

DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO NO BRASIL (ARARAQUARA-SP) E EM PORTUGAL (CASCAIS)¹

*Lígia LÜCHMANN**

*Carla Giani MARTELLI***

*Luana TABORDA****

RESUMO: A difusão e a proliferação do Orçamento Participativo (OP) pelos diferentes países e continentes do mundo vêm suscitando o enfrentamento de diversos desafios relacionados à governança democrática, como o compartilhamento do poder político; a promoção de inclusão política; e o aprendizado social e institucional. Diante disso, o artigo visa analisar dois casos distintos de Orçamentos Participativos (OPs) – Araraquara-SP (Brasil) e Cascais (Portugal) – observando em que medida estão enfrentando esses e outros desafios a partir de dimensões como a competência decisória, os recursos, as regras institucionais, os espaços de participação, o uso de tecnologias digitais, o número e o perfil dos participantes, as medidas voltadas para o aprendizado, e a sua inserção em um sistema mais amplo de participação. As dife-

* UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Sociologia e Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política (PPGSCP). Florianópolis – SC – Brasil. 88040-900 – ligia@cfh.ufsc.br. <https://orcid.org/0000-0003-2622-2106>.

** UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS). Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – carla.martelli@unesp.br. <https://orcid.org/0000-0002-1839-2140>.

*** UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Sociologia e Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política (PPGSCP). Florianópolis – SC – Brasil. 88040-900 – Doutoranda bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). luanadorocio@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-1712-1963>.

¹ O trabalho é vinculado aos Projetos: “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)”, “Novas modalidades de participação política: protestos e participação institucional no Brasil e em Portugal em perspectiva comparada” ambos financiados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e “Interfaces das interfaces socioestatais: orçamentos participativos no Brasil e em Portugal”(PQ/CNPq). Agradecemos a contribuição da Prefeitura de Araraquara e do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE), da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp/ Araraquara, na coleta e sistematização de dados sobre o OP de Araraquara.

renças encontradas entre os dois casos estão relacionadas aos respectivos contextos políticos e sociais e às diferentes trajetórias e propósitos dos OPs nos dois países.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo. Araraquara-SP. Cascais. Democracia. Sistemas Participativos.

Introdução

É consenso na literatura que o Orçamento Participativo (OP) constitui-se como uma das mais importantes e conhecidas inovações democráticas no mundo. No âmbito da teoria democrática, essas inovações dizem respeito aos programas ou instituições de governo que incorporam a população nos processos de tomada de decisões políticas (SMITH, 2009; FUNG, WRIGHT, 2001). No caso do OP, cuja matriz original foi o modelo desenvolvido pelo governo municipal de Porto Alegre-RS, em 1989, um conjunto de elementos autenticou a emissão de um selo de inovação democrática a essa modalidade participativa, com destaque para as seguintes dimensões: descentralização do poder político, promoção de inclusão política, subversão do clientelismo e da corrupção, promoção de transparência governamental, redistribuição dos recursos em prol dos setores mais carentes da população, e aprendizado cidadão. (ABERS, 1998; SANTOS, 1998; FEDOZZI, 2009; BAIOCCHI, 2001; CABANNES, 2004; AVRITZER, 2006; GOLDFRANK, 2006; SINTOMER *et al.*, 2010; LÜCHMANN, 2014).

Transcorridos mais de 30 anos desde a implementação pioneira de Porto Alegre-RS, a difusão e proliferação de OP pelos diferentes países e continentes do mundo² vem suscitando, entre várias outras abordagens e avaliações³, o enfrentamento de diversos desafios, sejam os desafios dados pela dependência da volatilidade eleitoral, sejam os relacionados à limitação dos recursos, à motivação e ao envolvimento das/os cidadãs/os; ao perfil tecnocrático de burocracias estatais, aos conflitos políticos, entre outros, e que se avolumam diante da complexidade social de âmbito global. No livro *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Dias e Júlio (2018, p.29) apresentam um conjunto de desafios que os OPs devem enfrentar em função das profundas mudanças operadas pelos “avanços tecnológicos, pela geopolítica internacional, pelos ciclos da economia capitalista, pelo crescimento populacional e pelos impactos das mudanças climáticas”, são

² De acordo com o Atlas mundial dos OPs, temos atualmente mais 11.000 casos de OPs operando no mundo (DIAS; ENRIQUEZ; JÚLIO, 2019).

³ São muitos os estudos sobre os OPs, no Brasil e no mundo que abordam diferentes problemáticas, como a identificação de variáveis de sucesso ou fracasso (LÜCHMANN, 2014; SOUZA, 2016; AVRITZER, NAVARRO, 2003), as suas oscilações no âmbito dos governos municipais (SPADA, 2014; BEZERRA, JUNQUEIRA, 2018), as diferentes tipologias ou classificações (SINTOMER *et al.*, 2010), os mecanismos de difusão (PORTO DE OLIVEIRA, 2016; WAMPLER, MCNULTY & TOUCHTON, 2018), entre outros.

eles: inserir o orçamento participativo na agenda política internacional; articular o orçamento participativo com os objetivos de desenvolvimento sustentável; estabelecer pontes de relacionamento com outros movimentos sociais e políticos; reforçar a sua expansão territorial e institucional; fortalecer o sistema de participação; construir marcos legais que reforcem a sustentabilidade do orçamento participativo; e conviver com as novas formas de tecnologias digitais.

Além desses desafios, ressaltamos aqueles que têm acompanhado o OP desde a sua origem, no final da década de 1980, quais sejam: o compartilhamento ou a descentralização do poder político; a promoção de inclusão política; e o aprendizado social e institucional. Afinal, um dos principais fatores de reconhecimento do sucesso do OP de Porto Alegre-RS foi o fato de ter sido considerado um modelo forte de democracia participativa, ou de inovação democrática, na medida em que se orientou pelos princípios da inclusão política e da justiça social. No entanto, vemos diferenças importantes nos propósitos dos OPs, e que estão relacionadas aos seus respectivos contextos. Em contextos como o do Brasil, a dimensão da justiça redistributiva e da inclusão política permanece central, diferente de países que, a exemplo de Portugal, estão focados em questões relacionadas à maior aproximação da população com o poder político, à geração de confiança e à preocupação com questões ambientais, por exemplo. Diante disso, e em que pesem essas diferenças, entendemos ser um exercício frutífero o resgate desses diferentes desafios para a análise das experiências, inspirando novos olhares, perspectivas e aprendizados mútuos.

Diante disso, o propósito deste trabalho é o de analisar dois casos de OP atuais – Araraquara-SP (Brasil) e Cascais (Portugal) – visando avaliar em que medida essas práticas municipais de OP estão enfrentando, ou estão atentas, a esses desafios. A escolha de casos de OP nesses dois países está relacionada a dois fatores: em primeiro lugar, pelo fato de serem países que são, ou foram, referências internacionais de OP. No caso do Brasil, a sua importância no campo de estudos sobre as inovações democráticas foi intensa e devidamente documentada. No caso de Portugal, o mesmo tornou-se um país reconhecido internacionalmente por ter sido capaz de ampliar e pluralizar os formatos dos OPs. Como analisado por Falanga (2018), Portugal inovou ao instituir tanto o OP em âmbito nacional (OPP), quanto um programa de OP destinado à população mais jovem (OPJP)⁴, ambos considerados exemplos singulares no mundo⁵.

⁴ “O Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP) caracteriza-se por destinar verba pública à participação da população entre os 14 e os 30 anos de idade. O OPJP foi inserido na lei 42/2016 (art.3), a qual regulamenta a dotação de 10% da verba do OPP, através do Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ)” (FALANGA, 2018, p.08).

⁵ “Além disso, iniciou-se também em 2017 o Orçamento Participativo das Escolas, destinando verbas públicas para os alunos deliberarem em torno de projetos comuns (Diário da República n.º 5/2017, 1º Suplemento, Série II de 2017-01-06)” (FALANGA, 2018, p.08).

Em segundo lugar, ambos os países são referências de modelos diferentes de OP. De acordo com Allegretti *et al* (2016) embora na maioria dos países europeus o modelo de referência tenha sido as experiências brasileiras, com destaque para a cidade de Porto Alegre-RS, as transposições do OP para o continente europeu foram realizadas a partir de importantes readequações aos contextos nacionais e locais, tornando-se, em geral, um instrumento ou uma oportunidade que o poder público **concede** aos cidadãos para expressarem as suas demandas sobre o destino de uma porção (prefixada) dos recursos governamentais. De acordo com os autores, os OPs europeus “não contemplam normalmente, com exceção de alguns casos espanhóis, objectivos de justiça redistributiva, de inclusão e de “empoderamento” de categorias econômicas e culturalmente mais vulneráveis, e de reequilíbrio das relações de poder entre diferentes grupos sociais” (ALLEGRETTI *et al*, 2016, p.145). Os formatos, ou desenhos institucionais, também se diferenciam, com destaque, para os casos brasileiros, da valorização de encontros presenciais e da institucionalização de representantes sociais (delegados e conselheiros), e para os casos portugueses, do uso massivo de aplicativos e dispositivos digitais.

A escolha das duas cidades, em seus respectivos países, se deve ao fato de ambas representarem modelos diferentes e exemplares de OP (atuais) que são reconhecidos como experiências bem sucedidas, além de serem cidades comparáveis do ponto de vista de seus índices de IDH (Araraquara-SP – 0,815 e Cascais – 0,886) e porte populacional (Araraquara-SP com 236.072 habitantes e Cascais com 210.889 habitantes, em 2016). Em um momento de forte diminuição de casos de OP no Brasil (LÜCHMANN, ROMÃO E BORBA, 2018), o município de Araraquara tem chamado atenção por resgatar um ideário de OP como espinha dorsal de um projeto que visa inverter a lógica de poder, resgatando os ideais da participação popular. Além do OP, o poder governamental reconhece, e fortalece, a legitimidade dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas, construindo mecanismos que garantam a construção de um sistema participativo que promova uma interface entre essas diferentes modalidades de participação (LÜCHMANN, 2020). No caso de Cascais, a cidade recebeu, entre outros, o prêmio de boa prática (2017) do URBACT, um programa europeu de aprendizagem e troca de experiências na promoção do desenvolvimento urbano integrado e sustentável, sendo que, mais recentemente, o Orçamento Participativo foi reconhecido pelo júri do prêmio GIFT – *Global Initiative for Fiscal Transparency*, entidade internacional liderada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional⁶. Assim como em Araraquara-SP, em Cascais também encontramos elementos que se aproximam da ideia de um sistema participativo, na medida em que esta cidade tem criado outras modalidades

⁶ Para maiores informações: GIFT – Global Initiative for Fiscal Transparency. How public institutions and CSOs are changing the game: the GIFT Public Participation in Fiscal Policy and Budget Making Award. 2017.

Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais)

de participação em articulação com o OP, com destaque às ferramentas digitais, como são os casos dos Apps *Fix Cascais* e *City Points*.

Diante das diferenças de contexto, origem, propósitos e formatos desses dois OPs, o trabalho procura explorar as diferenças na sua capacidade de resposta a um conjunto de desafios, conforme o quadro 1.

Quadro 1: Desafios e indicadores analíticos

Desafios	Indicadores		
Descentralização do poder	Competência e marco legal (consultivo ou decisório; previsto em lei)	Valores e definição do montante de recursos destinados ao OP	Definição de regras de distribuição/priorização dos recursos
Inclusão política	Número e perfil dos participantes	Ampliação e capilarização dos espaços de mecanismos de participação	Avaliação do governo sobre inclusão
Desenvolvimento sustentável	Serviços e obras escolhidas	Menção em documentos oficiais do OP e criação de espaços de debates sobre a temática	Eventos, cursos e encontros sobre a temática
Tecnologias digitais	Criação de apps e dispositivos de participação/eleições online	Uso de tecnologias digitais para promover debates, coordenar ações, divulgação	
Ampliação/ fortalecimento do OP	Realização de eventos, participação em redes nacionais e internacionais	Criação de novos espaços e articulações institucionais envolvendo o OP	
Sistema de participação	Vínculo com conselhos e/ou conferências	Relação com a sociedade civil organizada	Criação/articulação com outros espaços e dispositivos participativos
Aprendizado social e governamental	Menção em documentos oficiais	Realização de cursos/capacitação	Impactos no sistema educacional

Fonte: adaptado de Dias e Júlio (2018)

Para a realização desta análise, a metodologia contou com pesquisa bibliográfica, análise de documentos (Regimentos do OP, relatórios oficiais e sites governamentais) e realização de entrevistas⁷. No caso do OP de Araraquara-SP, tendo em

⁷ Para o caso de Araraquara-SP, foram realizadas três entrevistas com o prefeito da cidade, três com o coordenador da "Participação Social" da Prefeitura, duas com o gerente da "Casa dos Conselhos", e a secretária de "Planejamento e Participação Popular" participou de uma das entrevistas com o Prefeito. No caso de Cascais, foram realizadas duas entrevistas com a coordenadora da Divisão de Cidadania e Participação, e uma com a Chefe da Unidade de OP, duas com a vereadora responsável pela Divisão

vista identificar o perfil socioeconômico dos participantes, foram aplicados 4.592 questionários quando do cadastramento dos participantes nas plenárias regionais, sub-regionais e temáticas ocorridas em 2019, sendo que obtivemos 3.985 questionários respondidos.

O trabalho está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte apresentamos uma breve descrição das características principais de cada um desses desafios, seguida, na segunda parte, pela apresentação dos resultados da pesquisa junto aos dois casos de OP, preenchendo os dados conforme o quadro de desafios apresentado anteriormente.

1. Desafios dos orçamentos participativos

Antes de apresentarmos os desafios convém destacar, de forma breve, alguns elementos que marcam os achados deste estudo, e que estão relacionados aos diferentes contextos, trajetórias e características sociais, políticas e econômicas dos dois países, em especial no que diz respeito ao tema da participação. Por um lado, parece pertinente ressaltarmos a dimensão das desigualdades sociais, dimensão que tem servido como referência analítica central nos estudos sobre participação, e que são importantes para a compreensão do maior peso encontrado, para os OPs brasileiros, de demandas de base material, se comparadas com o peso de demandas pós-materiais (INGLEHART, WELZEL, 2005), com destaque ao ambientalismo, em OPs de países europeus. Por outro lado, as características dos contextos políticos que acomodam os programas de OP nos dois países. No Brasil, o surgimento do OP está estreitamente ligado ao período da redemocratização ocorrida no final dos anos de 1980, resultado de movimentos e processos que contaram com forte apelo popular por mais participação e controle nas políticas públicas, e com a criação de novos partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu protagonismo na defesa da democracia participativa no país. As décadas seguintes registraram a criação de um complexo campo de participação institucional no Brasil que, resultante de mobilizações políticas e sociais, conta com competências decisórias e com uma vasta rede de participação da sociedade civil organizada. Em Portugal, a emergência das experiências de orçamentos participativos ocorreu em um contexto de afastamento e desconfiança da população para com as instituições da democracia representativa, em uma situação de grave crise política e econômica (LÜCHMANN, FALANGA, NICOLLETTI, 2018). A forte vinculação com estruturas partidárias, como é o caso do PT no Brasil, comparece de forma mais atenuada

de Participação e Cidadania, uma com responsável pela área do Associativismo de Cascais, e uma com o consultor do OP Cascais. Também foi realizada entrevista com o presidente de uma Organização da Sociedade Civil cascalense que inscreveu projeto no OP de 2018.

em Portugal, o que parece confirmar a tese de que essa modalidade participativa tem sido promovida mais como resposta a necessidades de boa governança e menos como estratégia oriunda de projetos políticos orientados por princípios de democracia participativa. Além disso, Portugal apresenta uma tradição participativa mais fortemente assentada em modalidades individuais de participação, contando, outrossim, com um porte e uma densidade geográfica e populacional que permitiu, inclusive, a criação de iniciativas de OP em âmbito nacional. Outras características marcantes naquele país têm sido a grande aposta na mediação das tecnologias, o uso de consultoria de especialistas, e a atuação em rede, a exemplo da Rede de Autarquias Participativas (RAP) de Portugal⁸.

Dito isso, passemos agora à apresentação dos desafios.

1.1. Descentralização do poder político governamental

Uma distinção central nas discussões sobre participação democrática diz respeito às atribuições e competências dos programas ou dispositivos que envolvem a população nos processos de discussão, formulação e controle de políticas públicas. Assim, de maneira geral, e considerando as nuances encontradas por estudos que apresentam diferentes graus de empoderamento da participação⁹, a literatura tende a enquadrar duas modalidades principais, quais sejam, as modalidades consultivas e as decisórias, ou deliberativas. Essas últimas comportariam maior grau de descentralização de poder político, uma vez que implicariam o compartilhamento do poder com a população. A institucionalização da descentralização política do OP implicaria em sua legalização, garantindo a sua permanência e independência da dinâmica eleitoral. Em geral, diferente de outras modalidades participativas, como são os casos dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, os OPs são programas que dependem da vontade política dos governos eleitos. Os estudos têm apontado como essa dependência tem afetado a continuidade e a institucionalização dos OPs, com destaque para o caso brasileiro que, como vimos, tem sofrido uma importante diminuição de cidades que adotam OPs nos últimos anos. De acordo com Dias e Júlio (2018), o desafio da constituição de um quadro jurídico que impeça essas oscilações de criação e extinção de OPs diz respeito a sua capacidade de promover um processo de institucionalização que garanta uma dinâmica pautada na criatividade e capacidade de inovação.

Além das competências normativas gerais e legais, importa aqui avaliarmos a descentralização a partir de elementos referentes ao poder decisório da população em

⁸ PORTUGAL PARTICIPA. Rede de Autarquias Participativas (RAP). Disponível em: <http://www.portugalparticipa.pt/Home/Network/>. Acesso em: 02 mar. 2021.

⁹ Exemplos são os trabalhos de Arnstein (1969) e Fung (2006).

definir as prioridades e os critérios de distribuição dos recursos e de funcionamento do processo participativo, bem como os montantes de recursos destinados ao OP. A dimensão dos recursos é um indicador central de promoção de descentralização política uma vez que indica o grau de comprometimento do governo com o compartilhamento das decisões, rompendo com práticas clientelistas e modelos tecnocráticos de decisão na aplicação de recursos públicos.

1.2. Inclusão política

Certamente, um dos objetivos centrais do OP é o de promover inclusão política, o que implica sua capacidade de atrair todos os segmentos sociais, com destaque aos setores mais vulneráveis e empobrecidos da população e às diferentes minorias sociais, a exemplo dos idosos, das mulheres, da população Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexos, Assesuais e mais (LGBTQIA+), das pessoas com deficiência, da juventude, dos diferentes grupos étnicos, imigrantes, trabalhadores ilegais, etc. O desenho institucional, em especial os espaços e mecanismos de participação, são elementos centrais nesse processo, na medida em que oportunizam, seja por processos de regionalização e/ou pela criação de novos espaços e medidas, a ampliação e capilarização da participação. Os dados disponíveis sobre o número e o perfil das/os participantes serão aqui resgatados, e analisados a partir de indicadores relativos tanto aos respectivos desenhos institucionais, quanto às avaliações das equipes de governo acerca do tema da inclusão política. O número e o perfil das/os participantes estão relacionados, portanto, tanto a aspectos institucionais, em especial, às regras relativas a quem, onde, como e quando deve ocorrer a participação, quanto aos propósitos, interesses e projetos políticos dos governos. Por seu turno, essas regras e propósitos não escapam dos padrões históricos específicos de relações entre Estado e sociedade vigentes em cada contexto histórico.

1.3. Articulação do orçamento participativo com os objetivos de desenvolvimento sustentável

Como salientado por Dias e Júlio (2018), o ano de 2015 marcou a aprovação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que foram estabelecidos em reunião com os líderes mundiais na cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York. De acordo com o site da ONU (2021), a ambiciosa agenda objetiva, até 2030, além de erradicar a fome e a pobreza, proteger o meio ambiente em suas diferentes dimensões, como “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da

água e saneamento para todos, assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos, atuar na conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável, e proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerindo de forma sustentável as florestas, combatendo a desertificação, detendo e revertendo a degradação da terra e a perda de biodiversidade. A análise deste desafio será realizada a partir dos seguintes indicadores: serviços e obras escolhidas no OP e preocupação governamental com o tema do desenvolvimento sustentável, seja a partir da análise dos documentos oficiais do programa, seja pelo estímulo e criação de debates, encontros, programas e espaços destinados a esta temática.

1.4. Tecnologias digitais

Os estudos sobre a democracia digital vêm se debruçando sobre as alterações nas relações entre Estado e sociedade por meio das tecnologias digitais. Segundo Dias e Júlio (2018), o avanço exponencial da tecnologia e da inteligência artificial traz conseqüências imprevisíveis não apenas na vida social, como também nas relações políticas e institucionais, podendo facilitar ou minar a participação política, desenvolver laços de cooperação ou ampliar polarizações, construir pontes ou promover rupturas sociais e institucionais. Os desafios éticos fazem parte da vida social e do jogo político, seja pela manipulação e proliferação de *Fake News* e/ou pelo controle de informações, entre vários outros problemas massivamente identificados no mundo contemporâneo. Diante disso, torna-se necessário pensar e aprofundar as possibilidades democráticas dessas ferramentas, aumentando a transparência governamental, fortalecendo a representação política e refinando, ampliando e qualificando os espaços de participação. Assim, programas participativos, a exemplo dos OPs devem estar atentos a essa realidade (DIAS, JÚLIO, 2018). Diante disso, buscamos identificar, nos OPs em análise, como se relacionam com o uso de aplicativos e de dispositivos digitais.

1.5. Ampliação e fortalecimento do OP

Trata-se do desafio de colocar o orçamento participativo na agenda política nacional e internacional, promovendo a sua expansão territorial e institucional. Como sabemos, uma das principais características do OP é a sua dimensão local. De fato, a grande maioria das experiências no mundo está relacionada ao modelo de base territorial com ancoramento no âmbito do poder local ou municipal. No

entanto, e como salientado por Levine, Fung e Gastill (2005), além de ampliar a participação, processos participativos enfrentam também o desafio de subir de escala (*scaling up*) tendo em vista lidar com temas, demandas e problemas políticos de alcance mais amplo, seja no âmbito regional, estadual, nacional, e até mesmo internacional, uma vez que diferentes aspectos da vida cotidiana dependem de decisões que ocorrem em outros níveis de poder político. Assim, no que diz respeito aos orçamentos participativos, conforme avaliação de Dias e Júlio (2018), se por um lado o localismo pode ser visto como uma vantagem inicial nos processos de experimentação, multiplicação e difusão dessas experiências participativas, o contexto atual reclama pela necessidade de ampliação territorial e institucional, seja no sentido de romper com a escala local em direção às escalas regionais e nacionais; seja no sentido de pluralização de modelos, a exemplo dos OPs escolares e “atoriais”. Assim, nossos indicadores de análise estão relacionados tanto com as iniciativas governamentais voltadas para a articulação e formação de redes, quanto com a criação e inserção dos OPs em dinâmicas que extrapolam programas de base territoriais e locais.

1.6. Sistema de participação

Sistemas participativos dizem respeito, para efeito deste trabalho, às articulações entre diferentes espaços, arenas e dispositivos de participação e atuação política, o que implica o rompimento com o isolamento de arenas e formatos específicos ou individuais. Spada e Allegretti (2017) tratam das “inovações participativas multicanais”, relativas aos múltiplos canais de engajamento que ocorrem no interior de determinadas inovações democráticas, como são os casos de orçamentos participativos e das assembleias de cidadãos, por contarem com diferentes dispositivos de participação, como os encontros grupais, as assembleias, e as eleições online, o que permite a diversificação e a acomodação de demandas e interesses de diferentes grupos na sociedade, ganhando eficiência por meio do compartilhamento de recursos e informações. Ideias como a de ecologia participativa ou de sistema deliberativo pretendem, a partir da incorporação da noção de sistema, pensar a democracia como uma ecologia social e institucional que reconhece diferentes espaços, atores e arenas de atividade política, incorporando também dimensões relacionadas às diferentes lógicas, instituições, padrões e escalas de participação e deliberação pública (WARREN, 2012). Para avaliar esse desafio, buscamos identificar outros espaços, instituições, programas e plataformas de participação que promovem algum tipo de diálogo e de articulação com o OP.

1.7. Aprendizado social e governamental

A literatura sobre democracia participativa e deliberativa tem ressaltado a dimensão pedagógica da participação, seja pela ênfase no caráter dialógico das arenas deliberativas enquanto espaços de troca de opiniões e de formação de vontade (HABERMAS, 1997), seja pelo entendimento de que processos participativos promovem a capacitação, a conscientização (individual e coletiva) e o desenvolvimento da cidadania (PATEMAN, 1992). Nesta perspectiva, orçamentos participativos podem ser considerados “escolas de cidadania”, uma vez que oportunizam a ampliação do conhecimento sobre a realidade política e social, ao mesmo tempo em que permitem reorientações nas percepções acerca de causas e prioridades sociais. Além de promover aprendizado social, espera-se, também, que programas como os orçamentos participativos impactem o aprendizado institucional, rompendo com concepções tecnocráticas de gestão das políticas públicas. Para mensurar em que medida os OPs estão enfrentando esse desafio, buscamos identificar menções em documentos e nas falas de responsáveis institucionais, além de programas voltados para a capacitação de agentes sociais e institucionais.

2. Orçamentos Participativos de Araraquara-SP e Cascais: origens, características e desafios

2.1. Araraquara-SP

O município de Araraquara está localizado na região central do estado de São Paulo, a 270km de distância da capital. O atual prefeito, Edinho Silva (PT), selou em campanha o compromisso com uma gestão participativa, em continuidade com sua gestão de 2001 a 2008 (foi o 13º e 14º prefeito eleito em Araraquara-SP). O OP foi implementado logo no primeiro ano de seu primeiro mandato, em 2001, e funcionou, ininterruptamente até 2008. O modelo adotado seguiu referências de outras experiências municipais, especialmente as de Porto Alegre-RS e Caxias do Sul-RS. Na gestão de Marcelo Barbieri (MDB), 2009-2016, o OP funcionou nos primeiros quatro anos e foi encerrado no segundo ano do segundo mandato. Volta a ser implementado com a eleição de Edinho Silva, em 2017.

Desde seu primeiro mandato, Edinho Silva institucionalizou uma Coordenadoria responsável em executar o OP. Em 2001 era chamada de Coordenadoria da Participação Popular (CPP), que assumiu o papel geral na execução do OP sendo, portanto, responsável pela divulgação e elaboração das plenárias e por fazer a mediação entre a equipe do prefeito e os munícipes. Na gestão iniciada em 2017, foi

instituída uma pasta própria para participação, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular, além da Coordenadoria da Participação Popular, responsável por coordenar o OP. Seguindo uma característica mais geral dos OPs no Brasil, o OP de Araraquara-SP não é obrigatório por lei. O marco legal mais importante é o Decreto 11.855, de 05/12/2018, que dispõe sobre o Regulamento Interno do OP. Em onze páginas, os capítulos do Regulamento estabelecem as ações do OP; a eleição de representantes e conselheiros; a organização das plenárias, do direito ao voto e às representações plenárias; a atribuição dos representantes dos fóruns regionais e temáticos do OP; a finalidade e as atribuições do Conselho do OP (COP); a composição e organização do COP e a perda de mandato de conselheiros do OP. O artigo 3º apresenta o objetivo central do OP: “garantir que todo o cidadão exerça seu direito de participar e de votar nas prioridades da sua sub-região, região e da temática, as quais integrarão o Plano de Investimento do Orçamento Participativo, expresso na Lei Orçamentária Anual (LOA) no ano subsequente” (ARARAQUARA, 2018, p.01). Note-se que, embora não haja lei instituindo o OP, o seu Regulamento trata de garantir que suas deliberações estejam, obrigatoriamente, na LOA. Além disso, as Secretarias que recebem verba do OP são obrigadas a fazer constar valores e obras em seus documentos de prestação de contas, deixando registradas as melhorias advindas do OP.

Se, por um lado, a ausência de garantia legal pode ser um indicador de fragilidade do OP de Araraquara-SP, o caráter deliberativo está assegurado no referido decreto, em seu Artigo 16: “O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao Plano de Investimentos do Orçamento Participativo, que integra a Lei Orçamentária Anual, com base nas prioridades definidas no processo do Orçamento Participativo” (ARARAQUARA, 2018, p.05). Segundo entrevista com o Prefeito, mais do que descentralizar, o OP visa transformar as relações de poder:

O OP tem que redesenhar o modelo de sociedade, e não ser só uma forma de você fazer consulta, porque aí você tem razão, você faz consulta hoje pela internet, você não precisa fazer plenária do OP, né? Você faz consulta nas audiências públicas que a LDO te impõe. Então por que você faz plenária do OP? É porque você quer redesenhar o modelo de sociedade que vive. Você quer efetivamente fazer a inversão da lógica do poder. Aí é estruturante. Não é instrumento de gestão. Aí é transformação estrutural da sociedade. É efetivamente fazer com que o poder popular seja desenvolvido, com que uma nova forma de poder se estabeleça na sociedade, onde a sociedade de fato exerça o poder. Onde a maioria, daqueles que são alijados das estruturas do poder, de fato exerçam o poder. Então, o OP como um novo modelo de organização social, ele é perene. Ele é transformador.

Como um instrumento de consulta, de governança, ele se limita muito, ele não é transformador” (Entrevista Edinho Silva, 23/10/19).

A autonomia da população é assegurada, de acordo com o prefeito, pela ausência de critérios de distribuição dos recursos, sendo que a definição das necessidades, prioridades, serviços e obras a serem executadas pelo poder público é de exclusividade da população. Isto é feito presencialmente. No caso da plenária da cidade, além da reunião presencial, realiza-se uma consulta pela internet a respeito de temas que devem ser priorizados (na última plenária foram 18 temas). Os três mais votados vão para a plenária presencial onde delibera-se sobre as obras a serem realizadas. De acordo com o prefeito, essa ausência de critérios de priorização e seleção de obras procura impedir uma “tutelagem” por parte do governo, resguardando o princípio que rege o OP de definir as prioridades a partir das escolhas feitas pela população. A interferência da Prefeitura só acontece pela exposição da viabilidade técnica e orçamentária das obras em votação, elementos importantes que condicionam a decisão das plenárias.

No que diz respeito aos recursos destinados ao OP, como afirma o prefeito Edinho Silva, “a população escolhe o que é importante e a Prefeitura corre atrás dos recursos para executar as obras. O OP entrega o poder para o povo. Quem exerce cargo público é representante da população, e não substituto da população”.¹⁰ O OP conta com recursos diversos, quais sejam, receitas da Prefeitura (em torno de 10 a 15%), contrapartidas de empresas e recursos de Emendas estadual e/ou federal. Cerca de R\$ 60 milhões já foram destinados às obras do OP e a outras ações escolhidas pela população nas plenárias, desde 2017. Das obras eleitas de 2017 a 2019 (não houve OP em 2020 devido à pandemia da Covid-19), 17 delas já foram entregues (e outras 44 estão em andamento), o que inclui a construção de unidades de Educação e unidades de Saúde, Centro Dia para Pessoa com Deficiência e Centro de Referência para a mulher gestante e em pós-parto, além de revitalizações de áreas de lazer, revitalização do Córrego do Tanquinho, manutenção de estradas rurais, pavimentação de vias urbanas, a destinação de dotação orçamentária para o Fundo Municipal de Combate ao Racismo, a implantação do Centro de Referência LGBTQIA+ e a realização de um censo da população idosa de Araraquara-SP (O IMPARCIAL, 2020).

O quadro abaixo resume os temas e obras escolhidas nas regiões e temáticas (2017, 2018 e 2019)

¹⁰ Entrevista para O IMPARCIAL. Obras escolhidas no OP somam cerca de R\$ 60 milhões em investimentos. Publicado em 01 de outubro de 2020. Disponível em: <https://jornaloimparcial.com.br/cidade/obras-escolhidas-no-op-somam-cerca-de-r-60-milhoes-em-investimentos/>. Acesso em: 02 mar. 2021.

Quadro 2: Temas e obras escolhidas

Regiões	Obras- 2017	Obras – 2018	Obras – 2019
1	Educação – Centro de Educação e Recreação (Cer) Maria Enaura M. Magalhães	Pavimentação dos acessos	Reforma da EMEF Luiz Roberto Salinas Fortes
2	Educação - Cer Honorina C. Lia	Construção de ponte sobre o córrego no acesso ao Jardim Maria Luiza III	Revitalização do Bosque Eduardo Michetti
3	Educação - Construção da EMEF no Jardim Valle Verde	Revitalização (Projeto Ambiental) da Área do Córrego Tanquinho	Reforma e ampliação do Cer Maria Pradelli Malara
4	Educação - Cer Carmelita Garzez I	Reforma do CER Padre Bernardo Plate	Ampliação e Reforma do Cer Jacomina Filippi Sambiasi
5	Educação - Cer. Leonor M.de Barros	Reforma e ampliação da EMEF José Roberto de Pádua Camargo	Reforma e revitalização da Praça São Geraldo
6	Educação - Cer Rosa R. Stringhetti	Reforma e ampliação CER Adelina Leite Amaral	Reforma e ampliação do Cer José de Amaral Velosa
7	Revitalização do Rio do Ouro	Reforma e Ampliação do CER Álvaro Valdemar Colino	Asfalto e iluminação na estrada de acesso à Cooperativa Acácia
8	Educação - Cer José Pizani	Área de Lazer do Jd Martinez (reforma e revitalização do campo, alambrado, iluminação, reforma da quadra (piso) e bancos da praça)	Reforma da EMEF Rafael de Medina
9	Educação - Cer Rosa Broglio Zanin	Construção de Unidade de Saúde na região do bairro Victório de Santi	Reforma e ampliação do Cer Anunciata Lia David
10	Pavimentação e Drenagem	Drenagem e Pavimentação na Chacara Flora e Parque planalto	Drenagem Chácara Flora e Parque Planalto
11	Máquinário manutenção das estradas - compra	Reforma e ampliação da Emef e CER Hermínio Pagôto	Pavimentação asfáltica na Agrovila/Bela Vista
12	Não há dados porque a região 12 “Valle Verde” foi criada em 2019	Não há dados porque a região 12 “Valle Verde” foi criada em 2019	Construção de Unidade Básica de Saúde

Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais)

Temáticas	Obras- 2017	Obras – 2018	Obras – 2019
Juventude	Revitalização de praças e áreas de lazer para esporte e cultura	Sede própria para o CUCA, com estrutura para mais vagas e próxima ao centro da cidade	Construção de uma pista para Prumo no Grau (motociclismo)
Mulheres	Centro de Referência de Parto Humanizado	Implantação do projeto “quilombo rosa” no Valle Verde com área de lazer, cozinha, praça, geração de trabalho e renda, etc.	Casa de acolhimento Margaridas
LGBTQIA+	Centro de Referência LGBTQIA+	Implementação do ambulatório trans	Casa abrigo para pessoas LGBTQIA+
Idoso	Censo dos Idosos	Reforma do Clube Estrela (internas quadras e piscinas);	Construção de sede própria para o Centro de Referência dos Idosos de Araraquara
Pessoas com deficiência	Centro Dia (Pessoas Deficientes)	Melhoria na acessibilidade do Pinheirinho e outros locais de lazer (com rampas, fraldário, brinquedos adaptados)	Piscina coberta e aquecida exclusiva para pessoa com deficiência
Igualdade Racial	Fundo Municipal para Políticas de Igualdade Racial	Espaço público para encontros de religiões de matriz africana/inter-religiosos com cursos culturais sobre o tema	Construção de um vestiário no ACAAAR
Cidade	Reabertura do pronto socorro do Melhado	Construção de um novo prédio para o NGA3, com melhor estrutura e adequações (Saúde)	Reforma/revitalização da Casa da Cultura

Fonte: Dados da Coordenação da Participação Social (entrevista em 05/08/2020)

O quadro mostra a predominância de demandas no setor de Educação, com reformas de escolas e creches e construção de Centros de Educação e Recreação (CER), especialmente no ano de 2017.

Embora exista liberdade de escolha das obras nas Plenárias do OP, há forte apelo do Prefeito para alguns temas, por exemplo, economia solidária e cooperativismo. Logo no primeiro ano de seu mandato, realizou a I Conferência Municipal de Economia Criativa e Solidária de Araraquara-SP (14 e 15/07/2017), transformando as demandas da Conferência em diretrizes do Plano Municipal de Economia Solidária, instituído pela Lei 9143/17. Seguindo na mesma linha, a Prefeitura organizou o “I Congresso Internacional de Democracia Participativa:

participação popular e economia solidária”, que aconteceu de 14 a 16 de março de 2019. Nos eixos de debates, a economia criativa e solidária estava presente em vários momentos. Embora algumas obras na área ambiental, a exemplo da revitalização de córregos, as obras e demandas estão fortemente voltadas para a área social.

O OP ocorre por meio de plenárias sub-regionais (28 Plenárias), regionais (12 Regiões) e temáticas (Sete plenárias: mulheres, igualdade racial, pessoa com deficiência, juventude, idosos, LGBTQIA+ e plenária da cidade, com enfoque na cidade em seu todo). Há também o OP Digital. Os representantes do OP são eleitos nas plenárias sub-regionais e temáticas, compondo os seguintes Fóruns: Fóruns Regionais, Fóruns Temáticos e Fórum Municipal de Representantes. O Fórum Municipal de Representantes do OP agrega o conjunto de representantes dos Fóruns Regionais e Temáticos. Os representantes que integram os Fóruns têm como atribuições: contribuir com a organização das reuniões; mobilizar moradores das sub-regiões e regiões para participarem das plenárias e reuniões do OP; divulgar as informações sobre o funcionamento do OP; acompanhar, junto ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), o processo de elaboração do Plano de Investimentos do OP – desde a elaboração até a execução das obras, programas e projetos escolhidos – e contribuir para manter a população informada; opinar sobre dúvidas que surjam no decorrer do processo; opinar sobre o Regimento Interno do OP e possíveis modificações; participar nas reuniões dos Fóruns; participar das reuniões do COP (com direito a voz e não a voto); e reunir-se com os demais representantes de sua região. Dentre os representantes que compõem os Fóruns Regionais e Temáticos elegem-se os conselheiros para compor o COP, com mandato de um ano, permitindo-se uma única recondução. O COP é a instância de deliberação com as atribuições de: apreciar, emitir opiniões e se posicionar a favor ou contra o Plano de Investimentos do OP; acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos do OP; opinar e decidir, junto ao Poder Executivo Municipal, a metodologia adequada para o processo de discussão e de definição do Plano e das ações do OP; dar ciência e retorno frequente à população das ações tomadas pelo COP; participar e acompanhar comissões; avaliar e fiscalizar as demandas do OP do ano anterior, principalmente as que permanecem no orçamento anual; reunir-se trimestralmente com os representantes das suas regiões para compartilhar informações e dialogar sobre o processo do OP; reunir-se ordinariamente uma vez por mês.¹¹

No que diz respeito à inclusão, medida a partir do número de participantes, ressalta-se, conforme o quadro abaixo, uma diminuição durante a primeira gestão do OP, que pode ser explicada pelo baixo investimento a ele destinado (5% da

¹¹ Conferir no Regimento Interno do OP em: ARARAQUARA. Regras e Regimento Interno do Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/programas/op>. Acesso em 02 mar. 2021.

verba municipal), implicando atraso na efetivação das demandas. A partir de 2017, registra-se ampliação da participação nos encontros presenciais do OP que, somada à participação digital (implementada somente a partir de 2017), atinge o número total de 7.123, em 2019.

Quadro 3: Número de participantes do OP de Araraquara-SP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2017	2018	2019
Plenárias	3234	3014	2755	1770	2212	1711	5256	4092	4592
OP Digital							2000	1280	2531
Total							7256	5372	7123

Fonte: Dados da Coordenação da Participação Social (Entrevista realizada dia 18/08/2020).

Dados do perfil dos participantes indicam uma importante capacidade de inclusão, em especial, decorrente do desenho institucional do OP. Dados dos 3.985 questionários respondidos¹² indicam que, no geral, os participantes são 55% de mulheres, 43,5% brancos/os e 32% de pretos e pardos, maioria na faixa de 30 a 60 anos e com rendimento de 1 a 3 salários-mínimos. Um fator decisivo na promoção de inclusão é a ocorrência das plenárias temáticas, uma vez que essas reúnem os respectivos públicos vinculados aos temas, conforme atestam os dados: plenária da juventude, 77,8% de jovens de 16 a 24 anos; plenária de idosos: 94 % acima de 60 anos; plenária das mulheres: 96% de participação feminina; e plenária da igualdade racial: 87% pretos e pardos.

O OP está inserido dentro de uma lógica sistêmica, permitindo falar no funcionamento de um **sistema participativo** no município de Araraquara-SP. Isto porque o entendimento da atual gestão é o de que os conselhos são tão importantes quanto o OP porque seriam arenas de exercício de controle da sociedade civil organizada sobre a execução do orçamento nas diferentes áreas de políticas públicas. Articuladas aos respectivos conselhos, as conferências são compreendidas como uma instância maior, pois por meio delas são aprovados os planos municipais dos vários setores das políticas públicas. Cada plano aprovado nas conferências segue para a Câmara dos Vereadores com o objetivo de ser transformado em lei prevendo que a sua execução seja fiscalizada pelos conselhos. Ou seja, o OP define os investimentos nos vários setores de políticas, que são permanentemente fiscalizados pelos conselhos. Digno de nota é o fato de que, por regulamento, todos os conselhos municipais têm cadeiras reservadas no Conselho do Orçamento Participativo (COP) e todas as propostas aprovadas em Conferências Municipais, bem como aquelas deliberadas em Conselhos, e que implicam em custos orçamentários, têm que ser eleitas

¹² Participantes em assembleias Regionais + sub-regionais + temáticas do OP de 2019.

pelo OP para serem realizadas. Assim, identificamos a ocorrência de um sistema de participação em Araraquara-SP, composto por modalidades presenciais e digitais, conforme o quadro 4.

Quadro 4: Sistema de participação em Araraquara-SP

Arenas do sistema participativo	Modalidade Mista - Presenciais e Digitais	Modalidade Presencial
Orçamento Participativo	As plenárias do OP ocorrem de forma presencial. Na Plenária da Cidade ocorre, também, o OP digital por meio do qual a população escolhe uma obra/programa que represente a cidade como um todo. A votação digital é realizada através do site oficial do Município. A população realiza um cadastro por meio do CPF e escolhe 01 tema para ser debatido na Plenária da Cidade. Os 03 temas mais votados são levados para a Plenária presencial.	
Conferências		As Conferências ocorrem somente no formato presencial
Conselhos	As reuniões são presenciais e geralmente ocorrem na Casa dos Conselhos. Ressalta-se também o uso de ferramentas digitais, como o WhatsApp para discussões e articulações entre conselheiros, delegados e coordenação da prefeitura. Obs. Durante a pandemia de Covid-19, em 2020, as reuniões dos Conselhos ocorreram de forma remota	

Fonte: Coordenação da Participação Social (Entrevista em 5/08/2020)

Além de garantir o diálogo e retroalimentação dessas diferentes áreas e arenas participativas, ressalta-se o caráter pedagógico do processo, com destaque à realização de cursos de formação de conselheiros, oferecidos pela Prefeitura¹³, e da implantação da Escola de Governo do Município de Araraquara (EGMA)¹⁴. Além disso, existe uma avaliação de que o aprendizado ocorre por meio da própria participação, com destaque ao papel da Caravana da Cidadania, atividade que

¹³ Curso semanal para conselheiros, com duração de 3 meses, promovido pela Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular.

¹⁴ A Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Justiça e Cidadania, em parceria com a Universidade Estadual Paulista – Unesp/Araraquara, implantou a Escola de Governo do Município de Araraquara (EGMA), criada pela Lei 9.450, de 30 de janeiro de 2019, que tem como objetivo a formação e capacitação dos servidores públicos municipais. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/escola degoverno> Acesso em: 30 set. 2020.

permite aos conselheiros do COP conhecer a realidade de cada região da cidade. Segundo o Prefeito, por meio dessa atividade “você desperta uma nova consciência do coletivo” (entrevista 25/10/2019).

2.2. Cascais

Situada na região metropolitana de Lisboa, a cidade de Cascais adotou o OP, de acordo com a literatura, motivada pela adoção deste programa em Lisboa, em 2008. Liderado por uma coligação de centro-direita (PSD), o município de Cascais adotou o OP em 2011, contando com ciclos anuais, caráter deliberativo e abrangendo todo o território municipal. De acordo com a literatura e com as nossas entrevistas, o processo do OP de Cascais foi construído a partir de um programa participativo coordenado pela equipe gestora da Agenda Cascais 21, inspirada nos princípios da sustentabilidade ambiental ratificados pela conferência da ONU *Environment and Development* em 1992 (ONU, 1992). Essa origem vinculada à Agenda 21 é um elemento importante para compreendermos um vínculo mais forte do OP com o tema do desenvolvimento sustentável, se compararmos com experiências brasileiras, a exemplo de Araraquara-SP, mais voltadas para a satisfação de demandas materiais e sociais.

No que diz respeito à descentralização do poder político governamental, destacamos o peso da equipe do governo no processo de filtragem das obras escolhidas, bem como na definição de regras e normas do processo. Assim, podemos dizer que OP de Cascais constitui-se como um instrumento de gestão que, diferente de uma ideia de democracia participativa, como identificado nas entrevistas de Araraquara, se identifica, como ressaltado em entrevista com a coordenação governamental, com uma ideia de democracia colaborativa, com destaque à dimensão da inovação.

Quanto à natureza legal do OP de Cascais, cabe ressaltar que este não está vinculado a uma legislação permanente de obrigatoriedade, mas sim dependente de aprovação anual por parte da Câmara Municipal, que aprova as Normas do Regulamento do OP para o ano em decurso, contando com as alterações tidas como necessárias. Por outro lado, embora não possua legislação própria de obrigatoriedade, no Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM) – 2020, que diz respeito à organização e competências do serviço municipal de Cascais, o Orçamento Participativo (artigos 59 e 60) é de competência da Unidade de Práticas de Codecisão, vinculada à Divisão de Cidadania e Participação, a quem cabe implementar o orçamento participativo e orçamento participativo jovem nos seus dois ciclos nomeadamente: ciclo de definição orçamental que corresponde ao processo de apresentação de propostas, de análise técnica das mesmas e de votação dos projetos

por parte dos cidadãos e o ciclo de execução orçamental que consiste na concretização dos projetos aprovados e na sua entrega à população.

Em que pese o fato de seu regulamento definir um montante mínimo de 1,5 milhões a serem gastos por edição, provenientes do orçamento público para investimento, o OP de Cascais tem alcançado um recorde na verba disponibilizada para um OP municipal, em Portugal, conforme o quadro 5, ultrapassando, inclusive, o valor da primeira edição do OP nacional no país ocorrido em 2017, cuja verba total foi de 3 milhões de Euros. Segundo a Câmara de Cascais, os dados apontam ser o “OP Cascais como o maior e mais votado OP do país e um dos maiores da Europa” (CASCAIS, 2019, n.p.).

Quadro 5: Total de valores (em euros) e total de votantes e de projetos aprovados nas edições de OP de Cascais

Ano	Total de valores OP Euros	Total de votantes	Total de projetos aprovados
2011	2,1 milhões	6.903	12
2012	2,5 milhões	23.198	15
2013	1,5 milhões	33.715	7
2014	1,5 milhões	41.005	9
2015	4 milhões	55.919	21
2016	4,2 milhões	58.567	24
2017	6,3 milhões	75.357	26
2018	5,8 milhões	78.449	24
2019	10, 2 milhões	69.766	37
Total	38,148 milhões	403,675 mil	175

Fonte: Construído a partir de dados documentais disponíveis em sites e publicações da Câmara de Cascais.

De acordo com o governo da cidade, e em que pese algumas variações anuais, o total de recursos para investimentos tem girado, no decorrer dos anos, entre 7 e 15%, valor considerado muito superior a outras cidades do país e do exterior. Destaque também para uma dimensão importante do OP de Cascais, qual seja, a alta capacidade de execução das obras, alcançando, em 2019, 97% de realização das obras escolhidas nas edições anteriores, segundo informações das lideranças entrevistadas, presente também em fontes documentais coletadas.

Conforme apresentado por Lüchmann, Falanga e Nicolleti (2018), o desenho institucional do OP de Cascais está ancorado nas seguintes características:

divisão regional, sessões presenciais e votação on-line. Cascais possui quatro freguesias que são referências para a primeira fase do processo participativo, o qual inclui nove Sessões Públicas de Participação, sendo duas por cada freguesia e, ao final, uma envolvendo toda a cidade. As sessões públicas têm desempenhado um papel central no OP de Cascais, uma vez que os cidadãos são convidados a utilizar esses espaços para a apresentação de propostas que, após escolhidas nesses encontros presenciais, passam para a análise técnica da exequibilidade dos projetos e estimativa de custos, com o propósito de confirmar a viabilidade das propostas dentro do orçamento disponível. A partir desse filtro de reajustes, abre-se um período de votação, aberta a cidade, que elege a lista de proposições a partir de dispositivos online, como o SMS e o portal da municipalidade. Assim como no caso do OP de Araraquara-SP, temos modalidades presenciais e digitais de participação, embora com algumas diferenças. Por um lado, a centralidade, para o caso de Araraquara, dos encontros presenciais a partir da criação de diferentes plenárias de base territorial e temática. Os números de participação presencial são exemplares neste sentido. Se no caso de Araraquara-SP registramos cerca de 7.000 participantes anuais, em Cascais este número (de 7.711 pessoas participantes nas sessões presenciais) é alcançado pela somatória de todos os encontros realizados em nove edições de OP. Por outro lado, Cascais se destaca no tocante à participação nas votações online e por mensagem de telefones celulares, somando, em alguns momentos, mais votos do que nas eleições municipais. Em que pese um aumento gradual nesta modalidade de participação em Araraquara-SP (2.531 votos digitais em 2019), esse número é incomparavelmente inferior aos registros de Cascais, conforme apresentado no quadro anterior.

Importa também analisar o perfil dos participantes do OP. De acordo com entrevista com a coordenação do OP de Cascais, em geral as pessoas que participam no OP Cascais têm mais de 30 anos, estudam ou estudaram em universidades ou concluíram o ensino secundário. A avaliação, por parte da coordenadora da Divisão de Participação e Cidadania, de que “não estamos a atingir as classes sociais mais pobres da nossa população, portanto, participam eles menos, e os jovens também participam pouco”, corrobora esses limites de inclusão de determinados grupos, que procuram ser sanadas com ações visando oportunizar a participação através de informações e adaptando horários e formatos¹⁵. A pouca participação dos jovens do

¹⁵ Como fica evidenciado no seguinte trecho de entrevista com a coordenadora: “nós sabemos que as pessoas idosas participam menos e temos feito mecanismos para que participem mais. Não só as idosas, como as deficientes. E este ano tem muitos projetos para deficientes, por quê? Porque nós ano passado fomos a todas as grandes associações de deficientes, fazer formação específica do que é o OP e de como pode participar. Antigamente só havia sessões do OP a noite e final de semana, para que os cidadãos pudessem ir depois do trabalho, e percebemos que isto estava a excluir o cidadão deficiente, porque as pessoas deficientes tem imensas dificuldades de ir à noite, só podem ir com as instituições

OP foi enfrentada a partir da criação do OP Jovem e do OP Escolar¹⁶. Já dificuldades de inclusão de caráter socioeconômico apresentam-se enquanto desafio de maior envergadura.

Esse perfil, além da origem do OP vinculado à Agenda 21 com o foco nas áreas verdes, e das características da cidade, são elementos importantes para a compreensão das demandas e projetos aprovados pelo OP. Como podemos visualizar no quadro abaixo, os principais temas, ou áreas dos projetos votados nas nove edições até 2019 foram, por ordem quantitativa: educação, formação e aprendizagem ao longo da vida; desporto; segurança e proteção civil; reabilitação de edifícios; e espaços verdes sustentáveis.

Quadro 6: Projetos vencedores/OP Cascais – 9 edições (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019)¹⁷

	2011 a 2018 8 edições	2019 (total 37 projetos)	Total 9 edições OP	Percentual total por áreas %
Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida	34	3	37	21,0
Desporto	21	5	26	14,7
Reabilitação de edifícios	14	1	15	8,5
Segurança e proteção civil	12	3	15	8,5
Espaços verdes sustentáveis	10	4	14	7,9
Transportes e mobilidade suave	12		12	6,8
Ação Social	6	3	9	5,1
Cultura	4	2	6	3,4
Rede pública viária e acessibilidades	2	4	6	3,4
Saúde e bem estar	3	3	6	3,4
Bem estar e proteção animal	4	1	5	2,8
Equipamentos lúdicos	4	1	5	2,8
Requalificação urbana de espaço público	3	2	5	2,8

que cuidam delas e com quem estão. Portanto fizemos horários a tarde, não são específicos, toda a gente pode ir.”

¹⁶ O OP Jovem em Cascais foi criado anteriormente a Lei 42/2016 (art.3), que instituiu o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP). Segundo entrevista com a coordenadora da Divisão de Participação, houve edições com tentativas de juntar o OP Jovem de Cascais com o OP Escolar, decidindo-se por manter ambos, separadamente, dado que por um ser presencial e o outro digital, não iriam se sobrepor.

¹⁷ As áreas temáticas estão estruturadas de acordo com a definição dos Objetivos para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS – áreas definidas pela Normativas do OP Cascais 2019).

Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais)

	2011 a 2018 8 edições	2019 (total 37 projetos)	Total 9 edições OP	Percentual total por áreas %
Inclusão de cidadãos portadores de deficiência		4	4	2,2
Inovação tecnológica e conhecimento	2	1	3	1,7
Segurança alimentar e agricultura sustentável	3		3	1,7
Energias sustentáveis	2		2	1,1
Mobiliário urbano	2		2	1,1
Conservação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres	1		1	0,5
Total projetos	139	37	176	100%

Fonte: Construído a partir de dados documentais disponíveis em sites e publicações da Câmara de Cascais.

Analisando os projetos aprovados entre as diferentes edições, é possível perceber variações entre temas/áreas eleitas no OP. Na edição de 2019, por exemplo, 32% dos projetos escolhidos estavam entre as áreas de inclusão de cidadãos portadores de deficiência; espaços verdes sustentáveis; e rede pública viária e acessibilidades. Isto alinha-se ao investimento da gestão Cascalense na educação ambiental e nas medidas voltadas a inclusão e oferta de espaços públicos de qualidade e acessíveis. No que diz respeito ao tema do desenvolvimento sustentável, os investimentos da cidade têm rendido um importante reconhecimento, recebendo diversos prêmios nacionais e internacionais.

A cidade também se destaca na área da inovação, desenvolvendo projetos e estratégias de articulação e de reconhecimento internacional. Exemplos são os prêmios GIFT pela transparência do processo do Orçamento Participativo, como a melhor prática do ano de 2017 de Participação Pública em Política Fiscal/2017; e o APP *City Point*, que, conforme descrito no quadro abaixo, ganhou a premiação da *World Summit Award* promovida pelas Nações Unidas, e que premia o melhor projeto mundial de inovação digital com impacto na sociedade (MOREIRA, 2018). A promoção de eventos nacionais e internacionais também contribui para divulgar e ampliar o OP nas agendas políticas nacional e internacional, a exemplo da participação em redes de divulgação do OP e de práticas participativas, como a Rede de Autarquias Participativas (RAP) de Portugal, além de Cascais ser anfitriã de um dos principais eventos sobre OP no mundo, o *Smart Citizenship Academy*, com duas edições (2018 e 2019), tendo reunido em, 2019, 104 participantes dos cinco continentes. Outros parceiros são o Banco Mundial, a *Global Initiative for Fiscal Transparency* (Washington, Estados Unidos da América), a Associação de

Municípios e Regiões da Suécia (Estocolmo, Suécia) e o Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP, Barcelona, Espanha).

Uma outra dimensão importante do OP de Cascais é a sua progressiva relação com outros espaços e instrumentos de participação. Um dos destaques foi a criação do OP Jovem que, sendo anterior à legislação portuguesa de implementação do OP Escolar em uma dinâmica nacional, vem procurando promover a discussão dos orçamentos nas escolas. Destaque também para a criação de outras ferramentas digitais. O quadro abaixo apresenta essas principais ferramentas de participação na cidade.

Quadro 7: Sistema de participação em Cascais

Arenas do sistema participativo	Modalidade Mista - Presenciais e Digitais	Modalidade Presencial	Modalidade Digital
Orçamento Participativo Jovem		Um professor e uma turma são responsáveis por organizar o processo do orçamento participativo na escola, e todos os alunos votam em cédulas de papel nos projetos que lhe interessam. Valor destinado: 10 mil euros por escola.	
Voz dos Jovens		“Em formato de assembleia o objetivo é os jovens poderem apresentar propostas/recomendações ou questionário executivo, e debater questões importantes para a vida da sua escola e da sua comunidade, com o objetivo de estimular formas diferentes de participação cívica dos jovens”. (CASCAIS, 2020a)	
Nós Propomos		“Projeto municipal promove cidadania territorial. Desafio anual lançado a 400 jovens entre os 16 e os 35 anos, de 12 escolas da rede pública, privada, profissional e cooperativa do concelho. os jovens são chamados a desenvolver, em sala de aula nas disciplinas de Geografia e Cidadania, todos os anos, estudos de caso sobre o que consideram ser problemas no concelho e a preparar propostas para os resolver”. (CASCAIS, 2020b)	
Consultas Públicas		“Sejam estas as de caráter obrigatório, consagradas na lei, como as voluntárias, sobre matérias relativamente às quais a autarquia pretende auscultar os municípios antes de tomar as respetivas decisões” (DIAS, SOUSA, 2017, p.18).	
Orçamento participativo	Assembleias presenciais e votação on-line		

Arenas do sistema participativo	Modalidade Mista - Presenciais e Digitais	Modalidade Presencial	Modalidade Digital
Associativismo	Plataforma de divulgação e política de estímulo e de repasses a associações, reconhecendo o seu papel no desenvolvimento do concelho enquanto “entidades dinamizadoras do exercício de uma cidadania ativa e promotoras da democratização do acesso à cultura, ao lazer e ao desporto”. (CASCAIS, 2021a)		
Voluntariado	“Promove o encontro entre entidades que desenvolvem projetos de voluntariado e pessoas que desejam ser voluntárias exercendo, assim, uma forma de cidadania participativa”. (CASCAIS, 2021b)		Os moradores reportam “diferentes tipos de situações em espaços públicos, como calçada danificada, sinalização de trânsito mal colocada ou avariada, necessidade de limpeza de rua, etc. A participação pode ser feita através da página ou da aplicação móvel, disponível em versão Android e IOS e também em: www.cascais.pt/fix-cascais ” (DIAS, SOUSA, 2017, p.18)
Fix Cascais			É um app desenvolvido pela câmara de Cascais em parceria com a empresa <i>Inno Wave Technologies</i> , como um incentivo à participação, premiando atividades como a reciclagem, o uso de transportes públicos ou bicicletas, e votação no orçamento participativo. “Ao fazerem isso, os cidadãos ganham pontos que podem depois ser trocados por livros, plantas, entradas gratuitas em museus, visitas guiadas, ingressos para eventos, horas de estacionamento, serviços de cuidados de animais”. (MOREIRA, 2018).
City Points			

Fonte: informações retiradas do sítio governamental Cascais Participa. Disponível em: <https://participa.cascais.pt/>, <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/> <https://my.cascais.pt/> e de Dias e Sousa (2017).

Conforme o depoimento de uma das gestoras governamentais, essas diferentes modalidades, de alguma forma, se encaixam como uma engrenagem, atendendo a diferentes demandas e públicos, sendo o OP a “Joia da Coroa que irriga a engrenagem, principalmente no âmbito informacional e de mobilizar para a participação”. Há, nesse sentido, um planejamento anual de datas e estratégias das diferentes ferramentas tendo em vista essa ideia de uma retroalimentação, quase que formando, no conjunto, um “ciclo anual de participação”. Os jovens, no âmbito do OP jovem, também votam nas propostas do OP geral, e votar neste OP geral garante pontos no app *City Points*. Assim, esses instrumentos funcionariam como uma espécie de sistema, ou de uma espécie de ecologia participativa, contando com “múltiplos canais de engajamento” (SPADA, ALLEGRETTI, 2017).

No caso de Cascais, o OP é considerado como a “estrela da companhia”, seja pela maior visibilidade, pelo volume de recursos e pela quantidade de pessoas envolvidas. Diante disso, podemos considerar a ocorrência de um sistema participativo a partir da criação de diferentes modalidades de consultas, presenciais e online, orbitando em torno do OP Cascais. Esse sistema, como vimos, se diferencia da experiência de Araraquara-SP, voltada para articulações mais intensas com conselhos e conferências de políticas públicas, muito presentes no sistema de participação brasileiro.

Não se pode ignorar um elemento importante desse processo, qual seja, o envolvimento de setores acadêmicos e de assessoria que, a exemplo dos “embaixadores do OP” (PORTO DE OLIVEIRA, 2016), produzem dados e avaliações, assessorando a equipe do governo. Isso remete a um outro desafio, qual seja, o do aprendizado social e institucional proporcionado por programas participativos como os OPs. No caso de Cascais, ressaltamos uma dimensão importante desse processo, qual seja, o investimento na criação de dispositivos participativos voltados massivamente aos jovens, visando o aprendizado político e cidadão, a aproximação com o entendimento do sistema representativo, a formação de lideranças e de uma geração mais participativa e sensível ao desenvolvimento sustentável. Esta dimensão é central ao longo do tempo, porque “estruturante pro futuro” conforme disse uma das interlocutoras.

Diante dos dados e informações apuradas, apresentamos, abaixo, um quadro comparativo com os indicadores dos desafios, por cidade.

Quadro 8: Desafios e indicadores – Araraquara-SP e Cascais

Desafios	Indicadores	
	Araraquara - 236.072 hab. OP criado em 2001 e retomado em 2017 (PT)	Cascais - 210.889 hab. OP criado em 2011 (PSD)
Descentralização do poder	<p>Definição de regras de distribuição/priorização dos recursos: Sem critérios – a população decide nas assembleias regionais e temáticas</p> <p>Montante de recursos destinados ao OP: Entre 10 e 15% - R\$10 milhões em 2019</p> <p>Competência legal: Poder decisório com papel importante do governo nas assembleias. Não existe uma lei ou Decreto de obrigatoriedade do OP. A cada ano, a realização do OP é proposta pelo executivo e votada pela Câmara e Assembleia Municipal</p>	<p>Definição de regras de distribuição/priorização dos recursos: Sem critérios – a população apresenta e vota nas propostas definidas em assembleias</p> <p>Montante de recursos destinados ao OP: Entre 7 e 15% - €10 milhões em 2019</p> <p>Competência legal: Poder decisório com papel importante do governo na filtragem das propostas. Não existe uma lei ou Decreto de obrigatoriedade do OP. A cada ano, a realização do OP é proposta pelo executivo e votada pela Câmara e Assembleia Municipal</p>
Inclusão política	<p>Avaliação do governo sobre inclusão: Maior preocupação com inclusão de minorias sociais</p> <p>Ampliação e capilarização dos espaços de mecanismos de participação: Plenárias sub-regionais (28 Plenárias), regionais (12 Regiões) e temáticas (Sete plenárias: mulheres, igualdade racial, pessoa com deficiência, juventude, idosos, LGB-TQIA+ e plenária da cidade, com enfoque na cidade em seu todo).</p> <p>Número e perfil dos participantes (2019): Total 7.123 Votação digital 2.531 Participação Presencial – 4.592</p> <p>Perfil geral: Classes baixas/médias. Nas plenárias temáticas importante inclusão de minorias sociais, conforme apresentado anteriormente</p>	<p>Avaliação do governo sobre inclusão: Maior preocupação com idosos, jovens e pessoas com deficiência.</p> <p>Ampliação e capilarização dos espaços de mecanismos de participação: 4 regiões, duas assembleias por região e uma de toda a cidade</p> <p>Número e perfil dos participantes (2019): Total 70.966 69.766 (SMS) Presencial: média de 1.200 pessoas</p> <p>Perfil geral: Classes médias Atuação junto aos jovens (OP jovem e escolar), idosos e pessoas com deficiência. Vide notas 20 e 21</p>

Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais)

Desenvolvimento sustentável	Serviços e obras esco- lhidas: Revitalização de Rios	Menção em documentos oficiais do OP e criação de espaços de debates sobre a temática: apesar de algumas obras e de pre-ocupação da prefeitura, tema do meio ambiente é menos coberto. Ex. sem plenária temática	Eventos, cursos e encon- tros sobre a temática: o debate sobre desenvolvi- mento sustentável esteve presente no “I Congresso Internacional de demo- cracia participativa”, or- ganizado pela Prefeitura em 2019.	Serviços e obras esco- lhidas: Espaços verdes susten- táveis; Transportes e mobilidade suave; Segurança alimentar e agricultura sustentável; Energias sustentáveis; Conservação e uso sus- tentável dos ecossistemas terrestres	Menção em documentos oficiais do OP e criação de espaços de debates sobre a temática: vincu- lo e compromisso com ODS – Objetivos do desenvolvimento sus- tentável e Origem do OP a partir da “Agenda Cas- cais 21”	Eventos, cursos e encon- tros sobre a temática: promoção de eventos voltados a agenda de desenvolvimento sus- tentável como o <i>World Summit Award</i> em 2019, promovido pelas Nações Unidas.
Tecnologias digitais	Criação de apps e dispo- sitivos de participação/ eleições online: votação online	Uso de tecnologias digitais para coordenar ações, divulgação: coordenar ações	Criação de apps e dispo- sitivos de participação/ eleições online: votação online e criação de apli- cativos	Uso de tecnologias digitais para promover debates, coordenar ações, divulgação: Divulgação através de plataformas digitais, envio de SMS, através dos APPs, além de painéis digitais e outdoors espalhados em pontos estratégicos na cidade. Rede de e-mails utilizada para coordenar ações.	Uso de tecnologias digitais para promover debates, coordenar ações, divulgação: Divulgação através de plataformas digitais, envio de SMS, através dos APPs, além de painéis digitais e outdoors espalhados em pontos estratégicos na cidade. Rede de e-mails utilizada para coordenar ações.	Criação de novos espaços e articulações institucionais envolvendo o OP: anfitriã de um dos principais even- tos sobre OP no mundo, o Smart Citizenship Acade- my, com duas edições (2018 e 2019), tendo reunido em, 2019, 104 participantes dos cinco continentes. Diversas parcerias e prêmios
Ampliação/ fortalecimento do OP	Realização de eventos, participação em redes na- cionais e internacionais: o I Congresso Interna- cional de Democracia Participativa, realizado pela Prefeitura em 2019, sinaliza o objetivo de juntar experiências sobre o OP. A Conferência de abertura do evento abor- dou a experiência do OP em Portugal.	Criação de novos espaços e articulações institucionais envolvendo o OP: a reeleição do Prefeito Edinho Silva (2021-2024) traz a promessa de promover articulações institucionais envolvendo o OP.	Realização de eventos, participação em redes nacionais e internacionais: participação em redes de divulgação do OP e de práticas parti- cipativas, como a Rede de Autarquias Participativas (RAP) de Portugal e o Observatório Inter- nacional de Democracia Participativa (OIDP, Bar- celona, Espanha).	Criação de novos espaços e articulações institucionais envolvendo o OP: anfitriã de um dos principais even- tos sobre OP no mundo, o Smart Citizenship Acade- my, com duas edições (2018 e 2019), tendo reunido em, 2019, 104 participantes dos cinco continentes. Diversas parcerias e prêmios	Criação de novos espaços e articulações institucionais envolvendo o OP: anfitriã de um dos principais even- tos sobre OP no mundo, o Smart Citizenship Acade- my, com duas edições (2018 e 2019), tendo reunido em, 2019, 104 participantes dos cinco continentes. Diversas parcerias e prêmios	Criação de novos espaços e articulações institucionais envolvendo o OP: anfitriã de um dos principais even- tos sobre OP no mundo, o Smart Citizenship Acade- my, com duas edições (2018 e 2019), tendo reunido em, 2019, 104 participantes dos cinco continentes. Diversas parcerias e prêmios
Sistema de participação	Vínculo com conselhos e/ou conferências: sim	Relação com a sociedade civil organizada: sim. Participação e Representação por meio de delega- dos e conselheiros, com importante participação da sociedade civil orga- nizada	Vínculo com conselhos e/ou conferências: não	Relação com a sociedade civil organizada: pouca. Foco na participação individual com menor espaço para a sociedade civil organizada	Relação com a sociedade civil organizada: pouca. Foco na participação individual com menor espaço para a sociedade civil organizada	Criação/articulação com outros espaços e disposi- tivos participativos: sim. OPs, jovens, escolares, Aplicativos: Fix Cascais, City Points

<p>Aprendizado social e governamental</p>	<p>Menção em documentos oficiais: não consta. Mas a importância do OP para o aprendizado é recorrente nas falas públicas dos gestores: “É um projeto didático, porque ensina como se constrói uma peça do orçamento e também traz conhecimento. A partir do OP, as pessoas passam a conhecer como se dá a lógica dentro da máquina administrativa, como funciona uma obra (orçamento, projeto, licitação). É bacana esse processo de construção de conhecimento do setor público como um todo, e não só do orçamento”, (Secretária de Planejamento e Participação Popular, 01/10/2020), (O IMPARCIAL, 2020)</p>	<p>Realização de cursos/capacitação: Cursos de formação de conselheiros A Caravana da Cidadania é considerada uma oportunidade de aprendizado social e governamental, porque, segundo o prefeito, “Os conselheiros percorrem os locais da cidade escolhidos nas plenárias regionais do OP e que irão receber investimentos no orçamento de 2020. Ou seja, cada conselheiro passa a conhecer as necessidades de toda a cidade, e não só da sua região”. (ARAQUARA, 2019)</p>	<p>Impactos no sistema educacional: não</p>	<p>Menção em documentos oficiais: Na legislação das Normas do Regulamento do Orçamento Participativo de Cascais tem como objetivo conscientizar as pessoas para o seu papel ativo enquanto cidadãos, na decisão da gestão do território.” A aprendizagem também comparece no documento Normas de Participação 2020: (CASC AIS, 2020c)</p>	<p>Realização de cursos/capacitação: A equipe da Divisão de Cidadania e Participação realiza cursos/reuniões de capacitação para servidores envolvidos em processos participativos, tais como professores, no caso do OP Jovem. São realizados Grupos Focais de Avaliação, sob supervisão do consultor de OP, onde cidadãos participantes do processo do OP avaliam este, informando assim o governo de Cascais quanto a alterações e melhorias necessárias no processo do OP.</p>	<p>Impactos no sistema educacional: OP jovem e escolar</p>
--	---	---	---	---	--	--

Fonte: elaboração própria

O quadro acima aponta para similaridades e diferenças entre os dois OPs. Por um lado, vemos algumas semelhanças, como os valores destinados aos OPs, a ausência de critérios de distribuição de recursos, e a articulação com outras arenas e modalidades participativas. Por outro lado, vemos também diferenças importantes, e que estão relacionadas aos respectivos contextos, trajetórias e propósitos na implementação dos programas.

Vimos como os OPs europeus não priorizam, a não ser em algumas exceções, objetivos voltados à dimensão do efetivo compartilhamento de poder, à promoção da justiça redistributiva e à inclusão dos setores mais excluídos da população, características que marcaram os OPs brasileiros desde a sua origem, em Porto Alegre-RS. No entanto, esta dimensão da inclusão não está ausente nas preocupações dos gestores de Cascais, especialmente no tocante à população jovem, idosa e portadora de deficiência. No caso de Araraquara-SP, a criação de temáticas da juventude, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, igualdade racial, LGBTQIA+, tem se configurado como medida importante de inclusão desses setores, em que pese ainda alguns limites quando considerado o perfil em todas as plenárias regionais e sub-regionais, por exemplo, maioria branca e baixa presença de jovens e idosos. Outra dimensão interessante no tocante à inclusão diz respeito às diferenças numéricas de participantes. Se em Araraquara-SP, em função dos espaços territoriais e temáticos de participação, encontramos mais participantes na modalidade presencial, Cascais apresenta recordes de participação nas votações on-line, somando, em alguns momentos, mais votos do que nas eleições municipais.

Os desenhos institucionais também se diferenciam, com destaque, para o caso brasileiro, da valorização de encontros presenciais e da institucionalização de representantes sociais (delegados e conselheiros), além da atuação de diversos grupos e movimentos sociais, diferente de Cascais, este pautado em um modelo de participação individualizada, com baixo grau de envolvimento coletivo e de debates deliberativos. Por outro lado, o estudo aqui proposto atesta vulnerabilidades do OP brasileiro no tocante ao tema do desenvolvimento sustentável, tema mais presente no OP de Cascais, também mais envolvido na promoção de articulações e redes nacionais e internacionais. Outra dimensão importante diz respeito ao desafio de promoção de aprendizado. A ênfase no aprendizado escolar identificada em Cascais poderia servir de inspiração para os casos brasileiros, ampliando e fortalecendo uma cultura política participativa na população jovem.

Um outro elemento de destaque diz respeito à articulação dos OPs com outras instâncias, espaços e/ou modalidades participativas, em direção à criação de sistemas participativos. Se no caso brasileiro encontramos uma forte sensibilidade à incorporação do OP em outras estruturas institucionais de participação, como são os casos dos conselhos gestores e das conferências de política públicas, em Cascais a ideia de sistema gira em torno da criação de plataformas digitais e de medidas voltadas

ao público jovem. Destaque, ainda, para o caso de Cascais, do crescente interesse e criação de novos dispositivos de participação por meio do uso de tecnologias digitais, processo bem mais tímido no programa de Araraquara-SP.

Tomando, no conjunto, as variáveis analisadas, podemos dizer, em geral, que os maiores destaques do OP de Araraquara-SP se relacionam à descentralização do poder, à inclusão política de minorias sociais, às articulações do OP com outras instituições participativas e ao seu aspecto regulatório, cujo regulamento visa garantir que suas deliberações estejam, obrigatoriamente, na LOA, envolvendo, portanto, os vereadores no processo de aprovação do OP. Este envolvimento dos vereadores também é encontrado no OP de Cascais, cujas Normas do Regulamento estipulam que, anualmente, o OP deve ser votado pela Assembleia Municipal. Os principais destaques do OP de Cascais estão relacionados ao uso de TICs, a inserção em redes nacionais e internacionais, a inovação na criação de dispositivos individuais de participação, a preocupação com temáticas ambientais, e o foco no desenvolvimento de programas voltados ao público mais jovem e nos ambientes escolares.

Essas características expressam os diferentes sentidos de democracia que sustentam as experiências, como apresentado no quadro abaixo:

Quadro 9: Características gerais dos OPs de Araraquara-SP e Cascais

Araraquara-SP	Cascais
“Democracia participativa”	“Democracia colaborativa”
Dimensão política – compartilhamento do poder	Dimensão de inovação - ferramenta de governança
Ênfase natureza participativa/representativa	Ênfase natureza individual da participação
Formação de conselheiros	Formação de jovens e estudantes
Maior peso inclusão política (temáticas)	Maior peso desenvolvimento sustentável e uso de TICs
Menor capacidade de articulação internacional	Alta capacidade de articulação internacional

Fonte: Elaboração própria

Como podemos visualizar no quadro esboçado acima, o modelo de Araraquara-SP segue, embora as especificidades sejam locais, os princípios mais gerais de uma ideia de democracia participativa, visando um maior compartilhamento de poder e a promoção de inclusão política dos setores mais excluídos da população. Assumindo uma ideia de “democracia colaborativa”, o OP de Cascais se alinha a um modelo de governança que procura aproximar a população aos gestores públicos, gerando maior confiança no governo. Registramos também, em ambos os casos, a capacidade de adaptação de formatos e propósitos visando aprofundar a ideia de um sistema participativo.

Considerações finais

Com o propósito de analisar dois casos de OP atuais – Araraquara-SP (Brasil) e Cascais (Portugal) – e sensível às diferenças de contexto, origem, propósitos e formatos desses dois OPs, o trabalho procurou explorar as diferenças na sua capacidade de resposta a um conjunto de desafios dos OPs no mundo atual, como a descentralização do poder político, a promoção de inclusão política, o aprendizado social, o uso de TICs, a criação de sistemas participativos, e a incorporação de demandas e questões ambientais. A escolha de casos de OP nesses dois países está relacionada ao fato de que ambos são, ou foram, referências que se destacaram na criação de modelos exemplares de OP no plano internacional.

Em diálogo com a bibliografia, o nosso estudo corrobora as análises que apontam diferenças importantes nos OPs dos dois países, seja no que diz respeito aos propósitos, desenhos, aos perfis político-partidários, às origens, trajetórias, dinâmicas e perfis dos participantes. Como vimos, o problema das desigualdades sociais é uma dimensão central nos estudos sobre participação, e elemento importante para a compreensão do maior peso encontrado, para os OPs brasileiros, de demandas de base “material”, se comparadas com o peso de demandas “pós-materiais” com destaque ao ambientalismo, em OPs de países europeus. Vimos também que, no Brasil, o surgimento do OP está estreitamente ligado ao período da redemocratização ocorrida no final dos anos de 1980, e que testemunhou a criação de novos partidos políticos, como o PT, partido que assumiu protagonismo na defesa da democracia participativa no país. Já em Portugal, a emergência das experiências de orçamentos participativos ocorreu em um contexto de afastamento e desconfiança da população para com as instituições da democracia representativa, em uma situação de grave crise política e econômica. A forte vinculação com estruturas partidárias, como é o caso do PT no Brasil, comparece de forma mais atenuada em Portugal, o que parece confirmar a tese de que essa modalidade participativa tem sido promovida mais como resposta a necessidades de boa governança, ideia que pode ser atestada pelo uso de termos como o de “democracia colaborativa”, conforme depoimento de gestores de Cascais, e fortemente orientada por uma tradição participativa assentada em modalidades individuais de participação, e que se reproduz na criação de aplicativos de uso individual. O contexto político e geográfico, além do porte e da densidade geográfica e populacional são elementos importantes também para compreendermos as diferenças entre os programas. A criação de iniciativas de OP em âmbito nacional e o importante envolvimento em eventos e redes internacionais, no caso de Portugal, são exemplos neste sentido.

Por fim, uma nota sobre a volatilidade política do OP diante da ausência de amarras legais. Embora contem com regulamentos que envolvem a aprovação das Câmaras Municipais, ambos os OPs, em que pese o sucesso e reconhecimento que

vêm obtendo, não estão inscritos em uma legislação que garanta a obrigatoriedade de sua execução, como encontramos em outros lugares e países do mundo (DIAS, ENRÍQUEZ, JÚLIO, 2019), o que impacta na sua permanência e solidificação institucional, como vimos no caso de Araraquara-SP, onde o OP sofreu solução de continuidade no período de 2007 e 2016. A queda dramática de casos no Brasil, em especial a partir das eleições municipais de 2016, é um exemplo que aponta para a importância do debate sobre a institucionalização dos OPs enquanto inovação democrática duradoura e aberta a reavaliações, mudanças e inovações que materializem a esperança democrática.

CHALLENGES OF PARTICIPATORY BUDGETING: A STUDY IN BRAZIL (ARARAQUARA-SP) AND PORTUGAL (CASCAIS)

***ABSTRACT:** The diffusion and proliferation of the Participatory Budget (OP) by different countries and continents in the world have posed several challenges related to democratic governance, such as the sharing of political power; the encouragement of political inclusion; and social and institutional learning. Therefore, this work aims at analyzing two different cases of OPs – in Araraquara-SP (Brazil) and in Cascais (Portugal) – noting the extent to which they are facing these and other challenges from dimensions such as decision-making competence, resources, institutional rules, space for participation, the use of digital technologies, the number and profile of participants, measures aimed at learning, and their insertion in a broader system of participation. The differences found between the two cases are related to the respective political and social contexts and to the different trajectories and purposes of the OPs in the two countries.*

***KEYWORDS:** Participatory Budget. Araraquara-SP. Cascais. Democracy. Participatory Systems.*

DESAFÍOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: UN ESTUDIO EN BRASIL (ARARAQUARA SP) Y EN PORTUGAL (CASCAIS)

***RESUMEN:** La difusión y proliferación de los Presupuestos Participativos (PP) en diferentes países y continentes del mundo han planteado varios desafíos relacionados con la gobernanza democrática, como el reparto del poder político, la promoción de la inclusión política y el aprendizaje social e institucional. Ante esto, este artículo pretende analizar dos casos distintos de Presupuestos Participativos*

(PP) – Araraquara-SP (Brasil) y Cascais (Portugal) – observando en qué medida se enfrentan a estos y otros desafíos desde dimensiones como el poder de decisión, los recursos, las reglas institucionales, los espacios de participación, el uso de tecnologías digitales, el número y perfil de los participantes, las medidas orientadas al aprendizaje y su inserción en un sistema más amplio de participación. Las diferencias encontradas entre los dos casos están relacionadas con los respectivos contextos políticos y sociales y con las diferentes trayectorias y propósitos de los PP en los dos países.

PALABRAS CLAVE: *Presupuesto participativo. Araraquara-SP. Cascais. Democracia. Sistemas participativos.*

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebeca. From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics and Society** 26, p.511-37, 1998.

ALLEGRETTI, Giovanni; DIAS, Nelson; ANTUNES, Sofia. Transformar o território promovendo a cidadania: Metodologia em evolução nos Orçamentos Participativos de Lisboa e Cascais. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 14, n. 1, p.143-175, jun. 2016.

ARARAQUARA. Regras e Regimento Interno do Orçamento Participativo. Disponível em: http://www.araraquara.sp.gov.br/programas/op_ Acesso em: 02 mar. 2021.

ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. ‘Caravana da Cidadania’ percorre locais de obras escolhidas no Orçamento Participativo. 2019. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/noticias/2019/agosto-1/5/2018caravana-da-cidadania2019-percorre-locais-de-obras-escolhidas-no-orcamento-participativo>. Acesso em: 02 Mar. 2021.

ARARAQUARA. Decreto 11.855, de 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/governo/secretarias/planejamento-paticipacao-popular/11855.05dez18REGIMENTOINTERNODOORAMENTOPARTICIPATIVOOP.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2021.

AVRITZER, Leonardo New public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, 30.3, p.623-37, 2006.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, n. 35, v. 4, p.216-224, 1969.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. **Politics & Society** 29.1, p.43-72, 2001.

BEZERRA, Carla de Paiva.; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. Por que o orçamento participativo entrou em declínio no Brasil? **XI Encontro ABCP**, Curitiba, 2018.

CABANNES, Yves. Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. **Environment and Urbanization**, 16.1, p.27-46, 2004.

CASCAIS. **Participa**. Associativismo. 2021a. Disponível em: <https://associativismo.cascais.pt/associativismo>. Acesso em: 02 mar. 2021.

CASCAIS. **Participa**. Voluntariado: Juntos por uma causa. 2021b. Disponível em: <https://voluntariado.cascais.pt/voluntariado>. Acesso em: 02 mar. 2021.

CASCAIS. **Participa**. A Voz dos Jovens. Publicado em 10 de novembro de 2020a. Disponível em: <https://www.cascais.pt/voz-dos-jovens>. Acesso em: 02 mar. 2021.

CASCAIS. **Participa**. Nós Propomos Cascais. Publicado em 01 de outubro de 2020b. Disponível em: <https://www.cascais.pt/nos-propomos-cascais>. Acesso em: 02 mar. 2021.

CASCAIS. **Participa**. OP 2020 - Documentos - OP2020. Normas de Participação. Publicado em 13 de fevereiro de 2020c. Disponível em: <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/op-2020/documentos/5e4567e9a41872b000b73aad/OP2020-or-Normas-de-Participacao>. Acesso em: 02 mar. 2021.

CASCAIS. **Participa**. 2019. Disponível em: <https://participa.cascais.pt/>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CASCAIS. **Participa**. OP Cascais 2019. Mais de 10M€ para implementar 37 projetos vencedores. Publicado em 28 de novembro de 2019. Disponível em: <https://op.cascais.pt/orcamento-participativo/noticias/5de0609e515620740191b3f3/OP-Cascais-2019-or-Mais-de-10Meuro-para-implementar-37-projetos-vencedores>. Acesso em: 02 mar. 2021.

DIAS, Nelson; SOUSA, Vanessa Duarte. **A Cidade Começa nas Pessoas**. Cascais, Câmara Municipal de Cascais. 2017.

DIAS, Nelson; JÚLIO, Simone. The next thirty years of participatory budgeting in the world start today. *In*: DIAS, Nelson (Org). **Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide**. 1 ed. Epopeia Records/Oficina, 2018.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org). **Participatory Budgeting World Atlas**. Epopeia and Oficina, Portugal, 2019.

FALANGA, Roberto. **Como aumentar a escala dos orçamentos participativos?** Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2018.

FEDOZZI, Luciano. Cultura política e Orçamento Participativo. **Cadernos Metr pole** (PUCSP), v. 11, p.385-414, 2009.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. Special issue, **Public Administration Review**, 66, p.66-75, 2006.

FUNG, Archon.; WRIGHT, Erick. O. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. **Politics & Society**, Vol. 29 No. 1, p.5-41, 2001

GIFT – Global Initiative for Fiscal Transparency. How public institutions and CSOs are changing the game: the GIFT Public Participation in Fiscal Policy and Budget Making Award. September 11, 2017. Disponível em: www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=5408. Acesso em: 02 mar. 2021.

GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina:  xito, fracaso y cambio. **Revista de Ciencia Política**, 26 (2): p.3-28, 2006.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, v.2, 1997.

INGLEHART, Ronald.; WELZEL, Christian. **Modernization, cultural change, and democracy**: the human development sequence. New York: Cambridge University Press, 2005.

LEVINE, Peter; FUNG Archon; GASTILL, John. Future directions for Public Deliberation. **Journal of Public Deliberation**, 1:1, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e institui es participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, v. 109, p. 13-49, 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn.; FALANGA, R.; NICOLETTI, A. S. Orçamentos participativos no Brasil e em Portugal. *In*: LUCHMANN, L. H. H.; BAUMGARTEN, B. (Org.) **Modalidades e trajetórias de participa o política no Brasil e em Portugal**. Florianópolis: Insular, v. 1, p.19-56, 2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ROMAO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. *In*: DIAS, Nelson (Org.) **Hope for Democracy**. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 1ed. Epopeia Records/Oficina, p.89-103, 2018.

MOREIRA, Cristiana Faria. App da câmara de Cascais que recompensa m nicipes participativos vence concurso da ONU. **Público**. 22 de março de 2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/03/22/local/noticia/app-da-camara-de-cascais-que-recompensa-municipes-participativos-vence-concurso-da-onu-1807718>. Acesso em: 01 mar. 2021.

O IMPARCIAL. Obras escolhidas no OP somam cerca de R\$ 60 milhões em investimentos. Publicado em 01 de outubro de 2020. Disponível em: <https://jornaloimparcial.com.br/cidade/obras-escolhidas-no-op-somam-cerca-de-r-60-milhoes-em-investimentos/>. Acesso em: 02 mar. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 02 mar. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>. Acesso em: 02 mar. 2021.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p.219-249, ago. 2016.

PORTUGAL PARTICIPA. Rede de Autarquias Participativas (RAP). Disponível em: <http://www.portugalparticipa.pt/Home/Network/>. Acesso em: 02 mar. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. **Politics & Society**, 26(4): p.461-489, 1998.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; RÖCKE, Anja. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide—an Invitation to Global Cooperation. **Dialog Global** 25. 2010.

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, Luciana A. Martins. Virada institucional. O debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo1. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 79, p.83-103, 2016.

SPADA, Paolo. The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil. Conference: **Latin American Studies Association**. Chicago, May 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273774248_The_Diffusion_of_Participatory_Governance_Innovations_A_Panel_Data_Analysis_of_the_Adoption_and_Survival_of_Participatory_Budgeting_in_Brazil. Acesso em: 01 mar. 2021.

*Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no
Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais)*

SPADA, Paolo; ALLEGRETTI, Giovanni. Integrating Multiple Channels of Engagement in Democratic Innovations: Opportunities and Challenges. *In: ADRIA, Marco; MAO, Yuping. **Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media.*** EUA, IGI Global. p.20-37, 2017.

WAMPLER, Brian; MCNULTY, Stephanie; TOUCHTON, Michael. The global spread and transformation of Participatory Budgeting. *In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide.*** 1ed. Epopeia Records/Oficina, p.55-73, 2018.

WARREN, Mark. When, where and why do we need deliberation, voting, and other means of organizing democracy? A problem-based approach to democratic systems. **Annual Meeting of the American Political Science Association.** August 30-september 2, 2012.

Recebido em 02/02/2021.

Aprovado em 23/03/2021.