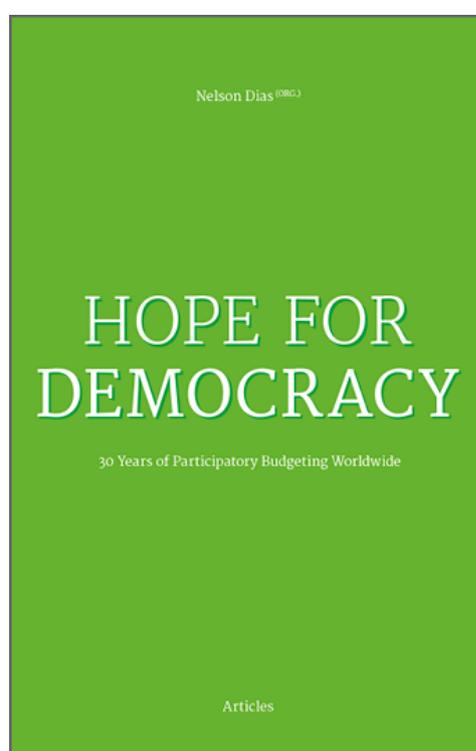


HOPE FOR DEMOCRACY, OU DE COMO A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO NUNCA PODEM SER TOMADAS COMO GARANTIDAS

Hope for Democracy.
30 years of participatory budgeting worldwide
Nelson Dias (dir.)
Epic Books et Oficina, 2018, 640 p.

O livro *Hope for Democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide* foi apresentado ao público em Junho de 2018, tendo uma versão acessível online em http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac-77-c75f31f82ba2.pdf. É um extenso livro, com mais de 600 páginas, distribuídas por capítulos de mais de 60 autores que pretende mapear as experiências de Orçamento Participativo (OP) a nível mundial, sendo composta por contributos provenientes de várias partes do mundo, organizados pelo português Nelson Dias.¹

1. Presidente da Direcção da Associação In Loco e Consultor do Banco Mundial. Licenciado em Sociologia e Mestre em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento, ambos pelo ISCTE, tem-se especializado na área da democracia participativa, com destaque para o tema do Orçamento Participativo (OP). Exerce actualmente as funções de consultor da Direcção-Geral da Administração Local de Cabo Verde e da Organização das Nações Unidas para a implementação do OP nesse país.



E é exactamente esta diversidade de contributos e de autores espalhados pelos 5 continentes que torna a leitura deste livro uma experiência tão enriquecedora: ficamos a conhecer experiências diversificadas de orçamentos participativos desenvolvidas nos últimos 30 anos, que contrastam quanto aos respectivos desenhos metodo-



lógico e institucional e quanto à sua dimensão. Algumas são experiências antigas, já por diversas vezes reformuladas, outras são recentes, quase estreias nestas andanças.

O livro divide-se em 4 blocos. O primeiro bloco *Dinâmicas globais* é um excelente ponto de partida para compreender o fenómeno mundial dos orçamentos participativos. Deter-nos-emos-nos nos capítulos que o compõem com mais atenção.

I. Dinâmicas globais

Nelson Dias e Simone Júlio (p. 15) traçam o quadro político do mundo nas 3 últimas décadas, evidenciando a situação paradoxal de muitos países nos quais se, por um lado, se verifica um elevado apoio popular às democracias, por outro, se constata um descontentamento de tal modo profundo com o sistema político representativo que o coloca em perigo. Os autores consideram que, para compreender os processos participativos e a gestão das expectativas por eles criados, há que perceber 3 factos: “os orçamentos participativos i) emergiram e desenvolveram-se em contextos de crises múltiplas e, nalguns casos, como resposta a essas

crises (falta de confiança nas instituições e nas elites políticas, conflitos de vários tipos, desastres, etc.); ii) têm uma capacidade de ação e produção de impactos proporcional à sua dimensão, em muitos casos, limitada e circunstancial; iii) têm uma “elasticidade metodológica e conceptual” que permitiu a sua adaptação a diferentes contextos e a diferentes finalidades, residindo aí um dos principais factores explicativos da sua vasta extensão territorial.” (p. 17) E, utilizando então a expressão do título, consideram que é justo considerar “os orçamentos participativos como um raio de esperança entre crises, um embrião de formas diferentes de viver a democracia, mais participativas, mais efectivas e mais próximas das pessoas”. Utilizando uma curiosa metáfora, defendem que “é como se a democracia representativa estivesse grávida”, encontrando-se no seu interior um “outro bater de coração” capaz de reforçar e perpetuar o próprio regime democrático. (p. 18) Em suma, uma mensagem de esperança para a democracia.

Iniciados, há 30 anos, como uma prática local no município de Porto Alegre, no Brasil, os OP, como referem Dias e Júlio, “ganham notoriedade e visibilidade em casa e



no estrangeiro, contaminando outros governos municipais, regionais e nacionais, assim como organizações internacionais, agências de desenvolvimento, universidades, organizações não governamentais.” (p. 19). A partir dos dados recolhidos nos diferentes capítulos deste livro e noutras fontes de informação, os autores estimam que haverá entre 7.059 e 7.671 orçamentos participativos no mundo. Paradoxalmente, os maiores reversos neste processo de expansão verificaram-se exactamente no país que é o berço deste fenómeno, o Brasil. Numerosos escândalos políticos e uma grave crise política, institucional, económica e social mergulharam o país numa situação muito frágil e complexa. Pela primeira vez em 30 anos, o próprio OP de Porto Alegre foi suspenso por decisão do município.

Giovanni Allegretti e Kalinca Copello (p. 35) refletem, por sua vez, sobre a possibilidade de a intervenção dos cidadãos na gestão do orçamento não se limitar às questões financeiras, podendo estender-se a outro tipo de recursos, num modelo experimental híbrido que teria de combinar ferramentas *online* e *offline*, utilizar diferentes canais de comunicação que pudessem atingir diferentes tipos de

público e centrar-se numa variedade de tópicos singulares ou complementares. É, para eles, evidente que os OP não podem operar de modo isolado relativamente a outros dispositivos participativos. Apresentam o conceito de “ecossistemas participativos” para caracterizar o “ambiente político em que determinados OP operam, no qual diferentes conjuntos de ferramentas e políticas participativas se integram para promover a tomada de decisão partilhada relativamente a diferentes assuntos de interesse público” (p. 53). A aplicação concreta destas ideias aparentemente utópicas já está em curso. Processos de combinação de dispositivos participativos deste tipo podem já ser encontrados, por exemplo, em Canoas (Brasil), em Lisboa, Cascais e Milão. Segundo os autores, estão ainda “na infância”, demasiado dependentes da tecnologia e da intervenção institucional que os condiciona negativamente. A esperança de passarem a verdadeiros ecossistemas residirá, segundo os autores, na capacidade de diferentes atores, movimentos sociais, instituições de pesquisa e diferentes grupos de cidadãos, aumentarem o seu protagonismo e desempenharem um papel ativo. Para isso acontecer é fundamental valorizar e tornar visível o



trabalho “de baixo para cima” e o papel-chave desempenhado pelos atores não institucionais.

Brian Wampler, Stephanie McNulty e Michael Touchton (p.55) debruçam-se sobre o estado da investigação sobre os OP. Identificam áreas em que há espaço para o conhecimento e o debate sobre esta matéria avançarem, uma vez que, segundo eles, a investigação até agora realizada deixa muito a desejar: i) há poucas pesquisas transnacionais e inter-regionais sistemáticas; ii) a investigação comparada de programas de OP em países específicos é limitada, continuando a maioria das pesquisas a basear-se em estudos de casos individuais ou comparações de números muito limitados de casos; iii) não existe, na maioria dos trabalhos de pesquisa, uma avaliação rigorosa de quem participa e do impacto dessa participação nos resultados e nas atitudes dos cidadãos; iv) a recente disseminação dos OP na África Subsaariana e no Sudeste Asiático constitui um espaço muito prolífero para pesquisar estes fenómenos e o seu impacto.

II. Dinâmicas regionais

Entramos agora no segundo bloco deste livro, as “Dinâmicas regionais”. Os capítulos encontram-se organizados por continente.

África

Bachir Kanouté e Joseph-Désiré Som-I (p.77) analisam o crescimento rápido dos OP no continente africano a partir da adaptação das experiências brasileiras de Porto Alegre e do Recife. Apesar de se terem moldado a diferentes situações políticas e institucionais, os OP africanos têm a mais valia de contribuírem ativamente para a construção de uma democracia local participativa, constituindo-se como ferramentas poderosas para promover uma boa governança. Segundo os autores, em vários países africanos, os OP contribuem para uma melhor distribuição da riqueza e para a redução de desigualdades no acesso aos serviços públicos. Servem também de espaço de aprendizagem e de expressão democrática. Em suma, o OP tornou-se “uma história africana”.

América Latina

Avançamos para o subcontinente onde nasceu aquela que é consi-



derada uma das mais importantes inovações democráticas contemporâneas. Dois capítulos sobre o Brasil. O primeiro tem como autores Lígia Lüchmann, Wagner Romão e Julian Borba (p. 89) que tentam resumir os 30 anos da experiência brasileira, desde a emergência do OP, na cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, no final dos anos 80 do séc. XX. Muita coisa aconteceu desde então no Brasil. Para os autores, sendo os OP instituições que desafiam o que está instituído, eles carregam consigo a necessidade de renovação constante, condição da sua própria sobrevivência. E quando tais instituições se tornam uma rotina, “perdem o seu carácter inovador e destemido, começando uma lenta descida até à extinção”(p. 103). Por isso os autores consideram ser tarefa das novas gerações de gestores públicos, intelectuais e militantes políticos, manterem viva a chama democrática que gerou as primeiras experiências de OP num Brasil pós-autoritário. Para eles, e porque a atual situação do país “é de dúvida e incerteza quanto ao futuro da democracia brasileira, (...) mais do que nunca, a chama do OP deve ser renovada.” (p. 103)

O segundo capítulo é de Luciano Fedozzi, Adriana Furtado e Rodrigo Rangel (p.105). Os autores afirmam

que, considerando a profunda desigualdade que marca a história do Brasil, a “inclusão dos segmentos sociais mais pobres e vulneráveis (...) criando oportunidades para estes poderem expressar as suas opiniões e exigências sobre a cidade”, é uma das maiores conquistas dos OP (p. 120). Mas, em 30 anos, estes revelaram contradições e limitações, como a falta de preocupação com a qualidade da participação, deficiências em termos de medição da capacidade real de melhorar o bem-estar social e racionalizar a administração pública, assim como a fraca relação do OP com o planeamento global ao nível dos municípios. O atual contexto político do Brasil é muito adverso para a adoção e sustentabilidade dos OP, sendo plausível assumir que estes estão a passar por um período muito crítico. Os autores consideram que assistimos a um paradoxo: “o da expansão internacional dos OP, em simultâneo com o declínio no país em que nasceram.” (p. 121).

Na Argentina, Emiliano Arena (p. 123) refere-se à volatilidade da experiência dos OP. Das cerca de 50 cidades argentinas que os implementaram, 40 descontinuaram-nos. Parece haver necessidade de estruturas de nível nacional ou regional a coordenarem a implementação a



nível local, sob pena de estas não se aguentarem sozinhas. Enquanto política local extremamente volátil, é importante que o OP se encontre enquadrado numa estratégia política nacional ou subnacional que o fortaleça (p. 133). O capítulo de Ricardo Jaramillo sobre a Colômbia (p. 135) tem como objetivo apresentar o desenvolvimento do orçamento participativo neste país (implementado pela primeira vez há 27 anos), considerando a sua institucionalização, algumas experiências locais e as oportunidades que o recente acordo de paz entre o governo e as FARC-EP representa. Stephanie McNulty apresenta a experiência de OP no Peru (p. 147) que se tornou uma desilusão para os seus defensores e ativistas. Apenas uma “mão cheia de países” mandataram um processo de OP em todos os governos subnacionais, sendo o Peru um deles. Segundo a autora, a experiência deste país prova claramente que uma lei nacional a mandar OP não resulta quando se pretende atingir processos participativos com sentido e resultados justos (p. 158).

América do Norte

No que toca à América do Norte, Benjamin Goldfrank e Katherine

Landes (p. 161) examinam como é que a experiência dos OP se desenrolou nos EUA e no Canadá, concluindo que estes se expandiram mais lentamente do que noutras regiões, em termos do número de cidades que os implementaram, quantidade de participantes e volume de fundos (p. 161). Mas os autores demonstram que isso não se deve à falta de interesse público: “descobrimos que nos locais onde os OP disponibilizam quantidades maiores de dinheiro, a taxa de participação tende a ser maior” (p. 172). Em outras palavras, quanto mais dólares um processo de OP aloca, mais as pessoas se interessam por ele. Além disso, dois pontos brilhantes no horizonte indicam que o OP pode crescer mais rapidamente nos próximos anos na América do Norte: a sua crescente presença nas escolas e o seu apelo crescente entre ativistas e políticos progressistas. No México (p. 179) é-nos apresentada a avaliação – muito positiva – do projeto piloto governamental de OP (no âmbito da iniciativa Governo Aberto) que visa incrementar a capacidade decisória das comunidades relativamente às verbas disponibilizadas pelo “Fundo Minero”.



Ásia

Na Ásia, começamos pela experiência da China. Li Fan (p. 193) relata os 10 anos do OP chinês, que resultou da combinação de várias experiências chinesas com modelos internacionais e que parece ter muito espaço para melhorar e evoluir, nomeadamente porque i) há um forte desejo de democracia no país que pode ser cumprido através de uma forma de democracia direta como esta e porque ii) num contexto de múltiplos problemas sociais (envelhecimento social, descontentamento a nível local), o OP pode conseguir agregar muitas das respostas a estes problemas.

Na Coreia do Sul (p. 211) e em Taiwan (p. 223), apesar de terem já alguns anos, as experiências de OP parecem estar ainda pouco divulgadas, envolvendo pouca população. Numa abordagem agregada da Ásia e da Rússia, Yves Cabannes (p. 235), enfatiza a necessidade de colaboração e partilha de informação, criando comunidades de prática, como formas de fazer aumentar a qualidade dos OP que crescem em número nestas regiões de dia para dia.

Europa

Relativamente a Portugal, Nelson Dias, Simone Júlio, Vânia Martins, Vanessa Sousa e Filipa Biel (p. 257), partem da constatação de que a ainda jovem democracia portuguesa padece de *lassitude*: Portugal parece ser o país da Europa com menores níveis de confiança no sistema político (ESS, 2014), apresentando também elevados e persistentes níveis de abstenção eleitoral. Nesse contexto de desaceleração do entusiasmo democrático, surgiu em 2002, em Palmela, a primeira experiência de OP (com características semi-participativas). 10 anos mais tarde, e em plena crise económica, com a presença da Troika, serão já muitos os OP espalhados pelo país que respondem aos requisitos verdadeiramente participativos desta iniciativa. Os autores concluem que “à medida que a participação nos atos eleitorais diminui, as iniciativas de OP em Portugal aumentam, o que curiosamente implica uma intensificação da atividade cívica e política” (p. 259). Em Espanha, Francisco Francés, Liberto Carratalá e Ernesto Ganuza (p. 275) referem-se à grande velocidade da implementação dos OP (de 2001 a 2010 o país apresentou a maior taxa de crescimento de OP na Europa). Abruptamente interrom-



pidas em 2011, estas experiências são retomadas em 2015, para depois decaírem novamente. No entanto, o balanço é positivo, havendo muitas experiências de OP atualmente em curso no país, o que se deve, segundo os autores, a 3 fatores: i) as orientações políticas dos municípios espanhóis, que agora estão mais abertos à experimentação de esquemas participativos; ii) a continuação do desenvolvimento e amadurecimento da ferramenta OP que levou a um aumento notável na implementação desses projetos em toda a Espanha, e iii) a ampla incorporação de ferramentas digitais na concepção e implementação destes processos.

A experiência italiana, apresentada por Stefano Stortone e Giovanni Allegretti (p. 289), é condicionada pela forte reconfiguração da arena política do país, com consequências a vários níveis, passando pela dificuldade em encontrar maiorias estáveis de governo. Nos últimos 5 anos tem havido um interesse por iniciativas democráticas inovadoras baseadas no empenhamento cívico, em detrimento das formas tradicionais de consulta através do voto, pelo que o número de iniciativas de OP em Itália aumentou durante este período de tempo. Se, como referem os autores, “de momento, não há certeza

quanto à sobrevivência dos OP em Itália e ainda menos quanto às possibilidades de expansão significativa a longo prazo, (...) não há dúvida de que qualquer inovação experimental que os integre ou substitua no futuro, encontrará uma profunda riqueza de materiais com que trabalhar, e certamente muitos exemplos com os quais aprender” (p. 309).

Na Escócia (p. 311), o OP resultou da mistura de duas agendas proeminentes no discurso político escocês, a saber: empoderamento da comunidade e justiça social. Dado o atual contexto político, e as aspirações da sociedade civil, os autores têm a expectativa de que essas duas agendas permaneçam no centro dos OP na Escócia.

Quanto à Polónia (p. 337) os autores referem que a descentralização do sistema de despesas públicas polaco não foi acompanhada por regulamentação específica sobre OP (a qual só foi introduzida em 2018), tendo dado origem a utilizações muito heterogêneas desta ferramenta por parte dos governos locais.

Na Eslovénia (p. 357), um dos últimos países deste relatório a adotar o OP, os autores consideram que este instrumento pode ser uma “faísca” que possibilite fazer uma ligação a



um passado esquecido de experiências de participação e de auto-gestão.

França (p. 373) tem já uma história significativa no que aos OP diz respeito: Paris foi a segunda capital da Europa a adaptar o orçamento participativo (a seguir a Lisboa) e, mesmo não sendo obrigatório (ao nível da legislação nacional), muitos novos casos foram implementados em França depois da experiência de Paris, reivindicando, por sua vez, a capital francesa a maior experiência de orçamento participativo do mundo. Revelador disso mesmo é a análise feita neste capítulo, por Gil Pradeau, aos 107 OP ativos em França em 2018. Paris (p. 385) é objecto de uma análise autónoma, no capítulo de Charlotte Fouillet para quem o OP parisiense, num contexto de crise de representatividade política, surge “como um intermediário, não apenas entre representados e representantes, mas também dentro destes dois grupos.” (p. 401). Atraindo a participação do cidadão e suportando-se em equipas políticas e técnicas, os dispositivos de OP parecem ter “entrado lentamente nos costumes de ação e participação públicas parisienses, superando atualmente as divisões direita/esquerda”(p. 401).

Oceania

Relativamente à Austrália (p. 403), os autores explicitam as características diferenciadas de um dispositivo de OP que, segundo eles, “constitui um ramo diferente da árvore de iniciativas de orçamento participativo no mundo todo” (idem). O OP australiano, se bem que continue a ser um processo democrático, vai mais longe do que seria esperado de iniciativas de OP: “em vez de dispor apenas de uma pequena proporção de um determinado orçamento, na Austrália, os cidadãos alocaram até 100%” do orçamento (idem). Ora a responsabilidade cívica exigida para alocar 100 por cento do orçamento de uma cidade-região é substancial e exige um dispositivo metodológico e instrumental complexo que é detalhado neste capítulo.

III. Dinâmicas de escala

Na terceira parte deste livro encontram-se experiências de alargamento (a outros públicos, espaços, áreas) da aplicação da metodologia dos OP. Começando com a Federação Russa (p. 427) ficamos a conhecer a rápida expansão neste território deste tipo de processo participativo: em 2015, a Rússia experimentou um



ponto de viragem a partir do qual o número de OP cresceu exponencialmente, tendo sido implementados 8.732 OP no ano seguinte. Até 2018, metade de todos os governos regionais do país decidiram criar programas de OP.

Roberto Falanga (p. 447) analisa o caso português. Portugal, além de deter actualmente o record do mundo no que toca ao rácio entre o número de OP e o número de autoridades locais (308 municípios e 3092 freguesias), desenvolveu, em 2017, a primeira experiência mundial de OP a nível nacional. Este processo participativo, até então só aplicado a nível local, foi escalado ao nível do orçamento geral do Estado. Além disso, foi também aplicado no sistema educativo nacional e ao nível da juventude, experiências que serão relatadas nos dois capítulos seguintes. Para o autor, tudo isto prova que este país é actualmente um dos mais vibrantes contextos para estudar processos participativos. Debruçando-se sobre o OP nacional, Falanga refere que, embora o processo em Portugal, iniciado em 2017, não tenha uma elevada dimensão quantitativa de participação pública ou de verbas, fornece um modelo de desenho institucional de larga escala que une regiões diferentes. O autor descreve detalhadamente

o processo (que se inicia com a realização de assembleias participativas nas várias regiões do país e termina com a votação das propostas finais pelos cidadãos, *online* ou por *sms*). Falanga considera alguns pontos críticos e aponta estratégias: considera aconselhável a “criação de figuras intermédias entre os cidadãos e o OP nacional, no âmbito de uma estratégia de interconexões em escalas mais baixas, bem como de ligação a outras iniciativas participativas”, sem as quais “os riscos de exclusão social continuarão a ser subestimados” (*idem*). E recomenda que não se descure a necessidade de suportar as decisões políticas (nomeadamente a introdução de mudanças importantes no OP nacional) nos resultados das investigações sobre estas matérias, nomeadamente tendo em conta estudos comparativos internacionais.

Pedro Abrantes, Alexandra Lopes e José Manuel Baptista (p. 469) apresentam a experiência do OP nas escolas portuguesas, “medida política (...) implementada, pela primeira vez, na rede de escolas públicas no ano letivo de 2016-17, com o objectivo de promover i) práticas, valores e habilidades democráticas; ii) o sentimento de pertença escolar, responsabilidade e bem-estar; iii) literacia financeira e empreendedo-



rismo” (idem). Os autores encaram a introdução do OP no sistema educativo português como uma “inovação e experiência bem sucedida, gerando uma oportunidade efetiva de participação democrática dos estudantes e de desenvolvimento de competências cívicas (e financeiras)” (idem).

Também portuguesa é a experiência do OP da Juventude (p. 479). A 1ª edição deste OP específico (de nível nacional), em 2017, é uma iniciativa pioneira em todo o mundo, o que, segundo Carlos Paz “reforça a necessidade de se manter como uma política pública dinâmica, aberta à introdução progressiva de reformas que ajudem a fortalecer a sua dimensão deliberativa e a sustentabilidade institucional, o que “requer a manutenção de um “sistema de avaliação das diferentes fases deste OP Jovem em Portugal, para que sejam produzidas evidências que possam alimentar as decisões políticas” (idem).

Neste 3º bloco é ainda apresentada a experiência chilena, na região de Los Ríos (p. 493), experiência original exactamente por ser de escala regional, sendo objetivo deste capítulo “explorar o desenho institucional [desta experiência], a fim de identificar os fatores que influenciam o detonar de processos democráticos

de investimento público a uma escala regional” (idem).

IV. Dinâmicas temáticas

O último bloco apresenta uma série de experiências de orçamento participativo por temas: sobre Porto Alegre (p. 517) os autores debruçam-se sobre o caso paradigmático da primeira cidade que estreou um OP, dele retirando uma série de lições, a primeira das quais sendo a de que “a democracia e a participação nunca podem ser tomadas como garantidas”, pois há sempre possibilidades de manipulação e controlo *top down* dos processos. Outra lição é a de que “a qualidade das experiências democráticas depende muito da autonomia e organização dos cidadãos”. Os autores afirmam que a suspensão do OP em Porto Alegre é “apenas mais um capítulo de uma longa luta por mais democracia ao nível da cidade” (p. 531). Mas...” as sementes ainda estão lá, e quando chove...” (p.534).

Os capítulos seguintes tratam de casos já referidos neste livro: os processos participativos com Crianças e Jovens (p.537), mas, desta feita, analisados a um nível mais global, e um estudo de caso sobre Paris (p.553), que atualmente administra



o maior processo de OP do mundo. Tiago Peixoto, Fredrik M. Sjoberg, Bruce MacPhail e Jonathan Mellon utilizam o caso de Paris para estudar questões de grande escala: procuraram compreender, por exemplo, como é que a votação *online* podia melhorar o processo ou se o tornava mais elitista (por potenciar o acesso de cidadãos mais escolarizados/privilegiados). Concluem que, surpreendentemente, os padrões de votação entre eleitores *online* e aqueles que votam presencialmente são semelhantes.

O último capítulo trata da *gamificação* (p. 467). Os autores, Marco Meloni, Giovanni Allegretti e Sofia Antunes interrogam-se sobre a possibilidade de poderem ser aplicadas técnicas de *gamification* na disseminação dos OP. Tomando como exemplo a experiência bem sucedida do jogo de *role-play* Empaville (criado no âmbito de um projeto europeu), evidenciam as oportunidades e os desafios da aplicação de técnicas de *gaming* aos processos participativos. Concluem da necessidade de se começarem a aplicar estas técnicas fora de contextos de teste/simulação para se avaliar o seu potencial de inovação e o seu real impacto.

Alexandra Aníbal,

doutorada em sociologia pelo ISCTE-IUL, trabalhou em programas de educação e formação de adultos e de validação de competências, na Câmara Municipal de Lisboa e no Instituto do Emprego e Formação Profissional. Exerce actualmente a sua actividade na Direção Municipal de Cultura do município de Lisboa, como gestora do projeto europeu ROCK, sedado na Biblioteca de Marvila, no qual se utiliza uma abordagem participativa na promoção e regeneração do património cultural local.