



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR  
Ciências Sociais e Humanas

# O Orçamento Participativo: das Condições de Possibilidade à Descrição e Crítica

**David Filipe dos Santos**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em  
**Ciência Política**  
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor André Barata Nascimento

**Covilhã, Junho de 2012**



## **Agradecimentos**

À minha mãe e ao meu padrinho pela vontade do meu sucesso e a disponibilidade incondicional na tentativa de responder às minhas ambições.

Ao meu orientador Prof. Doutor André Barata Nascimento pela confiança demonstrada e liberdade concedida para realização desta tarefa.

Aos meus colegas de mestrado em Ciência Política e de Filosofia pelas conversas de corredor e de café que contribuíram, de alguma forma, para a reformulação de certas ideias aqui presentes.



## **Resumo**

O objeto da nossa investigação é o Orçamento Participativo. Este representa a tentativa de, tanto governantes como governados, forjarem um modelo de cogovernança que visa a inclusão do cidadão comum na preparação anual do orçamento autárquico por parte do executivo local. Não existindo nenhuma fórmula universal ou necessária para este fim, que se aplique de uma vez para sempre em todos os contextos socio-espaciais, as particularidades de cada experiência de orçamentação participada são proporcionais às particularidades de cada local onde se pretende implementar este padrão de governança.

Para uma compreensão abrangente deste projeto de cogestão de um orçamento autárquico, adotaremos três posições que podemos tomar como metodológicas. Em primeiro lugar, exploraremos as condições históricas abrangentes que tornam possíveis, hoje, a implantação de projetos desta índole em contextos socioculturais como o europeu. De seguida, passaremos à descrição propriamente dita do Orçamento Participativo (OP), procurando fazer transparecer que processos implica, que rotinas lhe estão associadas, quais as mudanças que provoca na cultura de trabalho dos funcionários da administração local e na própria postura ou no sentido governativo dos eleitos. Para este fim, tomaremos como exemplo o caso pioneiro do OP de Porto Alegre, com esta experiência a operar aí desde 1989, e os diversos casos de orçamentação participada de norte a sul de Portugal. Por último, adotaremos ainda uma postura crítica face a este modelo de gestão pública alargada, procurando a sua definição tendo em conta dois sistemas democráticos que aqui se tomam por antagónicos: o sistema democrático representativo e o sistema democrático participativo.

## **Palavras-chaves**

Orçamento Participativo, União Europeia, Modelo Social, Alternativa, Confiança, Eleitores, Eleitos, Democracia Representativa, Democracia Participativa.



## **Abstract**

The object of our investigation is the Participatory Budget. This represents an attempt, both to rulers and to ruled, to forge a co-governance model aimed at the inclusion of ordinary citizens in preparing the annual municipal budget by the local executive. Being not the case that exists any universal or necessary formula for this purpose, which would apply once and for all in every socio-spatial contexts, the particularities of each experience of participatory budgeting are proportional to the particularities of each place that intends to implement this governance standards.

For a comprehensive understanding of this project, co-management of a municipal budget, we will adopt three positions that we take as methodological. Firstly, we will explore the historical conditions that make possible, nowadays, the implementation of projects of this nature in sociocultural contexts such as Europe. Then, we will start on the proper description of the Participatory Budget, looking forward to transpire the implied processes, the routines associated with it, what changes does it cause in the work culture of local government officials and the own posture or direction of the elected governing. To this end, we take the example of the pioneering Participatory Budget in Porto Alegre, with this experience operating there since 1989, and several cases of participatory budgeting from north to south of Portugal. Finally, we still adopt a critical attitude to this extended model of public management, seeking its definition based on two democratic systems that will be taken here as opposed: the representative democratic system and the participatory democratic system.

## **Keywords**

Participatory Budgeting, European Union, Social Model, Alternative, Trust, Voters, Elected, Representative Democracy, Participatory Democracy.



## Índice

1. Introdução .....	3
2. O Processo de “Desencantamento” dos Estados-Nação na Ótica da Construção da União Europeia .....	8
2.1. Pensamento político e opinião pública contemporânea: o “desencantamento” dos Estados-nação .....	8
2.2. O século XX europeu: o pós-guerra e a formação da União Europeia.....	11
2.3. O desencantamento dos Estados-nação sob o ponto de vista concreto dos Estados-membros da UE e na UE.....	14
2.4. O orçamento participativo como resultado de condições históricas perfeitamente “situadas” .....	20
3. Orçamento Participativo: da Estrutura à Conjuntura .....	22
3.1. Conceito e estrutura do Orçamento Participativo .....	23
3.2. História e conjuntura do Orçamento Participativo.....	30
4. O Orçamento Participativo em Portugal .....	35
4.1. Região do Norte .....	36
4.2. Região do Centro .....	40
4.3. Região do Sul.....	45
4.4. Balanço Nacional .....	48
5. Orçamento Participativo: entre a democracia dual e a democracia indivisível .....	53
5.1. Democracia representativa, liberal, parlamentar ou dual.....	53
5.2. Democracia direta, radical, participativa ou indivisível .....	58
5.3. Orçamento Participativo: entre a democracia dual e a democracia indivisível ...	61
6. Conclusão.....	66
7. Bibliografia .....	70



## **Lista de Figuras**

Figura 1. – Ciclo do Orçamento Participativo em Porto Alegre	28
Figura 2. – Orçamento Participativo em Portugal 2010	52



## **Lista de Acrónimos**

AR	Assembleia Regional
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Económica Europeia
CMAOPJ	Conselho Municipal de Acompanhamento do Orçamento Participativo Jovem
COP	Conselho do Orçamento Participativo
EURATOM	European Atomic Community
GATOPJ	Grupo de Apoio Técnico ao Orçamento Participativo Jovem
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos
OPCJ	Orçamento Participativo Crianças e Jovens
OPJ	Orçamento Participativo Jovem
RDA	República Democrata Alemã
RFA	República Federal Alemã
SMET	Sistema Mundial em Transição
SMM	Sistema Mundial Moderno
UE	União Europeia



- *Achas que é possível saber o que é a democracia, sem saber o que é o demos?*

- *Por Zeus que não!*

- *E sabes o que é o demos?*

- *Claro que sei.*

- *Então que julgas que é o demos?*

- *Cá por mim, são os pobres, dentre os cidadãos.*

Xenofonte, *Memoráveis*, IV. 2.37.

## 1. Introdução

O Orçamento Participativo, enquanto modelo de gestão democrática das finanças locais, é um projeto relativamente recente. Podemos fixar a data do seu início em 1989 na cidade brasileira de Porto Alegre. Sendo um projeto recente, também por isso, ainda não constitui, com toda a propriedade, uma forma alternativa universal de governança; atesta-o o facto, p. ex., de o OP não ser constitucionalmente vinculativo, logo, continuar dependente tão só do assentimento e da “boa vontade” do executivo local. Assim, ainda que, nos dias de hoje, se contem, oficialmente registados, quarenta e quatro projetos de OP<sup>1</sup> por todo o mundo - projetos que, literalmente, mimetizaram modelos anteriores (numa espécie de dinâmica replicadora) e que se reconduzem sistematicamente à referência primordial do exemplo de Porto Alegre (que se elevou, inequivocamente, ao estatuto de arquétipo) - o orçamento participativo ainda não constitui, verdadeiramente, uma nova forma de organização societal (no que concerne, em primeiro plano, à gestão dos recursos públicos) plena e integralmente constituída nas fronteiras, simbólicas e físicas, dos Estados-nação. Deste modo, não há nenhuma proposta constitucionalmente vinculativa (ou instituída formalmente pelo poder constituinte), que unifique e integre de tal forma os diversos projetos de OP, que se reproduzem em diferenciados pontos de um determinado território nacional (seja numa cidade, numa vila ou numa aldeia...), e que, nesse esforço de articulação, forneça as bases para uma reformulação radical das formas de regulação fundamentais de um Estado-nação, nomeadamente, no que diz respeito, à gestão de uma parte significativa das finanças públicas.

Numa época caracterizada pelo “pano de fundo” da globalização, que tende a dispersar a atenção do analista no sentido daquilo que apelido aqui como uma “*horizontalização da perspetiva*”, determinada pelo facto de já nenhum Estado-nação ou comunidade internacional (como a UE), deter supostos privilégios inquestionáveis, face a todos os outros Estados-nação ou comunidades internacionais. O que o confirma a perda de

---

<sup>1</sup> Estes dados podem ser confirmados no sítio electrónico: Info OP - Sistema de Informação sobre Orçamentos Participativos (2012), “Observatório Internacional”. Página consultada a 11 de Junho, <<http://www.infoop.org/observ/index.php?module=FMS&func=barometer&ot=resource>>. De ressaltar que o número de experiências registadas neste observatório está, ainda assim, muito aquém da realidade. Já que não assinala qualquer OP a decorrer nos Estados Unidos da América (The Participatory Budgeting Project (2012). Página consultada a 11 de Junho, <<http://www.participatorybudgeting.org/>>). Nem sequer dá conta do número total de experiências contabilizadas no nosso país e que o sítio electrónico oficial do OP em Portugal fixa já em 24 experiências - ainda que, algumas, entretanto, já tenham acabado, e outras estejam justamente a começar. Cf. Orçamento Participativo - Portugal (2012), “Observatório Nacional”. Página consultada a 11 de Junho, <<http://www.op-portugal.org/index.php>>.

competitividade (traduzida em perda relativa - ou mesmo absoluta - de crescimento económico) tanto dos Estados Unidos da América como de parte da União Europeia (nomeadamente a sua periferia a sul), e a emergência, na “cena global”, de países como a China, a Índia, o Brasil, a Turquia, entre outros. Assim, tendo como assente a perda de centralidade, de privilégio, de regiões comunitárias como a UE, a sociedade de bem-estar, conforme ao modelo social-democrata que emergiu na Europa no pós-segunda grande guerra, tem que ser repensada e institucionalmente reformulada. As “regras do jogo” que instituíram a presente ordem económica mundial, e que privilegiaram, fundamentalmente, os interesses do Ocidente (com os EUA e a UE na linha da frente), hoje, agora referindo-me especificamente à Europa e ao seu projeto de desenvolvimento económico escorado no bem-estar social, estão relativamente “obsoletas” e na origem da própria perda de centralidade dos seus países promotores.

Deste modo, a globalização, como progressiva homogeneização do poder (do equilíbrio internacional<sup>2</sup>), tem pressionado modelos económicos como o europeu no sentido da progressiva deterioração do seu estatuto social. Assim, a emergência de novos protagonistas internacionais na “cena global”, associada, diretamente, com a estabilização do paradigma da “economia de mercado” - que tem, como um dos seus efeitos, a intensificação (mais ou menos regulada, mais ou menos diferenciada) dos fluxos de pessoas, capitais e informação ao nível do globo - põe em causa presumíveis privilégios e supostos direitos adquiridos de certas geografias. Para entendermos esta despolarização, que resulta na perda de centralidade de economias como a europeia ocidental e a norte-americana, basta atendermos à conjugação de dois pontos essenciais que contribuem de forma decisiva para esse efeito: 1) os recursos do nosso planeta já não se concentram, pelo menos preponderantemente, no ocidente, quer dizer, esses mesmos recursos já não são fonte de riqueza *apenas* das economias ocidentais, simultaneamente que, um grande número de consumidores emergiu, desta forma, exercendo, de algum modo, *pressão* tendo em conta o pleno direito ao usufruto desses mesmos recursos planetários; 2) assim, mantendo-se o modelo de globalização assente no paradigma da economia de mercado e, por seu turno, as políticas sociais alicerçadas nesse eixo, a recuperação de centralidade por parte das economias antes privilegiadas é vagamente ilusória e sempre passageira (ainda que, como já referimos, os primeiros que estão sendo afectados com estas mutações sejam os países da periferia da Europa). Neste instante da globalização, o crescimento económico (tão só enquanto critério de diferenciação entre economias à escala do globo), portanto, a produção e acumulação de riqueza, será sempre frustrada pela emancipação de um público cada vez

---

<sup>2</sup> Subsiste ainda muita ambiguidade e indeterminação quanto ao termo globalização. O facto de se persistir em medir índices, p. ex., de poderio económico ou militar, sempre em contraste com outras nações permite-nos tirar duas conclusões que se derivam mutuamente: 1º) a perda de centralidade dos Estados-nação não é assim tão forte; 2º) devido a esta constatação, a “fronteira” entre os termos *internacionalização* e *globalização* também não é assim tão clara.

mais alargado que pretende assumir o direito ao usufruto do espaço económico do planeta<sup>3</sup>. Assim, se em qualquer ponto do mundo, de alguma forma - p. ex., por meio da inovação tecnológica - a riqueza aumenta exponencialmente, logo esta tende, com alguma celeridade, a se diluir, tanto pelo alargamento do número de consumidores (que não permite fenómenos de acumulação sobre acumulação), como pela sempre cada vez mais rápida capacidade de adaptação e recuperação das outras partes do mundo relativamente a este súbito aumento de produção neste ponto singular. Tal devido, entre outros fatores, ao facto da interdependência global entre agentes económicos e à não existência de espaços económicos absolutamente fechados, o que facilita os processos de aprendizagem ou reconhecimentos dos novos processos produtivos.

Portanto, se, de algum modo, um dos níveis de convergência da UE - do tal projeto europeu - está na preservação da causa social-democrata, torna-se preponderante fortalecer, de algum modo, o seu “tecido social”, i. e., persistir na coesão e aprofundamento da integração social, nomeadamente, e pelas razões acima aludidas, no modo como os efeitos da globalização são assimilados localmente<sup>4</sup>. Nesse sentido, o OP, tem todas as potencialidades para se instituir como modelo alternativo de gestão da “coisa pública”, tendo em conta que o que está em causa no paradigma da sociedade de bem-estar (do tal Estado-Providência ou *Welfare State*) é, tão só, a resposta à redistribuição equitativa, justa, dos recursos criados pela sociedade como um todo.

Assim, a crise das dívidas soberanas que aflige hoje os países do sul da EU (exceto a Irlanda que se situa a norte) - e a sua resposta pela via das políticas de austeridade - deve-se entender, esta sim, como uma oportunidade para a Europa visitar o seu modelo social, e, com este, o papel das instituições (nacionais e europeias) na sua promoção e conservação. Porque mesmo que a UE regresse à política de promoção do capital industrial, como tem sido augurado como uma das soluções para a sua crise, com a regulação do capital financeiro nesse sentido/destino (p. ex., com incentivos fiscais ao investimento que vise ser aplicado na “economia real”), o que permitirá, decerto, e por algum tempo, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, mitigando, pelo menos, o efeito do desemprego e da precariedade. Ainda assim, a manutenção do *status quo* no que diz respeito ao paradigma de globalização vigente, persistirá em ser um problema enquanto não houver verdadeiras alternativas ao modelo social, nomeadamente, de economias como a europeia. Se a UE não entender o seu fim enquanto unidade geográfica privilegiada no que respeita à produção e consumo dos recursos do planeta e enquanto a sua reação a esta consciência for tentar, a todo custo, recuperar a antiga centralidade (o suposto privilégio), então, a precarização do trabalho vai persistir, e, por tal, as crescentes políticas de “flexibilização laboral”. Com estas, o aumento da exploração do trabalhador, a diminuição da massa salarial de um país, a perda do poder de

---

<sup>3</sup>Cf. BARATA, André (2012), “Sociedade de Trabalho: Fim ou Repetição?”. *No Reino da Dinamarca*. Página Consultada a 7 de Junho de 2012, <<http://noreinodanamarca.wordpress.com/2012/06/07/sociedade-de-trabalho-fim-ou-repeticao/>>.

<sup>4</sup> Cf. “A vitória [do localismo] traduz-se na faculdade de ditar os termos da integração, da competição e da inclusão” (Santos, 2001, p. 71).

compra da classe média, em suma, o recuo de certos direitos e garantias sociais (baseados na defesa de um suposto “contrato social”) conquistados no período pós-segunda grande guerra. Toda esta dinâmica de retrocesso civilizacional, justificada, enfim, em prol da competitividade internacional e de um modelo que, na realidade, não pode ser, com propriedade, legitimado no fator globalização, já que, a globalização, enquanto categoria ética, pressupõe, implicitamente, a diluição do poder de uns Estados-membros face a outros, ou, de uns espaços económicos face aos restantes.

Como o título desta dissertação assume, pretendemos analisar, o Orçamento Participativo, de uma ótica alargada onde os seus diversos capítulos (quatro) e subsequentes subcapítulos podem, por seu turno, ser reduzidos a três preocupações fundamentais: 1º) atender às condições históricas que tornaram e tornam possíveis iniciativas como a orçamentação participada, para além de se tentar justificar o sucesso de uns e o insucesso de outros OP's pelo mundo fora, tendo em conta o contexto ou conjuntura onde estes surgem; 2º) descrever, sem mais, as diversas experiências de OP, como a que teve e continua a ter lugar no município pioneiro a nível mundial (Porto Alegre - Brasil), e as que se implantaram, e continuam a implementar, de norte a sul de Portugal; 3º) fazer a crítica do modelo geral do OP tendo em conta a sua posição (nomeadamente através do reconhecimento de diferenças e semelhanças) entre a democracia representativa e a participativa.

Desta forma, o capítulo primeiro (“O Processo de Desencantamento dos Estados-nação na Ótica da Construção da União Europeia” - coincidente com o ponto 2 da dissertação) terá como objetivo analisar o processo histórico - com a sua racionalidade ou inteligibilidade evolutiva que se pretende transparecer - que permitiu que alternativas de governança como o OP se pudessem instituir positivamente, nomeadamente, tendo em conta a história europeia desde as duas grandes guerras até aos dias de hoje. Assim, não obstante o foco da nossa atenção ser a história europeia, particularmente, desde o fim da segunda grande-guerra até ao princípio e em diante progressivo processo de formação daquilo que conhecemos hoje como União Europeia, pontos ou condições de partida há que podemos assumir como transversais a todas as sociedades onde o OP se desenvolve. Estas condições são, p. ex.: a existência de um sistema democrático liberal/representativo; um concomitante sistema político mais ou menos (com os termos de intensidade a variarem de país para país) descentralizado; uma administração pública suficientemente estável, articulada entre si (pelo menos no que diz respeito à captação de recursos fiscais) e burocratizada; e, um nível de riqueza social razoavelmente elevada e sólida que admita preocupações de redistribuição que são, por sua vez, um dos fundamentos do OP. De ressaltar ainda, que, embora não aprofunde, de todo, estas condições que assumo aqui como fundamentais para a existência do OP, aquilo que designo, neste mesmo capítulo, como o processo de “desencantamento do Estados-nação” é também uma condição histórica fundamental para que experiências de orçamentação participada sejam possíveis. Isto porque, este fenómeno, implica, como será explicado nessa etapa, uma alteração de cognição, de perspectiva, de reconhecimento ou de relação dos cidadãos em respeito às nações onde pertencem.

Já no segundo capítulo (ponto 3), avançar-se-á, concretamente, na explicação do que consiste o OP enquanto conceito ou projeto e de como este se processa em termos práticos. Assim, far-se-á a distinção entre o “espírito” ou conceção ideológica que orienta a dinâmica deste projeto e a sua concomitante concretização em termos de conjunto de procedimentos, rotinas, burocracias, conhecimentos e institucionalizações que este implica. Procurar-se-á, portanto, com este último objetivo, fazer reconhecer as estruturas<sup>5</sup> que a orçamentação participada inclui e inaugura. Depois, estando cumprida esta função, esforçar-nos-emos ainda por explicitar outras tantas condições sociais que condicionam o bom ou mau sucesso do OP, tudo isto, tendo como referência, desta vez, o Brasil. Ainda que, de novo, estas condições *apriorísticas* (que dizem respeito à “matéria social” prévia ao OP e decidem o seu posterior sucesso), relativamente à implementação e desenvolvimento dos planos de orçamentação participada, possam ser integralmente extrapoladas a todos os outros países e locais onde o OP se materializa.

E se, nesse segundo capítulo, é o exemplo brasileiro - particularmente o estudo do caso de Porto Alegre - que orienta os nossos objetivos programáticos, no capítulo seguinte (ponto 4), seguir-se-á o levantamento dos OP's a decorrer em Portugal. Num esforço modesto de sintetizar as particularidades que distinguem as mais diversas experiências neste país, de norte a sul, desenvolvidas. Para este fim, utilizaremos, mormente, os dados presentes no sítio eletrónico oficial português a este respeito: Orçamento Participativo - Portugal (2012), “Observatório Nacional”. Página consultada a 11 de Junho, <<http://www.op-portugal.org/index.php>>.

Por último, exerceremos a tal crítica ao modelo de orçamentação participada, refletindo sobre a influência do OP em meio de uma teoria da democracia e, simultaneamente, de uma teoria do Estado. Este quarto capítulo (ponto 5) corresponderá então ao esforço de definição do OP em relação à prévia representação conceptual das distintas democracias representativa e participativa. Terá, portanto, a característica de uma *crítica* no sentido original grego da palavra, onde, por sua vez, é tornada patente a sua derivação e respetiva relação do verbo *krino* “separar, decidir, distinguir, discernir” com o substantivo *kritikós* propriamente dito, “a faculdade de pensar, o discernimento, a crítica, o julgamento”<sup>6</sup>. Assim, do mesmo modo, distinguiremos o OP - enquanto modelo de regulação social - dos sistemas democráticos, ora representativos, ora participativos. Julgando, desta forma, sobre a posição do modelo de orçamentação participada relativamente às suas características representativas e às suas características participativas e ao modo como ambas se conjugam e se sintetizam no OP.

---

<sup>5</sup> Tendo em conta que o conceito de estrutura surgirá, frequentemente, durante este trabalho, definimo-lo, à partida, como *o reconhecimento do padrão que regula a atividade humana por meio de normas e recursos*.

<sup>6</sup> Cf. “critic. (...) antepositivo, do gr. *kritikós*, e, ón ‘capaz de julgar, de decidir, de pensar, de discernir’, substantivamente, ‘a faculdade de pensar, o discernimento, a crítica, o julgamento’ - em relação com o v. gr. *krino* ‘separar, decidir, distinguir, discernir’ (de entre outros vários sentidos)...” Houaiss, M. de S. Villar, & F. M. de Mello Franco, Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001, p. 2566.

## 2. O Processo de “Desencantamento” dos Estados-Nação na Ótica da Construção da União Europeia

### 2.1. Pensamento político e opinião pública contemporânea: o “desencantamento” dos Estados-nação

Antes de mais, assinalo que a utilização do termo “desencantamento” das nações não tem, conforme aqui procuro defender, diferenças significativas relativamente àquilo que Max Weber pensava quando cunhou o termo “desencantamento do mundo” (*Entzauberung der Welt*). O que defendo é que, tal como o mundo, consoante o entendimento de Weber, as nações, as relações simbólicas dos seus concidadãos para com estas, também foram dessacralizadas, perderam o seu carácter “mágico” e já não ocultam qualquer teleologia encoberta, por assim dizer, nas *malhas da história*.

Não parece pois, também por consequência desse “desencantamento”, que sobre muitas dúvidas, quanto às mudanças, mormente a partir do último quartel do século XX, no modo de *se pensar* e concomitantemente de *se fazer* política. Nomeadamente, no que diz respeito, a alterações profundas da posição e disposição dos Estados-nação uns face aos outros, à sua “vida interna”, às suas relações com o mundo considerado como um todo e à própria “postura política” e identidade dos cidadãos face ao Estado-nação do qual fazem parte. Essa alteração e, podemos acrescentar, essa mudança de paradigma quanto à existência política das soberanias pode ser descrita tendo em conta duas premissas básicas: 1) os Estado-nação, deixam de se *sentir* no “centro do mundo”, como se fossem uma personalidade independente no meio de todos os outros Estados-nação e conduzissem a sua existência a partir dessa mesma crença<sup>7</sup>, enfim, sem estarem vinculados, formal e

---

<sup>7</sup> Nesta premissa utilizamos o conceito de sentimento de modo a expressar um certo tipo de postura dos Estados-nação (e extensivamente dos seus cidadãos) que precisamente defendemos ter terminado de forma substantiva neste século. Quando elevamos o Estado-nação à categoria de um sujeito, pretendemos com isso, precisamente, expressar o “sentimento” dos cidadãos para com os seus Estados-nação no antigo paradigma; tal como é filosoficamente - isto é, reflexivamente - visível no romantismo dos séculos XVIII e XIX. Vide, Guibernau, Montserrat, *Nations without States: Political Communities in a Global Age*, Polity Press, 2000. “The Romantics endorsed an idea of the nation ‘as natural division of the human race, endowed by God with its own character, which its citizens must, as a duty, preserve pure and inviolable’. (...) The primary conviction of Romantic nationalism is that culture, a particular way of life and the more important social institutions are essentially formed and shaped by the nation. They are expressions of a unitary force which is usually referred to as the soul, mind or spirit of a people; in Hegel’s language, the Volkgeist or the character of a nation”. P. 22-23.

materialmente, a um quadro mais alargado e complexo de “regulação internacional”<sup>8</sup>. E, como consequência lógica dessa mesma primeira premissa, 2) deixando os Estados-nação de se sentir no “centro do mundo”, tendem, muitas vezes, no extremo, e pela voz de uma significativa parcela da opinião pública e dos próprios cientistas políticos, a adotar posições exacerbadas, completamente antagónicas da primeira, em que denunciam a total (ou quase total) subsunção de cada soberania, considerada isoladamente, àquilo que acontece na “vida política global”. Em suma, podemos afirmar, que, no panorama da política internacional (da “macropolítica”) a partir de meados do século precedente, o centro da atividade política (ao tal nível *macro*) se deslocou de cada nação considerada por si, para se colocar ao nível da pertinência/proeminência global ou, como modera António Covas (apoiando-se também no sociólogo Boaventura de Sousa Santos): “... o Estado continuará a desempenhar o papel de agente-principal mas, desta vez, no quadro de um sistema complexo de regulação internacional, com múltiplos centros de poder e esferas sobrepostas de autoridade. Em suma, o começo de uma ordem pós-vestefaliana, que caminha da indivisibilidade para a partilha da soberania” (António Covas, 2002, p. 191). Como isso sucedeu? O que é que significa verdadeiramente esta mudança? Será mesmo assim?

Afirmar que o desenvolvimento dos Estados está hoje dependente daquilo que acontece no globo e no seu posicionamento/relacionamento particular face a este, é um argumento com pouco significado, de onde não se pode concluir, de maneira nenhuma, e ao contrário do que afirmamos no parágrafo acima, qualquer mudança paradigmática, capital, no âmbito das relações internacionais, da relação cognitiva/simbólica dos cidadãos para com os seus Estados (do modo como este traduzem, conceptual e representativa, a sua relação com o Estado-nação onde se inserem<sup>9</sup>) ou, como explicitiei acima, “da existência política dos Estados-nação”. O que foi a história dos descobrimentos senão a história do desenvolvimento das nações descobridoras/exploradoras dos recursos do globo? Não denuncia já esta época histórica a tal “pertinência/proeminência global” para o crescimento económico das nações? E o triângulo comercial formado pelos vértices Inglaterra (como pioneira da “Revolução Industrial”) - África - América Central e do Sul, onde Adam Smith assenta a sua “divisão internacional do trabalho”, não traduz já essa “alteração profunda” nas relações internacionais que pretendo defender?

Face a estas objeções, a que se podiam somar muitos outros exemplos, avançamos com a nossa proposta, afirmando que a acumulação histórica de certos fenómenos, que, por comodidade esquemática, podemos entender como *quantitativos*, deu origem à tal mudança

---

<sup>8</sup> Cf. “...o Estado-nação parece ter perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa económica, social e política. A intensificação de interações que atravessaram as fronteiras e as práticas transnacionais corroem a capacidade do Estado-nação para conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens, capital ou ideias, como o fez no passado”. (Santos, 2001, pp. 42-43).

<sup>9</sup> Fazer reconhecer esta alteração “da relação cognitiva/simbólica dos cidadãos para com os seus Estados” é a nossa maior preocupação nesta fase inicial da dissertação. Estes cidadãos, a que aqui nos referimos, não têm de ser considerados como modelos do “cidadão comum” visto que, esta mini-revolução cognitiva também afeta os chamados “cientistas políticos”, os politólogos. Esta alteração é paradigmática porque se coloca nos antípodas do paradigma nacionalista anterior (onde havia um esforço da elite intelectual da época para distinguir a sua nação de todas as outras através de uma retórica toda ela teleológica, metafísica, religiosa...).

*qualitativa* da posição política dos Estados, e que só se tornou especialmente visível no século precedente - isto é, no século XX. No fundo, esta alteração qualitativa resume-se ao seguinte: a relação dos cidadãos para com os seus países de origem deixa de ser “substancialmente vinculativa”<sup>10</sup>, para passar a ser pensada de forma mais “funcional”<sup>11</sup>, considerando cada nação como um nível de governação entre outros - por exemplo, entre o macro-nível global e o infra-nível local - sem quaisquer considerações de *valor* maiores, tenham estas raízes teológicas ou não<sup>12</sup>. Isto, por cada Estado-nação passar a estar, entre outros fatores, subordinado a um quadro maior de “regulação internacional”.

Certamente que, nem o patriotismo nem o nacionalismo terminaram nem toda a sua retórica, certamente que, as nações continuam a ser contempladas nas suas particularidades aos mais vastos âmbitos (cultural; desportivo; económico; religioso; linguístico...). Mas, apenas o facto de se poder pensar os Estados-nação fora desse seu *substrato sentimental/místico/metafísico*, por si só, é testemunho dessa alteração paradigmática que venho a enunciar. Se a “substância” das nações é desconstruída/desmistificada desta maneira, tal só é possível porque, precisamente, podemos pensar as soberanias e a sua organização externa e interna de maneira ligeiramente diferente, ou, melhor, usando outros esquemas mentais, outra sensibilidade orientadora, outro enquadramento teórico. E é talvez aqui, nesta alteração no modo de podermos pensar a vida política das soberanias, que esteja, *ao fim e ao cabo*, o principal “perigo” para os que julgam perigoso o constante enfraquecimento do poder dos Estados-soberanos ao nível do seu posicionamento na “cena mundial”.

No sentido de explicitarmos melhor estas diferenças cruciais entre a “globalização” da época dos descobrimentos (com as suas extensivas colonizações e extensivos impérios) e a forma de globalização que emerge no pós-segunda grande guerra, iremos ter em conta, seguindo de perto Boaventura de Sousa Santos, três aspetos elementares: 1º) o paradigma económico; 2º) o “papel” do Estado enquanto soberania; 3º) “o discurso político e a

---

<sup>10</sup> Cf. a citação de Montserrat Guibernau na nota 1.

<sup>11</sup> Por funcional entendo aqui um discurso (que pode ser mais ou menos científico, mais ou menos opinativo) que se concentra nas funções (económicas, financeiras, demográficas...) que podem ser reconhecidas numa dada macroestrutura (neste caso: o Estado). Assim, no caso do corpo humano, o discurso funcional se concentraria no estudo das funções do corpo (p. ex., na função respiratória, na função cerebral...), tanto que, quando o corpo (o homem) morresse, esse estudo já não teria sentido ou as funções a serem estudadas passariam a ser outras. Parafraseando, um pensamento político que se concentre nas funções, deixa de lado, omite, tudo o que esteja relacionado com o conceito de Estado-nação entendido como um sujeito, para se concentrar, exclusivamente, nas tais funções que caracterizam esse mesmo Estado. Por esta razão, por esta alteração paradigmática no pensamento político sobre as nações, o discurso que proliferava no Romantismo (que se concentrava na tentativa de definir o Estado-nação em termos quase ou mesmo religiosos) e que fornecia o sentido retórico para a existência colectiva, é reduzido hoje à mera curiosidade histórica. Assim, o que caracteriza/define contemporaneamente as nações são precisamente aspetos meramente funcionais, tais como: se esta permite aos cidadãos a escolha dos seus governos; se esta “cresce” economicamente; quais são as particularidades do seu quadro jurídico-constitucional; qual é a sua política fiscal...

<sup>12</sup> Estas “considerações de valor maiores” referem-se ao modo como o pensamento da época Romântica gostava de intuir nos seus países o que podemos tratar como *fantasias teleológicas*. Não nos esqueçamos que, este género de retórica, também proliferou em Portugal, ainda no primeiro quartel do século XX, nomeadamente com o movimento do Saudosismo (onde Teixeira de Pascoaes surge como sumo representante) e com a revitalização do mito do Quinto-Império, propriedade intelectual do Padre António Vieira (1608-1697), por Fernando Pessoa ortónimo.

sensibilidade sociológica”. Assim, em primeiro lugar, se o sistema mundial moderno (SMM) se baseava, preponderantemente, na acumulação do capital, acumulação esta, por sua vez, fundamentada num modelo económico de simples exploração entre Estados - capitalismo estatal -, já neste sistema mundial em transição (SMET) os Estados deixam de deter, cada vez mais, prerrogativas especiais no que diz respeito ao modo como o capital flui - transpondo todas e quaisquer fronteiras - e como a economia é estruturada ao nível global<sup>13</sup>. Logo, em segundo lugar, contrariamente ao que sucedia no SMM, o sentido do Estado deixa de estar centralizado na “integração da economia, da sociedade e da cultura nacionais” para compreender a regulação destes três setores fundamentais numa economia, sociedade e cultura que se pretendem agora globalizadas, precisamente descentralizadas do Estado-nação. Por último, e em consequência direta destas mudanças provocadas pelo SMET, a retórica dos principais agentes (sejam estes representantes de Estados ou não) responsáveis pela promoção/estabilização deste novo paradigma, baseado numa representação tendencialmente horizontal do mundo (em que, precisamente, nenhum Estado-nação apresenta quaisquer privilégios *a priori* face a outros Estados-nação), torna semanticamente salientes as diferenças entre um e outro sistema mundial. Assim, nos seus discursos podemos ler ou ouvir “em vez de dependência, interdependência, em vez de exploração, competitividade; em vez de soma-zero, soma-positiva.” (Santos, 2001, p. 67)

## 2.2. O século XX europeu: o pós-guerra e a formação da União Europeia

Esta alteração (que, a bem dizer, ainda não se consumou radicalmente), no modo de pensarmos e nos relacionarmos com as nações está fundada/justificada historicamente<sup>14</sup>. Conseguimos até arriscar, na esteira de um Immanuel Kant, uma espécie de “metafísica” da natureza [da qual, nós humanos, fazemos parte integrante (não integral)] que compeliu os homens, numa fase primitiva, e devido à escassez dos recursos do planeta, das guerras muitas das vezes daí originadas pela apropriação e gestão desses mesmos recursos limitados, a povoarem todo o planeta e, fundamentalmente, a fazerem essa mesma povoação de maneira cada vez mais organizada e pretensiosamente estável. Em resumo: a procura pelo bem-estar, de índole egoísta, impulsionou os homens a engendrarem cada vez mais complexos mecanismos de cooperação (leia-se: pactos e contratos)<sup>15</sup>. Podemos mesmo sentenciar,

---

<sup>13</sup> Cf. “A nova economia é uma economia global distinta da economia-mundo. Enquanto esta última assentava na acumulação de capital, obtida em todo o mundo, a economia global tem a capacidade para funcionar como uma unidade em tempo real e à escala planetária”. (Santos, 2001, pp.57-58).

<sup>14</sup> Tal alteração cognitiva no modo de se conceptualizar hoje as nações está então fundada na própria dinâmica da história. Do mesmo modo, e como irei esclarecer mais adiante, só é possível pensarmos e, mais importante ainda, realizarmos/praticarmos, “instrumentos de governação” como o Orçamento Participativo (OP) porque temos as condições históricas favoráveis para tal. Tal não quer dizer que a história seja absoluta, isto é, que todos nos relacionemos usando os mesmos “símbolos”, ou os mesmos “esquemas concetuais” com as nações, ou mesmo, que em todos os países do mundo seja possível o OP. E é por essa mesma razão, que relativizarei essa “história” concentrando-me particularmente no caso “europeu”, nomeadamente dentro do enquadramento da União Europeia onde Portugal está situado.

<sup>15</sup> Assim, em Kant, Natureza e História - concebendo o ser humano como o único ser com/de História - implicam-se e articulam-se mutuamente, no sentido em que são precisamente as limitações da natureza

partindo deste ponto particular, que uma abordagem histórico-política, concernente às sociedades humanas, poder-se-ia resumir tão só à exploração deste tópico: à história das diversas formas de cooperação que os homens conceberam entre si de forma a melhorarem o seu bem-estar, e, claro está, no inverso, a história das mais diversas ruturas que fizeram antigas formas de cooperação retornarem à “estaca zero”. Essa crescente complexificação dos *mecanismos de cooperação*, por meios muitas vezes formais (formalização essa, que traduz, por excelência, a história da jurisdição), só se tornou (e se torna) possível por via daquilo que assumiremos como a “luta interna” dos diversos atores sociais ao nível das nações, da comunidade, e, por meio da “luta externa” ao nível das relações internacionais - das nações, umas em relação às outras. Pois foi assim que, ao nível da “luta interna”, foram sucessivamente reconhecidos, formalmente, em sucessivos países, direitos fundamentais como: os direitos das mulheres, dos negros (isto, claro, nos países do “Norte”), do trabalhador, etc.

Do mesmo modo, também ao nível das relações internacionais muitas “lutas” se travaram. No intuito de fazermos transparecer esse fenómeno, tomaremos, como exemplo, a recente história política da Europa, começando com a Primeira Grande Guerra, motivada, entre múltiplas outras causas, pela necessidade premente de definição das nações e, com estas, das fronteiras que as reconhecem<sup>16</sup>. Guerra esta que, depois de deixar um “rasto” de morte e destruição, resultou num “processo de paz” mais ou menos condenado à partida. Pois que, as exigências das potências vencedoras para com as vencidas (nomeadamente as exigências da França para com a derrotada Alemanha) não permitira, pelo menos, uma inserção positiva desta última no novo cenário mundial. O que, mais tarde, o pós-segunda grande guerra irá com mais sucesso concretizar, nomeadamente, pela via do comércio. Primeiro, com a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), depois, com a CEE (Comunidade Económica Europeia), culminando num projeto não exclusivamente económico, mas, também, de cariz político, e que perfaz a matriz da UE (União Europeia).

É evidente que, as causas que conduziram a uma nova grande guerra (com um intervalo de apenas de vinte e um anos) não podem apenas ser procuradas no facto do processo de paz resultante do fim da primeira guerra ter provocado desequilíbrios grotescos ao nível da relação vencedores/vencidos<sup>17</sup>. Fatores económicos também contribuíram, numa primeira fase, para a assunção do fascismo - como a Grande Depressão de 1929 - que, por sua

---

(tanto da natureza do homem como da natureza “exterior”) que atuam como emuladores das faculdades humanas, nomeadamente, em Kant, da razão prática humana.

<sup>16</sup> Nesta procura pela definição das nacionalidades - pelo fixar e estabilizar de fronteiras “legítimas” e consistentes - podemos apontar a influência de duas grandes “correntes”, tal como os historiadores Serge Berstein e Pierre Milza sugerem. Primeiro, a influência do movimento filosófico iluminista assente na prática da revolução francesa de 1789 e que tem por dogma o direito à autodeterminação - neste caso, em termos de nacionalidade - dos povos, e, segundo, da “contracorrente” romântica do século XIX (fundamentalmente a “resposta” alemã à “superioridade intelectual francesa”) que define a nação, não partindo de um princípio racionalista/liberal/democrata, assente, por sua vez, no livre-arbítrio dos indivíduos e na vontade do povo, mas de uma fundamentação mítica onde a retórica histórica imbrica constantemente na retórica da *legitimação divina* (Serge Berstein & Pierre Milza, 2007, p. 16-18).

<sup>17</sup> Processo este, de onde resultaram tais desequilíbrios, tanto ao nível económico, como ao nível da defesa, como ainda ao nível de reconhecimento de certos territórios, numa “negociação” que ao invés de aproximar os Estados, ainda os distanciou mais.

vez, precipitaram toda uma constelação de estratégias políticas centradas autocraticamente, na centralização extrema do Estado e concomitante hierarquização dos órgãos de administração pública até a culminação de numa “cabeça de Estado” (o *Duce* no caso italiano; *Führer* no caso alemão), no ensaiar de novos “sonhos” imperialistas, e, por todas estas razões e outras aqui não esclarecidas - quase que por reflexo - principiaram, uma nova grande guerra. Marcada esta, inicialmente, com a invasão da Polónia pela Alemanha a 1 de Setembro de 1939 e, em resposta a esta invasão, com as concomitantes declarações de guerra, por parte da França e da Inglaterra (apoiada esta última pelos países da *Commonwealth*), à nação beligerante.

Depois, terminada a segunda grande-guerra, novamente um processo de paz sempre frustrado pela “luta” entre as duas grandes potências e ideais pós-guerra - a Rússia (como representante do regime socialista) e os Estados Unidos da América (como representante do sistema capitalista) - e que principiou, real e simbolicamente, na divisão da Alemanha em duas e prosseguiu com a construção de um Muro em Berlim que separava - naquela que viria a ser a posterior capital alemã reunificada (e que, à época, era tão só a capital da República Democrata Alemã: RDA) - a República Federal Alemã (Capitalista) da República Democrática Alemã (Socialista).

Durante esse tempo de luta pela “representação existencial” (Voegelin, 1982) daquele que fora um dos grandes epicentros da cultura europeia moderna (um dos “berços” da Europa moderna: a Alemanha), principia um “tímido” processo de inclusão/integração, no sentido de evitar o sentimento de isolamento que poderia vir a ser um fator inquietante e possível móbil para uma terceira grande guerra. É assim que, pela “porta” liberal da RFA (que irá ser também a porta “ideológica” para todas os posteriores processos de *união*) tem início um percurso que irá desde a criação, pelo Tratado de Paris em 1951, de uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (onde eram signatários países-vizinhos umbilicalmente unidos pela continuidade de suas fronteiras; como a Alemanha Ocidental, a França, a Itália, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo) onde os seus acordantes partilhavam, económica, defensiva e politicamente o domínio das indústrias produtoras do carvão e do aço (que eram, à época, matérias-primas fundamentais para a produção de armamento). Alargando, consecutivamente, e por meio deste primeiro Tratado, as suas políticas de defesa a outros “jogadores/Estados” (convertendo potenciais inimigos em amigos *de direito*) e abrindo, ainda, o caminho para outros futuros pactos comerciais e políticos.

E ainda que, motivos de ordem de defesa (e, claro, de economia), de proteção dos países emergidos da segunda grande guerra tenham motivado esse monopólio interestadual das indústrias do Carvão e do Aço. O sucesso desta cooperação malogrou a “euforia” de um segundo projeto europeu novamente relacionado, desta vez diretamente, com o tema Defesa (uma política defesa pensada ao nível interestadual, vinculando os territórios da região Europa), projeto este que em 1954 tomou por nome: Comunidade Europeia de Defesa - CED. Malograda a “investida securitária”, os países da CECA contornaram o problema avançando desta feita, precisamente, numa extensão mais ambiciosa daquilo que eram, no fundo, os

princípios orientadores que motivaram a criação da CECA: por um lado, uma política de cooperação mútua que, na verdade e indirectamente, era uma política também de defesa (agora controlando a utilização da energia atómica -EURATOM) e na projeção e gradual criação de um mercado único (Comunidade Económica Europeia). Este último, através, nomeadamente, da inauguração de uma União Aduaneira que dilata as fronteiras daquilo que podemos tratar como um espaço de livre comércio e constrange, por tarifas alfandegárias, essa mesma liberdade mercantil a todos os restantes elementos externos (aos outros Estados com as suas outras empresas), tornando, deste modo, pertinente, qualquer diálogo intra-estatal que favoreça políticas comerciais comuns entre, claro está, os Estados cooperantes, os Estados-membros.

Daqui até ao Tratado de Maastricht foi apenas o resultado da consolidação gradual dos acordos que fundaram a CEE. Este tratado, que toma igualmente por nome Tratado da União Europeia tem, fundamentalmente, o intuito de “arremessar” o *projeto europeu* rumo a uma união política, consubstanciada em “pactos” mais ambiciosos - com a pretensão de muito maior estabilidade e durabilidade - do que os acordos que fundamentaram a comunidade económica. Assim, a adesão a este tratado, para além de acarretar um ambicioso “plano” em termos de política económica [com a criação, em 1993, de um Instituto Monetário Europeu (com preocupações ao nível de convergência económica dos países membros), e, em 1998, da fundação do Banco Central Europeu, responsável máximo da política monetária, motivada pela criação da moeda Euro], visa ainda tornar “elegíveis” os cidadãos dos Estados-membros ao nível da nova União Europeia, isto é, pretende fixar institucionalmente os estatutos para uma “cidadania europeia”. Este tratado, dota ainda o Parlamento Europeu de poder de veto sobre políticas que, pela sua importância e sensibilidade estrutural, poderiam, intencionalmente ou não, provocar instabilidade diplomática de uns Estados em relação a outros Estados, ou da UE no seu conjunto - estas áreas “sensíveis” são, p. ex., “as redes europeias de transporte, as telecomunicações, a energia, a cultura, a educação, a proteção de consumidores, etc.”. Além de, reforçar ainda, a legitimidade política da Comissão Europeia, que funciona, desde então, como uma espécie de “órgão executivo” da EU (Serge Bernstein & Pierre Milza, 2007, pp. 358-360).

### 2.3. O desencantamento dos Estados-nação sob o ponto de vista concreto dos Estados-membros da UE e na UE

Procurou-se, portanto, com o subcapítulo precedente, fornecer ao leitor uma “unidade histórica” (que é praticamente a história do século vinte tendo em foco, fundamentalmente, a Europa ocidental como geografia de análise) onde o tal *processo de desencantamento das nações* ocorre com maior nitidez. Igualmente se pretendeu que o leitor assumisse que a hipótese aqui defendida só tem sentido, ou só é justificada, tendo em conta, precisamente, a história da Europa no século XX. Assim, a atuação dos países - que viriam a

fazer parte integrante da UE - no pós-guerra, através de reformulação - mais ou menos forçada, mais ou menos violenta - das suas políticas (fundamentalmente daqueles países que atravessaram, a essa época, regimes fascistas) viria a alterar a “visão”, o processo identitário dos cidadãos relativamente ao estatuto do Estado-nação na condução da existência pública. O “desencantamento das nações” principiaria então [e não esqueçamos que esta posição só tem justificação quando, essencialmente, em contraste com o “sentimento/perceção (do) nacional” que vigorava preponderantemente no século XIX e, também, nos períodos imediatamente anteriores aos intervalos das duas grandes guerras] com o sentimento/perceção muito forte de que qualquer país se mantivesse numa posição relativamente isolada estaria condenado ao fracasso. Os Estados-nação eram, deste modo, compelidos a cooperar para se desenvolverem (principalmente ao nível económico) e, tendo em vista precisamente esse intento, iam também, como uma espécie de “mão-invisível” das relações internacionais, fortalecendo as suas alianças, evitando, deste modo, o endurecimento de posturas “ultranacionalistas/autocráticas” que pudessem redundar em novas ameaças à “paz global”.

Mas é ao nível do Direito que o “desencantamento das nações” pode ser intuído com maior radicalidade, isto porque, p. ex., “o primado do direito europeu sobre os direitos nacionais [sendo] absoluto”<sup>18</sup> revela mais explicitamente a subordinação dos Estados-nação (considerados cada um por si) a um princípio universalmente concertado e que faz com que a construção do direito deixe de ser monopólio exclusivo do arbítrio de um Estado-nação para poder ser recolocado/repensado em princípios mais universais. Princípios estes, onde as particularidades de cada nação (de onde é sugerido o “encantamento” destas) são frustradas por uma linguagem comum - um código jurídico universal (limitado, neste caso de estudo, ao universo da União Europeia) - que é capaz de integrar formalmente vários Estados-nação singulares e a partir daí enquadrar convencionalmente - ou impor uma “moldura” penal - que constringe decisões politicamente estruturais dos Estados-membros<sup>19</sup>.

Esta afirmação, que se fundamenta na realidade de uma plataforma normativa que é universalmente significativa/compreendida (que é comum a todos os Estados e seus representantes) e ainda que seja uma plataforma que foi e que é construída em contexto (tem o seu fundamento num espaço-tempo concretos e nos discursos e práticas que se desenrolam nesse mesmo espaço-tempo), reflete a existência de um *horizonte de significância* onde todos os Estados se “encontram” (no sentido em que estão cognitivamente capazes de ir ao encontro da “realidade” que um ou outro representante de Estado pretende

---

<sup>18</sup> Cf. Europa (2012), “Sínteses da Legislação da UE”. Página consultada a 30 de Novembro de 2011. <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14548\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14548_pt.htm)>

. Parênteses retos nossos.

<sup>19</sup> Por decisões “politicamente estruturais” entendo decisões, p. ex., de um dado Estado-membro que negasse, no contexto da UE, aos cidadãos o direito e princípio democrático de escolherem o seu próprio governo; decisões, p. ex., que obstruíssem a livre-circulação de mercadorias, pessoas e capitais entre os Estados-membro sem assentimento dos outros membros; decisões relativa ao “teto” da dívida pública...

aclarar) ainda que possam ter, e verdadeiramente muitas vezes tenham, posições completamente antagónicas face a um mesmo aspeto dessa realidade<sup>20</sup>.

O que julgo particularmente interessante no caso da UE é que, direta ou indiretamente, o progredir de seu projeto tenha como consequência imediata o aprofundamento desse plano normativo (que é a condição *sine qua non* para se poder pensar o direito ao nível da UE) de entendimento universal (nesse sentido: objetiva) e, como consequência inevitável, o enfraquecimento do poder executivo dos Estados considerados cada um por si, das soberanias. Ainda que, chamo especial atenção para este facto, tal não signifique que não possamos regressar a um tal estado de coisas onde toda essa construção normativa/formal colapse por força de um retorno a políticas fortemente autocráticas, políticas de hostilidade, justificadas pelas razões mais *excepcionais*<sup>21</sup>. Isto porque, entre o Estado de direito (no caso da UE, um superestado de direito) e o Estado de força, há um vácuo insuprível; como se diz na gíria: há uma grande distância entre *o que é* e *o que deve ser*. Assim, este exemplo, só fará sentido, se identificarmos aquilo que entendemos aqui como *o que deve ser* com essa construção jurídica supranacional sobre a qual se articula e se sustém a UE e que se confunde propriamente com o projeto europeu, e *o que é* como esse espaço de “*realpolitik*” onde a norma não é o fundamento da ação ou, pelo menos, não é o fim visado. Onde, enfim, a “*emotividade*” da força física está sempre disposta a colocar entre parênteses a “*racionalidade*” do discurso normativo<sup>22</sup>.

Sendo esta análise iminente histórica, que se esforça por intuir aquilo que Anthony Giddens apelidava de “eixos paradigmáticos”<sup>23</sup>, como resultantes das “interacções do espaço-tempo”<sup>24</sup> (espaço-tempo este enquanto condição transcendental daquilo a que chamamos história), seria incoerente, tendo em conta a metodologia adotada para a realização deste capítulo, que esta análise, acerca do “primado do direito” na UE, não tivesse como referência outros conteúdos que são extrínsecos ao próprio direito. Assim, o que procuraremos dar a entender, neste momento, é que o direito sobre o qual se rege a UE como unidade supranacional - e, concomitantemente, cada Estado-membro considerado por si mesmo - tem o seu esteio no provir da história, tal significando, que o fundamento do atual

---

<sup>20</sup>Cf. “Em síntese, o procedimento ideal da deliberação e da tomada de decisão pressupõe sempre uma associação titular que se julga capaz de regular de modo imparcial as condições de sua convivência. O que associa os parceiros do direito e, em última instância, o laço linguístico que mantém a coesão de qualquer comunidade comunicacional.” (Habermas, 1997, p.31)

<sup>21</sup> Este acento no “excepcionais” tem como objetivo explícito evocar o conceito de “Estado de exceção” por perfeita antítese ao “Estado de direito”. O “Estado de exceção”, e como o próprio conceito indica, representa um estado de exceção à norma, que se traduz, precisamente, pela suspensão efetiva dos “direitos e garantias constitucionais” em nome, normalmente, da “sobrevivência” do Estado-nação em causa (por motivos, p. ex. de guerra).

<sup>22</sup> Não esqueçamos pois, que a analogia aqui aplicada não tem outro intuito senão funcionar precisamente como “analogia”. Isto é, não quer significar que os termos aqui comparados, - o que deve ser = direito internacional/o que é = “*realpolitik*” -, sejam termos que visem serem entendidos como substancialmente idênticos. Pelo contrário, pretendem fornecer apenas ao leitor mais “pistas” acerca do que nesta fase é defendido (tem o mesmo objetivo “pedagógico” a utilização da dicotomia *emoção/razão*).

<sup>23</sup> No sentido aqui visado o conceito de “eixo paradigmático” não mais significa do que a capacidade de localizar regularidades significativas (Giddens diria estruturas) em meio daquilo que aparentemente poderia ser apenas mera fluidez desordenada das relações humanas no tempo e no espaço.

<sup>24</sup> Cf. Giddens, A., *A Dualidade da Estrutura. Agência e Estrutura*, Oeiras, Celta Editora, 2000.

direito europeu assenta em justificações que não são propriamente “ideológicas”<sup>25</sup>, ainda que, possamos delinear o tal “horizonte de significância” que resulta como espécie de *background* universal, ou “cultura de fundo”, ao nível da constelação de signos e símbolos. Tal, independentemente do facto de considerarmos a história sob o ponto de vista, p. ex., da luta de classes, ou mesmo, da biopolítica (quer dizer, sob uma perspectiva propriamente social, que tenha em conta, como plataforma, uma narrativa apriorística das “interações sociais”). Ou, pelo contrário, sob um ponto de vista que apelidarei aqui de “subjetivista”, onde o sujeito se confunde com o próprio fundamento da ação, ou mesmo, numa espécie de “terceira via” hermenêutica, se adotarmos uma posição mista, sob uma perspectiva que tem em conta ambas as condições de possibilidade do acontecer histórico (o indivíduo e a sociedade; sociedade esta que, por assim dizer, não é apenas a soma dos indivíduos mas uma realidade por si só epistemologicamente válida).

Assim, o que nos interessa verdadeiramente não é uma reflexão que visaria uma “metafísica da história”, que refletiria acerca do fundamento ontológico da história. Exemplificando, o que é realmente importante para a perspectiva aqui adotada não é se a “globalização económica” é meramente um “fenómeno evolutivo-natural” da mecânica irreversível dos mercados, ou se, pelo contrário, é “fruto” intencional de um conjunto de “políticas deliberadas”, ou mesmo, se é um misto das duas coisas<sup>26</sup>. Assim, apenas é relevante para a metodologia aplicada, primeiro, não uma construção reflexiva de uma “metafísica da história” mas, mais simplesmente, a descrição de certos fenómenos políticos relevantes e observáveis na “cena atual” e do seu impacto nas relações internacionais, na “desconstrução” do conceito de Estado-nação e nas consequências destas mesmas alterações para e na vida política dos cidadãos<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Neste sentido a fundamentação do direito não é absolutamente “pura”, assim, se para um idealista todo o discurso normativo do direito é produto da sua subjetividade (ainda que este, porventura, possa aceitar limites nas condições da possibilidade humana para esta fundamentação), para um materialista, essa mesma “plataforma normativa” é o resultado de condições materiais vigentes das quais nós fazemos parte integrante mas que não dominamos - tanto ao nível do reconhecimento dessas condições, como ao nível de uma possível ação transformadora, voluntarista, dessa mesmas condições materiais.

<sup>26</sup> Cf. “Esta grande expansão e controlo de economia mundial pelos grandes grupos transnacionais (cerca de 70% dos quais sediados nos EUA e de maioria de capital americano) não foi um fenómeno evolutivo-natural como pretendem os apóstolos do neoliberalismo e os grandes *mass media*, que lhes são afectos. Na realidade, foram os governos dos países capitalistas europeus mais desenvolvidos (com a Inglaterra thatcheriana à cabeça) que criaram todas as condições para tal expansão através de sua política deliberada de privações sistemáticas que se traduziram na venda das empresas públicas ao grande capital em condições ultrafavoráveis a este último, nas desregulamentações e flexibilizações da legislação do comércio externo, das finanças, dos direitos laborais e até da saúde pública”. (Fonseca, 2001, p. 120). Ver ainda, “A globalização resulta, de fato, de um conjunto de decisões políticas identificadas no tempo e na autoria. O Consenso de Washington é uma decisão política dos Estados centrais como são políticas as decisões dos Estados que o adotaram com mais ou menos seletividade. Não podemos esquecer que em grande medida, e sobretudo ao nível económico e político, a globalização hegemónica é um produto de decisões dos Estados nacionais”. (Santos, 2001, p. 56)

<sup>27</sup> Não é meu intento a realização de um discurso sobre o “quem nasceu primeiro” da História, se a liberdade do sujeito ou o determinismo da totalidade, ou mesmo, adotar uma perspectiva mista que tenha em conta estas duas posições. O que interessa, neste ponto, é fazer uma primeira abordagem de “superfície” que vá ao encontro dos dados positivos da história para avaliar o impacto “profundo” destes mesmos dados na cultura política de agora (tendo como referência geográfica a Europa e como referência temporal os séculos XX e princípio do século XXI).

É assim que, o primado do direito na Europa “surge”, amplia-se e consolida-se como resultado de decisões e interações concretas que nada têm a ver, diretamente, com o direito em si<sup>28</sup>. O que importa então salientar é que, a partir do momento em que o Estado-nação deixa de ter o “monopólio do direito” ou quando toda a sua arquitetura jurídica passa a estar subordinada a um enquadramento legal supranacional, então, o Estado antes soberano (ao nível do direito) passa a ser efetivamente um “sujeito jurídico” entre outros, entre os outros Estados-membros que se encontram submetidos ao “tribunal europeu”, à legislação europeia. O que contribui substancialmente (ainda que continue a ter uma influência parcial, pelo menos se pensarmos que o poder legislativo é apenas um dos três poderes detidos pelos Estados modernos) para o tal desencantamento das nações. Da mesma forma que decisões e “consensos” extra-UE, como o *Consenso de Washington*<sup>29</sup> prefiguram alterações, por vezes violentas, que têm em conta a homogeneização das normas prescritas pelo sistema dominante através do principal representante estatal, os Estados Unidos da América<sup>30</sup>.

Como é evidente, o processo de desconstrução dos Estados-nação, particularmente da desconstrução do seu significado ou simbolismo metafísico muito presente na literatura do século XIX, não tem na normatividade do direito a única influência; desde já porque, e como fizemos refletir, o discurso normativo do direito tal como o conhecemos hoje na UE foi o resultado de decisões políticas e económicas concretas e em permanente construção. Também a ideologia económica dominante e, co-extensivamente, o modelo político adequado a esta ideologia, faz com que as decisões políticas de fundo deixem de estar positivamente concentradas ao nível dos Estados-soberanos para passarem a estar seguramente centradas no indivíduo com a sua força de trabalho e nos detentores do capital, ambos agentes num sistema de mercado livre<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Como vimos, aquando da síntese da proto-história e história da UE no subcapítulo 1.2., toda a construção jurídica da UE foi alicerçada e cimentada sobre o eixo germano-francófono com fins que não estavam diretamente relacionados com o discurso normativo do direito, outrossim, do entendimento económico e, conseqüentemente, da defesa (no sentido específico da solidificação da paz europeia).

<sup>29</sup> Cf. “Uma análise mais aprofundada dos traços dominantes da globalização política - que são, de fato, os traços da globalização dominante - leva-nos a concluir que subjazem estas três componentes do Consenso de Washington: o consenso do Estado fraco; o consenso da democracia liberal; o consenso do primado do direito e do sistema judicial” assim “nos termos do Consenso de Washington, a responsabilidade central do Estado consiste em criar um quadro legal e dar condições de efetivo funcionamento às instituições jurídicas e judiciais que tornarão possível o fluir rotineiro das infinitas interações entre os cidadãos, os agentes económicos e o próprio Estado.” (Santos, 2001, p. 47 e 50).

<sup>30</sup> Cf. “A questão é de saber se o que se designa por globalização não deveria ser mais corretamente designado por ocidentalização ou americanização (Ritzer, 1995), já que os valores, os artefactos culturais e os universos simbólicos que se globalizam são ocidentais e, por vezes, especificamente norte-americanos, sejam eles o individualismo, a democracia política, a racionalidade económica, o utilitarismo, o primado do direito, o cinema, a publicidade, a televisão, a Internet, etc.” (Santos, 2001, p.51).

<sup>31</sup> A ênfase dada ao conceito de “positivo” é intencional. No sentido em que a ação do Estado é, metaforicamente escrevendo, negadora de si mesma. O Estado intervém (interrompe o funcionamento “livre” das interações sociais) ora para “regular” essas mesmas livres interações (através, nomeadamente dos seus meios jurídicos e judiciais, fundados no seu “monopólio da violência”), ora para intensificar e incentivar estas mesmas interações. Como é evidente, quando referimos o “funcionamento livre das interações sociais” estamos a referir-nos ao livre mercado, à ideia dominante de não intervenção dos Estados nas questões de mercado, ou, se o Estado for “forçado” a intervir, que essa intervenção seja feita em prole do bom funcionamento deste mesmo mercado, ou, por outras palavras, em prol da manutenção do sistema capitalista.

Na UE, a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas (livre circulação ajustada num quadro jurídico supranacional), como espécie de imperativo ético das chamadas democracias liberais<sup>32</sup>, faz então com que o elo de ligação dos Estados-nação relativamente aos seus cidadãos (agora em diante, cidadãos europeus) deixe de ter um impacto simbolicamente capital para fazer submergir um Estado “esquelético”, reduzido a funções específicas que não são seu monopólio exclusivo. O Estado deixa de estar ao serviço de si mesmo, como fundamento absoluto e objetivo de toda a ação política (tanto ao nível das relações internacionais, quanto ao nível do impacto das decisões políticas tomadas internamente por este) para estar hegemonicamente subordinado a todo um sistema onde este (o Estado) “patrocinando” e participando ativamente na consolidação do sistema acaba por perder o seu próprio papel de protagonista. Assim, por meio do Direito - tomado enquanto regulador social - o Estado intervém nos mais diversos domínios da vida social, mas apenas no sentido de harmonizar estes mesmos domínios com as outras mais diversas formas de integração que se pretendem globalizadas, descentralizadas desses mesmos Estados-nação.

É assim, também, que na UE, e ainda que os Estados (no sentido específico do representantes dos Estados) continuem a ser a principal referência dos cidadãos para aspetos políticos fundamentais (é a estes representantes e suas instituições que os cidadãos se dirigem no sentido de exigirem responsabilidades; é contra estes, ou as suas decisões, que se fazem manifestações e greves...), os cidadãos cada vez mais procuram exercer a sua influência, ou mesmo fazer política, através de âmbitos não propriamente associados aos habituais processos da política “tradicional”<sup>33</sup>. Deste modo, não se pode afirmar, com toda a propriedade, que a geração presente, seja, de todo, apolítica (politicamente apática), apenas que, a sua forma de influenciar politicamente se processa, muitas das vezes, marginalmente àquilo que habitualmente pensamos como do âmbito da política. Tal devendo-se a um descrédito, a uma desconfiança cada vez mais intensa quanto à forma tradicional de se fazer política (onde a lógica “partidos-governo” tende a ser hegemónica e a apresentar-se como única possível e, ainda mais, a única lógica de governação que garante a democracia). E devido, também, em parte, à descrença quanto aos grandes modelos, às grandes perspectivas, de gestão das sociedades modernas, isto é, ao capitalismo e ao socialismo, que se irão traduzir na direita e na esquerda partidária tal como conhecemos hoje (admitindo claro, as várias nuances, matizes e gradações que fazem com que estas dicotomias não se exerçam de forma monolítica).

---

<sup>32</sup> Faz parte da ética das democracias liberais o primado da liberdade do indivíduo. Concretamente, pela defesa do direito de propriedade privada.

<sup>33</sup> Aquilo que entendo aqui como “política tradicional” está, por assim dizer, sintetizado na lógica, no eixo, “partidos-governo-parlamento”, por onde todas as decisões políticas concernentes a um Estado têm, necessariamente, por imperativo da hegemonia desta lógica, de transitar.

## 2.4. O orçamento participativo como resultado de condições históricas perfeitamente “situadas”

O que pretendemos, neste ponto, defender, é que “instrumentos” de gestão da *coisa pública* como o Orçamento Participativo fundam a sua legitimidade, não nas lógicas acima invocadas (de partidos-governo ou, dentro desta, de esquerda-direita) mas, ao invés, no próprio âmago daquilo que é tradicionalmente percebido como democracia: o governo do povo, pelo povo e para o povo; as decisões de Estado (neste caso decisões financeiras) justificadas na “vontade geral”<sup>34</sup>. Assumindo este ponto de vista, o OP não é senão a extensão dos *elegíveis* para gestão do erário público, tal, inserido num processo histórico de intensiva descentralização do poder (mais do que desconcentração) e como resultado de um esforço concertado de uma alternativa de governança fora dos tais moldes habituais, próprios das democracias parlamentares. Nesta perspetiva, a democratização relativa às decisões orçamentais não é senão o “passo que falta” no sentido de realizar o trânsito de uma descentralização que apenas funda mais instituições<sup>35</sup> (isto, independentemente da questão da autonomia destas mesmas instituições) para uma descentralização em que é ao cidadão *em si mesmo*, independentemente do seu enquadramento institucional ou de suas convicções políticas, a quem é permitido o investimento concreto nas decisões orçamentais do seu município. A questão não passa então pela *desinstitucionalização* integral dos órgãos de gestão (desde o nível mais “fraco” da freguesia, passando pelo município até a um dos órgãos/núcleos “fortes” da soberania que é a Assembleia da República), outrossim, mantendo as estruturas existentes, pelo alargamento da esfera de decisão (neste caso em matéria de Orçamento de Município) até ao que é irredutivelmente extrínseco, em termos políticos, a qualquer estrutura institucional (segundo a metáfora, *irredutivelmente extrínseco* a essa tal “esfera institucional”), isto é, o cidadão.

O objetivo fundamental deste primeiro capítulo foi, portanto, o de fornecer ao leitor o contexto fundamental, as condições de possibilidade, que tornam factíveis ideias e práticas como o Orçamento Participativo. A proposta, aqui apresentada, vai no sentido de que a teoria e, fundamentalmente, a prática da gestão da “coisa pública” através de modos alternativos como o OP, só é pensável e realizável porque estamos específica e concretamente inseridos neste contexto, isto é, neste estágio histórico, nesta geografia específica, nesta cultura de fundo peculiar. Enfim, podemos, de forma sintética, afirmar que temos hoje reunidas as condições materiais que tornam possíveis a ideia de um Orçamento Participativo com todo o

---

<sup>34</sup> Poderá o leitor contra-argumentar referindo que o Orçamento Participativo tendo como “modelo” a cidade brasileira de Porto Alegre (e tendo o Brasil como maior partido o Partido dos Trabalhadores que é um partido convencionalmente considerado de esquerda) é e sempre será uma proposta tipicamente de esquerda. Independentemente do valor teórico desta afirmação, o nosso ponto, a este respeito, é que o OP, sendo a “apropriação” democrática de gestão da função financeira do Estado, está para além (ou aquém, como se quiser considerar) do carácter historicamente volúvel do que signifique, em dada altura, esquerda ou direita.

<sup>35</sup> Podemos afirmar que instituições são “espaços” de conduta regularizada, com normas pré-definidas e onde estas normas, consequentemente, limitam, de forma direta e explícita, a conduta dos indivíduos que se inserem nestes “espaços”.

conteúdo que lhe é inerente e, o que é mais relevante, condições materiais que tornam possível a sua prática concreta. Assim, o OP é o resultado, p. ex., e entre muitos outros fatores que podem ser igualmente identificados, de uma política intensiva de descentralização constante dos órgãos de soberania ou da administração pública e da mutação cognitiva, que aqui identificámos, no modo dos cidadãos se relacionarem com os seus respectivos Estados-nação. Deste modo, se o OP se coloca ao nível das decisões respeitantes aos orçamentos dos municípios é porque estes possuem, precisamente, autonomia (ainda que devidamente *tutelada*) na condução das suas políticas públicas. Querendo tal significar, simplesmente, que o OP se “aproveita/apropria” das condições já presentes nos Estados, neste caso em estudo, em Estados-nação como Portugal. Também o fato de o nosso país estar inserido na UE pode ser considerado, ainda que, indiretamente, um fator decisivo para a concretização do OP. Visto que, a UE, veio proporcionar alguma estabilidade financeira (ainda que, actualmente, o estado de coisas seja muito diferente, para não dizer, totalmente oposto), e, igualmente, introduzira, com maior facilidade, uma cultura cosmopolita e pró-democrata, condição sem a qual, propostas como o OP não seriam possíveis de realizar (pelo menos de forma sólida e séria).

Assumindo que tudo o que foi escrito neste momento, diz respeito às “raízes” históricas/materiais do Orçamento Participativo passaremos de seguida, no capítulo seguinte, a apresentar a história propriamente dita do OP, isto é, a história, não do contexto a que este deve a sua origem (onde se inscreve), mas a história do desenvolvimento da teoria e da *praxis* do OP enquanto conceito visado *em si mesmo*. Enfim, se o que foi referido até aqui foram, por assim dizer, as raízes mais ou menos encobertas de onde brotou ou se tornou possível o Orçamento Participativo, no próximo capítulo atentaremos, diretamente, e para prosseguir na alegoria, ao que seja propriamente o seu “tronco”, que forma apresenta, que textura possui.

### 3. Orçamento Participativo: da Estrutura à Conjuntura

Para uma melhor e mais abrangente compreensão do que é o Orçamento Participativo, iremos adotar dois tipos de abordagem: uma abordagem conceptual e estrutural, e, outra, simultaneamente conjuntural e histórica. Resumindo, faremos, primeiramente, uma análise “endógena” ao OP, no sentido em que essa análise fará “tábua rasa” de quaisquer fatores externos que não permitam pensar o OP de uma forma autónoma<sup>36</sup>. Já a segunda análise tenderá a concentrar especificamente nesses fatores externos que condicionam o funcionamento ideal do OP. Por isso, será uma abordagem, aqui considerada, de “exógena”.

Por sua vez, a abordagem endógena é aqui dividida entre uma crítica conceptual e, outra, estrutural. Primeiramente, e respeitando esta divisão metodológica, esforçar-nos-emos por fornecer uma definição simples do OP, de tal modo que, partindo dessa definição simples possamos facilmente reconhecer quando estamos perante fenómenos/experiências verdadeiras de OP (independentemente do grau de “intensidade” dessas mesmas experiências - isto é, das tais considerações *exógenas*). Ou, mesmo, quando as nossas exigências e procuras (*demandas*) políticas se referem, ainda que não explicitamente, a esse tipo de gestão democrática das políticas públicas que é o OP. Esta abordagem servirá também, para termos uma percepção clara do impacto do OP no “revolucionamento” das relações de poder tradicionais - que são também relações sociais - nomeadamente, *mas não só* - entre os que têm dinheiro para influenciar as decisões do executivo e os que não têm. A análise estrutural, por sua vez, procurará captar, de forma elementar, as rotinas, processos e normas, associadas ao OP, tendo como referência um certo padrão - que, por sua vez, tem como modelo o OP de Porto Alegre. Padrão que, como bem assinala Denise Vitale (Vitale, 2004, pp. 239-254), pode ser encontrado em todos os municípios brasileiros (a análise desta autora limita-se aos casos de OP existentes no Brasil) onde o OP foi posteriormente adotado.

A segunda abordagem, sendo simultaneamente conjuntural e histórica, privilegiará uma análise sobre aquilo que designaremos aqui como as condições de possibilidade para o desenvolvimento *ótimo* do OP; estando este *ótimo*, normativamente vinculado ao conceito, à ideia fundamental, que o OP atesta. Esta abordagem será simultaneamente conjuntural e

---

<sup>36</sup> Ainda que, para podermos analisar o OP na sua prática, isto é, com o conjunto de rotinas, normas e procedimentos que lhes estão associadas (em última análise todos estes conceitos se confundem para dar lugar ao conceito de estrutura) tenhamos de nos referir ao modelo empírico de OP: designadamente o modelo de Porto Alegre.

histórica, porque pretende correlacionar as tais condições ideais/ótimas que devem estar asseguradas para que o OP cumpra os seus objetivos, com as condições reais, históricas, concretas, que tiveram na origem do OP - nomeadamente, em Porto Alegre - e que determinaram, não só a sua origem, como ainda determinam, o maior ou menor sucesso do OP, aquando da sua evolução. Para tal efeito, iremos centrar-nos no país onde estas mesmas experiências tiveram origem (falamos pois, do Brasil) e, mais especificamente, no primeiro município desse país (que tem a forma de uma federação de estados) a acolher e a desenvolver este género de “instrumento” de participação pública: o município, capital do estado de Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

### 3.1. Conceito e estrutura do Orçamento Participativo

Em termos simples o OP poder ser definido como um modelo de gestão do orçamento de um dado município ou freguesia (porque é ao nível local que a experiência se reproduz) que inverte as relações tradicionais, relações político-sociais, de produção de decisões relativas a políticas públicas. Privilegiando, com essa inversão, relações de produção de decisões, com efeitos propriamente políticos, projetadas (“automatizadas”) da base para o topo (*down-top*)<sup>37</sup>. É bem esta procura e consequente solidificação de *padrões* de gestão da coisa pública, conduzidos de maneira sistemática da base para o topo (e não o inverso), que perfaz a “essência” do OP e, co-extensivamente, da própria democracia.

Esta relação *down-top* que o OP deve promover (pois é na reprodução destas relações que se a sua credibilidade se estatui), não é uma relação abstrata, vagamente ideológica. Como já sugerimos no capítulo anterior, o fundamento da sua “dialética” reside no que de mais irredutível prevalece num sistema democrático: o cidadão, enquanto pessoa portadora de direitos inalienáveis<sup>38</sup>. Assim, independentemente dos contextos concretos em que se inscreve cada experiência de OP em particular - visto que, como iremos analisar, a dinâmica e profundidade do OP depende desses mesmos *contextos* - requisitos há que devem ser tomados como condições *sine qua non*, sem as quais, o OP não é possível ou não pode ser legitimamente encarado como tal. Uma dessas condições prende-se com a possibilidade do cidadão, através dos *mecanismos deliberativos* associados incondicionalmente ao OP, emergir no espaço público não apenas como cidadão anónimo e sem “rosto” (como sucede quando reduzimos a democracia à lógica: um cidadão=um voto), mas como *pessoa* racional e responsável. Como ser humano capaz (aprendendo, isto é, tentando e errando) e em diálogo

---

<sup>37</sup>Cf. Assim, o OP estabelece um “Contrato social de baixo para cima, combinando estrutura e processo, baseado na participação direta e em critérios de justiça social, visando à construção e a co-gestão do orçamento público”. In CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (s. d.), “Conceito de Orçamento Participativo”. <[http://www.ongcidade.org/site/php/op/op.php?acao=conceitos\\_op](http://www.ongcidade.org/site/php/op/op.php?acao=conceitos_op)>.

<sup>38</sup> A noção de pessoa, enquanto objeto conceptual da ética, é muito relevante para, precisamente, percebermos o conceito de cidadão aqui utilizado. Na realidade, os conceitos de pessoa e cidadão são equivalentes, são sinónimos. Apenas que, por convenção e tradição, o conceito de pessoa é mormente objeto da ética e o conceito de cidadão da política.

com outras pessoas semelhantes na sua dignidade, de realizar escolhas fundamentais para a vida coletiva e de se responsabilizar por essas mesmas escolhas.

Traduzindo esta ideia para a prática concreta do OP, o que está em causa é a possibilidade real dos cidadãos (concebidos como pessoas racionais e responsáveis) de decidirem, coletivamente, independentemente das suas convicções ou *know-how* burocrático/administrativo, o que fazer com a percentagem de recursos destinados às práticas do OP<sup>39</sup>; enfim, com o seu próprio dinheiro, já que, uma parte importante das receitas dos municípios são precisamente os impostos cobrados aos contribuintes<sup>40</sup>.

É preciso ter ainda atenção ao facto de que, pela descrição feita no parágrafo acima, o que está em causa no OP não é apenas uma associação de seres livres e iguais perante/no espaço público, composto por pessoas racionais e responsáveis (que é igualmente a condição para que qualquer outra associação possa despoletar da sociedade civil), visto que, e este exige, pelo seu próprio conceito, a participação mesma dos cidadãos nos “negócios” do Estado, neste caso, da administração pública municipal; ainda que, como evidente, o papel dos cidadãos nesta prática, seja mais deliberativo, avaliativo e vigilante do que propriamente “aplicativo”. No fundo, o que se pede aos cidadãos é que expressem a sua vontade - limitada pela vontade da maioria, por critérios previamente definidos... - e que avaliem se as suas demandas foram ou não executadas, já que a *concretização material* do que foi previamente deliberado deve ser deixado à responsabilidade da administração pública municipal, que dispõe dos meios técnicos e materiais para “fazer obra”.

E se nestes três parágrafos definimos, em abstrato, o conceito e dinâmica fundamental do OP, no parágrafo seguinte, iremos nos esforçar por fazer aclarar, ainda que em traços gerais, como tudo acontece e se legitima *em concreto*. Para isso, tomaremos como exemplo, as experiências de OP em vigor em diversos municípios brasileiros e que sustentam um mesmo modelo de governança, baseado, como não podia deixar de ser, no projeto-piloto que teve origem em Porto Alegre.

Dada a complexidade das cidades atuais, mormente pela sua elevada densidade populacional (comparando, como evidente, com as cidades relativamente pouco povoadas da Idade Média ou, ainda menos, da Idade Clássica da Grécia), para que o OP possa atingir elevados números de participação cívica, para que possa abranger um universo cada vez maior de participantes (sendo que o ideal da participação do OP deve-se pautar por atingir a “plena participação cívica”), torna-se imprescindível a divisão do município em questão em outras tantas partes espacialmente menores (em “regiões municipais”). Tal justifica-se, por

---

<sup>39</sup> Essa percentagem depende primeiro, e tomando novamente como exemplo o Brasil, daquilo que não é gasto na mera reprodução da “máquina” administrativa municipal (com despesas anuais sistemáticas compreendendo os 85% e 90% do total do orçamento), e, em seguida, daquilo que o Executivo efetivamente permite que seja gasto para efeitos de OP. Assim, tirando as receitas que serão aplicadas no “*business as usual*” apenas restam 10%, 15%, que correspondem àquilo que se designam de despesas discricionárias e que perfazem a base monetária que estará, potencialmente, submetido ao processo do OP. Escrevo *potencialmente* porque muitos executivos municipais, nem sequer disponibilizam esta verba de forma integral (Wampler & Avritzer, 2004, pp. 231-232).

<sup>40</sup> Não é por acaso que este género de prática foi intitulado, precisamente pelo português Boaventura de Sousa Santos, de “democracia redistributiva”.

ser logisticamente impossível, devido à tal elevada densidade populacional das cidades contemporâneas, um espaço público concreto - onde os cidadãos possam deliberar *face a face* sobre a alocação dos recursos municipais - que abranja todos os habitantes adultos em simultâneo e onde todos possam ter real oportunidade de exprimir a sua vontade. Pensamos aqui, p. ex., na dificuldade, e focando mais uma vez o exemplo-modelo de Porto Alegre, em juntar num espaço (seja uma praça, uma biblioteca, um edifício governamental...) 26 807 pessoas<sup>41</sup>. E, mesmo que, hipoteticamente, possamos conceber tal possibilidade, como podemos garantir que os cidadãos que se encontram neste espaço ideal possam ter indícios de participação *pró-ativa* perto da “igualdade de oportunidade política”? Em suma, como podemos fornecer um único lugar onde pelo menos 26 807 pessoas possam juntar-se, *face a face*, durante um determinado espaço de tempo? E como, ultrapassado idealmente este obstáculo, podemos fazer com que as pessoas tenham a mesma oportunidade no que se refere a expor a sua vontade, a defender os seus argumentos e a discutir o de outros?

A divisão regional do município faz então parte da orgânica e do próprio conceito de OP. E é precisamente nessa necessidade de divisão do município, pelas razões que indicámos acima, que principia toda a dinâmica de relações sociopolíticas *down-top* que é fundada e catalisada precisamente na base (isto é, no conjunto dos cidadãos, das pessoas, mais particularmente, dos moradores adultos). Assim, esta divisão, tal como a divisão do trabalho (isto na disciplina económica), é essencial para que se possa alcançar uma maior produtividade em termos de produção e reprodução de decisões políticas obtidas através desse “instrumento” e dessa prática administrativa pública peculiar que é o OP. Essa produção é conduzida sistematicamente da base para o topo, isto porque, a tal complexidade das cidades modernas assim o exige, tornando impossível a intervenção direta dos cidadãos na deliberação teórica e simultânea determinação prática do seu “destino coletivo”, dos seus “contratos”. Portanto, como iremos comprovar, é fundamentalmente por motivo de “limites estruturais” que o OP, *por conceito*, combina experiências de democracia direta com práticas de democracia representativa.

O primeiro impulso do OP (como se de uma pulsão irreductível se tratasse) é então dado pela participação cívica ao nível da tal divisão regional do município previamente convencionada (seja por tradição ou por outro qualquer critério previamente discutido<sup>42</sup>). São as “assembleias regionais” que garantem a possibilidade efetiva de maximizar a participação dos cidadãos; ainda que, essa maximização possa/deva ser ainda ampliada ou reforçada com reuniões ao nível sub-regional (p. ex., em diversas pequenas reuniões nos diversos bairros que

---

<sup>41</sup> Este dado data do ano 2000, e refere-se ao número estimado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre de participantes nas Assembleias de OP - assembleias estas, de que, mais adiante, falaremos (Wampler & Avritzer, 2004, p. 225).

<sup>42</sup>Cf. “A regionalização do OP foi realizada de acordo com critérios sócio-espaciais e com a tradição de organização comunitária da cidade” (Santos, 2002, p. 30). “As regras para essa divisão territorial variam conforme a experiência. Em alguns casos, a divisão administrativa estabelecida pelo plano director é mantida, enquanto em outros as regiões são divididas de acordo com critérios como tradição e organização comunitária, e indicadores socioeconómicos. Quanto mais homogéneas as regiões em termos de infra-estrutura e perfil socioeconómico, melhor a distribuição dos investimentos no município”. (Vitale, 2004, p. 248).

constituem uma região municipal). Pois que, mesmo ajustada essa divisão regional do município, os níveis de igualdade de oportunidade política nunca estão absolutamente garantidos e perto da plenitude (da tal *plena igualdade de participação*).

No caso dos OP's praticados no Brasil, as *assembleias regionais* realizam-se duas vezes por ano, a primeira ronda desenrolando-se durante o mês de Março e a segunda durante o mês de Julho. No intervalo destas duas rondas os moradores das diferentes regiões municipais realizam outras tantas pequenas reuniões de modo a que, em Julho, possam apresentar, perante a segunda assembleia regional, o resultado das suas discussões prévias (isto é, as prioridades - devidamente escalonadas - resultantes de todas essas disputas travadas ao nível sub-regional) e eleger aqueles que serão os representantes das regiões que, por conseguinte, terão participação ativa nas restantes etapas exigidas pelo OP.

É precisamente durante os meses que vão de Março até Julho (da primeira até à segunda assembleia regional) que o período deliberativo *face a face* é mais intenso. De qualquer modo, estas assembleias não têm somente uma função deliberativa - de onde resultam o apuramento coletivo das tais prioridades anuais para cada região - nem servem exclusivamente para eleger os respetivos representantes regionais que conduzirão o restante processo. As primeiras assembleias (que, como referimos, se realizam em Março) têm, fundamentalmente, uma preocupação *avaliativa*<sup>43</sup>, no sentido em que, nestas assembleias, os moradores determinam o grau de satisfação das suas exigências oficialmente aprovadas pelos órgãos da administração municipal e pedem esclarecimentos relativos, p. ex., há morosidade de certa obra, debatendo ainda, formas de aumentar a eficiência e eficácia de certos empreendimentos<sup>44</sup>. Concluindo, ainda que esse período intenso de deliberação não se estenda a todo o "ciclo" do OP (no que concerne à total determinação pelas assembleias regionais de todo o processo de produção de políticas públicas), as três principais funções destas assembleias (1º - fixar prioridades através de um processo de deliberação *face a face*; 2º - eleger, pelo método democrático tradicional da maioria, os seus representantes regionais; 3º - avaliar o grau de materialização das propostas apresentadas pelas diversas regiões por parte da administração municipal<sup>45</sup>) permitem, pelo menos em princípio, um sólido, e com menos potencial de "desvirtuação", *primado poder da base*.

Estando assegurada, por intermédio da maturação dessas três funções fundamentais, a primazia das assembleias regionais - com tudo o que estas significam/implicam, pelo

---

<sup>43</sup> Cf. "A primeira rodada de assembleias - desde 1997 chamadas Assembleias Gerais populares, Regionais ou Temática - que ocorre em Março e Abril, tem os seguintes objectivos: a apresentação, por parte do Executivo, do relatório de execução do Plano de Investimentos do ano anterior, e apresentação do Plano aprovado para o orçamento em vigor; avaliação, pelos cidadãos (por regiões ou temas) e pelo Executivo, do Plano de Investimento do ano anterior; a primeira eleição parcial dos delegados aos Fóruns de Delegados (regionais e temáticos)" (Santos, 2002, p. 32).

<sup>44</sup> Cf. "Os participantes examinam em detalhe os relatórios anuais fornecidos pela administração municipal, buscando explicações para os motivos da morosidade na implementação, por parte da administração, de projetos específicos e avaliam como os recursos podem ser aplicados mais eficientemente" (Wampler & Avritzer, 2004, p. 222).

<sup>45</sup> "As assembleias e as reuniões têm uma tripla funcionalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo" (Santos, 2002, p. 29).

menos, *em princípio* - sobre todo o processo do OP, o restante desenvolvimento do “ciclo” é transferido, desta feita, para os representantes. Sendo esta “transferência” de poder, por tais razões assumidas acima (das limitações relacionadas nomeadamente com a elevada densidade populacional das cidades modernas), *tendencialmente* menos suscetível de fenómenos de deturpação intencional, isto é, de corrupção, no sentido de afastamento dos representantes relativamente ao que fora anteriormente deliberado - face a face - pelos representados em assembleia regional.

A representação é assim condensada e exercida a dois níveis: dos delegados e dos conselheiros. Os delegados, que “funcionam como intermediários entre o COP [Conselho do Orçamento Participativo] e os cidadãos” (Santos, 2002, p. 29, parênteses retos nossos) e os conselheiros que “definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do Plano de Investimentos apresentada pelo Executivo” (Santos, 2002, p. 29).

Deste modo, os delegados constituem o núcleo menos independente dos dois níveis de representação apresentados, por isso mesmo, as suas competências não são propriamente técnicas; as suas funções dependem, essencialmente, de “conhecer as prioridades dos moradores de cada região, incentivar as discussões e fiscalizar a aplicação dos recursos” (Vitale, 2004, p. 248). Já os conselheiros, que constituem o COP, exercem funções que exigem competências mais complexas, e que, por esse mesmo motivo, não prescindem de um reconhecimento inquestionável de competências técnicas indispensáveis ou de uma pré-formação intensa e especializada. Isto porque, para além destes órgãos terem, por legitimidade legada e própria, maior independência relativamente aos seus representados, devem estar devidamente habilitados para gerir “aspectos administrativos, legais e técnicos, cuja principal tarefa é a elaboração do projeto de lei orçamentária anual” (Vitale, 2004, p. 249). Assim, os conselheiros, embora igualmente eleitos nas AR (ainda que, em outros casos, sejam selecionados diretamente pelos delegados), pertencem àquilo que podemos considerar como a camada mais tecnocrata e elitista de todo o processo do OP, mas, por isso mesmo, com maior responsabilidade no que respeita ao desenvolvimento regular das restantes etapas do OP como: “fiscalizar a elaboração das propostas orçamentárias, controlar a distribuição de recursos e votar alterações no procedimento” (Vitale, 2004, pp. 248-249).

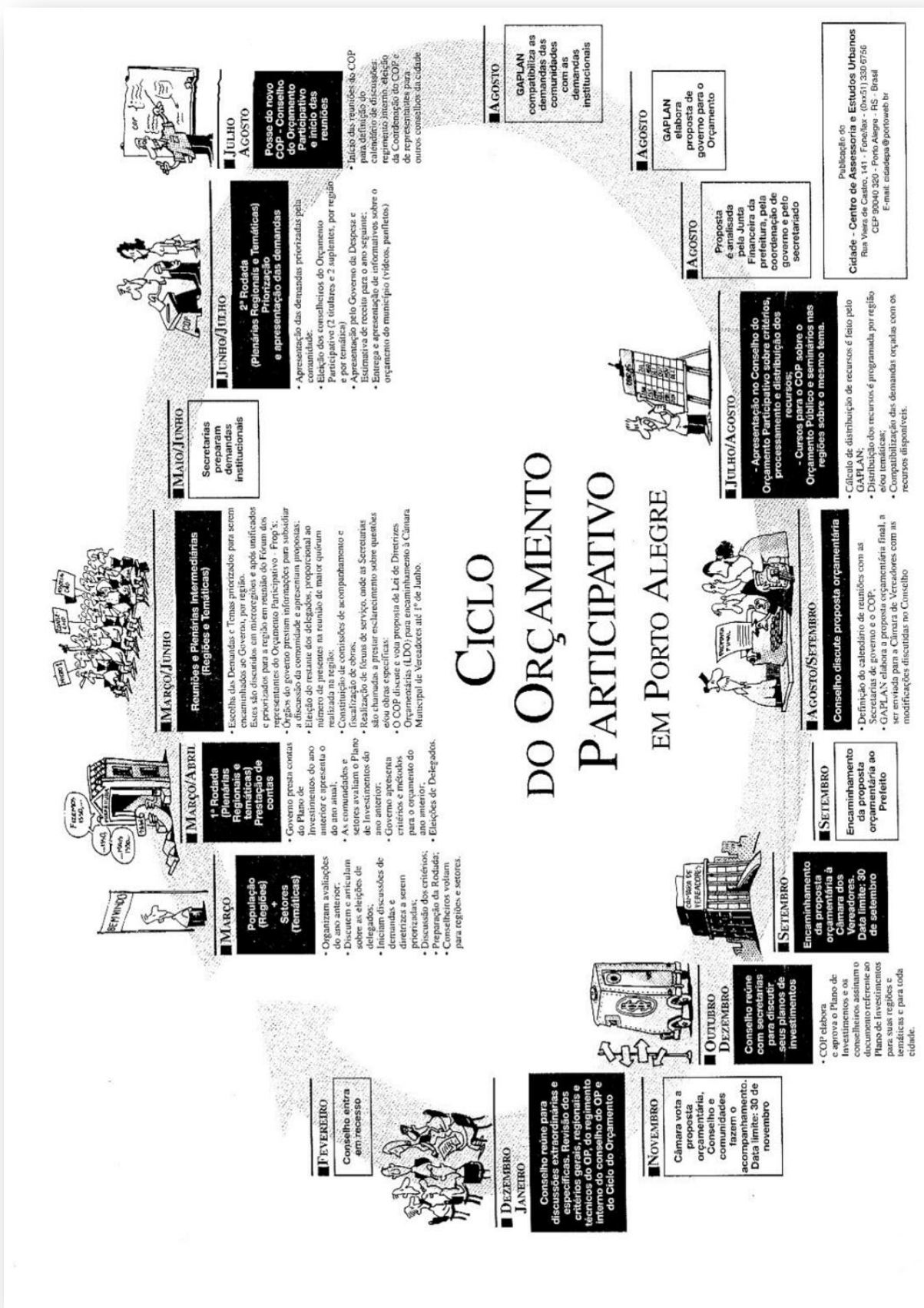


Figura 1. Ciclo do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Fonte: CIDADE.

Por fim, tanto o nível participativo cívico direto (na forma concreta de duas assembleias regionais e das derivadas e múltiplas reuniões sub-regionais) como a configuração representativa a este modelo necessária e subjacente (na figura dos delegados e dos conselheiros). Estão, por sua vez, submetidos a um conjunto de critérios racionais e com pretensão de validade universal, que conferem, *a priori*, a ordem intrínseca de todo o discurso deliberativo que decorre tanto ao nível mais intenso das regiões municipais quanto ao nível deliberativamente menos robusto dos representantes destas regiões. Estes critérios, para além de disciplinarem o discurso - fazendo com que este se articule argumentativamente por temas específicos e qualificados como: educação; habitação; saúde; lazer; cultura... (Santos, 2002, p. 34) - têm por efeito corrigir eventuais iniquidades que um modelo de democracia competitiva ou pluralista *por si só* (e ainda que estejamos a falar do OP e, co-extensivamente, de democracia à escala das tais regiões municipais) podem efetivamente produzir. Isto porque, se o único processo democrático de produção de decisões públicas aqui aplicado fosse unicamente restrito à regra tradicional da maioria (reconhecida universalmente na forma de sufrágio) - e ainda que a forma de deliberação já estivesse condicionada pelos tais temas antecipadamente acordados - bairros maiores (isto é, com uma maior capacidade de mobilização cívica) ou líderes comunitários “carismáticos” que conseguissem mobilizar um maior número de moradores para as suas causas - isto devido, hipoteticamente, às qualidades únicas destes líderes<sup>46</sup> - poderiam continuar a reproduzir a mesma forma de desequilíbrios sistemáticos (traduzidos estes em permanentes e estruturais “desigualdades de oportunidades políticas”). Desequilíbrios que podem ocorrer quando, nestas formas tradicionais de exercício da democracia, certas condições formais e materiais não estão previamente garantidas e devidamente consolidadas.

Estes “mecanismos” racionais que visam corrigir ou atenuar os efeitos dos desequilíbrios<sup>47</sup> tendencialmente inerentes a um modelo de democracia do tipo competitivo, estão assentes em fórmulas, convencionadas antes de cada ciclo do OP ter início. Fórmulas que fazem com que as prioridades fixadas por cada região possam ser determinadas da forma mais objetiva e transparente possível, e estejam menos suscetíveis a reproduzirem, de maneira sistemática, claras situações de injustiça social. Situações estas que, por seu turno, podem ser provocadas quando a regra da maioria não está submetida a critérios *morais* - critérios extrínsecos a esta mesma regra - e que não dependem somente da mobilização contingente do maior número de cidadãos (expresso, como evidente, na simples contagem dos votos). Deste modo, “regiões mais populosas, mais pobres e com carências infraestruturais recebem uma maior parcela do que regiões menores, que têm melhor renda e maior acesso a infraestrutura básica. Isto garante que regiões pobres recebam mais

---

<sup>46</sup> Cf. “Esses encontros [na esfera pública produzida nas diversas regiões municipais] envolvem deliberação à medida que líderes comunitários tentam convencer os demais participantes a apoiar uma alocação cada vez maior de recursos nas áreas de interesse particular (ex.: educação, creches, pavimentação)” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 222, parêntese retos nossos).

<sup>47</sup> Desequilíbrios estes, fundamentados, em parte, nas diferenças significativas das capacidades, por parte de grupos ou mesmo de indivíduos singulares, de poderem influir ou não, em grau maior ou menor, no processo de produção de decisões públicas por parte do governo.

investimentos do que as regiões mais ricas, mas não determina a forma de distribuição dos recursos entre os bairros de uma região.” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 222). Deste modo, a distribuição de recursos, dentro de cada região, deve seguir a mesma fórmula, mas, desta feita, aplicada ao tal nível sub-regional.

Na prática, e tomando como exemplo Porto Alegre, as regiões escolhem, em primeiro lugar, quatro prioridades escolhidas entre dezassete (“Saneamento Básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Desporto e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Económico, Cultura, Saneamento Ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana e juventude”<sup>48</sup>). Depois dão notas a essas mesmas prioridades (de um a quatro pontos) de modo a que, quando as prioridades fixadas pelo conjunto das regiões (em Porto Alegre são dezassete) são apresentadas na Assembleia Municipal, se possam extrair (pela soma dos pontos dados por todos os municípios nas diferentes prioridades) as três primeiras prioridades sobre as quais incidirá a distribuição dos recursos.

Mas, como acima referimos, este não é o único critério - pois, se assim fosse, não era condição suficiente para a correção dos tais desequilíbrios tendenciais na alocação dos recursos. Outros critérios gerais como a população total da região e as carências infraestruturais ou de serviço também entram no cálculo, de modo a que, no fim das contas, o OP possa produzir políticas públicas justas que têm em conta princípios que vão para além da mera competição por uma mobilização maior de votos em abono de tal ou tal proposta, de tal ou tal prioridade.

### 3.2. História e conjuntura do Orçamento Participativo

No subcapítulo anterior procurei facultar uma definição simples de OP, de modo a tornar elegível qual o paradigma que subjaz a este processo peculiar de produção de políticas públicas. De seguida, e tomando como exemplo o padrão comum a todas as práticas de OP no Brasil, esforcei-me por tornar transparentes os mecanismos específicos pelos quais este se processa, concretizando, na práxis, o seu ideal conceptual. De qualquer modo, e é isso que pretendo salientar neste momento, para diferentes municípios, que adotem estas práticas (plasmando os procedimentos aqui apresentados e que tem como principal modelo o OP de Porto Alegre), diferentes resultados são possíveis. Tal, devido a fatores externos substanciais, os quais não são tão facilmente contornados pela mera normalização, sistematização, de certas práticas e procedimentos. Dito de outra forma, ainda que um dado município siga estes princípios gerais associados ao OP, não está ainda garantido o seu êxito ao nível, p. ex., do número dos participantes no processo, nem da qualidade das participações, nem sequer estão livres de desvirtuação por parte do governo municipal. De maneira que, ao focar as origens e desenvolvimento histórico do OP, particularmente situando-me no país em que este teve

---

<sup>48</sup>Cf. Prefeitura de Porto Alegre (s. d.), “Critérios Gerais para Distribuição de Recursos entre Regiões e Temáticas”. <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=22](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=22)>.

origem (Brasil), espero contribuir, para fazer transparecer as condições conjunturais do qual depende o seu maior ou menor sucesso.

O OP, enquanto conceito e prática, teve início em Porto Alegre no ano de 1989, quando a denominada Frente Popular - coligação entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido Comunista Brasileiro - ocupava, legitimamente, e desde há um ano, o poder executivo municipal - a prefeitura como se designa no Brasil, que é o semelhante à câmara municipal portuguesa. É de assinalar que, a partir dessa data, da entrada do PT na prefeitura de Porto Alegre e da implementação do OP no município através da estímulo dado por este executivo, este partido tem assegurado a sua permanência no executivo da administração municipal. Ainda assim, e como nos asseveram Brian Wampler e Leonardo Avritzer, não é legítimo associar o OP a este partido político de esquerda, já que, no Brasil, “51 dos 103 conhecidos foram implementados em municípios cujo prefeito não era do Partido dos Trabalhadores” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 211).

Não há então nenhuma relação causa/efeito do tipo: PT - OP ou Esquerda - OP. Ainda que, a boa vontade política do executivo seja uma condição essencial para que o OP possa surtir resultados adequados aos seus objetivos e ideais<sup>49</sup>; isto, tanto incentivando a população a participar, como criando as condições para tal, como ainda, não desvirtuando - em abono dos seus próprios interesses - no decorrer do próprio ciclo do OP, as prioridades deliberadas pelas populações.

É evidente que nem tudo depende do executivo, ou não depende de forma exclusiva, se bem que, como assinalámos: primeiro, sem a aprovação do executivo não há OP, segundo, ainda que, por hipótese, a prática do OP seja efetivamente implementada pelo executivo em dado município, não está de todo garantido que não seja o próprio executivo a distorcer os princípios e práticas fundamentais associadas ao OP. Assim, a espécie de “outra parte” da qual depende o bom êxito do OP, reside naquilo que habitualmente designamos como “sociedade civil”, nas pessoas/cidadãos e instituições cívicas (associações; grupos comunitários; sindicatos...) que não fazem oficialmente parte da camada burocrata das administrações públicas municipais. Se a origem, a criação do OP, dependeu, em Porto Alegre, dos diversos movimentos comunitários que emergiram no espaço público com “reivindicações não apenas relativas às melhorias sociais nos diferentes bairros da cidade, como relativas à implementação de espaços públicos e formulação de políticas públicas” (Lüchmann, 2002, pp. 100-101), é de salientar que o desenvolvimento e aprofundamento contínuo do OP estará sempre condicionado, não só pela participação efetiva dos cidadãos no processo *a posteriori* (isto é, depois do OP já ser uma prática regular), como de uma sociedade civil *a priori* forte (isto é, antes do OP ser uma prática estabelecida em dado município). Resumindo, podemos então estabelecer uma correlação do tipo: sociedade civil

---

<sup>49</sup> Cf. “Assim, apesar de mais de cem municípios realizarem hoje o Orçamento Participativo no Brasil, nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade, algumas sendo mais bem-sucedidas do que outras. Entre os vários fatores que estão envolvidos nessa avaliação, destaca-se a vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária diretamente com a população. Afinal, isso significa, do ponto de vista de muitos mandatários, «abrir mão do poder»”. (Vitale, 2004, p. 244).

forte antes do OP, igual a, maiores probabilidades de sucesso no começo e consequente desenvolvimento do OP<sup>50</sup>.

Claro que, a não existência desta “matéria-prima cívica” não determina irreversivelmente, de uma vez para sempre, esse processo de aculturação democrática da política por meio do OP; mas, faz depender amplamente o sucesso deste de funções como: o programa político do executivo municipal e a sua “boa vontade” (que por sua vez depende, em maior ou menos grau, da sua ideologia) e daquilo que autores como Brian Wampler e Leonardo Avritzer designam por “efeito de demonstração” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 225). Isto é, pela capacidade do executivo e dos cidadãos “ativos” de levarem os restantes cidadãos “inativos” a participarem na produção de políticas públicas, nomeadamente, fazendo entender a esta última “categoria” de cidadãos que têm mais a ganhar participando ativamente do que não participando, assim, “*grosso modo*, cidadãos participarão quando e se eles avaliarem que o dispêndio de seu tempo e esforço vale a pena” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 226).

Por fim, e tendo em conta o caso particular brasileiro, é preciso ter ainda em atenção que a “fonte” de legitimidade de medidas que promovam a participação direta ou semidirecta dos cidadãos na regência da *coisa pública*, na realidade, não está assegurada na mera contingência do resultado da “luta” entre os diversos representantes políticos (dos partidos do espectro que vai da esquerda à direita, ou vice-versa, e que, em dado momento), ela é uma garantia - pelo menos no Brasil - constitucional. Isso significa, simultaneamente, que a legitimidade política da participação dos populares nos processos de produção de políticas públicas é independente da “vontade” do poder executivo e, por isso mesmo, que os governados têm sempre o direito elementar de recorrer à constituição quando os governantes não garantem os princípios assumidos na carta.

A constituição brasileira de 1988, que é promulgada três anos após a queda definitiva da ditadura militar (ditadura esta que se instala no poder em 1964), é o resultado indireto de “uma grande proliferação de associações voluntárias à medida que o governo militar vagarosamente se retirava do poder” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 216), enfim, de uma gradual *emanação* da sociedade civil na esfera pública na justa medida em que a ditadura militar definhava, permitindo, no seu progressivo declínio, um espaço cada vez maior de exercício da liberdade pública. E o resultado direto, das deliberações daqueles que constituíam a Assembleia Constituinte, isto é, os representantes dos mais diversos sectores sociais, partidos e ideologias, nas figuras políticas de deputados federais e senadores.

Assim, o progresso da Assembleia Constituinte, que teve início a 1 de Fevereiro de 1987, foi devidamente compassado pela multitude de grupos - representando, por sua vez, outra multiplicidade de interesses diversos - que exerciam pressão sobre os constituintes (os

---

<sup>50</sup> Cf. “Há dois argumentos que dão suporte à explicação para a relação entre tradição associativa prévia e níveis de participação no OP. Primeiro, os três casos mostram que níveis iniciais de participação dependem de tradição associativa prévia. Em Porto Alegre, os dados, desagregados em nível de bairro, confirmam o argumento, pois demonstram que baixos níveis de participação inicial ocorreram nas regiões com menores tradições associativas. O OP é pouco propenso a ser efetivamente implementado num município ou estado com baixa tradição associativa.” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 228).

tais deputados e senadores) de modo a forçarem estes últimos a ceder, pelo menos, em algumas de suas reivindicações. E foi neste intenso ambiente politicamente competitivo que a sociedade civil brasileira “foi capaz de promover inovações institucionais significativas à medida que seus atores juntaram forças com a sociedade política para influenciar a elaboração da nova constituição brasileira” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 220), concretamente, “durante a Assembleia Constituinte, os atores da sociedade civil fizeram diversas propostas que levaram a uma amplificação significativa da participação cidadã nos governos municipais” (Wampler & Avritzer, 2004, p. 220). O resultado deste esforço por parte das camadas populares em não se permitirem perder essa oportunidade histórica para fazerem vincular os seus interesses, nomeadamente no que concerne a garantirem constitucionalmente condições de possibilidade concretas em participarem nos processos de decisões concernentes a políticas públicas, está patente em alguns artigos essenciais que acabaram por ser assumidos pela Constituição brasileira, finalmente concluída a 5 de Outubro de 1988.

Ficou assim garantido, logo no art. 14 do capítulo IV - Dos Direitos Políticos, que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (I) plebiscito; (II) referendo; (III) iniciativa popular”. Estando definido neste artigo o direito constitucionalmente vinculativo dos cidadãos à “autodeterminação” da sua existência coletiva/cívica, expressa ou regulada, como evidente, através de mecanismos democraticamente universais como o voto.

Na realidade, e como bem o demonstra a doutora em Direito, Denise Vitale, a participação comunitária - direta ou semidirecta - está assegurada na Constituição, que garante de forma sistemática e abrangente a participação dos cidadãos nas três esferas fundamentais do poder do Estado - no Executivo, Legislativo e Judiciário - assim:

*“Na esfera do Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas públicas, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos sectores da seguridade social (art. 196, VII), particularmente na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1º). Determina, ainda, a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º).*

*Na área das finanças públicas, embora a Constituição não tenha feito menção expressa à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (art. 48, parágrafo único). Por fim, no âmbito do Judiciário, a participação popular é assegurada tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular (art. 5º, LXXIII), como na competência para julgar determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII).” (Vitale, 2004, pp. 240-241).*

Por fim, a Carta de 1988 anuncia igualmente um formato descentralizado de governação que, para além de garantir uma maior autonomia dos municípios (ao nível político, administrativo e financeiro) (Vitale, 2004, p. 241), quando articulado em conjunto com a previsão da possibilidade de “cooperação das associações representativas no planeamento municipal” (art. 29, VII) e da “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (art. 29, VIII), torna constitucionalmente legítimos instrumentos de governação pública municipal como o OP. Sendo ainda de frisar, a atenção que esta Constituição datada de 1988, particularmente concede à organização política das cidades e, dentro destas, dos seus múltiplos bairros - prenúncio de uma preocupação histórica quanto àquilo que designo aqui como *processo de democratização dos meios urbanos*.

## 4. O Orçamento Participativo em Portugal

Avançamos agora com a apresentação dos diversos projetos de Orçamento Participativo a ocorrer em Portugal. Com vista a alcançar este propósito, dividiremos a apresentação considerando, fundamentalmente, três grandes unidades territoriais: o Norte, o Centro e o Sul. Esta divisão foi deliberada tendo como objetivo harmonizar, simplificar e abreviar este capítulo que tem como finalidade fornecer um quadro geral acerca das diversas práticas de OP a ocorrer em Portugal.

Como resultado, consideraremos como pertencendo à região do centro as unidades territoriais convencionais de Lisboa e Vale do Tejo e do Centro, tal como estão definidas nas NUTS II - Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos. Convergiremos igualmente, mais uma vez por comodidade metodológica, as unidades territoriais do Algarve e Alentejo, tal como estão representadas nas NUTS II, para uma única grande região que é o Sul. Por fim, a região do Norte não sofrerá qualquer alteração metodológica relativamente à forma como, tradicionalmente, é balizada esta região. Como referi acima, o objetivo desta disposição peculiar do texto é a de simplificar a descrição sobre o estado de coisas português relativamente ao OP. Para tal efeito, concluiremos, considerando ainda, a situação do OP em Portugal tendo como referência a nação como um todo, quer dizer, acentuaremos semelhanças e indicaremos diferenças a partir desta perspetiva nacional - distintamente da ótica regional primeiramente seguida.

Para concretizarmos as nossas finalidades consideraremos, em primeiro lugar, o “banco de experiências”, a base de dados, patente no sítio eletrónico do “Orçamento Participativo - Portugal”<sup>51</sup>. Completaremos, sempre que possível, a informação aí presente com a informação disponibilizada (se tal for o caso) pelos próprios sítios eletrónicos das autarquias que adotaram a orçamentação participada. Em relação a dados numéricos como a população e/ou área de dada autarquia, privilegiaremos sempre os números oficiais fornecidos pelos órgãos dos municípios ou freguesias em detrimento dos números presentes no sítio eletrónico sobre o orçamento participativo em Portugal - ainda que, a maioria das vezes, coincidam. De ressaltar ainda que, por sua vez, estes dados demográficos têm como fonte o INE, tendo em conta, ora o Censos 2001, ora as previsões do Censos 2011.

---

<sup>51</sup> Cf. Orçamento Participativo - Portugal (2012), “Observatório Nacional”. <<http://www.op-portugal.org/index.php>>.

#### 4.1. Região do Norte

Seis é o número de experiências de OP que a base de dados do sítio *on-line* da organização nacional do Orçamento Participativo contabiliza para a região norte - conforme a geografia enquadrada nas NUTS II. Duas destas experiências estão situadas no distrito do Porto (os OP's de Leça da Palmeira e Trofa), outras duas no distrito de Braga (Braga e Vila Verde) e, por fim, somam-se ainda outras duas a decorrer no distrito de Viana do Castelo (Santa Leocádia de Geraz do Lima e Vila Nova de Cerveira). É de salientar ainda, o facto de, Leça da Palmeira (pertencente ao concelho de Matosinhos) e Santa Leocádia de Geraz do Lima (pertencente ao concelho de Viana do Castelo) serem ambas freguesias; as restantes localidades são municípios. Todas estas experiências, pelo menos até ao ano de 2011, estavam em atividade.

O OP mais antigo nesta região é o de Braga que teve início em 2007. É de destacar que este é um concelho de grandes dimensões, com 62 freguesias, uma área de cerca de 184 km<sup>2</sup> e uma população total de aproximadamente 175 063 residentes (conforme estimativas do INE referentes ao ano de 2007). O objetivo do OP neste concelho é, consoante o princípio associado ao OP de uma forma geral, aumentar a participação dos munícipes e, igualmente, informá-los sobre as decisões do executivo, garantido, deste modo, para além de transparência, a legitimidade política do executivo. Para tal efeito, a administração municipal promove reuniões com diversos sectores provenientes da sociedade civil, p. ex., as representadas nas mais diversas associações. Esta administração diligencia também reuniões com “agentes educativos”, isto é, atores, pessoas, implicadas de forma explícita, direta, institucionalizada, na formação tanto das crianças, como dos jovens, como ainda dos adultos. Uma forma do executivo municipal envolver estes agentes (professores; diretores de escolas; alunos...) de forma sistemática, é, precisamente, através de um OP específico para crianças e jovens. Orçamento Participativo este, a decorrer durante o ano escolar e nesse espaço físico (de modo muito semelhante ao modelo de São Brás de Alportel que iremos posteriormente apresentar). Também é possível, para ambos os tipos de OP (quer para crianças e jovens quer para adultos) de forma livre, individual e irrestrita, através de um sítio específico na Internet, submeter propostas que se desejarium ver incluídas no orçamento do município para o ano a decorrer; ainda que, é de assinalar, pelo menos este ano de 2012, não ser ainda possível aceder à hiperligação criada para o efeito: <http://www.bragacomtodos.net/>. Depois de terminado o processo de OP do ano em causa, e, tal como é universal a todas as práticas de OP, a equipa técnica a cargo do seu desenvolvimento faz a avaliação do ciclo que se fechou e prepara o próximo - tendo em conta, para esta preparação, os resultados da avaliação feita do anterior, de onde se revelam aqueles que são tidos como os seus pontos fracos (a corrigir) e os seus pontos fortes (a preservar).

Outro município, pertencente ao distrito de Braga, onde o OP funciona desde 2010, é o município de Vila Verde. É um município que conta com 58 freguesias e com uma população de 49 171 habitantes. Neste concelho o OP está bem definido e conta com sete fases em cada

ciclo; a participação é aberta a todos os cidadãos com idade superior aos 16 anos e que mantenham um vínculo manifesto com Vila Verde - seja porque residem, ou, não residindo, trabalham nesta região; a participação é também estimulada para ser feita em nome individual ao invés de em nome colectivo (por meio, p. ex., de uma associação). O OP começa assim com a inauguração e divulgação do novo ciclo. Na segunda fase é feita a “recolha de propostas” que foram previamente submetidas pelos participantes através da plataforma digital <http://vilaverde.emmovimento.net/>; apenas pode ser submetida uma proposta - elegível para a equipa do OP - e onde os limites orçamentais do município devem ser tidos em conta - esta fase decorre entre Julho e Agosto. Em seguida, os participantes são convidados, através de debates face-a-face, a escolher e a hierarquizar dez propostas que julguem ser as mais prementes, isto durante o mês de Setembro. Numa quarta fase é realizada a “análise técnica” das propostas previamente elencadas, esta análise é executada tendo em conta a conformidade destas com os limites financeiros e legais da autarquia e com o próprio programa estratégico do município - por esta razão se compreende que o OP neste concelho não é vinculativo; a prioridade do plano prévio do executivo sobre as deliberações dos munícipes é evidente. Depois de feitas estas averiguações técnicas o executivo, no decorrer do mês de Outubro, apresenta os resultados apurados do processo até então, isto é, torna público os projetos que foram aprovados pela autarquia para figurar na proposta do orçamento do município para esse ano. A aprovação do orçamento ocorre entre os meses de Novembro e Dezembro. Entre Janeiro e Março a autarquia distribui questionários à população de modo a que, no final, possa produzir um relatório com os todos os dados relevantes ao ciclo desse ano.

Também em Santa Leocádia de Geraz do Lima, freguesia com 1436 habitantes e uma área de 7,35 km<sup>2</sup>, sete são as fases associadas a cada ciclo de OP - que foi inaugurado em 2008. As particularidades a destacar, relativamente a outros processos em Portugal, são as eleições de delegados e delegadas que servem como mediadores entre a população e a equipa técnica da junta de freguesia; delegados estes que representam diversos lugares, previamente convencionados, da freguesia<sup>52</sup>. São a estes representantes a quem são devolvidos os resultados das propostas previamente apresentadas pelos munícipes, após habitual análise do executivo municipal sobre a viabilidade destas - aos níveis financeiros, legais e estratégicos. São também estes delegados(as) que se deslocam pessoalmente aos locais - numa prática que é intitulada de “Caravana de Prioridades” - para onde foi proposto pela população intervenção dos serviços municipais, para que, em seguida, estes se possam reunir em conselho de OP de modo a votarem as prioridades. Ultrapassados estes passos, tudo termina com a aprovação do orçamento, na junta e na assembleia de freguesia; em seguida, faz-se a regular avaliação dos resultados, a anual prestação de contas e recomeçam os preparativos para novo ciclo. É ainda de salientar a emissão de um boletim informativo

---

<sup>52</sup> Cf. Orçamento Participativo - Portugal, “Orçamento Participativo Cidadão +, Regulamento do Orçamento Participativo para o exercício de 2009”. Página consultada a 14 de Março, <<http://www.op-portugal.org/downloads/Regulamento.pdf>>.

mensal desta freguesia onde são destacados, entre outras notícias, as obras - concluídas ou por concluir - que tiveram origem no processo do OP<sup>53</sup>.

Uma outra freguesia, incluída na região do norte, que adotou o OP, foi Leça da Palmeira. Nesta localidade o OP teve início em 2010 - muito recentemente portanto - numa freguesia com cerca de 21.000 habitantes e uma área de 6 km<sup>2</sup>. Aqui o OP se justifica tendo como objetivo tradicional o de sistematizar, tornar regular, a participação dos seus habitantes nos destinos do seu local de residência e/ou trabalho, de modo a refutar a ideia “realista” da democracia que a remete, tão só, para a manifestação do poder dos cidadãos nas épocas eleitorais. Os meios de propagação da experiência desde o início - especialmente no seu início! - foram os mais diversos: jornais, internet, rádio e panfletos. Nesta experiência, os estímulos à participação, à mobilização cívica, são feitos, muitas das vezes, convocando para reunião e debate associações e coletividades já pré-existentes. Ainda que, como evidente, os cidadãos em nome particular tenham semelhante direito de participação, e, aliás, foi criado precisamente um correio eletrónico apropriado (jflp.euparticipo@gmail.com) para que estes pudessem submeter propostas.

As reuniões foram aqui organizadas em torno de duas sedes, o Conselho Consultivo para o Desenvolvimento e Planificação Estratégica de Leça da Palmeira e o Gabinete Consultivo da Autarquia. Do montante financeiro a gerir pela freguesia, 2,5% (11 mil euros) são liberados para as deliberações resultantes deste processo<sup>54</sup>. A título de curiosidade chamo atenção ainda para a divisa que estimula, neste lugar, todo este processo: “Leça, um Projeto do Povo e para o Povo”; em alusão clara ao ideal da democracia segundo Abraham Lincoln no célebre Discurso de Gettysburg: “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Igualmente no distrito do Porto, em Trofa, o município patrocina um OP direcionado para jovens - visando envolver, por procedimentos peculiares, munícipes com idades compreendidas entre os 10 e os 30 anos<sup>55</sup>. Precisamente por o público ser o descrito, a autarquia teve em especial atenção investir, de forma ampla e sistemática, nas plataformas digitais (tendo como veículo a Internet com sítios exclusivos para o objetivo como o <http://opjdatrofa.com/> e uma página pessoal na rede social do Facebook) e nos recursos de multimédia (inclusive, o município desafiou os jovens trofenses a realizarem um vídeo, estimulados pela forma de um concurso intitulado “Memórias do OPJ”, sobre os marcos mais emblemáticos de todo o ciclo do OPJ). Deste modo, ainda que o destinatário do OP esteja bem definido relativamente à faixa etária que visa, este modelo não é unilateral, isto é, não se limita somente a envolver as escolas e a usar as suas “estruturas”<sup>56</sup> - ainda que a discussão

---

<sup>53</sup>Cf. Orçamento Participativo - Portugal, “Informativo - Boletim Informativo da Junta de Freguesia de Santa Leocádia. Página consultada a 14 de Março, <<http://www.op-portugal.org/downloads/InfoBoletimOut2008%5B1%5D.pdf>>.

<sup>54</sup>Cf. Orçamento Participativo - Portugal (2011), “Orçamento Participativo - A Nossa Experiência”. Página consultada a 19 de Março, <[http://www.op-portugal.org/downloads/Leca\\_da\\_Palmeira\\_Apresentacao.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/Leca_da_Palmeira_Apresentacao.pdf)>.

<sup>55</sup>Cf. Orçamento Participativo - Portugal (2011), “Regulamento”. Página consultada a 19 de Março, <[http://www.op-portugal.org/downloads/OP\\_Trofa/Regulamento\\_OPJovem\\_Trofa.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/OP_Trofa/Regulamento_OPJovem_Trofa.pdf)>.

<sup>56</sup> Isto é, o seu espaço físico, com os seus agentes educativos, calendários, rotinas, procedimentos, que, no seu conjunto, constroem as estruturas e, simultaneamente, a identidade, das escolas.

de propostas siga o calendário do ano letivo corrente (esta sobreposição de cronologias tem em vista, como evidente, maximizar a participação). Assim, a participação jovem é incitada em diversos sentidos, seja por via dos agentes educativos (inseridos na dinâmica das escolas), seja pelas mais diversas associações da juventude, seja, inclusivamente, em nome individual, por meio dos recursos digitais viabilizados pela autarquia e disponíveis de forma livre e gratuita na Internet.

Para coordenar de forma mais eficiente todo o processo do OPJ, o executivo municipal instituiu um Conselho Municipal de Acompanhamento do Orçamento Participativo Jovem (CMAOPJ) que tem as suas funções bem determinadas num regulamento promulgado para o efeito e que foi citado na nota 55 deste capítulo. Este conselho tem o estatuto de órgão consultivo da Câmara Municipal de Trofa e do Conselho Municipal da Juventude no que respeita ao OPJ. É composto, por um lado, por um representante de cada umas das associações de jovens no concelho, e, por outro lado, por um representante dos alunos (escolhido para cada um destes níveis: 2º ciclo; 3º ciclo; secundário) por cada agrupamento escolar, incluindo igualmente escolas não agrupadas, todas estas sediadas no concelho de Trofa. Os membros deste concelho só terão mandato para o ano letivo no qual foram eleitos, de forma a possibilitar maior rotatividade dentro dos representantes a escolher. As funções específicas do CMAOPJ relacionam-se com 1) a planificação e coordenação do OPJ; 2) o acompanhamento sistemático do seu desenvolvimento ao longo das suas etapas; a organização da Assembleia Concelhia Jovem (é nesta assembleia, constituída pelos jovens que se inscreveram previamente para nesta participarem, que são discutidas as propostas mais significativas previamente votadas) e 3) a concretização e aprovação do seu próprio Regimento Interno (regimento este onde se definem as competências dos membros do conselho, seus direitos e deveres).

A autarquia criou igualmente um Grupo de Apoio Técnico ao Orçamento Participativo Jovem (GATOPJ), constituído por especialistas municipais com competências nas diversas áreas afetadas pelo OPJ e coordenado/liderado por um técnico das divisões autarcas da Juventude ou Educação. É a este grupo técnico que compete fazer a triagem das propostas dos jovens munícipes, de modo a que as propostas viáveis - tanto ao nível financeiro, como legal, como estratégico - possam ser disponibilizadas para posterior votação *on-line*. Desta votação, aberta para os jovens inscritos no processo, serão selecionadas as dez propostas mais votadas (esta etapa de submissão de propostas e sua aceitação pelo GATOPJ decorre de Novembro a Maio). Estas, por sua vez, servirão de mote para as discussões cara-a-cara, a realizar na Assembleia Concelhia Jovem, das propostas que deverão finalmente ser incluídas no Orçamento e Grandes Opções do Plano do concelho (isto já no mês de Junho). Por fim, a exemplo de muitas outras práticas de OP, entre os meses de Julho e Agosto, é realizado e tornado público um relatório anual referente ao ciclo do OPJ que decorreu.

Por último, o município de Vila Nova de Cerveira, com 15 freguesias, uma população total de 8.852 habitantes (consoante Censos 2001) e 108 km<sup>2</sup> de área, iniciou o OP no ano de 2010. Na verdade, neste concelho, o OP não fez mais do que ampliar a participação pública já

tradicional neste município, seguindo uma abordagem diferente daquela que vincula os cerveirenses ao projeto de origem igualmente brasileira Agenda 21 Local. Para este efeito, e tendo em conta o procedimento participativo já para este ano de 2012 - diferente, em alguns aspetos, do modelo usado em anos anteriores- a autarquia dispôs a votos, dirigidos aos cerveirenses em geral, três projetos de dimensão municipal previamente selecionados pelo executivo, e, dos quais, consoante esse mesmo escrutínio, o mais votado pela população será incluído no Plano Plurianual de Investimentos e Orçamento de 2012. De referir que, quando o OP teve início neste município, em 2010, o seu enfoque estava na distribuição de investimento pelas suas 15 freguesias e, como evidente, pela deliberação dos cidadãos em respeito ao destino desses mesmos investimentos (por meio da votação dos projetos mais pertinentes). Sendo que, para isso, fora disponibilizada, na altura, uma verba de 1 milhão de euros, de onde todas as freguesias viram asseguradas um investimento mínimo de 40 mil euros. Os restantes 400 mil euros foram discriminados e posteriormente divididos consoante o número de habitantes, a posição geográfica e a envergadura do projeto selecionado previamente pelos cidadãos para cada freguesia do concelho.

#### 4.2. Região do Centro

Como referimos acima, aquilo que denominamos aqui como “região centro” resulta da aglutinação das unidades territoriais de Lisboa e Vale do Tejo e do Centro propriamente dito - conforme o compreendido pelas NUTS II. É de salientar que, na região do centro (consoante as NUTS II), só uma experiência de OP está registada no “banco de experiências” do sítio eletrónico oficial relativo aos OP’s em Portugal.

Precisamente em Proença-a-Nova, município pertencente ao distrito de Castelo Branco, com uma população de 8.314 residentes (ano de 2011) e uma área a rondar os 395,4 km<sup>2</sup> (conforme dados de 2010), o OP teve início no ano passado, em 2011. Neste ano a quantia a dispor para deliberação coletiva, tendo em conta as seis freguesias abrangidas pelo concelho, foi de 300 mil euros. O molde em como está organizado este processo é em muito semelhante ao habitual: com as respetivas reuniões/assembleias públicas; o acompanhamento dos técnicos do executivo nestas reuniões; a aposta na participação por Internet. Apenas que, relativamente à participação *on-line*, o executivo garantiu acompanhamento personalizado em espaços públicos de acesso livre à Internet como a Biblioteca Municipal, o Espaço Internet, as diversas Juntas de Freguesia e a “Bibliomóvel”, de modo a fornecer apoio aos internautas menos experimentados com este modelo de participação.

Em Lisboa, capital e maior cidade do país, o OP tem vindo a conservar-se desde 2008. Este concelho, com 564.657 habitantes (conforme Censos 2001), uma área de 83,84 Km<sup>2</sup> e com 53 de Freguesias, apostou em suportar - tanto financeira como tecnicamente - dois formatos distintos de OP: o OP Lisboa e o OP Escolar. No ano passado, 2011, a câmara disponibilizou 5% do seu orçamento para despesas de capital, o que se traduz, para aquele

ano, em 5 milhões de euros. Deste montante, 50 mil euros foram disponibilizados para o OP Escolar - quantia que corresponde, precisamente, a 1% da verba disponível no OP Lisboa.

O ciclo associado ao OP regular (não escolar), e conforme ficou estabelecido numa Carta de Princípios preparada para o efeito, isto tendo em conta o ano de orçamentação participativa 2010-2011<sup>57</sup>, tem cinco fases. Numa primeira fase, de Janeiro a Março, é feita a avaliação respeitante ao ciclo anterior (tendo em conta os diversos instrumentos relativos a prestação de contas - como, p. ex., os relatórios de avaliação do OP<sup>58</sup>); é também divulgada a verba que será afeta ao novo ciclo; repete-se e sensibiliza-se os cidadãos relativamente aos procedimentos particulares respeitantes ao OP, com os seus critérios, a sua metodologia, o seu calendário... - esta preparação é, como seria de esperar, executada em conjunto com a totalidade das Juntas de Freguesia. Numa segunda fase, de Abril a Junho, é feita a habitual divulgação do processo junto dos cidadãos e são recolhidas as propostas que entretanto foram sendo apresentadas pela população, quer através do sítio [www.lisboaparticipa.pt](http://www.lisboaparticipa.pt), quer presencialmente por meio de Assembleias Participativas realizadas em locais definidos previamente ao ciclo. Os intervenientes, que obrigatoriamente participam em nome individual, apenas podem apresentar uma única proposta para o ano em causa e esta tem de estar enquadrada num dos seguintes temas: “urbanismo; reabilitação urbana; habitação; espaço público e espaços verdes; proteção ambiental e energia; saneamento e higiene urbana; infraestruturas viárias, mobilidade e tráfego; segurança dos cidadãos; turismo, comércio e promoção económica; educação e juventude; desporto; ação social; cultura; modernização administrativa<sup>59</sup>”. Entre a segunda e a terceira fase, de 1 de Maio a 15 de Julho, o executivo municipal analisa - de um ponto de vista técnico - as propostas que foram submetidas pelos participantes<sup>60</sup>. Sendo que, de 18 a 22 de Julho, os cidadãos têm ainda tempo para reclamar, ora sobre a forma como determinada proposta foi adaptada pelo executivo, ora sobre o facto de determinada proposta ter sido rejeitada como projeto para orçamentar. Assim, ultrapassados estes passos, durante o mês de Setembro, e ainda na terceira fase, a autarquia organiza as propostas viáveis tecnicamente e apresenta-as publicamente. Numa quarta fase, em Outubro<sup>61</sup>, as propostas apuradas pelo executivo são

---

<sup>57</sup>Cf. Orçamento Participativo de Lisboa (2011), “Relatório de Avaliação e Propostas para o OP 2011-2012”. Página consultada a 22 de Março, <<http://www.youblisher.com/p/104046-Relatorio-de-Avaliacao-OP2010-2011/>>.

<sup>58</sup>Cf. Lisboa Participa (2011), “Ciclo do Orçamento Participativo”. Página consultada a 22 de Março, <[http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=103\\_\\_collection=cml\\_article](http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=103__collection=cml_article)>.

<sup>59</sup> Cf. Lisboa Participa (2011), “OP 2011-2012 - Normas de Participação”. Página consultada a 22 de Março, <[http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=27\\_\\_collection=cml\\_article](http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=27__collection=cml_article)>.

<sup>60</sup> Apresento aqui alguns dos critérios, definidos pela Câmara Municipal, que podem conduzir à recusa de determinadas propostas: “Não se consideram as propostas que: a) configurem pedidos de apoio ou venda de serviços a entidades concretas; b) após análise dos serviços, se verifique excederem o montante de 1 milhão de euros, ou o prazo estimado de dois anos para a sua execução; c) contrariem ou sejam incompatíveis com planos ou projetos municipais; d) estejam a ser executadas no âmbito do Plano Anual de Atividades Municipal; e) sejam relativas à cobrança de receita ou funcionamento interno da Câmara; f) sejam demasiado genéricas ou muito abrangentes, não permitindo a sua adaptação a projeto; g) não sejam tecnicamente exequíveis”. Ver em, Lisboa Participa (2011), *Idem*. Página consultada a 23 de Março, <[http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=27\\_\\_collection=cml\\_article](http://www.lisboaparticipa.pt/pages/orcamentoparticipativo.php/A=27__collection=cml_article)>.

<sup>61</sup> De assinalar que no “Relatório de Avaliação Edição OP 2010/2011” aludia-se para a redefinição do ciclo de OP que afetaria o ano de orçamentação participativa 2011-2012, onde, p. ex., a votação das

votadas em Assembleias de Voto e através da Internet. Por último, na quinta fase, os resultados das votações são divulgadas e os respetivos projetos incorporados no Orçamento Municipal.

Também na Junta de Freguesia de São João, situada no município de Lisboa, o OP, inaugurado aqui em 2011, tem a sua independência e autonomia face ao OP municipal. A verba disponível para esta experiência é de 20.000 euros (no máximo), os moradores podem submeter duas propostas, uma presencialmente (na “Assembleia Participativa”) e outra por uma página de Internet disponibilizada pela Junta de Freguesia para o efeito. Depois, como habitual, as propostas são avaliadas do ponto de vista técnico - tendo em conta os devidos limites financeiros, legais e estratégicos - e, de seguida, as que se enquadram nestes limites, são votadas pelos participantes, de onde resultam, por este processo, os projetos que serão finalmente incluídos no Orçamento e no Plano de Atividades da Freguesia<sup>62</sup>.

Já o OP Escolar, destinado - nesta fase experimental - somente aos alunos do 8º ano de escolaridade da escola EB 2,3 de Marvila, processa-se de forma muito semelhante a outros OP's para crianças e jovens como os que decorrem em São Brás de Alportel e Braga. A calendarização deste é idêntica ao calendário escolar. O processo está dependente dos respetivos professores e da equipa do OP - por esta razão, o grau de autonomia dos participantes (os alunos) é, naturalmente, mais fraco. As propostas neste processo deliberadas não têm qualquer tipo de constrangimento - não sendo o financiamento que é menor - relativamente ao OP Lisboa, já que estas podem ser aplicadas a todo o território tutelado pelo município e a todas as áreas de competência da Câmara. Com algumas semelhantes relativamente ao modelo de São Brás de Alportel (com a sua “ficha de desejos”), os alunos só podem apresentar propostas que recaiam num dos seguintes âmbitos: no Bairro; na Freguesia ou na Cidade. Por fim, como em outras experiências de OP deste género, e também seguindo os modelos básicos do OP corrente, os alunos, primeiro nas suas turmas (acompanhados pelos professores e pela equipa do OP) e, posteriormente, em Assembleia Escolar (que envolve todas as turmas do 8º ano envolvidas no projeto), discutem as propostas previamente sintetizadas e ordenadas pela equipa técnica do OP. Após a discussão as propostas são finalmente disponibilizadas *on-line* para votação e, depois desta fase, são finalmente publicitadas pela equipa OP as propostas que serão integradas no Orçamento Municipal do ano seguinte.

Igualmente com um ciclo dividido em cinco fases, o concelho de Cascais, com uma população residente na ordem dos 206.429 habitantes (estimativas do Censos de 2011) e seis freguesias, inaugurou o OP em 2011. As fases do processo são em tudo similares com a

---

propostas, passaria para Setembro - ao invés de Outubro, como no ciclo que aqui analisamos. Ver em, Orçamento Participativo de Lisboa (2011), *Idem.* ” Página consultada a 22 de Março, <<http://www.youblisher.com/p/104046-Relatorio-de-Avaliacao-OP2010-2011/>>.

<sup>62</sup> Cf. JF - São João (2011), “O que é o Orçamento Participativo (ORPA)”. Página consultada a 26 de Março, <<http://www.jf-saojoao.pt/Orpa/ArticleView.aspx?ID=3>>.

experiência acima descrita de Lisboa, por tal, seria redundante descrevê-las<sup>63</sup>. De salientar apenas que, a Câmara Municipal de Cascais disponibilizou, para efeitos de OP 2011, uma verba no valor de 1,5 milhões de euros, a dividir por um universo de iniciativas que não ultrapassem, cada uma singularmente, os 300.000 euros enquanto valor de concretização dos projetos a aprovar. Em Vila Franca de Xira, concelho com 11 freguesias, população residente de 144.123 habitantes (fonte INE: anuário estatístico de 2010) e 317,7 km<sup>2</sup> de área, o OP, a funcionar desde 2011, tem quatro fases, apenas que a experiência está limitada às quatro maiores freguesias do concelho (Vila Franca de Xira, Alverca, Póvoa de Santa Iria e Vialonga) e os cidadãos apenas podem votar os projetos antecipadamente apresentados pelo município. Mais concretamente podem escolher (por sufrágio *on-line* - e apenas *on-line* - o que pode limitar, de algum modo, a participação aos cidadãos que não estão completamente adaptados a esta tecnologia) uma entre duas propostas definidas previamente<sup>64</sup>. Já em Amadora, isto ainda no distrito de Lisboa, com o OP em decurso desde 2010, uma população residente na ordem dos 175.135 habitantes (conforme dados provisórios do Censos 2011) subdividida por 11 freguesias, a apresentação de propostas por parte dos residentes e/ou trabalhadores no concelho pode ser efetuada, quer presencialmente através das reuniões públicas patrocinadas pelo executivo, quer através da página de Internet disponível para o efeito. Neste município não é determinado previamente o valor que será destinado ao processo de orçamentação participativa.

No distrito de Santarém, o município do Cartaxo e a junta de freguesia de Arroquelas - referente ao concelho de Rio Maior -, desenvolvem, também, experiências distintas de OP. No Cartaxo, com uma população residente na ordem dos 23.389 habitantes (Censos 2001), 158,0 km<sup>2</sup>, 8 freguesias e com o OP a funcionar desde 2011, foi estabelecido um prazo de 15 dias, após a publicação de um edital<sup>65</sup>, para a população entregar as suas propostas, ora nas respetivas sedes das juntas de freguesia, ora por correio eletrónico. O montante disponibilizado para esta prática correspondeu a 10% do orçamento total do município - sendo que estes 10% concernem à totalidade da parcela orçamental destinada para despesas de capital/investimento. Já em Arroquelas, freguesia com 850 habitantes (Censos 2001) e uma área de 27,81 km<sup>2</sup>, onde o OP já vem a atuar desde 2008, dois são os momentos fundamentais de mobilização da população com vista a participar nos “assuntos da freguesia”. Primeiro, numa assembleia pública, a organizar pelo executivo, onde os cidadãos são convidados a colocar questões referentes à gestão deste mesmo órgão e a lançar possíveis críticas no que a esta matéria diz respeito. Num segundo momento, também em reuniões públicas, os moradores são convocados a escrever, em nome individual e num painel (em

---

<sup>63</sup> Para analisar a “Carta de Princípios” deste concelho, ver em, Orçamento Participativo (2011), “Carta de Princípios”. Página Consultada a 27 de Março, <[http://www.opportugal.org/downloads/OP\\_Cascais/Carta\\_Principios\\_OP\\_Cascais%202010.pdf](http://www.opportugal.org/downloads/OP_Cascais/Carta_Principios_OP_Cascais%202010.pdf)>.

<sup>64</sup> Cf. Câmara Municipal de Vila Franca de Xira (2008), “Normas de Participação”. Página consultada a 27 d Março, <[http://www3.cm-vfxira.pt/PageGen.aspx?WMCM\\_Paginald=94186#.T3M4k2PCfDM](http://www3.cm-vfxira.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=94186#.T3M4k2PCfDM)>.

<sup>65</sup> Cf. Orçamento Participativo - Portugal (2011), “Município do Cartaxo - Edital - Orçamento Participativo”. Página consultada a 28 de Março, <[http://www.opportugal.org/downloads/Edital\\_Orcamento\\_Participativo\\_Cartaxo\\_2010.pdf](http://www.opportugal.org/downloads/Edital_Orcamento_Participativo_Cartaxo_2010.pdf)>.

papel cenário), as suas propostas para a freguesia. De seguida, tendo em conta as propostas escritas no painel, os participantes, também de forma individual, escrevem num papel aquela que julgam ser a melhor proposta (só é possível escolher uma). Por fim, as propostas mais selecionadas são analisadas e compatibilizadas tecnicamente pelo executivo de maneira a inclui-las no orçamento em discussão.

Concluimos com a referência ao OP de Sesimbra (onde a sigla OP corresponde não a Orçamento Participativo mas a Opções Participadas; ainda que se siga, em geral, os mesmos objetivos) concelho abrangido pelo distrito de Setúbal, com apenas 3 freguesias e 194.98 Km<sup>2</sup>. Conforme o que se pode ler na “Apresentação OP Sesimbra 2009”<sup>66</sup>, o ciclo de OP foi dividido em quatro fases. Numa primeira fase, de Maio a Junho, é apresentado o modelo de OP aos sesimbrenses, seguido de discussão dos investimentos que se consideram prioritários e da eleição de delegados<sup>67</sup>. Na segunda fase, a realizar no período de Julho a Agosto, os delegados coligem as propostas a serem apresentadas, em sessões públicas, aos cidadãos, para posterior discussão. Na terceira fase, a decorrer no mês de Setembro, essas propostas previamente preparadas pelos delegados são apresentadas à população, com vista a serem discutidas e posteriormente aprovadas. Finalmente, em Novembro, o ciclo termina, com a inclusão das propostas aceites nas Grandes Opções do Plano, a serem ainda sancionadas em Assembleia Municipal. Ainda de destacar que, para esse ano de 2009, a autarquia disponibilizou 500 mil euros para o efeito, a serem distribuídos consoante a área de cada freguesia e o respetivo número de eleitores.

Ainda que seja na região de Lisboa e Vale do Tejo onde se concentram o maior número de experiências de OP (concentração esta que se pode explicar, também, por uma espécie de “efeito de contágio” resultante da proximidade das experiências), muitas foram, proporcionalmente, as experiências que entretanto foram abandonadas (ou suspensas). Como no caso dos municípios de Abrantes (distrito de Santarém), Palmela (distrito de Setúbal) e Odivelas (distrito de Lisboa), e das freguesias de Carnide (no concelho de Lisboa) e São Sebastião (no município de Setúbal). De destacar que em alguns destes concelhos e juntas de freguesia se encontram as experiências de orçamentação participada mais antigas, tal como o OP do município de Palmela, primeiro concelho a adotar o conceito e a prática de OP em Portugal, precisamente no ano de 2002 - o OP foi aqui suspenso em 2008. Também as freguesias de Carnide e São Sebastião, que mantinham o OP desde 2003, interromperam a sua prática igualmente no ano de 2008. O município de Abrantes somente suportou o projeto durante um ano (em 2009) e Odivelas apenas teve em atividade a experiência nos anos de 2008 e 2009.

---

<sup>66</sup> Cf. Orçamento Participativo - Portugal (2011), “Opções Participadas - Município de Sesimbra”. Página consultada a 30 de Março, [http://www.op-portugal.org/downloads/OP\\_Sesimbra/Apresentacao\\_OP\\_Sesimbra\\_2009.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/OP_Sesimbra/Apresentacao_OP_Sesimbra_2009.pdf).

<sup>67</sup> Estes delegados são eleitos entre os cidadãos - exceto se estes cidadãos forem membros de um órgão autárquico do concelho - de cada “foro territorial”, i. e., dos locais correspondentes às doze subdivisões municipais onde se situam as diferentes “mesas de voto” disponíveis aos residentes nesse perímetro. Por cada foro territorial só é permitido escolher um delegado por cada mil eleitores.

### 4.3. Região do Sul

A mais antiga experiência de OP na região do sul é a do município de Serpa, concelho situado no Alentejo pertencente ao distrito de Beja, composto por 7 freguesias, com uma área total de 1106,5 km<sup>2</sup> e uma população residente de 16723 habitantes (Censos 2001). Aqui o OP teve início em 2003, e, ainda que, na sua origem, não tivesse adotado desde logo essa designação, a forma como o município intencionava promover a participação/intervenção cívica, está fortemente relacionada com aquela que é a matriz do OP tendo em vista esse fim. Deste modo, através da campanha “Vamos construir, vamos discutir - participar no nosso conselho”, os eleitos, conjuntamente com a sua equipe de administração, apostaram na auscultação daquilo que seriam as “vontades” dos munícipes, traduzindo-se estas pelos seus próprios interesses particulares (i. é, dos interesses circunscritos à geografia de proximidade do cidadão, i. é, o seu bairro, a sua rua...) e os interesses gerais do conselho compreendido como um todo. Para este efeito, os munícipes responderam às questões que lhe foram colocadas através de questionários remetidos a cada casa do concelho. Ultrapassado este passo, a administração municipal analisou as respostas que lhes foram depois devolvidas. Estas mesmas respostas serviram de mote para a série de reuniões que o município encetou por várias localidades do conselho, onde se discutiam, com a administração municipal, as propostas apresentadas e que, com a posterior anuência do executivo, iriam figurar nas Grandes Opções do Plano/Plano de Atividades. Assim, em Serpa, ainda que a designação Orçamento Participativo só apareça no ano de 2008, já estava consolidado o modelo e o conceito de participação associados: o modelo de auscultação das necessidades dos munícipes, através de inquéritos e reuniões “cara a cara” entre eleitores e eleitos, tendo em conta o princípio relacionado com a gestão participada dos dinheiros para uso público.

Tanto em Alvito (Alentejo - pertencente igualmente ao distrito de Beja) como em São Brás de Alportel (Algarve - distrito de Faro) o OP teve início em 2006. Sendo que, em Alvito, com apenas duas freguesias, uma área de 267,2 km<sup>2</sup> e uma população de 2688 habitantes (Censos 2001), a “emersão” dos cidadãos no que respeita a participar nos assuntos públicos concernentes ao seu concelho não se concentra literalmente na conceção e elaboração do Orçamento municipal. Assim sendo, os mecanismos, práticas, projetos e rotinas do executivo nesse município não são compassadas pelo calendário para elaboração anual do Orçamento - é mais um modelo de gestão participada do que propriamente um OP, ainda que, as práticas do executivo, promovendo reuniões abertas e diversos seminários, atestem a mesma ideia: trazer o executivo à comunidade, envolver esta nos processos de decisões que dizem respeito à mesma.

A administração camarária, neste concelho, tem por divisa “*Isto também é comigo*”, de modo que, e como se pode verificar no sítio *on-line* da câmara<sup>68</sup>, são disponibilizadas, de forma anualmente atualizada, informações importantes como o balanço, os controlos

---

<sup>68</sup>Cf. Câmara Municipal de Alvito (s. d.), “Prestação de Contas”. Página consultada a 1 de Abril, <<http://www.cm-alvito.pt/default.aspx?module=ArtigoDisplay&ID=112>>.

orçamentais das despesas e das receitas, o relatório de gestão, as amortizações e provisões, entre outras informações de carácter financeiro, num exercício voluntário de prestação de contas. Neste mesmo sítio na Internet pode-se ler, num item intitulado “Gestão Participada”, os inquéritos efetuados à comunidade alvitense e aos seus trabalhadores no ano de 2006. Com estes inquéritos a autarquia pretendeu averiguar, ao nível da comunidade, e entre outras questões, o que sentiam/julgavam os moradores relativamente ao aumento ou diminuição da qualidade de vida no concelho nos últimos cinco anos, qual era a avaliação que estes faziam relativamente ao desempenho do presente executivo. Isto é, se fez mais, menos ou igual ao que estava previsto - tendo como referência, nomeadamente, o programa que este apresentou para sua eleição. E, igualmente importante, inquiriu-se sobre em quais processos de produção de decisões a comunidade deve ser consultada, se em todas as decisões, se apenas nas mais importantes ou se nunca deve ser consultada a respeito de quaisquer decisões do governo camarário - saliento que a resposta que obteve mais adeptos foi a segunda (numa amostra de 9% do total de habitantes de Alvito, traduzidos em 119 questionários), que o executivo deve, de facto, consultar a comunidade quando o que está em causa são decisões estratégicas para o conselho. A resposta que obteve um número residual de apoiantes foi a terceira, referente à crença que não deve haver interoperabilidade entre a comunidade e o executivo no que diz respeito a quaisquer decisões.

Por último, em São Brás de Alportel, concelho e freguesia com 10.032 residentes (Censos 2001) e 150,05 km<sup>2</sup> de área, o processo de OP está bem definido e consolidado, sendo bastante fácil, a qualquer interessado - interior ou exterior ou concelho - inteirar-se de todo o processo (do ciclo associado ao OP), ter conhecimento das regras de funcionamento<sup>69</sup>, saber qual a proposta orçamental que estará em discussão para o ano em questão, qual o resultado averiguado da sondagem das prioridades estabelecidas pelos munícipes - através, nomeadamente, de inquéritos - e, por fim, ter conhecimento se as medidas foram ou não incorporadas ao Orçamento Municipal e aprovadas pela Assembleia Municipal.

O ciclo do OP de São Brás de Alportel, o seu calendário, começa em Outubro até meados de Novembro com a elaboração da proposta de orçamento para o município. A segunda fase, a decorrer de meados de Novembro até 12 de Dezembro, é a fase de consulta pública propriamente dita, onde, particularmente através de questionários, se procede ao escalonamento de projetos e/ou prioridades, e os munícipes tomam conhecimento direto das propostas do executivo camarário e as discutem, particularmente através de sessões públicas. Dos dias 12 a 15 de Dezembro, o executivo avalia as sugestões e prioridades salientadas pelos moradores do concelho e devolve aos mesmos os resultados da sondagem. Por fim, ainda em

---

<sup>69</sup> O OP aqui tem carácter consultivo. A parcela disponível para consulta corresponde às despesas de capital, i. e., despesas não correntes; todos os munícipes com idade superior aos 16 podem participar; a participação é exercida em nome individual e pode ser praticada através de meios universalmente acessíveis aos munícipes como formulários, a própria página *on-line* do município e as tradicionais sessões temáticas.

meados de Dezembro, a proposta final do Orçamento Municipal é apresentada para aprovação na Assembleia Municipal - após ter sido aprovada na própria Câmara do município<sup>70</sup>.

Uma das novidades - pioneira em Portugal - de São Brás de Alportel relativamente a esta experiência é a inclusão de um OP Crianças e Jovens<sup>71</sup>. Este modelo é, como já vimos no caso de Lisboa, ligeiramente diferente ao regular, mas persegue, de uma maneira geral, os mesmos objetivos que o primeiro. A intenção do executivo camarário em promover este tipo singular e paralelo de OP foi a de educar/cultivar os seus jovens munícipes relativamente à importância de se participar em decisões políticas que, no fim, de uma maneira ou de outra, irão afetar a vida de todos. No fundo, o projeto visa inculcar nesses mesmos jovens sensibilidade para assuntos que dizem respeito à vida pública, à existência coletiva, e instruí-los sobre as práticas, os trabalhos, os assuntos, que acompanham a rotina de uma autarquia. Quando esta iniciativa foi inaugurada em 2006, apenas seis turmas do nono ano da Escola Básica 2/3 Poeta Bernardo Passos puderam participar.

Cinco são as fases que podemos associar ao ciclo deste tipo peculiar de OP, tal como vêm discriminadas no trabalho de Nelson Dias sobre o assunto. Uma primeira fase é de “conceção e operacionalização do processo”, onde se procede à formação pedagógica da equipa técnica do executivo que irá acompanhar todo o processo; define-se, igualmente, o modelo mais adequado tem em vista alcançar os objetivos propostos (também por isso o OPCJ é, em termos de processo, diferente do OP regular); informam-se e sensibiliza-se os professores para este projeto, visto que o OPCJ decorre em tempo de aulas e no espaço escolar. Por fim, o executivo divulga a experiência (pelos mais diversos meios, como cartazes, boletins remetidos para endereços eletrónicos pertencentes maioritariamente a crianças e jovens do concelho e a própria informação contida no Jornal São Brás Solidário) tendo em conta não somente o público escolar (nomeadamente professores e alunos) mas a comunidade alportense em geral. Numa segunda fase, de “consulta pública”, procede-se à apresentação do OP às turmas que estarão envolvidas na experiência, informando-as, nomeadamente e de maneira geral, sobre o que é ou quais os conteúdos de um orçamento municipal; qual a parcela deste que integra o OPCJ (como já vimos, são as despesas de investimento que são dispostas a consulta pública, tal como sucede com o OP regular), e, em seguida, os alunos, de forma individual e numa “ficha de desejos”, apresentam as suas propostas tendo em conta três domínios de intervenção: a sua rua, a sua escola e o seu concelho. Nesta fase são também eleitos os representantes de turma (um delegado e uma delegada por cada turma) e são apresentadas, de forma devidamente organizada, as propostas recolhidas individualmente de modo a que, entre todas estas, se possa escolher, simplificar e clarificar as propostas que irão finalmente ser apresentadas ao executivo camarário após prévia discussão entre todos os alunos das turmas envolvidas, discussões essas mediadas pelos respetivos delegados de turma.

---

<sup>70</sup> Cf. Câmara de São Brás de Alportel (2005), “Orçamento Participativo - Calendário”. Página consultada a 1 de Abril, <[http://www.cm-sbras.pt/portal\\_autarquico/sao\\_bras\\_alportel/v\\_pt-PT/menu\\_municipe/servicos\\_municipais/orc\\_participativo/calendario/](http://www.cm-sbras.pt/portal_autarquico/sao_bras_alportel/v_pt-PT/menu_municipe/servicos_municipais/orc_participativo/calendario/)>.

<sup>71</sup> Para uma análise específica sobre o OP neste município ver: DIAS, Nelson, *Orçamento Participativo - Animação Cidadã para a Participação Política*, Associação In Loco, 2008.

Numa terceira fase as propostas apuradas são entregues ao executivo, nesta fase, o papel mais importante é reservado aos delegados, que, para além de prestarem mais informações sobre estas, ouvem as repostas do executivo e debatem. Os objetivos das quarta e quinta fases é de averiguar os níveis sucesso do OPCJ, perceber o que pode se ainda melhorado e, desse modo, preparar o próximo ciclo - mais uma vez, os inquéritos (fornecidos aos alunos envolvidos na experiência) são um instrumento relevante para essa avaliação. Por último, promove-se a mobilização das crianças e jovens para as reuniões públicas do OP normal, portanto, para as reuniões ocorridas em conjunto com os adultos - de modo que, podemos arrematar, o OPCJ funciona também como uma pré- formação para o OP para adultos.

#### 4.4. Balanço Nacional

Seguindo a genealogia delineada por Nelson Dias, em relação à evolução dos OP's em Portugal, podemos distinguir dois grandes momentos, duas gerações. A primeira, entre 2000 e 2006, podemos considerar como uma espécie de pré-história do OP - sem qualquer prejuízo para a sua importância à época. Assim, nesse primeiro grande momento ainda não havia uma evidente preocupação com a sistematização dessa prática. Os executivos que promoviam formas primitivas de orçamentação participativa (na altura maioritariamente difundidos por partidos posicionados tendencialmente à esquerda) não se esforçavam por tornar regular/sistemática esta forma de participação, p. ex., sustentando rotinas adequadas ao conceito de OP (através, p. ex., de um calendário previamente estipulado para o efeito, e que, preferencialmente, estimulasse a participação e envolvimento constante entre eleitores e eleitos ao longo de todo um ano - através de um ciclo antecipadamente definido/calendarizado), ou capacitando os cidadãos, primeiramente, de informação clara sobre todo o processo (desde dando a saber o montante orçamental disponibilizado para o ciclo, passando pelas datas de participação, até à informação sobre as formas/possibilidades de participação - reuniões públicas; questionários; plataformas digitais...). Nessa primeira geração os OP's eram maioritariamente consultivos, o que estava em causa, nessa fase, era, portanto, legitimar democraticamente os investimentos das autarquias, enfim, gerar "aquiescência pública". Assim, a população era consultada sobre os investimentos que iriam ser feitos e até lhes era possibilitada a discussão sobre estes, mas, o processo de orçamentação continuava muito centrado na administração autarca (com os seus mecanismos exclusivos de deliberação; o seu calendário; a sua burocracia e "linguagem") e, como consequência, a consulta pública sobre o investimento autarca era "empurrada" para o último trimestre do ano (precisamente na última fase que envolve toda a conceção de um orçamento - o trimestre de aprovação do orçamento). Para além de que, a prestação de contas, relativamente à aplicação concreta dos investimentos, não era, de todo, habitual. Também nesta primeira fase dos OP's as Juntas de Freguesia não se socorriam da sua autonomia - tanto legal, como financeira (ainda que deveras limitada) - para desenvolver processos de codecisão (entre representados e representantes) exclusivos. Pelo contrário,

estas autarquias locais serviam, tão só, de mediadoras entre as decisões tomadas pelas Câmaras Municipais e os cidadãos, de modo a que fosse assegurada a legitimidade e o favor da população a estas mesmas decisões.

Já a partir de 2007<sup>72</sup>, como marco convencional do princípio da segunda geração de OP's (segundo ainda a cronologia de Nelson Dias), se denota um esforço de regulamentar todo o processo de orçamentação participada. Deste modo, são estatuídas “cartas de princípios”, editais, entre outros documentos oficiais, referentes à regularização de certas normas, regras e práticas disciplinadas associadas ao OP (lembremo-nos, p. ex., dos municípios de Lisboa, Cartaxo, entre outros). Por meio desta mais intensa regulamentação a proximidade entre o executivo municipal e os munícipes aumenta substancialmente, e tal contiguidade se manifesta pelo alargamento, p. ex., dos fluxos de informação (concretizado quer pela maior capacidade dos cidadãos em fazer chegar os seus problemas e as suas propostas ao executivo, quer por uma melhor e efetiva cultura pública, tanto em respeito a um maior conhecimento sobre a rotina de uma autarquia, quer pelo próprio exercício de prestação de contas) e pela maior capacidade deliberativa por parte dos munícipes (visto que, nesta segunda geração de OP's, o montante de investimento a serviço do processo de orçamentação participativa está, maioritariamente, previamente definido; montante este, que é o próprio “centro de gravitação” das disputas argumentativas entre os representantes e os representados). Neste “pós-2007” é sempre possível apreender um padrão de procedimentos (de métodos) entre as diferentes experiências de OP. Assim, ainda que os meios possam diferir ligeiramente de autarquia para autarquia, permanecem etapas básicas que, de uma forma ou de outra, respeitam, universalizam e tornam sistemáticas a presença destas fases nas diversas experiências: “a preparação, a apresentação de propostas, a análise técnica, a definição das prioridades através de votação, a aprovação oficial dos documentos e a avaliação global”<sup>73</sup>. Da mesma forma, nesta segunda geração, a promoção da orçamentação participada se liberta de qualquer conotação imediatista com a esquerda tradicional e, nessa espécie de emancipação, se delinea para além da dualidade esquerda/direita - para o comprovar está a tal padronização ao nível dos elementos básicos desta forma de gestão participada e que é comum às autarquias governadas tanto pelo executivo da direita como pelo da esquerda. Em relação ao papel das Juntas de Freguesia na difusão deste tipo de iniciativa, que visa mobilizar a coletividade local para a participação ativa nos assuntos da vida pública, é de destacar o facto de, com o tempo, estas autarquias inframunicipais assumirem cada vez mais o protagonismo na instituição e conseqüente aprofundamento dos

---

<sup>72</sup> Há que ter em atenção que esta datas, estas duas gerações, estes dois períodos temporais, não são inflexíveis. Esta é apenas a forma metodológica encontrada para se poder diferenciar duas maneiras qualitativamente distintas de encarar os OP's. Como assevera Nelson Dias, que aqui seguimos integralmente: “A diferenciação destas duas gerações não pode ser entendida de forma estaque no tempo. Isto significa que podemos encontrar experiências de OP criadas depois de 2007 mas que no essencial reúnem as características referentes à primeira geração deste tipo de práticas”. Ver em, DIAS, Nelson (2009), “Sessão de Abertura”. *Actas de Lisboa - III Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo 19 e 20 de Junho 2009*. Página consultada a 3 de Março, <[http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Actas3\\_net.pdf](http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Actas3_net.pdf)>.

<sup>73</sup>Cf. DIAS, Nelson (2009), “Sessão de Abertura”. *Idem*. Página consultada a 3 de Março, <[http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Actas3\\_net.pdf](http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Actas3_net.pdf)>.

OP's. Como podemos constatar, sete foram as freguesias neste capítulo referidas, duas na região do Norte e cinco na região de Lisboa e Vale do Tejo.

O mesmo Nelson Dias, no mesmo texto, foca ainda quatro pontos de interesse indubitável para se compreender a evolução e consequentes características do OP em Portugal, assim: 1º) a primeira grande vaga de OP's em Portugal assomou e se desenvolveu nas regiões mais a sul de Portugal (Palmela - 2002; Serpa - 2003...); 2º) pode-se deduzir, tendo em conta certos densos aglomerados de OP's, a existência de uma espécie de "efeito de contágio" que denuncia uma reprodução da experiência que vai para além da mera repetição ou aplicação bruta de um certo modelo mecanicamente estandardizado, o que, por sua vez, denota uma certa emergência de/para novas formas de organização da sociedade; 3º) um outro aspeto curioso relaciona-se com o facto da maioria das práticas de OP em Portugal decorrerem em locais (municípios e freguesias) onde o poder executivo é estável ao nível governativo (seja ou não um governo de coligação), de onde se pode concluir que a correlação OP/conquista do eleitorado não é de todo evidente; 4º) por último, e como já havíamos aludido acima, as Juntas de Freguesia têm conquistado um lugar fundamental para o desenvolvimento, dinamização e inovação dos OP's (visto o processo que lhe está associado não ser uma espécie de unidade estática - ainda que seja possível, de facto, compreendermos um padrão comum/universal a todos os OP's, este é suficientemente "plástico" para se adaptar e se edificar consoante diversas realidades/contextos; esta plasticidade, por sua vez, é também causa e simultaneamente efeito das democracias propriamente deliberativas, participadas, com carácter iminentemente procedimental). Quer isto significar que, na verdade, na orçamentação participada, e ainda que o que esteja em jogo seja a alocação de investimentos legitimada por procedimentos democráticos regulares e democraticamente regulamentados<sup>74</sup>, persiste igualmente, de forma seguramente mais forte, uma certa emergência em solidificar o "sentimento de pertença" a um dado território, a necessidade de se forjar uma geografia da proximidade, justificar a permanência e o sentido de preservar os cidadãos em dado lugar do mundo quando o mundo hoje nos oferta - e compete também por isso - uma múltipla gama de lugares para residir, trabalhar... Tudo isto, enfim, sem se negar a inserção desses mesmos territórios num horizonte global, nem mesmo recusar uma ética cosmopolita, mas, ao invés, rejeitando sim, um certo fatalismo relacionado com a condenação ao individualismo ditada pela fragilidade das redes, consensos e contratos, que os impactos nocivos da globalização podem efetivamente provocar: ora com a precarização do trabalho causado pela liberalização da economia; ora com a própria especialização e tecnicidade dos saberes...

Concluindo, o facto de as Juntas de Freguesias terem hoje, concretamente em Portugal, um papel fulcral na promoção do OP, tal não será pelas suas possibilidades

---

<sup>74</sup> Compreendo aqui por democracia uma certa tendência para a coletivização do poder, do poder político. O poder, nesta conceção ideal da democracia, deixaria, assim, de estar concentrado num número pequeno de pessoas, numa elite "profissionalizada" para a/ou na política, para passar a ser o produto de disputas argumentativas/razoáveis entre um número cada vez mais amplo de cidadãos. O poder passaria ele mesmo a circular entre os cidadãos comuns, ao invés de se cristalizar num pequeno número de representantes.

financeiras, orçamentais (que, como sabemos, são relativamente insignificantes), assim, não será difícil assumir que a importância e justificação dos OP's, para qualquer território que seja, não está unicamente na intensificação e aprofundamento da democracia, por via da deliberação sobre investimentos, mas, também, no robustecimento da dialética local/global que, de certa forma, é urgente ultrapassar, de modo a se poder conciliar a tal ética cosmopolita e os múltiplos fluxos (desde os fluxos de informação, passando pelos fluxos migratórios, até aos fluxos de capital) intensificados pelo fenómeno da globalização, com um certo “conservadorismo local”.

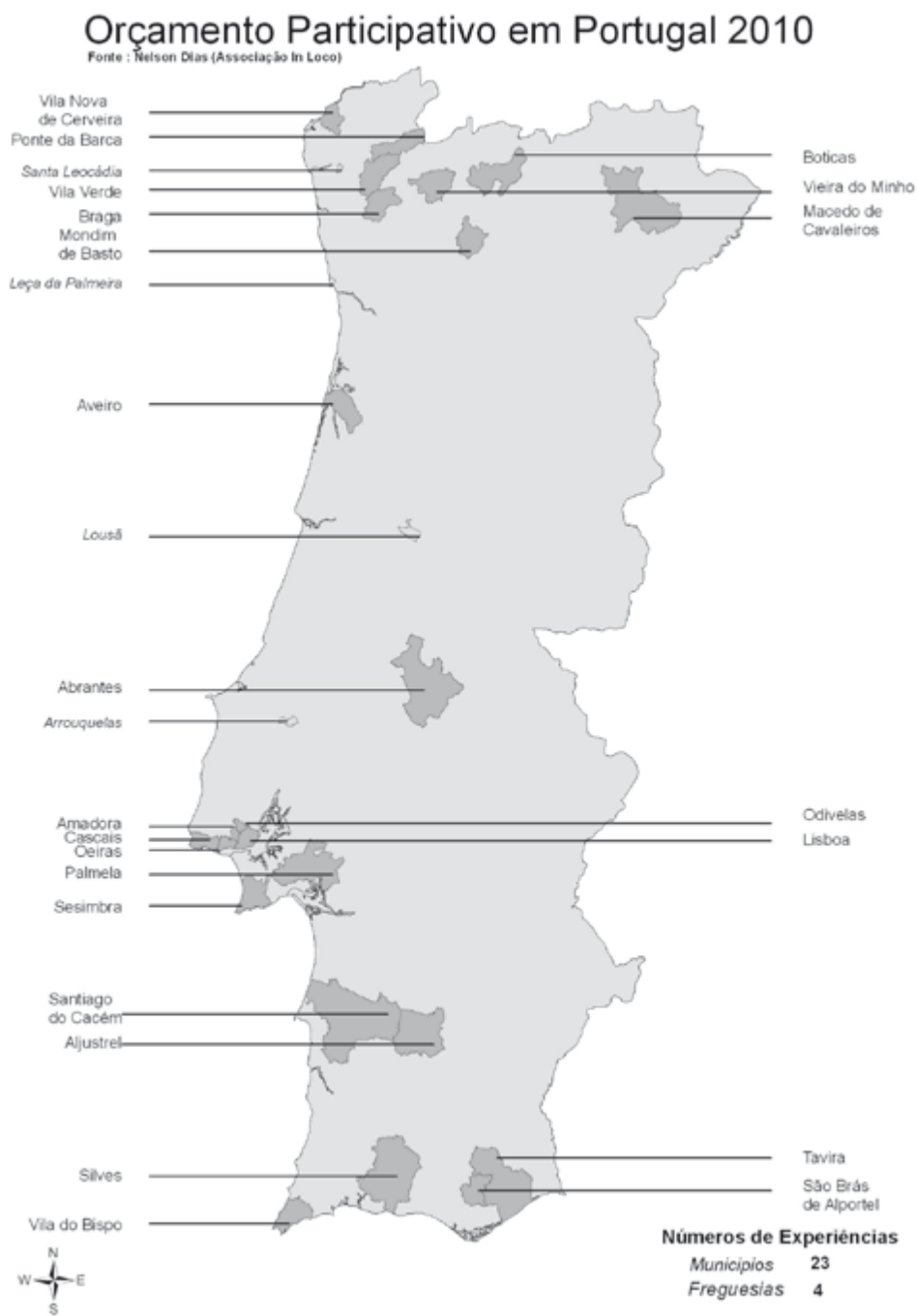


Figura 2. Orçamento Participativo em Portugal 2010. Fonte: Nelson Dias (Associação In Loco)

## 5. Orçamento Participativo: entre a democracia dual e a democracia indivisível

Neste capítulo final esboçaremos, em primeiro lugar, uma curta e concisa teoria da democracia que nos facilite, precisamente, a identificação, e, com esta, a distinção, no que respeita aos ingredientes de democracia representativa e de democracia direta que compõem o OP. Pretenderemos então categorizar a prática de orçamentação participada tendo em conta o seu “lugar” entre estes dois sistemas democráticos tidos como polos extremos e diametralmente opostos.

Reduziremos então toda a teoria democrática à discussão sobre dois grandes modelos. De um lado, a democracia representativa ou *dual*, do outro, a democracia participativa ou *indivisível*. Esta redução é fundamentada na crença de que para lá destes dois extremos não existe nenhuma outra representação sobre o sistema democrático, não querendo significar com isto, que, entre os dois polos, não sejam admitidas cambiantes. Como veremos, precisamente o OP se institui como prática de regulação societal que combina peculiaridades de um e de outro sistema.

Chamo ainda a atenção relativamente ao facto de que o que nos importa com a descrição dos dois modelos democráticos antagónicos não é confirmar a sua validade empírica. Antes, bastar-nos-á forjar uma representação - o mais verosímil, sólida e clara possível (ainda que nunca perca o seu carácter abstrato) - de cada um destes sistemas, de modo a contrapô-los com as características estruturais do OP. Poderemos então dizer que esta breve teoria democrática tem apenas uma função metodológica que será atestada quando analisarmos o OP sob o seu ponto de vista.

### 5.1. Democracia representativa, liberal, parlamentar ou dual

Na democracia representativa ou dual cristaliza-se a cisão entre o povo governado e a elite governativa no que respeita à detenção legítima do poder político. Ou melhor, neste modelo democrático a cisão entre o povo e essa elite está fundada na legação *legítima* do poder da maioria para uma minoria, isto independentemente da retórica democrática do “poder do povo”. A medida desta transferência de poder de uma maioria para uma minoria

está, por sua vez, justificada, não só na imposição da vontade de uns sobre a de outros<sup>75</sup> - através, nomeadamente, da coerção, dos *meios de violência* - mas, também, na argumentação democrata que assinala a coincidência entre a vontade da maioria e a vontade dessa minoria que se apossará do governo (dos meios de violência). Onde essa mesma vontade *geral* é refletida e tornada visível pela escolha dos cidadãos, em ato eleitoral, daqueles que serão os seus futuros representantes, durante um período pré-determinado constitucionalmente. Assim, por esta coincidência de vontades, legitimada pelos processos eleitorais que apuram a escolha/vontade da maioria, a voz dos governados torna-se a voz dos governantes e vice-versa. Desta forma, o governo, durante o seu mandato, tem sempre garantida a legitimidade das suas escolhas políticas, precisamente porque foi o maior número de eleitores que assim o decidiu. Esta garantia essencial, no que respeita à “margem de manobra política”, é, por seu turno, aplacada institucionalmente pela divisão de poderes e pelas garantias constitucionais que alicerçam o Estado de Direito, e que ora limitam o poder do executivo, ora operam como recurso jurídico para proteção das minorias.

O problema desta conceção, que é simultaneamente um problema de sistema, pode-se resumir em cinco pontos que não esgotam a complexidade da análise. Primeiro, o facto de o poder ser simplesmente legado aquando do ato eleitoral, faz, automaticamente, aumentar a clivagem entre aqueles que despendem do seu tempo para tratar dos assuntos da vida pública (que se *profissionalizam* nestes assuntos) e os que cada vez detêm menos tempo para se dedicarem a estes mesmos assuntos, ora porque estão empregados noutras profissões, ora porque não tendo qualquer profissão, não têm igualmente qualquer interesse, nem obrigação, em se ocuparem destas matérias. E este é, por assim dizer, o “preço” das democracias liberais e o resultado da divisão do trabalho; não havendo nada que obrigue os cidadãos de uma dada comunidade a se “engajarem” nos assuntos da vida pública (a serem, a *tout court*, políticos), a política tem que ser deixada, necessária e progressivamente, ao domínio de um pequeno número de cidadãos supostamente com capacitações distintas para o exercício dessas funções.

Esta clivagem entre a classe política e os restantes é igualmente acentuada pelo facto da economia de dada sociedade, da qual estes são representantes, estar organizada em seu abono, isto é, a própria organização económica deste meio social garante a subsistência material desta classe; por meio, nomeadamente, da cobrança de todo o tipo de impostos, coações de cobrança monetária... Assim se torna possível, a um número pequeno de cidadãos, “viver da política”. Em suma, a atividade dos políticos, dos representantes do Estado-nação, é improdutiva sob o ponto de vista económico mas, paradoxalmente ou não, têm essa mesma economia orientada para a sua subsistência. E, com esta afirmação, não se

---

<sup>75</sup> A definição de poder que aqui utilizo é a conceção sociológica clássica de Max Weber. O poder como “toda oportunidade de impor a sua própria vontade, no interior de uma relação social, até mesmo contra resistências, pouco importando em que repouse tal oportunidade” (Weber, 1991, p.16) ou o domínio como “possibilidade de que uma ordem com um determinado conteúdo encontre audiência num conjunto selecto de pessoas” (Cf. Henriques, 2000, pp. 311-319).

pretende, de todo, descurar o papel fundamental que estes têm nessas mesmas economias, seja em termos de regulação, orientação ou outras funções fundamentais.

Nas democracias duais, a ambiguidade ou indeterminação do conceito da política ou do homem político é imediatamente resolvida pelo reconhecimento direto daqueles que, a dado momento, encarnam a responsabilidade pelas decisões que terão repercussão nos comportamentos habituais dos cidadãos e que são modeladas, com mais ou menos violência, por essa espécie de “terceiro agente”. Este “terceiro agente” que é o Estado está para além do *eu* e do *tu* das relações quotidianas (marcadas pela proximidade) mas continua aquém de um *nós* impessoal que vai moldando o nosso comportamento sem que possamos, propriamente, personalizar responsáveis por essas alterações comportamentais. Assumindo esta posição, a melhor metáfora para a relação entre os representantes políticos e os restantes, em termos de uma teoria da ação, é o “curto-circuito”. Assim, enquanto nas relações eu/tu as ações que moldam a conduta dos respetivos agentes são *a priori* legítimas, no sentido em que cada um dos agentes tem a mesma oportunidade para influenciar ou moldar eticamente o outro, nomeadamente por meio das suas performances argumentativas; já as relações dos eleitores para com os eleitos, da maioria dos governados para com a minoria dos governantes, é, de forma sistemática - porque estrutural - desproporcional/assimétrica no sentido que aqui evocámos. Os governantes agem sobre o povo, os cidadãos, sem que a capacidade de resposta por parte destes últimos seja recíproca, isto, mesmo que façamos “tábua rasa” do possível uso da violência física de que este mesmo governo dispõe.

Poderíamos, seguindo a tal retórica democrata e adotando uma postura algo ingénua (que não deixa de fazer parte da semântica dos governos), rechaçar este problema das falhas estruturais de comunicação entre o eleitoral geral e os homens de poder (dado que são sistematicamente “frustradas” pelas assimétricas relações de poder entre os governantes e os governados), com o facto da *coincidência das vontades*, que faz dos representantes serem representantes. Deste modo, o problema no parágrafo acima apresentado não passaria de um pseudoproblema. Mas, se de facto, a coincidência de vontades fosse plena então a intromissão do Estado nas práticas autorreguladoras da sociedade civil não seria sentida com tamanha violência simbólica que, no seu efeito performativo, faz transparecer quem são os verdadeiros responsáveis pelo poder, quem tem autoridade, quem pode fazer alguma coisa *por vez* de todos os outros<sup>76</sup>... Se é no Estado de Exceção, tal como o conceito é entendido por Carl Schmitt, que se faz conhecer aquele que realmente manda, o ditador; no Estado de Direito, na democracia parlamentar, estão permanentemente visíveis aqueles que detêm o poder ou, no mínimo, aqueles que podem ser responsabilizados sob este aspeto, ainda que, atenção, esses possam estar, eles mesmos, submetidos a outras vontades invisíveis ao comum eleitor.

---

<sup>76</sup> Este “estar por vez de...” é a própria síntese do papel do representante, qualquer que seja, em que domínio for.

De forma semelhante ao esquema hobbesiano, os cidadãos, no ato eleitoral, legam as suas “potências governativas” a um pequeno número de outros cidadãos previamente organizados em partidos com programas definidos. Isto não significa que, esta elite, já em plena posse da governação do Estado, esteja isenta de qualquer influências ou pressões por parte de quaisquer interesses devidamente ordenados, p. ex., seja da parte dos trabalhadores, seja da parte dos detentores do capital. Esta legação do poder nunca é absoluta e, por isso mesmo, o poder deste pequeno número exercido contra todos os outros nunca é absoluto.

Assim, mesmo que admitamos que a escolha do cidadão, no momento de voto, é inteiramente racional<sup>77</sup> em relação ao julgamento prévio daquele que é o melhor representante, tanto dos seus interesses individuais como dos da sociedade tida como um todo (e a hipótese continua a ser válida mesmo que recusemos que este eleitor tenha em conta o interesse coletivo na sua meditação). Portanto, escolha esta ponderada, tendo em conta, denominadores como o espectro ideológico entre a esquerda e a direita; os programas (que não passam de promessas sistematizadas em pequenos e ordenados textos) de governação dos mais diversos partidos e, inclusive, a confiança depositada no líder político no que respeita ao cumprimento do programa que guia a sua campanha. Mesmo que admitamos que, este cidadão tenha tido em conta todos estes fatores de onde resultará a escolha consciente daqueles que serão - ou seriam, dependendo do resultado - os seus melhores representantes. Ainda assim, variáveis que estando associadas de forma essencial ao agir político como a contingência, a imprevisibilidade..., fazem com que, o laço de lealdade que unia, através da tal ponderação racional no momento prévio ao sufrágio, os eleitores aos eleitos se vá, a pouco a pouco, por efeito do tempo/da contingência, se desfazendo.

Este *desvio* insuprível dos representantes em relação aos representados (e vice-versa), que principia logo que o partido(s) vencedor(es) ocupa(m) os lugares do governo, faz transparecer de forma inequívoca aquilo que tomamos aqui como a *dualidade do poder*. As razões para este desvio, o desvio da vontade ou da representação, que faz parte essencial das democracias representativas, podem também ser encontradas no “mecanismo” de produção de decisões políticas. É por meio da linguagem, concretamente da linguagem dinamizada, do discurso, seja aquele que se articula internamente no “complexo parlamentar”, seja no diálogo do governo com os seus parceiros sociais (sindicatos; empresários; organizações sem fins lucrativos, Igreja...), seja nos mais diversos encontros com os distintos ministros do governo, que o Estado vai procedendo ao escalonamento daquelas que serão tidas como suas prioridades de execução. Este escalonamento, que vai sendo cumprido ao longo das interações do executivo com esses interesses agrupados, tem como efeito direto a eliminação de certas exigências, a priorização de outras, a reformulação ainda de outras. E, o que marca o compasso, deste “agir comunicativo”, interrompendo preponderantemente a deliberação

---

<sup>77</sup> Racional no sentido em que se baseia no resultado obtido após um certo cálculo reflexivo que tem em conta diversas variáveis ou denominadores, tidos como relevantes para a tomada de decisão.

em abono da necessidade de agir, é, precisamente, a não-retórica, a iminência de violência física - tal ocorre, tanto no “palco nacional” como nas relações internacionais.

Outro fator que contribui de forma capital para a consolidação desta dualidade entre governantes e governados é a forma como os primeiros justificam a sua posição (mesmo que não o façam de forma consciente ou explícita) tendo em conta o domínio de um certo saber, uma certa capacidade de interpretar a informação disponibilizada seja por que canais forem e, inclusive, uma certa capacidade de auscultar os desejos, ou a vontade dos cidadãos; saber e capacidade que a maioria das pessoas seja porque razões for, não possuem. Assim, mesmo que consideremos, hipoteticamente, que as possibilidades de acesso à informação indispensável para a tomada de decisões políticas é igual tanto para governantes como para governados, ainda assim, a distância de poder entre uns e outros persiste em se conservar. Isto, precisamente pelo facto, de que só os primeiros estão *pretensiosamente* organizados para compreender esta informação (sendo que seus gabinetes de administração incluem, para esse mesmo fim “hermenêutico”, pessoal especializado nas mais diversas pastas de governação), e, por meio dos laços de lealdade, da autoridade com legitimidade de uso da violência e da ideologia (independentemente da sua intensidade), coordenar toda essa informação com vista a obter um resultado prático, p. ex., a aprovação de dada lei.

Resumindo, a democracia representativa ou dual caracteriza-se, não exaustivamente, por estes cinco pontos: 1º) a política torna-se uma profissão, um modo económico de alguém, uma classe e, extensivamente, todo o “aparelho administrativo”, garantir a sua subsistência, em paralelo com tantas outras profissões que perfazem o contexto económico de dado meio social; 2º) os representantes políticos - o governo - dispõe dos meios legítimos de violência física, apoiado na escolha dos governados, através dos mecanismos democráticos regulares como o sufrágio; 3º) estes representantes movimentam-se em circuitos (tanto real como simbolicamente) que não incluem a sociedade como um todo, ainda que as suas medidas possam afetar ou afetem esse todo; 4º) dominam um saber, um conhecimento técnico, uma gramática tendencialmente exclusivista que tende a despolitizar camadas da sociedade não educadas para os seus “jogos de linguagem”<sup>78</sup>; 5º) o Estado diferencia-se, enquanto sistema, de todos os outros demais sistemas, que emergem das sociedades tipicamente liberais, como as Universidades, as mais diversas organizações não lucrativas, os sindicatos, os círculos empresariais...

---

<sup>78</sup> De qualquer forma, a análise da linguagem que caracteriza os sistemas políticos nas democracias liberais, não pode deixar de ter em conta, um dualismo irreduzível, quase que uma tensão. No “complexo parlamentar”, no próprio esforço de coordenação das diferentes pastas governamentais e ministérios, a linguagem natural convive de forma intensa com a linguagem técnica. Em parte, a qualidade da performance comunicativa dos representantes políticos decide-se na boa gestão da linguagem natural, quando o que está em causa é obter o máximo de aquiescência pública do maior número de cidadãos (e, por tal, o risco permanente da política se subverter em demagogia) e da linguagem técnica, quando, por outro lado, o que está em causa é descapacitar um grande número de cidadãos de participar, com competência, nos assuntos públicos.

## 5.2. Democracia direta, radical, participativa ou indivisível

Um dos melhores conceitos para definir este tipo de sistema democrático é o conceito de autogestão; este conceito chega a ser de tal forma importante que rapidamente corre o risco de se converter em arquétipo, tendo em conta que o objeto da política é a boa ordenação da sociedade. Este conceito é de tal forma importante para descrever a democracia participativa que podemos usá-lo indiscriminadamente, se assim nos for conveniente, quando nos queremos referir a este sistema político.

A democracia participada é a antítese do seu formato representativo porque, precisamente, e em primeiro lugar, rechaça de forma perentória a imagética popular no que respeita à incontornabilidade de uma dualidade do poder; entre os que nada ou pouco podem e os que podem fazer alguma coisa, no que concerne, precisamente, à concretização de decisões que participam na regulação/ordenação da sociedade tida como um todo. Assim, os circuitos onde o poder circula e têm como resultado a produção de políticas públicas, para além de estarem plenamente abertos para os membros da comunidade, são igualmente totalmente inclusivos, no sentido em que não se admite, p. ex., a cristalização de saberes técnicos (saberes estes relacionados com a crescente complexificação das funções administrativas do Estado), ou esta é posta em causa cada vez que um novo ator entra em cena com uma semântica diversa àquela que, por momentos, se manifestava como dominante. Antes, a gramática que fundamenta o mundo prático (no sentido do mundo que regula de forma determinante as relações intersubjetivas que têm lugar na comunidade - mundo este que na democracia representativa é regulado pela burocracia, o saber administrativo, o direito, a violência física...) vai sendo constituída à medida que os atores vão participando, por intermédio do uso da linguagem, dos atos de fala, com as suas exigências, as suas dúvidas, as suas expectativas...

É também este carácter integralmente inclusivo que justifica a utilização do termo *indivisível* para definir este sistema democrático. Como neste sistema a comunidade autorregula-se a si mesma (a comunidade apresenta-se, simultaneamente, como um meio e fim em si mesmo), prescindindo, deste modo, da presença de um “terceiro agente” que, com sua autoridade e seu monopólio da violência, interrompe os “mecanismos endógenos” de autorregulação, seja por que justificação for. A agenda política/pública e, com esta, as posteriores eventuais decisões, emergem assim, e tão só, da livre iniciativa dos atores estimulados, por motivos privados, a levar os seus problemas e/ou as suas propostas a confronto argumentativo na arena pública. E fazem-no, na esperança que, estes mesmos problemas e/ou propostas sejam, em primeiro lugar, “colocados” na agenda pública e, posteriormente (positivamente ultrapassada a primeira condição), debatidos *face a face* com os restantes membros.

É de ter em atenção que, para qualquer problema/proposta ser admitida na “agenda pública”, isto é, que emergja da esfera privada e passe a circular na linguagem natural da esfera pública (como se diz na gíria: “na boca do mundo”), das duas uma: ou o que

era um suposto problema/proposta de uma minoria de sujeitos privados revelou-se, por qualquer razão e pela publicidade desta minoria, um problema da maioria, ou, segunda hipótese, não sendo diretamente um problema que possa ser identificado como um fato, um dado presente que evoca resolução coletiva, é uma proposta da qual poderão vir a beneficiar todos os sujeitos privados de dada coletividade. Outra condição para que neste tipo de sistema de gestão da comunidade assuntos privados possam ser elevados à categoria de *pertinência coletiva* - que sejam introduzidos na tal agenda pública - é que têm de ser assuntos que, para além de atraírem a atenção da maioria dos membros de dada comunidade, terão como efeito uma modelação, que pode ser mais ou menos radical, do comportamento dos sujeitos privados submetidos livremente à normatividade comunitária que estes mesmos, em confronto não-violento, edificaram - ainda que possa não haver uma “arquitetónica jurídica” codificada em texto.

Assim, nas democracias participativas a *tout court* não se pode falar, com total propriedade, como sucede nas democracias representativas, de “intervenção” estatal/política em x ou y domínio privado ou público; podemos falar sim em modelação autónoma, livremente assentida, do comportamento dos sujeitos privados uns diante dos outros. Isto se quisermos aqui assumir que o conceito político de “intervenção” tem como significado uma irrupção - que pode ser mais ou menos violenta - na ordem social até aí vigente de modo a inaugurar um novo estado de coisas - não importando aqui, quão profunda foi esta “intervenção” em termos de efetiva mudança de “rumo social”. Neste sentido, num sistema democrático indivisível, não há destas “intervensões”, que interrompem as formas dialógicas de resolução dos problemas e reestruturam à força (física) o comportamento dos agentes privados no espaço geográfico de relacionamento intersubjetivo. Como já foi referido, num sistema democrático radical, essa modelação de comportamentos é feita de forma livre, renovando-se constantemente a partir das virtualidades de emergência de uma esfera pública, sempre-em-risco-de-emergir, em que os intervenientes não se distinguem uns dos outros no que se refere às suas competências políticas e não são estruturalmente excluídos na formação do sentido da coletividade<sup>79</sup>. Por esta razão, neste sistema democrático, a utilização do binómio *top/down* (base/topo) perde toda a razão de ser. É preciso ter ainda em atenção que o que está em causa não é o facto de se negligenciarem discriminações naturais no que respeita às diferentes competências para resolver determinados assuntos (existirá sempre quem se destaque, por uma razão ou outra, dos outros, em que competências forem), simplesmente, neste modelo democrático, esta diferenciação de competência não é estrutural. Para além de que, neste tipo de sociedade, não se pode falar, com propriedade, de um sistema político paralelo a outros sistemas, como, p. ex., o sistema económico.

De salientar pois, no que concerne à relação economia/política, que neste sistema esta relação é indissociável; não há um sistema económico corrente e um sistema político,

---

<sup>79</sup> Sentido este, não apenas referente ao futuro/destino da coletividade, mas, também, à justificação individual, existencial, de pertença a dada comunidade.

marginal, que o regula. Assim, as decisões sobre a produção e distribuição dos bens de subsistência de determinada comunidade não são reguladas por um sistema à margem dessa mesma produção e distribuição; persiste uma relação de contiguidade elementar entre a economia, no que diz respeito ao trabalho, e à política, no que diz respeito à regulação do trabalho em si e dos seus resultados.

A representação, de pendor imagético, que melhor se adequa à conceptualização reflexiva deste sistema democrático não é, de todo, a complexidade de um Estado-nação moderno, mas antes uma comunidade politicamente primitiva ou, ainda, uma comunidade moderna que, porventura, se conseguiu desenvolver dentro das próprias estruturas de um Estado-nação com o grau de complexidade que lhe é característico. O facto do sistema democrático indivisível, que tivemos a descrever até aqui, não se adequar ao modo de regulação de um Estado moderno, está intimamente relacionado com o facto de a progressiva complexificação de uma dada comunidade, até atingir o *status* de um Estado moderno, conduzir a uma proporcional dissolução das possibilidades de regulação social que podem ser sempre, *em outras condições*, reconduzidas à simplicidade das relações eu/tu. Assim, neste sistema democrático, tal como aqui defendemos e representamos, a comunidade principia nas relações eu/tu, a regulação dessa mesma comunidade é novamente feita pelas deliberações fundamentadas no eixo eu/tu, e o fim da política comunitária é a possibilidade efetiva (não virtual, como sucede na *coincidência de vontades* da democracia representativa) de retradução da legitimidade da pertença comunitária em relações de proximidade *efetivas* como as baseadas num eu/tu.

A representação do Estado como “terceiro agente” surge quando já não é possível a uma dada comunidade se auto-organizar, justificar a sua existência, sentido ou coesão, em deliberações e processos de decisão procedimentalmente decorridos *face a face* e sem qualquer espécie de exclusão estrutural - i. e., a marginalização política de qualquer que seja o indivíduo pertencente à comunidade - desses mesmos processos de modelação social. Quando não é possível a dada comunidade não só resolver os seus problemas de integração, mas sequer potencializar o simples contacto presencial com todos os membros da coletividade, enfim, quando já não é possível obter um auditório que reúna, no mesmo espaço e tempo, todos os membros de dada comunidade, a figura do Estado justifica-se/legitima-se por si mesma - ela *emerge*<sup>80</sup>. Tendo em conta este raciocínio, a questão do monopólio da violência física - tal como é entendida por Max Weber (Weber, 2000) - deixa de ter primazia para a definição do Estado e podemos até pensar uma prescindência quase total, ainda que prudente, da violência, sem que isso implique diretamente a dissolução do mesmo Estado. Quando se tem em conta o percurso argumentativo utilizado para justificar este sistema democrático, a violência física deixa de ser entendida como o fundamento ou origem

---

<sup>80</sup> De certa forma, ainda que noutra registo, Jürgen Habermas também justifica a presença do Estado, nomeadamente na sua categoria de Estado de Direito - e, tendo como pano de fundo, uma economia de mercado/capitalista -, quando o “agir regulado pelo entendimento, [passa] do nível de interações simples para o das relações abstractas económicas entre estranhos” (Habermas, 1997, p. 119, parênteses retos nossos).

do Estado, para o Estado passar a estar justificado na transição qualitativa de um *politicus modus vivendi* de regulação social para um outro distinto que principia, precisamente, com a incapacidade de manter a ordem social alicerçada em simples relações eu/tu. Ainda que seja um percurso “feito às avessas”, tendo em conta que não deixa de ser uma espécie de ficção reflexiva, visto que, a justificação do Estado está empiricamente/historicamente fundada em outras bases<sup>81</sup>, não deixa de ter potencialidades prospetivas a ter em conta no sentido de nos prevenir, quer contra quaisquer “utopias apressadas” que ora tendem a maquiavelizar a figura do Estado, ora pretendem e anunciam o seu fim, quer contra a um “realismo simplista” demasiado ofuscado pela figura do Estado (esse Leviatão) tido como centro de gravitação das sociedades e reduzido sistematicamente à sua capacidade de *influência assimétrica*.

### 5.3. Orçamento Participativo: entre a democracia dual e a democracia indivisível

Posto isto, passamos agora a analisar o OP sob um ponto de vista propriamente *crítico*, procurando determinar aquilo que este é ou representa e aquilo que não é ou não representa, tendo sempre como referência as “coordenadas” que nos foram fornecidas pela sumária teoria democrática acima esboçada e os dois sistemas que aí se pretendeu caracterizar e distinguir.

O OP, enquanto conjunto de estruturas (que incluem ou se baseiam em normas que, por sua vez, originam instituições e motivam práticas), convive perfeitamente com o sistema democrático-representativo-liberal que é hegemónico em todos ou quase todos os países ocidentais. Assim, mesmo em práticas de OP de “alta intensidade”, como sucede em Porto Alegre, as propostas orçamentais resultantes dos processos deliberativos inerentes ao OP estão sujeitas, para além da anuência final do Executivo, a serem aprovadas (ou não) pelo poder legislativo<sup>82</sup>. Persiste, portanto, a lógica de Montesquieu da institucionalização/estabilização de *contrapoderes* de modo a mitigar, tanto a concentração de poderes num número muito reduzido de indivíduos, quanto o risco de uma possível “ditadura da maioria”, tal como ela foi prognosticada por Tocqueville aproximadamente um século depois do primeiro. É de frisar que, esta prioridade constitucional de preservação das três formas de poder - que funcionam simultaneamente e na sua interdependência, como três formas de contrapoder - não está contra o espírito e os simples mecanismos de produção de decisões políticas do OP. Este é tão só um dos casos essenciais em que a figura do Estado

---

<sup>81</sup> A história demonstra-nos que a fundação de um Estado está primitivamente relacionado com o modo de como um conjunto de pessoas se apropriam de dado território e o defendem.

<sup>82</sup> Ainda que, à que assinalar, seja muito improvável os representantes do poder legislativo recusarem aprovar a proposta de orçamento do executivo, já que, esta, por seu turno, tem garantida substancial aprovação dos cidadãos participantes. Cf. “...visto que a proposta do Executivo é sancionada pelas instituições do orçamento participativo e, portanto, pelos cidadãos e pelas organizações e associações de cidadãos e das comunidades que nela participam, a proposta orçamental do Executivo torna-se, para a Câmara Legislativa, um fato consumado, tendo em conta os riscos políticos que os deputados correriam se votassem contra a «vontade dos cidadãos e das comunidades»”. (Santos, 2002, p. 25.)

adquire suma relevância e legitimação, assumindo ou contornando o uso da violência, pois que, em sociedades complexas e abertas como as atuais, o risco de desintegração social é permanente e justifica, por si só, a presença do tal “terceiro agente” para regulação e controlo assimétrico<sup>83</sup>.

Por outro lado, o processo de afirmação e reafirmação do OP é perfeitamente distinto do modo de operar do Estado. Precisamente pelo facto de este não requerer dos meios de violência que os representantes políticos dispõem, a sua atuação não dispensa uma permanente e livre (no sentido de não-coagida) vontade dos cidadãos de preservar a prática de orçamentação participada. Isto, muito simplesmente, porque o OP dispensa de meios efetivos de coação que visem obrigar todo e qualquer cidadão a submeter-se às suas práticas e normas sob pena de um qualquer castigo. A forma como o OP permite um maior grau de empoderamento dos seus praticantes não é idêntico ao poder assimétrico de um Estado que se apodera de dado território pela violência.

Ainda que as estruturas que regulam e qualificam o OP sejam intensivamente inclusivas, já que permitem a todos os participantes, *profissionais ou não profissionais políticos*, que disponham verdadeiramente de um poder que é imanentemente circulatório, não há uma dispensa integral do saber e da linguagem burocrática (Santos, 2002, pp.104-110). Os cidadãos são estimulados - correndo o risco, se este estímulo não for bem-sucedido, de não se integrarem nos processos de OP com sucesso - a se apropriarem das questões e da linguagem técnica com a qual convive regularmente o executivo - onde se dominam saberes como os relacionados com as finanças locais, com os seus meios particulares de obtenção de receita e as suas despesas constantes e de investimento, em suma, a composição básica de um orçamento. A linguagem jurídica também tem um papel fundamental e não negligenciável, visto funcionar como uma espécie de código universal onde se concretizam relações de poder que têm como meio e fim a preservação do Estado de Direito. Por outro lado, não é apenas ao cidadão que lhe é exigido, para que possa participar com sucesso na prática de orçamentação participada, que aprenda a expor as suas propostas tendo em conta os limites, tanto financeiros<sup>84</sup> como legais, próprios das finanças locais ou os critérios gerais resultantes das deliberações feitas em *sede institucional do OP*<sup>85</sup>. Os próprios técnicos da

---

<sup>83</sup> Cf. “Só é possível proteger o sistema político como um Estado de direito, quando as autoridades afirmam a sua posição assimétrica em relação aos parceiros de negociação, a qual resulta de seu dever de representar a vontade das pessoas privadas actualmente não envolvidas” (Habermas, 1997, p. 83). Assim, e no caso particular do OP, o Estado de Direito, tal como é defendido nas democracias liberais, tem o dever de proteger os cidadãos que, ou se recusam a participar nos processos de orçamentação participada, ou, pura e simplesmente, por qualquer motivo, são excluídos da sua prática. Conclui-se que, a dinâmica do OP, mesmo em experiências de “alta intensidade”, não é autossuficiente na regulação do meio social, dado que persiste a necessidade incontornável de proteção das liberdades individuais.

<sup>84</sup> Em respeito ao reconhecimento ou não de limites financeiros aquando da apresentação de propostas por parte dos cidadãos ver Boaventura de Sousa Santos, *op. Cit.*: “Além das limitações financeiras nem sempre devidamente consideradas pelas assembleias. (...) Por vezes, a forma como se formulam as exigências e prioridades não toma em linha de conta certos condicionalismos técnicos que aumentam os custos para lá do que as comunidades consideram razoável. Por exemplo, o facto de a pavimentação das ruas dever incluir a iluminação das mesmas aumenta grandemente o seu custo”, pp. 91-92.

<sup>85</sup> Cf. “...os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado numa combinação de «critérios gerais» - critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas

administração executiva são estimulados a retraduzirem permanentemente a sua linguagem técnica em linguagem natural de modo a que possam ter a maior audiência possível<sup>86</sup>. Assim, a conceção do OP como um contínuo processo de aprendizagem é de sentido bilateral, este *learning by doing* (aprender fazendo) é exercido em duas frentes que constantemente se esforçam por se aproximarem; a aproximação já não é exercida unilateralmente dos governantes em direção aos governados, mas, também, dos técnicos relativamente aos não-técnicos.

De notar ainda, no que respeita às relações entre economia e política, ou entre os meios de subsistência e a profissionalização na administração pública, que, apesar da sucessiva - mas nunca absoluta - convergência entre os saberes técnicos dos profissionais administrativos e os cidadãos “comuns”, apesar da intensiva integração popular nos assuntos públicos, o modelo económico de fundo permanece intocável. A participação cívica no OP é absolutamente voluntária e não garante a subsistência económica dos cidadãos envolvidos<sup>87</sup>. O modelo capitalista com a sua divisão internacional do trabalho, a economia de mercado, tendencialmente aberta ainda que sucessivamente regulada pelo Estado, não sofrem qualquer alteração substancial - ou qualquer alteração que seja. Assim, o número de participantes - entre outros fatores que já indicámos no segundo capítulo (ponto 3) - está também dependente das relações entre o tempo de trabalho e o tempo livre. Até porque, os mecanismos de deliberação intrínsecos ao OP são marginais à esfera do trabalho, i. e., às empresas, ao trabalho independente e, inclusive, aos órgãos administrativos locais politicamente independentes do executivo. Se a racionalização do trabalho, disciplinada também pela legislação laboral, não garantir tempo livre suficiente para permitir uma participação alargada, o OP perde viabilidade. Por outro lado, se o tempo de trabalho, com as respetivas garantidas (p. ex., salariais) inscritas na legislação laboral, não garantir a subsistência das famílias, seja por este mercado ser tendencialmente precário e/ou parcial (*part-time*), seja pela taxa de desemprego ser permanentemente elevada, não existindo, por outro lado, uma reestruturação radical do modelo económico capitalista vigente, os cidadãos

---

com vista a definir prioridades - e de «critérios técnicos» - critérios de viabilidade técnica ou económica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo”. (Santos, 2002, p. 26). Por norma, os critérios “substantivos” são instaurados e garantidos pelas instituições que têm origem com a crescente complexificação das práticas de OP.

<sup>86</sup> Cf. “Se é verdade que os critérios técnicos limitam o campo da participação e da deliberação, também é verdade que o processo do OP transformou radicalmente a cultura profissional da equipa técnica do Executivo. Essa equipa tem sido submetida a um processo de aprendizagem profundo relativamente à comunicação e à argumentação com cidadãos comuns. As suas recomendações devem ser veiculadas numa linguagem acessível a pessoas que não dominam conhecimentos técnicos; a razoabilidade dessas recomendações deve ser demonstrada de modo persuasivo, em vez de ser imposta de forma autoritária; nenhuma hipótese ou solução alternativa pode ser excluída sem que se mostre a sua inviabilidade. Onde anteriormente prevalecia uma cultura tecnoburocrática [*sic*], emergiu gradualmente uma cultura tecno-democrática [*sic*]” (Santos, 2002, p. 104).

<sup>87</sup> Ainda que, no que respeita ao caso de Porto Alegre, o Executivo tenha chegado a considerar “a possibilidade de pagar horas extraordinárias...” (Santos, 2002, 105). De qualquer maneira, a verificar-se estas “ajudas de custo”, estamos ainda muito longe da obtenção de rendimentos para subsistência integral.

deslocarão tendencialmente a atenção do “espírito do OP” para a necessidade imediata de encontrar um meio de garantir a sobrevivência pessoal ou familiar.

Se bem que, é bem de assinalar, o OP, quando elevado à categoria de prática regular e democraticamente abrangente, assegure a capacitação dos governados para, de uma forma ou de outra, participarem diretamente - ainda que não formalmente/juridicamente - na regulação do mercado de trabalho, da economia local. A prova desta capacidade pode ser encontrada, precisamente, no exemplo pioneiro de Porto Alegre, em que a credibilidade do processo adquiriu tal “reconhecimento internacional como meio transparente e eficaz de distribuição de recursos” que teve por efeito uma maior flexibilidade na concessão de crédito financeiro, p. ex., da parte do Banco Interamericano do Desenvolvimento. O nível de confiança era de tal forma elevado que o Banco assegurou empréstimos sem que fosse necessária prévia descrição minuciosa dos investimentos que seriam implementados. Sendo que, se esta descrição fosse incondicional para obtenção de empréstimos, correria o risco de ir contra a natureza dinâmica do OP, já que, neste, o “centro de gravidade” que motiva as deliberações é precisamente a “margem financeira de manobra” (Cf., Santos, 2002, p.96).

Por outro lado, não há registo de quaisquer exigências, por parte dos eleitores do OP, com vista à modificação do modelo económico dominante. Como resultado, não se apontam quaisquer críticas relativamente ao facto da esfera política continuar independente da esfera do trabalho, o “mercado político” do “mercado de trabalho”. Um dos motivos para esta ausência de crítica, no que respeita a esta aspeto, talvez possa ser encontrada no facto de o modelo político do OP ser iminentemente urbano. O que está em causa, e que fundamenta a sua prática é a redistribuição do capital financeiro do Estado proveniente de todo o tipo de impostos e não a distribuição imediata dos rendimentos/produtos do trabalho. Assim, o mercado de trabalho movimenta-se em paralelo com o sistema político mas não se pode dizer que ambos se confundem numa só disposição.

Ainda no que respeita às contiguidades entre o sistema democrático representativo ou liberal corrente e o sistema democrático que regula o OP, de assinalar que, o meio de obter “consensos provisórios” com vista à produção de políticas públicas continuar a ser a demanda por maiorias politicamente *legitimadoras*. Dado este facto, a preservação do Estado de Direito, que cabe essencialmente ao Estado como monopólio da violência, como “terceiro agente”, e não propriamente ou diretamente à vontade de maiorias obtidas eleitoralmente, continua a ser essencial para a necessidade de proteger as minorias de eventuais excessos cometidos pela outra parte. Assim, o processo de salvaguarda da legitimidade das decisões políticas, obtido através da obtenção de maiorias temporárias, continua a ser o método coerentemente mais democrático, dado que garante consenso suficiente para produzir políticas públicas, simultaneamente que assegura o direito ao dissenso e à sempre possível transmutação de valores, que ocorre quando, a anterior minoria passa a ser quantitativamente maioritária.

Não negligenciamos, com esta descrição, que o sucesso e a particularidade do OP se fundamente, precisamente, no arranjo institucional de regras e critérios, legitimados democraticamente, que estão para além da mera dinâmica de obtenção de consensos por maioria. Todas as regras e normas que dão origem e justificam as instituições do OP têm como fim, não a simples adesão plebiscitária, mas a justiça na redistribuição do erário público.

Se o OP não é um modelo de autorregulação social integralmente idêntico ao que descrevemos quando caracterizamos a democracia indivisível, não é porque haja, num extremo, uma fratura estrutural entre os governantes e os governados tal como identificámos na democracia dual<sup>88</sup>, nem, noutro extremo, que a modelação do comportamento dos agentes que compõem dada comunidade seja fundada sem a estabilização de instituições. Isto é, sem um esforço de racionalização das novas práticas do poder se constituir, que se interpõem e condicionam (de forma não segregativa), por meio dos mecanismos deliberatórios “face a face” próprios do OP. Assim, “a experiência do OP, configura, portanto, um modelo de cogovernança, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (Santos, 2002, p.89).

Por tudo aquilo que aqui foi analisado podemos compreender que o OP não é radicalmente contra-estrutural. Isto é, não põe em causa o paradigma da economia de mercado com a sua tónica na livre iniciativa de comércio; ainda que regule, de certa forma, este mesmo mercado, ora criando infraestruturas básicas, ora ajudando à inclusão positiva dos cidadãos na vida social ativa, ora, em suma, direcionando os montantes de investimento do executivo local para áreas de pertinência coletiva - capacidade de influência esta, claro está, dependente do grau de desenvolvimento da experiência de orçamentação participada. O OP também não põe sequer em causa o sistema democrático representativo. Por um lado, porque numa sociedade aberta, onde se firmam os Estados-nação, com as suas mais diversas instituições, são necessários representantes que atuem como mediadores entre os agentes externos/estrangeiros e os internos/nativos. Por outro lado, e extensivamente, os representantes e as respetivas instituições que estes inauguram e/ou sustentam, tornam-se imprescindíveis dada a complexidade das sociedades atuais e a consequente impossibilidade de autogovernarão social através de mecanismos de intervenção não mediada, “cara a cara”. O OP pode então ser concebido como um sistema de governança intermédio entre os dois tipos extremos de democracia que apresentamos em cima, em que “as estruturas básicas do OP visam uma articulação institucional, não só com as instituições da democracia representativa ao nível municipal (...o Executivo), mas também com as instituições derivadas da democracia participativa” (Santos, 2002, p.106).

---

<sup>88</sup> Cf. “Hoje é geralmente reconhecido que o OP transformou a cultura política das organizações comunitárias, a qual passou de uma cultura política do protesto e da confrontação para uma cultura política do conflito e da negociação”. (Santos, 2002, 74). Assim, podemos reconhecer que, quando há uma crispação, o reconhecimento de uma dualidade efetiva do poder entre os governantes e os governados, tal terá por efeito a consolidação social de uma cultura política “do protesto e da confrontação”, conforme foi atrás citado.

## 6. Conclusão

Nestas páginas fomos, portanto, deslindando o novelo, que principia com, de algum modo, a reconstrução da história europeia após a segunda guerra mundial. Tendo influência nesta reconstrução a vitória da ideologia capitalista norte-americana sobre o socialismo real advogado pela antiga União Soviética, capitalismo este (ou ênfase político na primazia do liberalismo económico) na Europa, sempre temperado com o ideal do *Welfare State*. Simultaneamente, a convergência compassada das nações da Europa Ocidental, por meio de sucessivos tratados (desde o Tratado de Paris em 1951 que dá origem à CECA, passando pelo Tratado de Maastricht em 1993 que institui a UE, até ao mais recente Tratado de Lisboa assinado em 2007) e da concomitante integração de cada vez mais países nessa unidade supranacional. E é precisamente nesta combinação correlativa entre, por um lado, a desarticulação abrupta da retórica nacionalista por consequência do fim da segunda guerra, por outro, a emergência e hegemonia da organização capitalista das nações, com a sua ênfase no confinamento do Estado-nação à simples regulação das interações entre agentes económicos tidos como livres, e, por último, o fortalecimento de instituições supranacionais, como as que são inauguradas e solidificadas cada vez que a integração europeia dá um passo à frente, que tem por efeito aquilo que tomo aqui como *desencantamento do Estado-nação*. Assinalo pois, que a compreensão deste fenómeno não é de tão pouca importância para a própria compreensão da possibilidade histórica de modelos alternativos de gestão da “coisa pública” como o orçamento participativo. Sem esse afrouxamento profundo da retórica nacionalista que tende a fomentar “sociedades fechadas”, justificando o sentido da existência coletiva em proposições, pautadas sistematicamente, pela defesa de supostas diferenças insuperáveis das nações umas em relação às outras (contrariamente, portanto, aos princípios de uma ética cosmopolita); sem essa preocupação na defesa da liberdade do indivíduo como entidade que, no limite, nunca pode ser subsumida/reduzida à comunidade onde pertence (o que contraria o espírito da “sociedade massificada”); sem as garantias constitucionais democratas da representação pluralista e da primazia do Estado de Direito; com o surgimento e “empoderamento” progressivo de instituições supranacionais que chegam a sujeitar o Estado-nação às suas normas (como sucede no quadro regulativo da comunidade europeia), segundo o mecanismo universal de coação e recompensa. Com, enfim, a perda relativa (não absoluta) da importância do Estado-nação na regulação da sociedade, dilata-se o espaço político de manobra, tanto no sentido do fortalecimento de mecanismos regulatórios supranacionais e o surgimento de novos atores internacionais capacitados para influenciar as decisões do poder político ou administração pública de um Estado, como das oportunidades

políticas dos próprios cidadãos, considerados cada um por si (nas suas potencialidades individuais e inalienáveis) e constituindo a base irredutível e constituinte daquilo que entendemos como sociedade civil.

Assim, o OP, enquanto projeto de gestão democrática dos dinheiros públicos locais, apenas explora e aprofunda condições *paradigmáticas* já existentes nas sociedades onde se desenvolve, não é, pois, propriamente, um projeto “revolucionário” no sentido pleno da palavra. Isto se se entender por revolução uma transformação integral de um dado “estado de coisas”.

Tal não significa que, estas condições, sendo necessárias, são suficientes. O OP está ainda dependente, em segundo mas não negligenciável plano, p. ex., e como já foi repetidamente referenciado ao longo deste trabalho, da vontade política do executivo local em levar adiante este tipo de iniciativa. E, mesmo que o executivo implemente, de facto, este processo de cogestão, não está também garantido que não seja a própria administração local, de algum modo, a distorcer os princípios fundamentais associados ao espírito que motiva o OP - seja ele consultivo, deliberativo, ou, em último grau, vinculativo. Da mesma forma, a pré-existência ou não de uma sociedade civil forte (onde os cidadãos já possuam um certo grau de organização, autonomia, cultura democrática e dedicação ao interesse público) condiciona igualmente a velocidade como o OP - com as suas rotinas, saberes e disciplina - é assimilado pelos cidadãos em determinado espaço político. Não estando esta cultura democrática previamente enraizada na autonomia dos cidadãos e consequentes organizações coletivas, não existindo uma prévia sociedade civil forte, é natural que os processos de aprendizagem relacionados com as estruturas particulares do OP sejam mais morosos. O nascimento deste modelo de gestão social em Porto Alegre, no ano de 1989, está precisamente relacionado com o facto de estas condições se acharem aí cumpridas de forma suficiente, tal como referenciamos no nosso segundo capítulo.

Também em Portugal o OP, efetivamente, já conquistou uma parte significativa do território (pois contam-se experiências de Norte a Sul do país) e, cada vez mais, este surge como um projeto crível a ter em conta pelos eleitos - independentemente do quadrante político. É assim que, desde 2002, com a primeira iniciativa de orçamentação participada no município de Palmela, que as experiências se multiplicam e, ainda que, muitas tenham sido entretanto suspensas (como, precisamente, em Palmela), outras há que vão sendo inauguradas. Só este ano de 2012, foram, pelo menos, inaugurados modelos de OP nos municípios de Aveiro, Odemira e Oeiras.

Assim, o facto de este não ser constitucionalmente vinculativo e depender da determinação dos mais diversos executivos locais, faz com que a conservação ou não do modelo não se faça de forma simultânea em termos de tempo e espaço - podem sempre surgir novos OP's enquanto outros acabam e, ainda, outros tantos voltam a começar. Mas, de qualquer forma, podemos ainda assegurar a prevalência da multiplicação dos casos de orçamentação participada sobre a sua subtração. Tal, devido, entre outros fatores, há premente necessidade de aproximar os eleitores dos eleitos de modo a fortalecer e/ou

recuperar laços de confiança através, nomeadamente, dos mecanismos de “prestação de contas” associados ao OP e à partilha do poder (do *também eu posso fazer alguma coisa*).

Outro atributo fundamental associado ao OP é a sua “plasticidade”, ainda que a ideia que motiva a sua promoção seja essencialmente a mesma: reaproximar os eleitores dos eleitos por meio do arranjo institucional de práticas inclusivas dos cidadãos na preparação anual de um orçamento autárquico. Para este fim, o caso português confirma que são diversos e não inflexíveis os meios. A comprová-lo, p. ex., a distinção entre práticas de orçamentação participada visando, fundamentalmente, um público jovem (com um calendário coincidente com o calendário escolar, a participação dos professores...) e, um outro, “tradicional”, para um público abrangente, que acompanha o ritmo regular de preparação do orçamento por parte do executivo. Ao nível dos meios disponibilizados para a participação dos cidadãos (seja para a obtenção do consentimento da população, seja para a apresentação proactiva de propostas), diversas são também as soluções. Desde as vulgares assembleias que, como é natural, requerem a presença das pessoas em determinado local e hora previamente definidas, até ao emprego das potencialidades das tecnologias de informação e comunicação como as que a Internet dispõe. Assim, maioritários são os municípios e juntas de freguesia que permitem a submissão de propostas orçamentárias, p. ex., por correio eletrónico, ou permitem a votação dessas mesmas propostas através de outras plataformas digitais. Muitas são as autarquias que publicitam, num sítio eletrónico criado para o efeito, desde os seus investimentos e despesas correntes até às receitas obtidas; para além de noticiarem os resultados práticos (as moções concretizadas) resultantes dos métodos relacionados com a orçamentação participada.

Por tudo o que foi aqui afirmado se compreende que o OP, no seu desenvolvimento e maturação, tende a consumir distâncias entre os eleitores e os eleitos, ou entre a administração pública local e os cidadãos. Tal não implicando, de todo, a dissolução do papel destes mesmos eleitos ou do seu estatuto representativo. Desta forma, mesmo reduzindo (hipoteticamente) ou relacionando exclusivamente as funções do executivo autárquico à dinâmica e às rotinas do OP, a representação surge como um fenómeno, digamos, maquinal e eliminável. Isto devido à crescente complexidade demográfica das cidades - e, inclusive, vilas e aldeias -, à divisão do trabalho e ao contexto de sociedades abertas sob o pano de fundo da globalização. Por tal, a combinação, em graus fortes/evidentes, entre elementos da democracia participativa e da democracia representativa associados ao modelo de orçamentação participada; não negligenciando o facto fundamental de que, no OP, o que está em causa - e é, por isso mesmo, paradigmático - é a “captura” e integração do maior número de participantes possível afetos às decisões do executivo local. Significando tal, que os mecanismos participativos têm prioridade sobre os representativos.

Concluimos, desta forma, conscientes do facto de que prevalecem, decerto, questões de fundo que nem sequer podem ser reduzidas aos três grandes objetivos que aqui pretendemos explorar de forma sempre tangencial e naturalmente insuficiente: as *condições de possibilidade*, a *descrição* e a *crítica* do Orçamento Participativo. O carácter irredutível

destas questões de fundo às problemáticas nestas páginas levantadas, relacionam-se com o simples facto de serem questões prospetivas, que sobrevêm aquando questionamos sobre o futuro do Orçamento Participativo. Assim, no intento de completarmos o nosso quadro amplo de temáticas faltar-nos-ia abrir ainda um capítulo sobre *O Futuro do Orçamento Participativo*. Não sendo tal possível, deixamos apenas em aberto interrogações que julgamos inultrapassáveis para o cumprimento do propósito aqui não perseguido:

- *Não existindo, como se comprova empiricamente, qualquer associação imediata entre OP e Esquerda, que significado tal facto traduz nos termos do futuro das ideologias?*

- *É concebível que o OP se possa transformar, efetivamente, numa forma de regulação integral das sociedades ao nível do Estado-nação? E ao nível da União Europeia?*

- *E, se assim for, em que sentido estas alterações afetarão o próprio modelo económico vigente? Poderíamos continuar a falar no predomínio da “economia de mercado”? E como iria tal “revolucionamento” na regulação das sociedades afetar o estatuto das próprias instituições da União Europeia?*

## 7. Bibliografia

### I. Obras citadas

BERSTEIN, Serge; MILZA, Pierre. *História Da Europa*. Lisboa: Plátano Editora, 2007.

COVAS, António. *A União Europeia e os Estados Nacionais: Em Busca do Paradigma do Estado Pós-Nacional*. Oeiras: Celta, 2002.

FONSECA, Ronaldo. *Marxismo e Globalização*. Braga: Ed. do Autor, 2001.

GUIBERNAU, Montserrat. *Nations without States: Political Communities in a Global Age*. Malden: Blackwell Publishers Inc., 1999.

GIDDENS, Anthony. *A Dualidade da Estrutura*. Oeiras: Celta, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade - Vol. II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. *The Models of Democracy*. Cambridge: Stanford University, 2006.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa - A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutoramento. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto: Afrontamento, 2002.

VOEGELIN, Eric. *A Nova Ciência da Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

WEBER, Max. *A Política como Profissão*. Lisboa: Universitárias Lusófonas, 2000.

## **II. Obras consultadas**

AGAMBEN, Giorgio *et al.* *Démocratie, Dans quel État?* S.L: La Fabrique, 2009.

CATARINO, João Ricardo. *O Liberalismo Em Questão: Justiça, Valores e Distribuição Social*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 2009.

CARMO, Renato Miguel do, MELO, Daniel, BLANES, Ruy Llera (coord.). *A Globalização no Divã*. Lisboa: Tinta de China, 2008.

KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 2008.

LANDES, David S. *A Riqueza e a Pobreza das Nações: Porque são algumas tão pobres e outras tão ricas*. Lisboa: Gradiva, 2001.

MARTINS, Mário Rui. *As Autarquias Locais na União Europeia*. Porto: Edições Asa, 2001.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. Lisboa: Editorial Presença, 1997.

SANTOS, J. Albano. *Finanças Públicas*. Oeiras: INA Editora, 2010.

TEIXEIRA, António Braz. *A Filosofia da Saudade*. Matosinhos: Quidnovi, 2006.

## **III. Capítulos de Obras Coletivas Citados**

HENRIQUES, Mendo Castro. "Poder". In AAVV, *Logos, Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*. Lisboa: São Paulo, Editorial Verbo, vol. IV, 2000, pp. 311-319.

SANTOS, Boaventura de Sousa. "Os Processos Da Globalização." In *Globalização: Fatalidade Ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento, 2001.

VITALE, Denise. "Democracia Direta e Poder Local: a Experiência Brasileira do Orçamento Participativo." In *Participação e Deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (org. Vera Schattan P. Coelho, Marcos Nobre). São Paulo: Editora 34, 2004.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. “Públicos Participativos: Sociedade Civil e Novas Instituições.” In *Participação e Deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (org. Vera Schattan P. Coelho, Marcos Nobre). São Paulo: Editora 34, 2004.

#### **IV. Artigos e Capítulos de Obras Coletivas Consultados**

COSTA, Carla Guapo. “The Role of Public Policies in Building a Global Partnership for Development: Some Reflections”. In *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, Nº 3: 59-82, 2009.

FUNG, Archon. “Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Consequências”. In *Participação e Deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (org. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos). São Paulo: Editora 34, 2004.

GEURTZ, Casper, WIJDEVEN, Ted Van De. “Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in the Netherlands”. In *Local Government Studies*, Vol. 36 (4): 531-549, 2010.

HAMBLETON, Robin; V. SAVITCH, Hank; STEWART, Murray. “Globalism and Local Democracy.” In *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.

HILMER, Jeffrey D. “The State of Participatory Democratic Theory”. In *New Political Science*, Vol. 32 (1): 43-63, 2010.

JENKINS, Richard. “The Ambiguity of Europe: ‘Identity Crisis’ or ‘Situation Normal?’”. In *European Societies*, Routledge Journals, Taylor & Francis, Vol. 10, No. 2, 2008.

UGARTE, Pedro Salazar. “Que Participação para qual Democracia?” In *Participação e Deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (orgs. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos). São Paulo: Editora 34, 2004.

VITA, Álvaro. “Democracia Deliberativa ou Igualdade de Oportunidade Políticas?” In *Participação e Deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (orgs. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos). São Paulo: Editora 34, 2004.

## V. Webgrafia

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14548\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14548_pt.htm): Europa (2012), “Sínteses da Legislação da UE”. [Página consultada a 30 de Novembro de 2011].

<http://noreinodadinamarca.wordpress.com/2012/06/07/sociedade-de-trabalho-fim-ou-repeticao/>: BARATA, André (2012), “Sociedade de Trabalho: Fim ou Repetição?”. *No Reino da Dinamarca*. Página Consultada a 7 de Junho de 2012.

<http://opjdatrofa.com/>: A Trofa é um Concelho de Todos (2012). [Página Consultada a 16 de Março de 2012].

<http://vilaverde.emmovimento.net/>: Em Vila Verde todos contam (2012). [Página consultada a 3 de Março de 2012].

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=22](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=22): Prefeitura de Porto Alegre (s. d.), “Critérios Gerais para Distribuição de Recursos entre Regiões e Temáticas”. [Página consultada a 21 de Fevereiro de 2012].

[http://www3.cm-vfxira.pt/PageGen.aspx?WMCM\\_Paginald=94186#.T3M4k2PCfDM](http://www3.cm-vfxira.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=94186#.T3M4k2PCfDM): Câmara Municipal de Vila Franca de Xira (2008), “Normas de Participação”. [Página consultada a 27 de Março de 2012].

<http://www.cm-alvito.pt/default.aspx?module=ArtigoDisplay&ID=112>: Câmara Municipal de Alvito (s. d.), “Prestação de Contas”. [Página consultada a 1 de Abril de 2012].

[http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Actas3\\_net.pdf](http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Actas3_net.pdf): DIAS, Nelson (2009), “Sessão de Abertura”. *Actas de Lisboa - III Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo 19 e 20 de Junho 2009*. [Página consultada a 3 de Março de 2012].

<http://www.infoop.org/observ/index.php?module=FMS&func=barometer&ot=resource>: Info OP - Sistema de Informação sobre Orçamentos Participativos (2012), “Observatório Internacional”. [Página consultada a 11 de Junho de 2012]

<http://www.jf-saojoao.pt/Orpa/ArticleView.aspx?ID=3>: JF - São João (2011), “O que é o Orçamento Participativo (ORPA)”. [Página consultada a 26 de Março de 2012].

<http://www.lisboaparticipa.pt/>: Lisboa Participa - Juntos Vamos Melhorar Lisboa (2012). [Página Consultada a 22 de Março de 2012].

[http://www.ongcidade.org/site/php/op/op.php?acao=conceitos\\_op](http://www.ongcidade.org/site/php/op/op.php?acao=conceitos_op): CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (s. d.), “Conceito de Orçamento Participativo”. [Página consultada a 15 de Fevereiro de 2012].

<http://www.participatorybudgeting.org/>: The Participatory Budgeting Project (2012). [Página consultada a 11 de Junho de 2012].