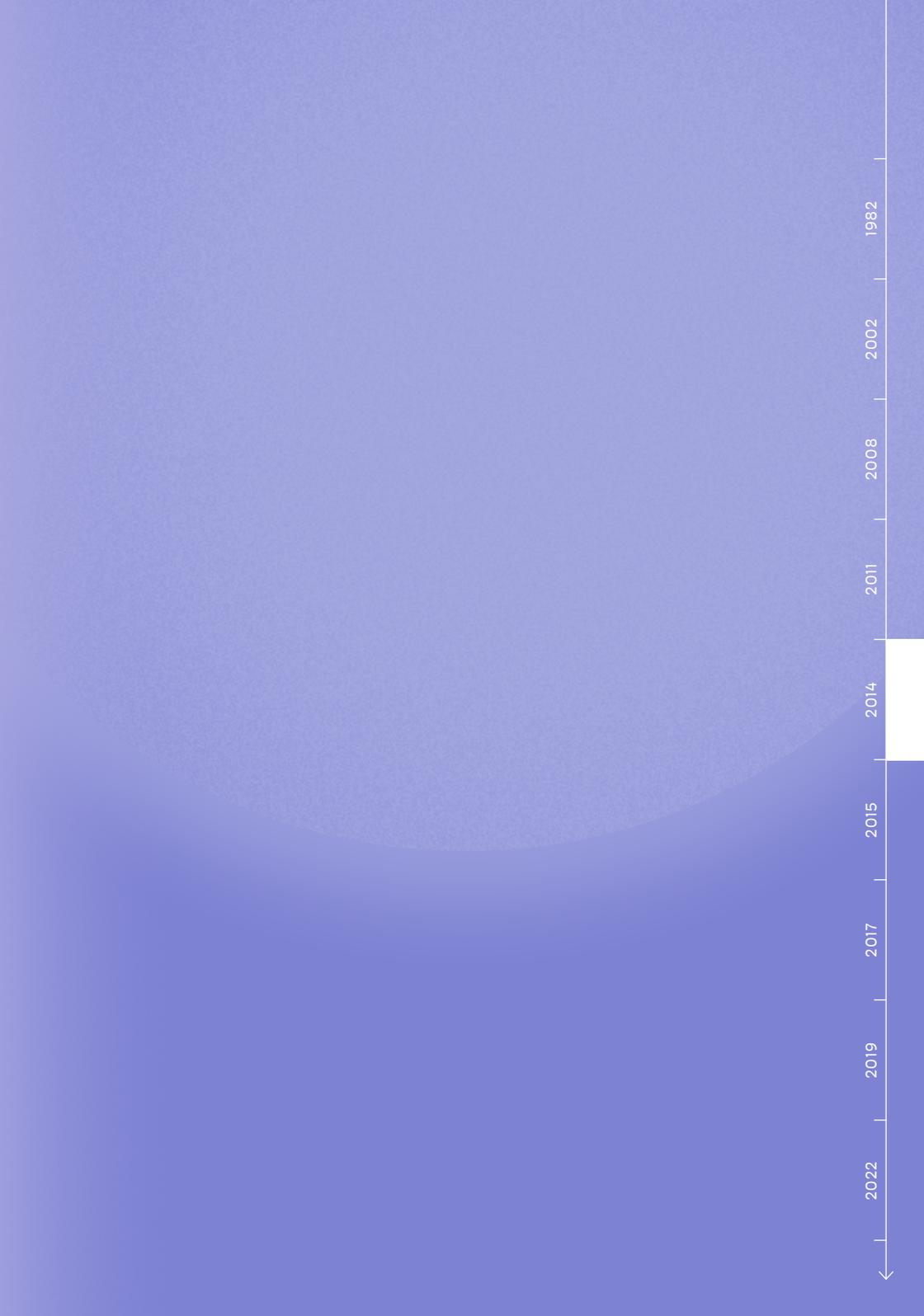
O OPJV foi sendo atualizado e integra a possibilidade de os jovens apresentarem propostas nas diferentes dimensões, quer para a sua escola, para a comunidade quer, numa perspetiva mais humanista para a concretização de projetos intergeracionais. A partir da décima edição, integrará também uma categoria verde.

Nos últimos tempos, o mundo foi confrontado com uma pandemia que trouxe consigo uma crise económica e social e, de um modo geral, os problemas prévios à pandemia foram agravados e as cidades enfrentam agora o desafio de superar as dificuldades que já existiam e não apenas de repor a normalidade preexistente.

Esta fatalidade também nos confrontou, a todos, com a evidência da fragilidade humana, uma espécie de aviso sobre o papel que cada um de nós tem na preservação do equilíbrio com o ambiente, no uso eficiente dos recursos naturais e para o bem-estar comum. Por isso, o nosso desafio também passa por sabermos aproveitar esta oportunidade para termos cidadãos mais autónomos, conhecedores do seu papel na comunidade e, por isso, mais preparados e mais resilientes para enfrentar os desafios da pandemia, das alterações climáticas e outros que o futuro nos traga.

Para concluir, o OPJV foi uma das formas que encontramos para concretizar o compromisso que assumimos com a prestação de contas aos cidadãos, e, dez anos depois, apraz-nos saber que construímos um processo consolidado e inclusivo de envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão, tornando-os mais participativos na gestão local, e que tem contribuído para mudar também o modo de fazer as coisas, alargando as formas de participação e expandindo-as a outras áreas e outros processos municipais, sendo um dos maiores exemplos disso a criação de um outro OP, designado por "Eu Conto!" que permite que os colaboradores municipais possam apresentar, já ao longo de várias edições, propostas para a melhoria da sua qualidade de vida.

Em Valongo, continuaremos a trabalhar para construir este futuro que acreditamos ser o melhor caminho em prol de uma comunidade mais esclarecida e mais participativa.



1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



A portrait of Pedro Brás, a man with dark hair, wearing a dark suit jacket over a light-colored, vertically striped shirt. He is looking slightly to the right of the camera with a neutral expression. The background is a blurred outdoor setting with buildings and trees. The entire image has a blue color overlay.

***Pedro Brás***

**Presidente da União de Freguesias de Massamá  
e Monte Abraão**

## 20 anos a despertar a participação

As transformações realizadas pelo Poder Local nas comunidades sempre se caracterizaram por serem progressistas e diferenciadoras, no que respeita à introdução de novos processos de participação e mobilização popular.

Duas décadas depois, o Orçamento Participativo (OP) em Portugal transformou-se numa forma de estar das comunidades onde ele é promovido. Será o instrumento mais disseminado quando falamos de cidadania e participação, tendo as autarquias iniciado esta nova forma de fazer política, e hoje, já adotado por empresas e movimento associativo.

Aliás, foi através desta ferramenta de importante capacidade de mobilização das populações que a democracia participativa se instalou junto da democracia representativa. A questão que se colocou durante muito tempo, naqueles mais céticos sobre estas matérias, foi se a democracia participativa iria secundarizar a representatividade das populações, ou se haveria uma desresponsabilização dos nossos autarcas sobre a gestão e o mandato que lhes foi confiado.

O decurso e a evolução dos OP têm demonstrado que a democracia representativa sai reforçada com a participação e cidadania de todos e que incute um sentido de maior responsabilidade na cogestão dos territórios, pois as pessoas envolvem-se e estabelecem um sentido maior de pertença e valorização da sua participação.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



O Orçamento Participativo tem esta virtude de, em simultâneo, agregar agentes políticos e sociais, em torno de uma alteração daquilo que é a definição de cidadania. Esta é a oportunidade e o benefício maior que a disseminação dos OP trouxe ao Poder Local.

Todavia, são vários os desafios que enfrentamos.

Desde logo, a confiança. Os processos de participação necessitam de ser confiáveis para que as pessoas participem e se mobilizem cada vez mais. A credibilidade dos processos, será um outro desafio que importa assegurar através da definição de regras claras e objetivas. Quer isto dizer que, temos de ter processos credíveis que defendam a verdadeira cidadania e não se permitam à instrumentalização de grupos de interesse. Por fim, a execução dos projetos tem de ser um aspeto de maior foco. Entre a decisão e a execução não deve distar demasiado tempo sob pena de haver uma acumulação de projetos que geram uma dificuldade financeira para a sua concretização.

Se é certo que a confiança e a credibilidade serão a base, não menos certo é, afirmar que a metodologia utilizada e a forma como executamos é a operacionalidade desses domínios. Sem uma metodologia eficaz e um foco na sua execução, não atingiremos a mobilização das comunidades e o reforço da importância da democracia representativa através da democracia participativa.

Estes anos de implementação do OP revelam que serão cada vez mais duradouros os processos, quanto mais deliberativos forem. De salientar que ao longo destas duas décadas os processos consultivos não perduram no tempo. O papel que o cidadão assume sobre a decisão dos dinheiros

públicos associado ao suporte técnico e político, mais orientado e especializado nestas ferramentas, constitui um elevado grau de consolidação nos territórios sem que haja o efeito da mudança de ciclos políticos, fruto das eleições, onde por vezes, essa mudança representa o fim da democracia participativa ou uma mudança do modelo de participação.

Não acredito em modelos únicos e ideais pois deveremos entender cada território, como uma comunidade distinta. Não há modelos certos ou errados. Acredito antes, no envolvimento dos cidadãos na construção e na comunhão da transformação dos seus territórios e das suas organizações. Por exemplo, na União das Freguesias de Massamá e Monte Abraão, em oito edições foram investidos e concretizados cerca de 625.000 euros de escolha direta dos cidadãos.

Mas a participação não se faz apenas no Orçamento Participativo. Hoje, a participação acompanha a evolução da digitalização e da transição digital. Hoje qualquer cidadão tem acesso a plataforma de ocorrências, submete requerimentos via online, apresenta propostas no âmbito dos seus processos participativos, visualiza as reuniões dos órgãos autárquicos a partir de sua casa, entre outras.

Vividos 20 anos de participação, que futuro teremos? O futuro passará pelo despertar de uma sociedade para uma maior participação, maior cidadania, maior envolvimento, maior associativismo e maior inclusão na melhoria da comunidade onde vivemos e trabalhamos.

No caso da União das Freguesias de Massamá e Monte Abraão, instituímos a roda da participação onde estabelecemos instigamos desde os mais novos aos mais velhos, a utilizarem as diversas e distintas ferramentas

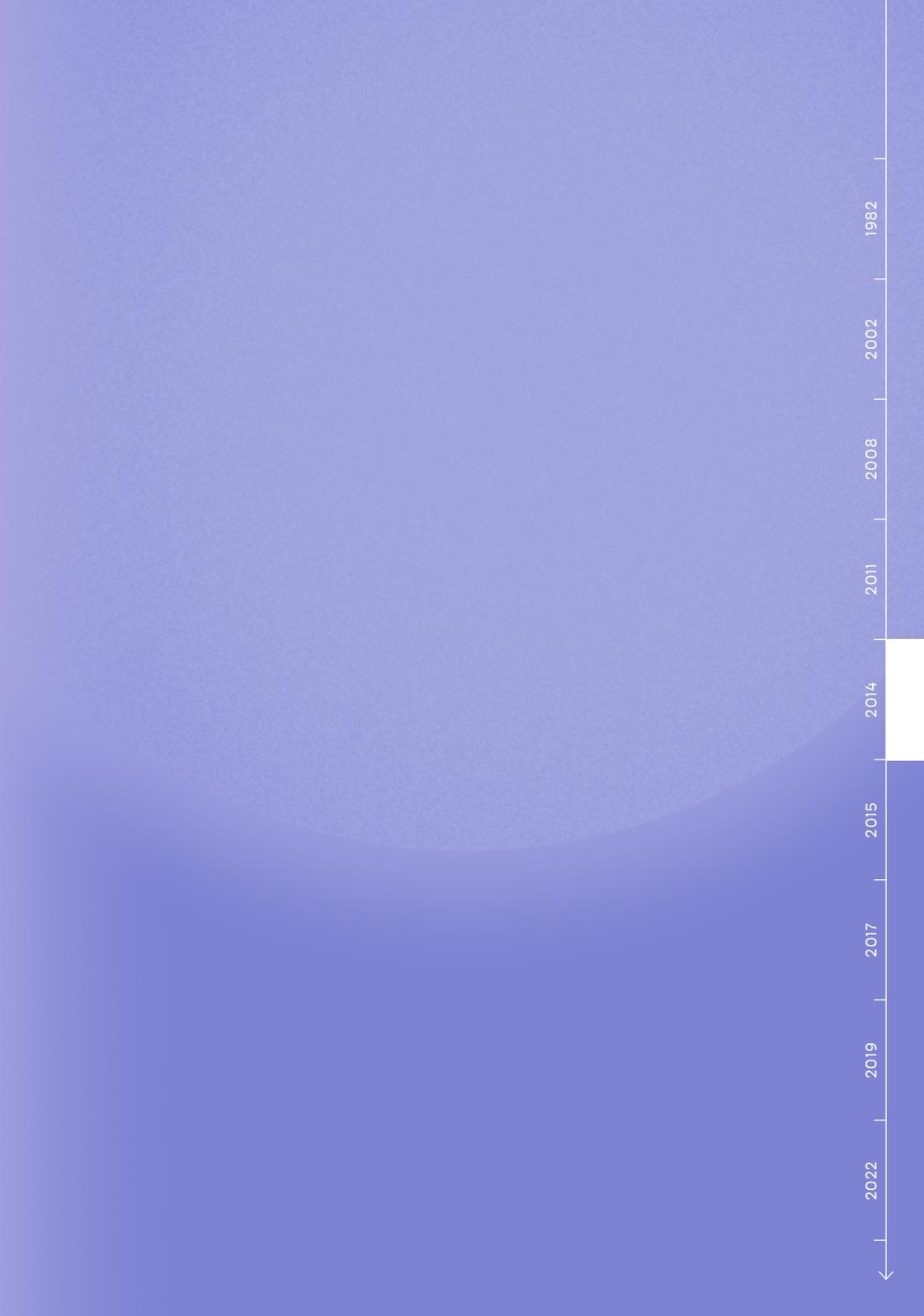
de participação. Deste modo, fará sentido serem criados Orçamentos Participativos para grupos específicos da nossa sociedade? Ou fará sentido incluir cada vez mais os cidadãos num único processo de participação?

Estaremos preparados para definir em conjunto com as populações, todas políticas e medidas a desenvolver no território ou desenvolver projetos de requalificação de espaços públicos, com recurso a novas plataformas participativas e colaborativas?

Será que a participação dos cidadãos ficará refém da transição digital que tem vindo a ser introduzida no acesso aos serviços e iniciativas públicas e privadas?

Será que o sector privado e particular, terá vontade de aprofundar as ferramentas colaborativas, dando mais voz aos seus colaboradores, e assim, contribuir para medidas relacionadas com felicidade no trabalho?

As experiências existentes e os sinais que temos observado permite-me avançar a ideia de que as comunidades estão mobilizadas para um intensificar de um despertar de participação.



2022

2019

2017

2015

2014

2011

2008

2002

1982





***Miguel Alves***

**Presidente da Câmara Municipal de Caminha**

## Os caminhos da participação não são insondáveis

Passaram já quinze anos desde que entrei no mundo da participação. Numa corrente de experiências que começaram em Lisboa e desaguaram em Caminha, tive a oportunidade de conhecer muitas pessoas, de testemunhar centenas de ideias e de partilhar experiências em muitas partes do mundo. Nem tudo correu bem, mas a fatia mais relevante deste passado foi o que aprendi e tento colocar ao serviço da comunidade, na responsabilidade que cada um dos votos que me elege sempre me impõe.

Lisboa deu-me a oportunidade para coordenar um Orçamento Participativo com cinco milhões de euros para alocar. Acabado de vencer a sua primeira eleição autárquica, António Costa deu-me o privilégio de gerir um grupo de trabalhadores da Câmara Municipal de Lisboa com os quais foi possível criar um processo de participação de grande alcance e complexidade. Fomos a todas as freguesias, organizámos dezenas de assembleias participativas, criámos um sistema informático que permitia a proposta e o voto e abrimos as portas dos Paços do Concelho a centenas de ideias, loucas e sadias, sobretudo genuínas, que vieram a ser transformadoras. O tempo passa e talvez a soma dos dias retire importância ao resultado daquele frenesim comunitário, mas daquelas duas primeiras edições do Orçamento Participativo de Lisboa, resultaram obras tão importantes como a do Corredor Verde, as pistas para bicicletas que iniciaram a revolução da mobilidade suave na cidade, a Incubadora de Empresas Start Up Lisboa, o Parque Urbano do rio Seco na Ajuda, a qualificação do Largo

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



do Coreto em Carnide ou a 3ª fase do Canil/Gatil de Monsanto. Isto, só para mencionar alguns projetos! Fizemos história e cometemos erros: deixámos passar projetos que tecnicamente eram impossíveis de concretizar, tivemos dificuldades em chegar a toda a gente, deixámos, involuntariamente, que se instalassem sindicatos de voto de alguns grupos de interesse. Estávamos no princípio. Depois, veio o Orçamento Participativo escolar, com um projeto piloto que envolveu uma escola de Marvila que resultou em obras de reabilitação de edificado e na juvenil vitória de um campo de paintball. Destes processos, retiro a aprendizagem e a partilha, o exercício de tentativa e erro, o entusiasmo do envolvimento popular e o desalento do objetivo não alcançado. Também as dificuldades na implementação, a exigência na concretização e a pouca elasticidade dos orçamentos que são uma coisa na cabeça das pessoas e outra no dispendioso aborrecimento de uma proposta orçamental. Esta experiência viajou por Portugal, pela Europa, chegou a ser referência em Seul. Dela guardo, sobretudo, as pessoas e a sensação de poder melhorar. A vida fez-me regressar a Caminha, a minha terra onde me fiz autarca com responsabilidades máximas. Também aqui implementei o Orçamento Participativo e arrisquei. Decidi que o montante em causa seria a globalidade do valor que, em cada ano, a Câmara Municipal arrecada de receita com a aplicação da taxa variável de IRS. Foi esta a maneira que encontrei de passar a mensagem, que nem sempre está presente quando discutimos ou exigimos dinheiro público, de que o investimento deriva dos nossos impostos e não nasce nas árvores. Neste novo processo, as pessoas perceberam e passaram a ter que decidir se deviam pagar mais ou menos impostos para ter mais ou menos orçamento para investir. Tudo correu bem no princípio e, com ou sem surpresa, as pessoas apreenderam a importância de pagar impostos. Depois de duas edições a questionar o parco dinheiro

em jogo, os cidadãos de Caminha começaram a sugerir que a taxa variável de IRS a pagar no concelho deveria subir para que o bolo a distribuir de forma direta, pelo conjunto dos municípios, fosse mais transformador. O que correu mal, mais uma vez, foi o nível de concretização, o diferencial entre o desejo e o projeto técnico, os limites da burocracia, os pareceres mais fortes do que o sonho. Neste desafio de Caminha, foram aprovados e concretizados projetos significativos como a requalificação do cais dos pescadores, a reabilitação da envolvente do Parque do Dólmen da Barrosa em Vila Praia de Âncora, a instalação de rede móvel e rede wifi nas aldeias distantes da Serra d'Arga ou a criação do Forno Comunitário de Riba de Âncora. Tudo excelentes notícias que têm na outra face a incapacidade administrativa, e às vezes financeira (pela má avaliação dos pressupostos) que não permitiram que várias ideias vissem a luz do dia. O lado lunar é que tivemos que parar com o processo, antes que esse parasse com a dinâmica da cidadania e a credibilidade da participação.

A vida destes anos de orçamentos participativos (e com reuniões de Câmara descentralizadas, e com processos de auscultação de grandes projetos, e com a transmissão online das reuniões dos órgãos autárquicos), é igual à vida destes anos com a família, a saúde e o clube do nosso coração: com altos e baixos, com vitórias e deceções. A responsabilidade, porém, é diferente quando gerimos dinheiro e expectativas públicas, obriga-nos a ser melhores do que somos no governo do nosso íntimo quotidiano e encontrar soluções que respeitem o outro e a sociedade no seu todo. Quinze anos depois, a participação é um caminho que se continua a fazer aprendendo e partilhando, na certeza que o próximo passo terá sempre que ser pior do que queremos dar a seguir. É a cidadania que o exige e é a democracia que o merece.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



A portrait of a young woman with long dark hair, smiling and looking slightly to the right. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter. The text is placed in white boxes at the bottom left.

***Maria Andrade***

**Proponente do Orçamento Participativo**

**Jovem de Cascais**

## O O.P. Jovem e eu

Recordo-me de quando nos disseram que a nossa turma ia estar envolvida num projecto da Câmara Municipal de Cascais (CMC), um orçamento participativo (O.P.) para alunos de escolas do concelho.

Estava no 7.º ano da escolaridade obrigatória e este seria o ano piloto do O.P. Jovem (2016), com apenas quatro turmas de escolas diferentes. Ainda hoje penso na sorte de pertencer a uma das turmas escolhidas.

No início, nem nós, alunos, nem os nossos professores, nem mesmo os responsáveis do projecto, tínhamos uma ideia clara daquilo em que nos estávamos a meter e penso que, no fundo, todos receávamos que pudesse não ser um sucesso. No entanto, fomos esclarecendo juntos os nossos receios ou dúvidas e depressa percebi que aí residia a força deste projecto: unir jovens e adultos, alunos, professores e técnicos da CMC e permitir-nos a todos aprender uns com os outros.

Já por várias vezes dei e ouvi testemunhos sobre a experiência de estar envolvido no O.P. Jovem, tão positivos e entusiásticos que, de fora, talvez pareçam fantasiosos ou que alguém os influenciou. Mas sei que não é o caso. Penso que a boa impressão que este projecto causa se deve à abertura real que nele existe. Não digo que o projecto seja perfeito. Errar não só é humano como nos faz evoluir, quando aprendemos com esses erros. É exactamente isso que quem trabalha neste projecto tem feito, com uma verdadeira abertura às críticas e a agir sobre elas, de modo que quando algo não resulta se

encontram alternativas. As opiniões dos participantes são realmente respeitadas e as sugestões úteis postas em prática, o que é difícil de fazer, sobretudo no que toca a ouvir e dar poder a jovens. É um risco, e suponho que tal seja assustador para os responsáveis, mas diria que é um risco largamente recompensado, como o sucesso do O.P. Jovem demonstra.

Quando se criam projectos para jovens é comum ter já todo o projecto delineado e envolvê-los como meros participantes sem grande poder de decisão, como jogadores num jogo cujas regras já foram definidas e são imutáveis. A equipa do O.P. Jovem atreve-se a dar aos jovens o poder de não só “jogar”, mas também de criar as suas próprias regras e decidir como vão ser postas em prática. Assim, estamos presentes em todas as fases do projecto: divulgação, sessões públicas (como participantes, moderadores ou organizadores), votação de propostas e até na sua análise técnica, tudo com acompanhamento, mas sem que nos seja retirada a responsabilidade dessas tarefas. É essa a grande força do projecto: não só nos faz crescer como cresce connosco!

Esta responsabilidade que nos é atribuída é benéfica, não só para o projecto, que beneficia das visões e do empenho dos jovens que querem mostrar que merecem e são capazes de lidar com essa responsabilidade, mas também para cada um dos que se dedicam a ele mais a fundo. Esta responsabilidade que nos é confiada permite-nos também adquirir competências polivalentes que nos serão úteis nas mais diversas circunstâncias ao longo da nossa vida e ao mesmo tempo conhecermo-nos melhor a nós próprios.

Antes deste projecto não me achava capaz de participar em qualquer iniciativa deste estilo. Essa

capacidade, pensava eu, estava reservada a uma “selecta elite” com uma incrível capacidade de organização e gestão de tempo, aliadas a uma iniciativa inata que eu simplesmente não possuía. O O.P. Jovem mostrou-me que não podia estar mais enganada. Os únicos requisitos necessários para participar neste estilo de iniciativas e ter nelas uma acção com impacto positivo, são muita força de vontade, capacidade de trabalho e abertura a aprender e tirar tudo o que pudermos da experiência. A gestão do tempo e a capacidade de organização e de iniciativa fazem parte das aprendizagens que decorrem do processo.

Porque fui inserida no O.P. Jovem por iniciativa de outros não me pude dar ao luxo de não participar por falta de confiança em mim e depressa percebi que, por muito ocupado que parecesse, o meu horário tinha espaço para muito mais do que alguma vez pensara e à custa de muito menos sacrifícios do que esperara. Evidentemente, por vezes tive que abdicar de outras actividades, no entanto, para mim esses “sacrifícios” são amplamente recompensados por tudo o que alcançamos.

No meu terceiro e último ano no projecto (depois a iniciativa foi passada a novas turmas, para que mais pessoas pudessem beneficiar dela) perguntaram-nos se teríamos interesse em moderar sessões públicas do O.P. normal da CMC. Adorei a experiência e recorro a surpresa por jovens de 14/15 anos serem capazes de moderar adultos com calma e eficácia. Isto, graças a um projecto que desenvolvera e nos fizera acreditar nas nossas potencialidades.

Depois, convidaram-nos para a comissão organizadora do Fórum dos Direitos das Crianças e Jovens



(já concluímos a 3.<sup>a</sup> edição) e desafiaram-me a falar sobre o O.P. Jovem na Smart Citizenship Academy de 2019 e foi uma experiência espectacular! No ano passado, decidi constituir uma lista para a Associação de Estudantes da nossa escola. Ganhámos e desenvolvemos vários projectos com um impacto positivo na nossa comunidade escolar.

Tenho embarcado em várias aventuras diferentes desde que o O.P. Jovem me ensinou a ter mais confiança em mim e menos medo de falhar e portanto a arriscar sair da minha zona de conforto. Tenho-me divertido e aprendido e acho que tenho crescido imenso.

Acima de tudo, aprendi a agarrar todas as oportunidades que conseguir e a desafiar-me nesse sentido. Não tenho dúvidas de que a minha vida teria sido muito diferente sem o O.P. Jovem, muito mais monótona, menos colorida e recompensante.

Se me permitem uma metáfora: estas experiências são como quando acordamos de manhã, ainda sonolentos e sem querer deixar o quentinho, o conforto e a segurança da nossa cama ou casa; no entanto, se arriscarmos sair e ir à descoberta do mundo lá fora, podemos acabar por descobrir que o frioquinho da manhã até pode ser agradável.

A todas as pessoas que me incentivaram e ajudam a ir procurar esse frioquinho inquietante e refrescante: Obrigada!

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



LA  
RIOR  
ESTÃO



ESCOLA  
SUPERIOR  
ESTÃO



OLA  
ERIOR  
ESTÃO



OLA  
ERIOR  
ESTÃO



OLA  
ERIOR  
ESTÃO



## *Soraia Gonçalves*

Professora Coordenadora, Administração e  
Finanças Públicas

Escola Superior de Gestão do Instituto  
Politécnico do Cávado e do Ave

OLA  
ERIOR  
ESTÃO



## Orçamento Participativo no ensino superior: o OIPCA

As democracias atuais enfrentam vários desafios, sendo um deles a baixa participação eleitoral especialmente evidente em Portugal entre os mais jovens (Cancela & Vicente, 2018). Este enquadramento justifica a dedicação que a academia tem dado, ao estudo de formas de incrementar os níveis de participação dos cidadãos como alavanca da participação eleitoral. Neste âmbito, ao longo dos últimos 20 anos o Orçamento Participativo (OP), considerado por uns como uma inovação democrática (Sintomer et al., 2012) e por outros como uma inovação política itinerante (Lehtonen, 2021), tem conquistado o seu valor.

A responsabilidade das autoridades públicas no ensino superior é garantir que a educação não se transforma num sistema de propósito único (Bergan, 2021), mas de propósitos, desde preparar os estudantes para a vida como cidadãos ativos numa sociedade democrática; a preparar os estudantes para as suas futuras carreiras possibilitando o seu desenvolvimento pessoal; a criar e manter uma base de conhecimento ampla e avançada estimulando a investigação e a inovação (Bologna Process, 2009). Assumindo a sua missão de influência positiva na resolução dos problemas sociais, por que não experimentar uma inovação democrática na governação das Instituições de Ensino Superior (IES). Uma que permita que os alunos afetem partes do seu orçamento diretamente, ao mesmo tempo que desenvolvem competências como o pensamento crítico, resolução de problemas, comunicação, empatia, colaboração e respeito pelo planeta, identificadas como essenciais pela OCDE

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



(2019). A democracia não se trata apenas dos arranjos formais, mas também, e talvez acima de tudo, atitudes e comportamentos, compromisso e envolvimento. A democracia não é apenas representativa, também é participativa e deliberativa.

A implementação do OP no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA) surge pela primeira vez em 2019, num esforço de incrementar a participação dos estudantes na governação do Instituto. A iniciativa resulta de um trabalho prévio de atualização pedagógica da Unidade Curricular de Finanças Públicas, orientado pelo ensino centrado no estudante e na sua participação (active learnig). Nesta dimensão, foi incluída a realização de um projeto de grupo em que os estudantes trabalhavam na elaboração de uma hipotética proposta de participação num Orçamento Participativo do IPCA (OPIPCA).

Considerando os resultados positivos em contexto de sala de aula porque não aplicar o OP em toda a instituição, permitindo que todos os seus estudantes pudessem apresentar propostas para serem integradas no orçamento do IPCA, focadas, ainda que não obrigatoriamente, no desenvolvimento sustentável e ambiente, empreendedorismo social, pedagógico, desportivo ou cultural. O desafio foi aceite pela Presidência do IPCA e desde 2019 realizaram-se 3 edições do OPIPCA, com os seguintes projetos vencedores: 1.ª edição – “Sala de Refeições e + Microondas” ; 2.ª edição – “Pomar Comunitário” e 3.ª edição “Locker Projet” .

Foi elaborado um regulamento que determina as regras e etapas do processo assim como as condições de elegibilidade das propostas. De destacar a articulação do processo com os estudantes, através da Associação Académica dos Estudantes do IPCA (AAIPCA), seja na presença

de elementos seus no Júri que valida as propostas assim como na Comissão de Acompanhamento que acompanha todo o processo, para além de toda a articulação em matéria de divulgação e apelo à participação da comunidade estudantil.

Ao fazermos uma avaliação da iniciativa podemos destacar como pontos favoráveis a criatividade demonstrada nas propostas submetidas, o *feedback* positivo dos estudantes que participaram e a crença fundamentada de que estudantes que participem no OIPCA se assumam como cidadãos mais participativos. O ponto mais desfavorável é sem dúvida a ainda baixa participação dos estudantes, com destaque para os que não são expostos ao OP em contexto pedagógico.

Assim, considerando o defendido por Redaelli (2015) de que a participação é a capacidade para se envolver num diálogo pluralista, fundamental à vida em democracia, e de que se trata de uma competência ensinável e não um mero traço de personalidade, parece-nos evidente a necessidade de continuar a investir no processo de implementação do OP em IES. Num esforço de contributo para a concretização da missão democrática do ensino superior de formar cidadãos ativos, com capacidade de pensamento crítico numa sociedade em mudança com desafios enormes, seja ao nível da sustentabilidade ambiental seja ao nível da sustentabilidade dos sistemas democráticos.

Entendemos a importância de continuar a trabalhar neste projeto com o sentido de aumentarmos o nível de participação dos estudantes, assim, parece-nos fundamental continuar o caminho de integração do OIPCA num modelo pedagógico onde todos os estudantes possam trabalhar a participação como competência transversal.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



## Bibliografia

- Bergan, S. (2021). Public responsibility for higher education in the time of Covid-19. In S. Bergan, T. Gallagher, I. Harkavy, R. Munck, & H. van't Land (Eds.), *Higher education's response to the Covid-19 pandemic: Building a more sustainable and democratic future* (pp. 79–86). Council of Europe.
- Bologna Process. (2009). *The Bologna Process 2020 – The European higher Education Area in the new decade*. Communiqué of the Conference of European Ministers responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009.
- Cancela, J., & Vicente, M. (2018). *Abstenção e participação eleitoral em Portugal: Diagnóstico e hipóteses de reforma*. [https://research.unl.pt/ws/portalfiles/porta1/16817196/Estudo\\_Portugal\\_Talks\\_Absten\\_o\\_e\\_Participa\\_o\\_Eleitoral\\_em\\_Portugal\\_2019\\_1.pdf](https://research.unl.pt/ws/portalfiles/porta1/16817196/Estudo_Portugal_Talks_Absten_o_e_Participa_o_Eleitoral_em_Portugal_2019_1.pdf)
- Lehtonen, P. (2021). Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting. *Policy Studies*. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1895981>
- OECD. (2019). *OECD Future of Education and Skills 2030: OECD Learning Compass 2030 a series of concept notes*. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Redaelli, E. (2015). Educating for Participation: Democratic Life and Performative Learning Democratic Life and Performative Learning. *Journal of General Education: A Curricular Commons of the Humanities and Sciences*, 64(4). <https://doi.org/DOI: 10.1353/jge.2015.0029>.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 12–30.

← 2022 2019 2017 2015 2014 2011 2008 2002 1982



*Abel Coentrão*

Jornalista

## Os Orçamentos Participativos e a cidadania de bancada

Nas suas quase cinco décadas de existência, a democracia portuguesa mantém algumas regras absurdas trazidas do berço, tempo em que andávamos todos de gatas, a reconhecer os cantos à casa. Uma delas é o dia de reflexão, na véspera das eleições, cuja utilidade se não entende, nos dias de hoje, e cuja fiscalização ficou definitivamente impossibilitada pela digitalização da informação e da comunicação interpessoal. Como essa prescrição nunca mais é revogada, talvez fosse melhor mandar desligar a internet, e isolarmo-nos do mundo, se é para a cumprir.

Em 2021, ano de autárquicas, voltou a ser notícia a embirração da Comissão Nacional de Eleições com os orçamentos participativos (OP) de âmbito local, colocados, por aquela entidade, no mesmo patamar da propaganda política. Se um organismo do Estado tem este entendimento, e o torna público, isso diz mais sobre o que pensa a CNE – e aqueles que não clarificam a legislação eleitoral – sobre os portugueses, do que sobre os OP. Que a CNE nos queira proteger de autarcas que investem o dinheiro que é de todos em campanhas que só a eles beneficiam, percebe-se. Que nos queira proteger da nossa própria vontade de participar em decisões que a todos interessam...

Os OP locais são melhores que os dias de reflexão. São, aliás, ótimos instrumentos de reflexão sobre a qualidade da nossa democracia – à escala do sítio onde vivemos – e dos seus protagonistas. Que empenho colocam eles na existência de OP? Qual a percentagem do Orçamento que lhe dedicam? Qual o nível

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



de divulgação e de envolvimento da comunidade no processo? E, finalmente, qual o nível de respeito pelas decisões que dele saem? Aqui temos uma bateria de indicadores para medir o pulso à forma como nos governam. Que não possamos fazer uso deles, ou de parte deles, em ano eleitoral, é um contrassenso.

Tudo isto acontece num país, Portugal, onde 20 anos depois dos primeiros orçamentos participativos ainda contamos o número anual de OP realizados à escala local. Esse número e a respectiva variação ainda são notícia pelo simples facto de o recurso a este instrumento de ativação da cidadania ter aumentado, mas não se ter generalizado. É má notícia, pois, que isto ainda seja notícia; que se olhe tanto para a quantidade de processos – é um vício jornalístico, também, isto de procurar uma cifra – como para os projectos que deles resultam. É como se respirar merecesse um título de jornal. Sinal de insuficiência respiratória?

Queixamo-nos do desinteresse das novas gerações pelos mecanismos tradicionais de participação democrática, e tardamos em abraçar fórmulas testadas por esse mundo fora que contribuem para a oxigenação do interesse das pessoas, de várias idades e condições sociais, pela vida colectiva. Haverá melhor maneira de pôr mais gente a correr até às urnas – ou a querer, até, fazer parte de listas – que organizar, ao longo dos quatro anos entre cada eleição, exercícios de proposta e decisão, como os OP, ou abrir “ginásios” onde possamos exercitar o debate de ideias, a discussão sobre o futuro, como vemos acontecer nalguns processos participativos ligados ao planeamento territorial? Por que são, estes, ainda tão raros? Isto sim é motivo para reflexão.

Um OP ou outro processo participativo vale tanto pelo

que permite aos seus cidadãos decidirem, como pelo processo até à decisão. E é disto também que decorre a importância da sua generalização. A política e o exercício físico não podem ser deixados apenas aos profissionais. Cidadãos de bancada, engordamos, enquanto a nossa musculatura democrática atrofia. Já chega a sociedade de consumo (que nos engorda literalmente) e nos põe fechados sobre nós próprios e os nossos desejos. Se ainda nos permitimos a preguiça de não nos importarmos com o nosso futuro colectivo, então a qualidade desse futuro estará posta em causa.

Por outro lado, os próprios detentores de cargos políticos precisam destes mecanismos, mesmo quando não gostam deles – quem gostava de óleo de fígado de bacalhau? Aprender a aceitar a hipótese de sermos confrontados com decisões diferentes das que tomaríamos, ou sermos colocados perante desejos que nunca escutamos nas reuniões fechadas dos grupos partidários é abrir janelas, é deixar ar fresco entrar nos corredores do poder, frequentados, quantas vezes, por pessoas fechadas sobre si próprias, encapsuladas na auctoritas que a eleição lhes confere.

Claro que, como já verificámos em alguns OP levados a cabo em Portugal, haverá sempre quem tente instrumentalizar a seu favor este instrumento – deixemos passar o pleonismo, que é propositado. Haverá quem queira parecer arejado, mas depois não consegue aceitar as regras do jogo, tentando, por diversas formas, contorná-las: adiando ou engavetando projetos aprovados ou alterando o seu âmbito sem consultar os proponentes, por exemplo.

Mas até isto, sendo mau quando acontece, tem o seu lado positivo, ao tornar o OP num mecanismo de transparência que

nos permite ver, com clareza, qual o compromisso destes eleitos com uma democracia participada, aberta, para lá do que dizem os seus lábios e a propaganda que publicam nas redes sociais.

Já sabemos que, inventada por seres humanos, a democracia nunca será perfeita. Mas qualquer pessoa bem intencionada já experimentou o gozo de melhorar qualquer coisa na sua vida ou na de outros à sua volta, e aplicada ao regime democrático, esta forma de estar traz um duplo benefício, pois aperfeiçoa o sistema de governação colectiva e aqueles que nele se envolvem.

E acima de tudo, é preciso não esquecer o quanto este envolvimento – não sendo determinado por motivações pouco altruístas – contribui para fortalecer a rede de sociabilidades, tão carente, hoje em dia, de oportunidades e de espaços de encontro. Precisamos de ágoras, e já não são de agora os alertas para a falta que elas nos fazem. E os orçamentos participativos, bem como outros mecanismos de participação na res publica, são uma forma de levar gente até elas, fazendo de cada dia em que acontecem, uma festa do encontro, e um dia de reflexão. Bem melhor do que aquele que continuam a impor-nos, e que já não serve para nada.

← 2022 2019 2017 2015 2014 2011 2008 2002 1982

A close-up portrait of a middle-aged man with dark hair, looking slightly to the left. The image is heavily filtered with a blue color. The man is wearing a light-colored, collared shirt.

*João Ferrão*

Instituto de Ciências Sociais  
Universidade de Lisboa

## Orçamentos Participativos, democracia deliberativa e inovação democrática

Os anos 1990 marcaram uma rutura importante no que se refere à participação dos cidadãos na vida pública. Os adjetivos "participativo", "colaborativo" e "deliberativo" passaram a fazer parte do léxico regular de académicos, responsáveis por instituições multilaterais e decisores políticos, abrindo espaço para que os cidadãos sejam chamados, de forma crescente e sistemática, a pronunciar-se ou mesmo a deliberar sobre ações públicas, sejam elas reformas, políticas, planos, programas ou projetos.

Este envolvimento dos cidadãos em decisões públicas não corresponde a uma situação nova. Basta relembrar que já em 1969 a americana Sherry Arnstein tinha proposto o que designou por “Escada da Participação Cidadã”, posteriormente retomada criticamente por outros autores, mas que contribuiu para esclarecer a multiplicidade de situações que a palavra “participação” pode conter, desde ser informado ou auscultado à possibilidade de codecidir. O que se verificou de inovador na década de 1990 foi a emergência de um novo paradigma de relação entre estado, administração, cidadãos e democracia, em que os princípios de diálogo, colaboração, negociação e, um pouco mais tarde, objetivos como o empoderamento de grupos e comunidades mais vulneráveis e soluções como a adoção de modos de governança inclusivos, ganharam um reconhecimento crescente do ponto de vista político e social. Este novo paradigma colaborativo vem opor-se a conceções demasiado centralizadas, rígidas, hierarquizadas e tecnocratas

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



dos processos de decisão pública, ao mesmo tempo que se distingue dos modelos confrontacionais relacionados com a contestação de intervenções públicas de mais diversa natureza por parte das populações afetadas (p.e. demolição de vastos espaços construídos para construção de autoestradas ou grandes operações imobiliárias).

O primeiro Orçamento Participativo, desenvolvido em Porto Alegre (Brasil) pela Prefeitura com a população em 1989, constitui um importante marco da emergência deste novo ciclo de democracia participativa, com todas as potencialidades, tensões, limitações e contradições que ele encerra. A história dos orçamentos participativos vale, por isso, tanto por si como enquanto exemplo de um debate mais alargado sobre formas de qualificação da democracia através do reforço da participação cidadã.

Em 1989, quando foi aprovado o primeiro orçamento participativo, ou três anos mais tarde, quando a Agenda 21 adotada na Conferência Rio-92 consagrou os princípios da democracia e do planeamento participativos, seriam certamente muito pouco os que acreditavam que os processos de participação pudessem vir a alcançar escalas nacionais, continentais ou mesmo mundiais, incidir sobre todas as etapas do ciclo das políticas públicas, da formulação à avaliação, incluir domínios de soberania e serem adotados por organizações externas aos estados. A experiência de construção colaborativa da Constituição da Islândia (2011) ou a proposta de uma nova constituição preparada por uma assembleia eleita diretamente pelos cidadãos no Chile (2021), os vários procedimentos de participação desenvolvidos no âmbito da Comissão Europeia, tanto por iniciativa própria (diálogos e consultas aos cidadãos sobre políticas) como dos

cidadãos (as chamadas iniciativas de cidadania europeia), ou, num plano muito distinto, a recente grande consulta nacional realizada em França por uma organização independente que contou com 7 milhões de votos e identificou 34 mil propostas, sintetizadas em 12 ideias prioritárias que constituíram a Agenda Cidadã submetida aos candidatos das eleições presidenciais de 2022, ou, de forma bem mais surpreendente, o processo de consulta democrática de âmbito planetário lançado em 2021 pelo Papa Francisco sobre o futuro da Igreja Católica, são exemplos de processos participativos vistos certamente como inverosímeis no início dos anos 1990.

Trinta anos de experiências diversificadas de democracia participativa e deliberativa permitem identificar os nós críticos destes processos, comuns, naturalmente, aos orçamentos participativos. Quem decide promovê-los, sobre que matérias, em que contexto e com que finalidade? Como desenvolver metodologias inclusivas, que deem voz aos que não a têm por ausência ou incapacidade, que evitem processos de captura por interesses organizados, por muito legítimos que sejam, em suma, que garantam a necessária justiça processual? Como assegurar que a qualidade dos processos participativos se traduza na qualidade dos resultados obtidos, relação que está longe de ser linear? Como incorporar os resultados de processos de escuta, auscultação e participação deliberativa em decisões e instrumentos que possibilitem a sua efetiva concretização? Como evitar o cansaço dos processos participativos por parte de quem participa e de quem decide? Como impedir a descrença social e política nas diferentes formas de democracia participativa e deliberativa, por crescente dissociação entre expectativas criadas e resultados concretizados, no caso dos cidadãos, e por excessiva complexificação e lentidão das tomadas de decisão, no caso dos decisores políticos?

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



Não há respostas simples, muito menos únicas, para as várias questões formuladas. Significa isto um menor investimento na participação cidadã por parte de decisores públicos? Não, significa antes que é necessário ser mais seletivo e focado, apostar menos no aprimoramento permanente e quase obsessivo das metodologias de participação e mais na estabilidade dos instrumentos a que se recorre, na complementaridade de escalas de participação, na criação de uma cultura de participação e cocriação enquanto condição e expressão de inovação democrática. As escolas e os "laboratórios de democracia" são os berços onde hostis e cétricos poderão passar a convictos e defensores das vantagens da participação cidadã, exercida por iniciativa própria ou enquadrada em iniciativas institucionais. O futuro dos orçamentos participativos, como processo, metodologia e rede de relações, terá de se inscrever neste debate mais amplo sobre inovação democrática, com um pé nas prioridades de hoje e outro nas necessidades de futuros desejáveis.

← 2022 2019 2017 2015 2014 2011 2008 2002 1982



***José Carlos Mota***

**Universidade de Aveiro**

## 20 Anos de aprendizagem dos Orçamentos Participativos em Portugal: contributos para novas formas de envolvimento cidadão

Num país com uma baixa cultura participativa, são surpreendentes o interesse e o impacto que a figura do Orçamento Participativo (OP) teve nos seus 20 anos de existência, colocando Portugal num surpreendente 3.º lugar no top de países europeus com um maior número de iniciativas desenvolvidas (Dias et al, 2021).

Criado nos anos 1980 em Porto Alegre, Brasil, com a promessa de aprofundar a democracia participativa e dar ao cidadão a possibilidade de escolher diretamente uma fatia do orçamento público, este mecanismo chegou a Portugal com o mesmo espírito de abertura e de dessacralização do poder. Foi em 2002, em Palmela, que teve lugar a primeira experiência e, desde então, o número de projetos cresceu para um valor próximo dos 1.700, de âmbito municipal, mas também nacional, como foram os casos dos OP Portugal, OP Jovem Portugal e OP Escolas.

Face ao quadro de alheamento com a democracia representativa, da erosão do papel do Estado, da crise de confiança no regime democrático e da perda da noção do bem comum, o aparente sucesso dos OP poderá explicar-se pela clareza e simplicidade do processo, assim como pela capacidade de apropriação e de controle do exercício pelas populações. Os cidadãos compreendem a metodologia,

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



envolvem-se na escolha de projetos e mobilizam-se para que os seus sejam os mais votados, funcionando como uma espécie de “resgate cidadão”, ainda que pontual, do distante e nebuloso processo de tomada de decisão.

É frequente dizer-se que os portugueses não participam, são muito individualistas e indiferentes ao interesse coletivo, parecendo que existe um problema genético que os torna avessos a participarem em temas de importância comum. No entanto, há evidências que provam que a participação dos portugueses é elevada – nos OP e noutros instrumentos participativos – sobretudo quando são criadas as condições adequadas de confiança, transparência, partilha e abertura, e quando os apelos são contínuos, intensos, socialmente úteis e consequentes. O método é, por isso, uma questão crucial.

Ainda assim, apesar da importância do papel do OP no quadro de uma administração pública local, pelo potencial de despertar os cidadãos para a participação na vida coletiva e reforço da democracia local, o seu posicionamento no quadro dos instrumentos de política pública local tem ainda um alcance limitado devido à dimensão orçamental e à dificuldade em construir nexos de ligação com outros instrumentos. Este facto tende a minorizar o seu impacto (reduzido a uma pequena fatia do orçamento) e, em alguns casos, a legitimar uma ideia de cultura participativa que, na verdade, nem sempre existe.

O impacto dos OP obriga, pois, a iniciar uma discussão sobre o verdadeiro conceito de participação que deverá ir além do apelo ao «aprofundamento da democracia participativa e das formas de reforço da legitimidade democrática»

(Arnstein, 1969), constituindo também uma oportunidade para «potenciar e alinhar os meios e motivações dos diferentes grupos sociais na ação coletiva por razões de eficiência e eficácia». Ou, ainda, uma «forma de coletivamente gerar novas soluções para os problemas contemporâneos» (Mota, 2014). Impõe-se, assim, refletir sobre a qualidade e diversidade de práticas participativas e dos atores envolvidos.

Nos últimos anos, emergiram em Portugal novas dinâmicas de envolvimento do cidadão cujo potencial deve ser conhecido e valorizado no quadro de uma nova abordagem aos OP. Em primeiro lugar, houve uma reconfiguração na tipologia dos movimentos sociais urbanos em Portugal. Para além dos tradicionais vocacionados para o protesto, que emergem em resposta reativa a um plano ou projeto, com o objetivo de condicionar o processo de tomada de decisão, têm vindo a surgir três novos tipos de dinâmicas sociais: os movimentos de reflexão urbana, criados para gerar conhecimento e debate sobre a cidade; os movimentos de ação tática, com a intenção de agir de forma rápida na transformação das cidades e do seu espaço público através de ações de baixo custo e de impacto visível; e os movimentos de inovação cívico-política, que emergem para experimentar novos modelos de decisão envolvendo os cidadãos (Seixas e Mota, 2021). Um recente estudo, promovido pela Universidade de Aveiro no âmbito do POAT 2020, sobre as dinâmicas do ecossistema de Inovação Social e as dinâmicas comunitárias ocorridas durante a pandemia confirma isso mesmo (Mota, J.C., Seixas, J., Ataíde, A., Cardoso, C., 2022).

Em segundo lugar, os municípios inovaram nas práticas participativas no âmbito da elaboração de planos territoriais, normalmente entendidos como exercícios burocráticos, complexos e de difícil inteligibilidade pelo cidadão comum.



Criando plataformas de escuta, registando os contributos e devolvendo-os aos cidadãos, estas práticas tiveram o mérito de fornecer informações úteis para o processo de planeamento, mas também promoveram a pedagogia sobre a construção de sentido coletivo e a correta transformação do território.

Em terceiro, foram experimentadas novas respostas coletivas através de iniciativas de inovação cidadã no quadro de instrumentos de política pública, em que foi valorizado o valor do coletivo. Ou seja, focou-se a importância de mobilizar os cidadãos em torno de iniciativas coletivas para o bem comum, encontrando as motivações, formas de organização e os espaços necessários; revelou-se o potencial do bairro como um espaço fulcral para a resolução dos problemas do quotidiano, estando dotado de recursos, nem sempre visíveis ou valorizados, fundamentais para a transformação coletiva e implementação de iniciativas; demonstrou-se a necessidade de criar momentos de experimentação, com algum grau de risco, e de perceber como os seus resultados podem ser melhorados e replicados noutros contextos (Mota, J.C., Fernandes, A., Moreira, G., 2022).

Face ao que foi dito, identificam-se dois desafios para uma nova geração de OP.

É urgente reforçar os OP nas opções de política pública local. Percebendo as virtualidades da participação, é necessário produzir um novo quadro metodológico que altere verdadeiramente a praxis da conceção da política pública local, tornando-a mais democrática e eficaz — o OP pode servir de inspiração para essa mudança. É fundamental encontrar as metodologias, os protagonistas e os contextos para experimentar formas mais enriquecedoras

de participação para ilustrar como é possível gerar um outro tipo de ação coletiva nas nossas cidades, através de uma melhor combinação entre os recursos relacionais e os de conhecimento (científico, técnico e das comunidades), ambos abundantes e nem sempre devidamente valorizados.

Percebendo que há um quadro rico e diversificado de atores coletivos informais com vontade de terem um papel ativo nas decisões locais e que espelham interesses transversais (de bairro ou freguesia) e não meramente corporativos (como ocorre com frequência nos OP), devem encontrar-se novas formas e protagonistas de mediação. Por exemplo, estabelecendo-se parcerias de proximidade com diferentes atores, na linha da “bottom-linked governance” (Moulaert et al, 2019), de forma a assegurar a sua capacitação, valorizando o seu potencial transformador das relações sociais e das práticas políticas a diferentes escalas, e trabalhando a confiança com os decisores face aos seus propósitos e motivações.

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



## Bibliografia

- Arnstein, S. (1969) A Ladder of Community Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216–224.
- Dias, N.; Enríquez, S.; Cardita, R. et al. (Coord.) (2021). *Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020–2021*, Oficina e Epopeia Books.
- Mota, J.C. 2014. *Planeamento do Território: Metodologias, Actores e Participação*. Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro, Portugal, 2014.
- Mota, J.C., Fernandes, A., Moreira, G. (2022). Los retos de la innovación ciudadana por parte de las ciudades – el caso del laboratorio cívico de Santiago en Aveiro. El mundo visto de las ciudades. Editores José Alberto Rio Fernandes, Ruben Camilo Lois Gonzalez, Maria Encarbação Beltráo Sposito. Tirant Humanidades
- Mota, J.C., Seixas, J., Ataíde, A., Cardoso, C. (2022). *Evolução das redes locais de solidariedade em Portugal. Análise em tempos de pandemia e perspetivas para o futuro. El apoyo mutuo en tiempos de crisis la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*. Editores Oriol Nel-lo; Ismael Blanco; Ricard Gomà. Colección Grupos de Trabajo. ISBN 978-987-813-190-0 CLACSO. Universitat Autònoma de Barcelona. Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona. Buenos Aires. Mayo de 2022 (<https://bibliotecarepositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169331/1/El-apoyo-mutuo.pdf>)
- Moulaert, F., MacCallum, D., Van den Broeck, P., Garcia, M. (2019). Bottom-linked governance and socially innovative political transformation. In: J. Howaldt, C. Kaletka, A. Schröder, M. Zirngiebl (Eds.), *Atlas of social innovation*. Second volume: A world of new practices, (62–65). München: Oekoem Verlag. ISBN: 978-3-96238-157-8. Open Access
- Seixas, J., Mota, J.C. (2021). Dialogues, tensions and expectations between urban civic movements and city administration. Lessons for urban politics evolution from two recent participatory processes in Portugal. From dichotomies to dialogues – connecting discourses for a sustainable urbanism The 14th conference of the International Forum on Urbanism (IFoU), 25–27 November 2021 <https://dapp.oriyum.io/deposits/616ca02036561a00099446b7/view>

← 2022 2019 2017 2015 2014 2011 2008 2002 1982



*João Paulo Batalha*

Consultor em políticas de integridade pública

## A democracia participada e as salsichas de Bismarck

É conhecido o adágio de Otto von Bismarck, segundo o qual o povo não deve ver como são feitas as leis e as salsichas, sob pena de perder a confiança numas e noutras. Bismarck via a democracia com desconfiança, pelo que não é de estranhar esta noção de opacidade tática. Na sua definição mais operacional, a democracia é um sistema de conciliação de interesses, e essa conciliação raramente é fácil, ou satisfatória. Implica que todas as vontades tenham liberdade para se fazer ouvir, e espaço para serem ouvidas. E implica depois uma negociação entre ideias díspares, frequentemente opostas, para se chegar a um caminho comum.

Parte do funcionamento normal da democracia é a insatisfação. É ver políticos eleitos abdicarem dos seus compromissos eleitorais para alcançar os compromissos políticos necessários para a governação. É sacrificar os resultados em defesa dos processos, ganhando com isso a confiança num sistema de Governo em que cada cidadão tem voz e cada voz é ouvida. O objetivo é nobre, mas a negociação, como notou Bismarck, nem sempre é bonita de se ver. Inclui acordos de bastidores, trocas de votos (ou de lugares) e um “toma lá-dá cá” muito transaccional que parece sempre mal, se visto de fora.

Quando surgiram, os Orçamentos Participativos (OP) foram vistos pelos utópicos da “democracia direta” como uma alternativa às insuficiências da democracia representativa e dos seus políticos eleitos. Se há conclusão fácil de tirar, 20 anos depois, é que os Orçamentos Participativos não substituem, nem

poderão substituir, as instituições representativas. Desde logo, porque são essas instituições que determinam os montantes a alocar ao OP e definem as regras do jogo, fixando os processos e regulamentos que o enquadram, com a legitimidade própria de serem instituições eleitas com esse poder de decisão sufragado pelo voto. Por muito que custe aos defensores de uma qualquer “democracia” de plebiscito permanente, as instituições representativas serão sempre indispensáveis.

Dito isto, um Orçamento Participativo, antes de ser uma decisão coletiva sobre a alocação de recursos comuns, é uma escola prática de democracia. Constatei várias vezes no meu próprio concelho, Cascais, a fábrica de salsichas cidadã em ação: cidadãos anónimos, livres dos “vícios” dos políticos eleitos, a fazer o mesmo tipo de negociação, de mobilização de sindicatos de voto e de viabilização cruzada de projetos candidatos ao Orçamento Participativo, em assembleias públicas onde as ideias são apresentadas e votadas pela população. Gente que facilmente repudia as manobras negociais dos políticos a envolver-se no mesmo tipo de conciliação, de “toma lá-dá cá” para viabilizar as suas ideias para a comunidade. A lição: em democracia, o compromisso não é defeito; é feito. Uma aprendizagem útil nos tempos que correm.

Mais do que fazer um balanço dos últimos 20 anos, é interessante pensar nos próximos 20. As experiências de OP em Portugal são muito diversas e transportam as qualidades e os defeitos das instituições que as implementam. Isso é claro a nível municipal, aquele que nos dá mais e melhores termos de comparação. Se o OP é desenvolvido como uma "iniciativa da moda" por municípios relutantes ou pouco comprometidos, vinculados a uma cultura de poder centralizado e a uma lógica clientelar na relação eleitor/eleito, terá pouco impacto e até

efeitos contraproducentes. Se os cidadãos veem o Orçamento Participativo como uma forma tosca de legitimar um autarca “corta-fitas”, pouco aberto à participação, não haverá confiança nem adesão. Se o Orçamento Participativo é implementado por instituições locais pouco capacitadas, não só há um défice de participação que o torna vulnerável à captura pelas instituições políticas que o promovem, como há um risco sério de o município falhar depois no terreno, a implementar os projetos votados – o que é o abraço de morte para a confiança.

Onde foi feito com abertura, com regras claras e capacidade de execução, o OP foi um sucesso. Evoluindo, adaptando-se, corrigindo falhas ou entorses que a prática vai revelando, os Orçamentos Participativos são não apenas formas interessantes de decidir e executar investimento público, mas verdadeiras escolas de democracia, fatores de influência sobre as políticas públicas – para lá do próprio OP – e mecanismos de aproximação dos cidadãos à governação. São construtores de confiança política, um bem cada vez mais raro e valioso.

O desafio agora é aprender com as boas práticas e disseminá-las. Mas é, sobretudo, dar o passo seguinte nos mecanismos de participação: organizar a capacidade de discutir, não apenas orçamento, mas política pública, freguesia a freguesia, bairro a bairro. Temos de descobrir como aproveitar o capital de participação gerado pelos OP para desenvolver novos processos de planeamento participado e gestão participada – do ordenamento do território, das obras públicas, da estratégia de desenvolvimento municipal (e, porque não, nacional).

Num tempo de crise da democracia representativa, é utópico e perigoso achar que a “democracia participativa” poderá substituir instituições eleitas e líderes políticos

sufragados pelo voto. Mas esses políticos eleitos têm de perceber que o seu papel já não é apenas servir a salsicha aos eleitores, mas convocá-los para o processo ruidoso, mas proveitoso, da sua confeção. Em vez da falsa dicotomia entre modelos de democracia “representativa” ou “participativa”, o desafio dos próximos 20 anos é o de uma democracia participada. As sementes já estão lançadas. Resta-nos regá-las e fazê-las crescer.

← 2022 2019 2017 2015 2014 2011 2008 2002 1982



***Sónia Sapage***

**Editora-executiva do jornal PÚBLICO**

## Um Orçamento Participativo à minha escala

Foi por causa de Cascais que ouvi falar pela primeira vez em orçamentos participativos. Um familiar de amigos estava envolvido num projeto que ia a votos algures numa das primeiras edições daquela autarquia (já não sei precisar qual) e o seu entusiasmo foi contagiando uma pessoa e outra até que chegou a mim.

Como jornalista na secção de política, interessou-me aquela ideia que me parecia ser peregrina: pessoas a dizerem como gostariam que fosse gerida uma pequena verba do orçamento municipal; a organizarem-se; a tornarem-se arquitetas e engenheiras para fazerem projetos em prol dos seus bairros; a gravarem vídeos; a fazerem sessões de esclarecimentos para angariarem votos e a competirem entre si para o bem de todos. Toda uma máquina montada: de comunicação, de marketing e de política, acima de tudo.

Nessa primeira incursão pelo mundo dos orçamentos participativos falei com dinamizadores de alguns projetos, consultei as propostas candidatas, vi os vídeos e acabei a entrevistar o Nelson Dias, a pessoa que já então me podia dar contexto sobre o assunto.

Desde então, voltei ao tema várias vezes e fui aprendendo sempre mais coisas sobre os orçamentos e o papel pioneiro de Portugal nessa área a nível local, nacional e até escolar. Falei muito mais vezes com o Nelson Dias, escrevi outros artigos, fiz entrevistas e até cheguei a participar, como

1982

2002

2008

2011

2014

2015

2017

2019

2022



moderadora, num encontro de especialistas sobre o assunto organizado precisamente pela Câmara de Cascais.

Sei hoje que este tema tem virtudes, mas também alguns defeitos: a sua vida é muitas vezes curta e a taxa de concretização podia ser mais elevada.

Apesar disso, nunca participei num projeto, nem como impulsionadora nem sequer como votante, embora saiba que no município onde vivo tem havido várias edições.

Aqui chegada, decidi que não escreveria este artigo se ele não tivesse nenhum tipo de consequência na minha vida. Fui à página da Internet da Câmara de Oeiras (concelho onde vivo) e percebi que neste momento não há nenhuma votação a decorrer.

Na sua última edição (2021/2022), havia várias propostas em concurso, mas como todas as que foram consideradas viáveis não atingiam o orçamento disponível (dois milhões de euros), não houve necessidade de votação final: as sete propostas ficaram automaticamente em condições para serem executadas.

À minha volta haverá, então: uma rede de ecocentros; um jardim sensorial; uma nova ciclovía; um parque; um parque canino; um campo de basquetebol e uma intervenção para requalificar um parque urbano já existente. Só como resultado da última edição.

Assim sendo, e não havendo nenhum orçamento participativo nacional desde que a pandemia começou, só me resta inovar. E tive uma ideia: que tal definir uma verba e

instaurar um orçamento participativo lá em casa? Ainda não o anunciei à família, mas somos quatro pessoas, entre os 13 e os 46 anos, e acho que pode ser um bom exercício para treinar a democracia e a cidadania activa.

Na minha lista de afazeres antes de comunicar a empreitada e avaliar o nível e interesse dos potenciais envolvidos estão várias prioridades relacionadas com este projeto: elaborar um regulamento; desenhar um panfleto a explicar a ideia; definir uma verba total e uma verba máxima por projeto; convidar um júri independente para analisar as propostas e definir o universo eleitoral (avós e tios contam?).

O mais importante é continuar a ler a aprender mais coisas sobre o funcionamento deste instrumento participativo de modo a fazê-lo funcionar numa micro-sociedade.

Tenho para mim que o grande desafio será aceitar os resultados das votações e implementar o projeto mais votado, mesmo contra o desejo da minoria que mais contribui para o orçamento disponível – e se alguém se lembra de propor ir à Feira Animal buscar um amigo de quatro patas sem gastar um tostão?

Brincar à democracia pode ser mais difícil do que parece, e é preciso ter regras muito claras, mas estou em crer que todos havemos de tirar lições desta experiência.

