NOTA TÉCNICA

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Cidades PELO Clima

Autoria Ana Carolina Carvalho Farias

IN+ Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento // Cidades pelo Clima

Revisão Roberto Falanga*. Maria João Rodrigues**.

* ICS – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
**IN+ Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento // Cidades pelo Clima

Citação

Farias, A.C.C., Falanga, R., Rodrigues, M.J. (2025). Participação Cidadã: Orçamento Participativo. Notas Técnicas. IN+ Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento

RESUMO

Este documento tem como objetivo **apresentar um instrumento de participação já utilizado por vários municípios portugueses – o Orçamento Participativo** (OP) – explorando o seu potencial para apoiar a ação climática.

O OP é a mais conhecida e difundida inovação democrática[1] na área da participação cidadã e construção de políticas públicas, tendo sido implementado em mais de duas mil localidades em todo o mundo, e com muitos estudos já desenvolvidos sobre seus processos, vantagens e desafios. No passado, Portugal ocupou lugar de destaque na Europa, sendo o país europeu com o maior número de OPs locais implementados[2] [1], apesar de nunca ter tido legislação específica para sua regulamentação e de ter sofrido uma grande queda quantitativa após a pandemia.

A estrutura do documento está dividida em seis secções principais:

1. **Orçamento participativo: o que é e para que serve?**

   Introduz o conceito geral do orçamento participativo e suas principais aplicações.

2. **Que tipos de orçamentos participativos existem?**

   Apresenta os vários tipos de orçamento participativo, suas características e diferenças.

3. **Como tem sido aplicado?**

   Apresenta uma breve evolução do uso desse instrumento, no mundo e em Portugal.

4. **Como fazer?**

   Descreve as etapas essenciais do processo de um orçamento participativo.

5. **Quais os benefícios e riscos?**

   Descreve as vantagens do instrumento e os cuidados que se devem ter para minimizar as dificuldades associadas.

[1] Uma inovação democrática é um processo ou uma instituição que reforça o papel dos cidadãos na governança urbana, contribuindo para uma renovada participação cidadã (Smith, 2009).

[2] Em 2020, Portugal era o país europeu com o maior número de OP locais implementados, considerando o número de processos e o número de municípios, segundo relatos dos próprios, somando mais de 180 OPs até 2017 [1]. Ainda não há dados consolidados mais atuais sobre o tema, mas estima-se uma redução de cerca de 50% de OPs implementados em Portugal após a pandemia de COVID-19, com alguma recuperação nos últimos anos. Atualmente, não se sabe qual a posição de Portugal num *ranking* mundial.

6. Considerações finais

Encerra com dicas para a obtenção de melhor desempenho no uso do instrumento.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O QUE É E PARA QUE SERVE?

O Orçamento Participativo (OP) é um **instrumento de democracia participativa** que permite aos cidadãos influenciar diretamente a definição de prioridades do investimento público, sobretudo no orçamento municipal[3]. A sua principal característica é a **deliberação**, ou **decisão conjunta**, através do voto, sobre o destino de parte do orçamento público, ampliando, dessa forma, a participação na decisão sobre política, programas e projetos urbanos de pequeno e médio porte [2].

Após experiências pioneiras no sul do Brasil na década de 1980, foi implementado pela primeira vez numa capital de estado em Porto Alegre[4], em 1989, resultado de um intenso processo de reivindicação popular por participação nas tomadas de decisão dos governos municipais. Rapidamente, outras cidades brasileiras passaram a implementá-lo.

Com o Fórum Social Mundial, organizado pelos movimentos antiglobalização no início do século XX, movimentos sociais e representantes de autarquias europeias passaram a conhecer a experiência dos OPs no Brasil, em especial, em Porto Alegre. A seguir, estabeleceram-se parcerias entre cidades europeias, especialmente de França, Espanha e Itália, e cidades latino-americanas, no âmbito dos programas URB-AL[5] e URBACT[6], onde ocorreram inúmeras trocas de experiência, ajudando a disseminação do instrumento pela Europa [2]. Atualmente, o OP está implementado em todos os continentes.

O contexto de criação do OP no sul do Brasil foi o da redemocratização do país, com os movimentos sociais bastante fortalecidos e animados por uma forte **reivindicação por justiça social** [1]. Já a disseminação do OP pelo mundo aconteceu em paralelo com uma forte disseminação, por agências multilaterais, do conceito da **governança** que, embora não fosse novo, ganhava relevância no contexto de políticas neoliberais [3]. Através da UN-Habitat [4],

[3] Apesar de muitas utilizações do OP a nível de freguesia ou de poder central, originalmente desenvolveu-se com foco no orçamento municipal, e é nesta escala em que ocorrem a maior parte dos OPs implementados.
[4] Porto Alegre é a capital do estado do Rio Grande do Sul, na região Sul do Brasil.
[5] Programa Internacional de Cooperação Descentralizada entre cidades europeias e latino-americanas, criado em 1995. Mais informações em: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1998:058:0021:0023:EN:PDF (acesso a 21 jul. 2025).
[6] Programa europeu para cooperação e troca de experiências entre cidades, criado em 2002. Mais informações em: https://urbact.eu/ (acesso a 21 jul. 2025).

numa campanha mundial lançada em 2000, a governança era anunciada como um tipo de gestão territorial que reconhecia o poder existente dentro e fora das instituições e autoridades formais, diferentemente das práticas mais tradicionais de governo, levando a uma redução de seu papel, e ampliando o papel da sociedade civil na articulação dos seus interesses.

No entanto, a influência de diversas organizações internacionais na disseminação do OP pelo mundo, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização para a Cooperação Económica e o Desenvolvimento da União Europeia, é hoje entendida como uma das possíveis causas para que o OP deixasse de promover mudanças políticas e sociais mais estruturantes, como as verificadas nas experiências brasileiras. Na Europa, assim como nos Estados Unidos, o instrumento tem sido utilizado mais com o objetivo de **combater a descrença dos cidadãos nas instituições políticas e seus representantes**, e na **modernização das administrações locais** [1,2].

Por definição, um OP trabalha uma vertente económica ou financeira, é promovido por uma entidade constituída por órgãos eleitos e com influência na administração pública, inclui a decisão conjunta dos cidadãos e apresenta uma prestação de contas ao final. O seu mecanismo primário é, portanto, a **comunicação entre governo e cidadãos**. Entre os seus objetivos estão a melhor distribuição dos recursos públicos, o combate à corrupção, a modernização dos governos, a abertura democrática ou o aprofundamento da democracia [2].

Em Portugal, o OP teve sua primeira edição em 2002, em Palmela. Em 2008, Lisboa[7] passa a ser a primeira capital europeia a implementá-lo, ultrapassando o modelo consultivo até então utilizado, e adotando um formato de decisão conjunta. Outra experiência portuguesa pioneira foi a criação, em 2017, do Orçamento Participativo Portugal, quando o instrumento foi aplicado pela primeira vez à escala nacional, tendo funcionado por duas edições. Na mesma altura, também foram lançados o OP Jovem e o OP das Escolas; o primeiro, contou com três edições, o segundo ainda está ativo.

A monitorização do OP em oito municípios portugueses distribuídos de norte a Sul, incluindo a Madeira, ao longo de vários anos, identificou que o perfil dos cidadãos que participam nesses processos é de uma maioria composta por homens, acima de 45 anos, com ensino secundário e

[7] Atualmente descontinuado, o OP de Lisboa teve sua última edição realizada em 2021, sob a temática OP Verde.

superior, empregados. Ou seja, há ainda um longo caminho a percorrer para abrigar a diversidade populacional neste exercício democrático em Portugal [5].

Desde os seus primeiros anos, diversos estudos têm evidenciado o **potencial do OP em contribuir para a Agenda 21 e o desenvolvimento sustentável** [6]. Mais recentemente, tem-se discutido as suas possíveis contribuições no âmbito da **ação climática**, em especial, para a mobilização da população em torno de prioridades ambientais e climáticas, para a integração do conhecimento local e de práticas sustentáveis nas decisões orçamentais, e na promoção da justiça climática, ao incluir grupos mais vulneráveis nas decisões sobre os investimentos necessários.

Um extenso estudo coordenado por Yves Cabannes[8] [6] sobre projetos de adaptação e mitigação climática realizados via OP, em 15 localidades na Europa, Ásia, África e América Latina, identificou diversos exemplos, de entre os quais destacamos: reconstrução de infraestruturas urbanas destruídas em desastres ambientais; projetos de drenagem de água da chuva e outros tipos de infraestrutura relacionadas com a água em meio urbano; iniciativas de reflorestamento; implementação de espaços verdes urbanos e jardins comunitários; transformação de áreas de estacionamento em áreas verdes; criação de cadeias locais de alimentos (agroecologia de proximidade); implementação e monitorização de arborização urbana; iniciativas de reciclagem de materiais; projetos de educação ambiental, inclusivamente orientada para os mais jovens; monitorização em tempo real da qualidade do ar; estudos sobre o consumo público de eletricidade; implementação de um sistema emergencial de informação sobre incêndios florestais.

Um desafio que se impõe, no entanto, na implementação de projetos de adaptação e mitigação climática através do OP, é a necessária **conciliação da governança climática de longo prazo com o planeamento financeiro de curto prazo**, como é característico do OP, além da integração deste instrumento nos quadros de governança participativa mais amplos [7].

[8] Yves Cabannes foi um urbanista, professor, consultor e ativista, com trabalho realizado em mais de 60 países na América Latina, Médio Oriente, África, Ásia e Europa. Profundamente comprometido com a justiça social e sempre em estreita proximidade com movimentos sociais urbanos, foi um dos maiores estudiosos e disseminadores do orçamento participativo, tendo atuado como coordenador regional do Programa de Gestão Urbana da ONU-Habitat/PNUD para a América Latina e as Caraíbas (1997-2003), e como presidente do Grupo Consultivo sobre Despejos Forçados do Diretório Executivo da ONU-Habitat (2004-2010).

QUE TIPOS DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS EXISTEM?

Um estudo elaborado por Sintomer et al. [2] sobre OP, em todo o mundo, identifica **seis tipologias** de OPs, a partir de quatro critérios: a sua origem; a existência e o tipo de encontros realizados; a qualidade da deliberação; e o tipo de participantes e a forma como a sociedade civil é envolvida. As tipologias identificadas são:

(1) Adaptação do modelo de Porto Alegre, onde prevalece a participação do cidadão individual, com critérios distributivos do investimento deliberado de modo a garantir maior equidade na participação e aplicação dos recursos, discutindo investimentos e projetos específicos. Encontrou maior eco na Itália e Espanha, a exemplo do OP de Sevilha.

(2) Participação de grupos organizados, onde a participação é restrita a grupos como Organizações Não Governamentais (ONG), sindicatos, empresas etc., baseando-se numa lógica neocorporativa, discutindo uma agenda política de natureza mais consultiva, mais encontrado na Península Ibérica, a exemplo do município de Albacete, novamente em Espanha.

Estes dois modelos, (1) e (2), favorecem amplas discussões, não só em plenária, mas também em pequenos fóruns, além de gerarem relatórios próprios, gerando conhecimento local.

O modelo de Porto Alegre constituiu-se uma verdadeira inovação democrática, abrindo **novos níveis de participação**, com a criação de assembleias abertas nos bairros, incluindo assembleias temáticas para discussões mais focadas, assembleias e conselhos de delegados em sub-regiões municipais e um conselho geral a nível da cidade. Os debates incorporavam um **princípio de justiça social**, ou seja, a distribuição do orçamento atendia a critérios que incluíam a (má) qualidade da infraestrutura e serviços urbanos dos territórios. Baseado na lógica de **'cada pessoa, um voto'**, as organizações da sociedade civil não tinham qualquer privilégio sobre os cidadãos, e ainda forneciam, de forma independente, formação aos delegados eleitos para os representar. Todo o ciclo de discussão, elaboração e apresentação de propostas, e votação, tinha a **duração de um ano** [2].

(3) Orçamento participativo comunitário, que contempla a constituição de fundos para projetos sociais, ambientais ou culturais, relativamente independentes do orçamento municipal, incluindo fundos externos como os da União Europeia e investimentos privados, e onde a deliberação final é atribuída a um comité constituído para tal, que inclui representantes dos cidadãos. São exemplos diversos programas de regeneração urbana, em especial no Reino Unido e na América do Norte, incluindo a experiência de Toronto, no Canadá.

(4) Participação de atores diversificados, similar ao tipo anterior, mas sob maior influência do setor privado, podendo este, ou não, assumir um papel preponderante sobre o governo local. É exemplo o OP de Plock, na Polónia, que funciona como uma parceria público-privada envolvendo o município, a petrolífera local PKN Orien, a Levi Strauss Company e ONGs locais.

Estes dois modelos (3) e (4) têm maior expressão fora da Europa, excetuando países da Europa do Leste, especialmente nas Américas e países do Sul Global. Têm em comum uma menor ligação aos processos de elaboração de políticas públicas, mas alcançam uma maior qualidade nos debates.

(5) Participação de proximidade, mais focada em objetivos e estratégias gerais sem claras definições orçamentais, podendo abranger a escala do distrito, sendo o modelo mais verificado na Europa, e.g. França e Portugal. Podem ser associados ao planeamento estratégico, onde as discussões acontecem em pequenos grupos, podendo gerar bons debates.

(6) Consulta das finanças, com o objetivo de dar transparência à provisão e execução financeira da localidade, criando fóruns onde os cidadãos podem fazer sugestões, mas cuja discussão é geralmente fraca devido ao tempo reduzido destinado. Está associado a esforços de modernização da administração pública, embora hajam outros instrumentos mais simples e mais económicos para recolher sugestões de melhoria dos serviços públicos. São exemplos casos na Alemanha e Ásia.

Ambos os modelos (5) e (6) são meramente consultivos e realizam-se através da audição de atores específicos, constituindo 'assembleias de cidadãos' sobre investimentos definidos pelo poder público, cuja agenda não é discutida com a sociedade. Assim, as organizações da sociedade civil não desempenham papel relevante no processo.

Ao observar a forma como **a mitigação e adaptação climática** tem sido abordada em diferentes tipologias de OPs, o estudo coordenado por Cabannes [6] destacou **quatro dimensões de inovação** nesses processos. São elas:

(a) **O reforço da participação**, através do papel fulcral exercido pelas comunidades, por exemplo, através do estabelecimento de comités de facilitação ou grupos de trabalho.

Também os facilitadores do OP (*staff*) assumem o importante papel de oferecer informação e capacitação sobre projetos orientados para as alterações climáticas, e de avaliar e dar *feedback*. Ainda, as ligações entre cidadãos e os governos locais ao longo do processo são reforçadas através de práticas de *co-design*;

(b) Na questão financeira, observa-se um **aumento de recursos** destinados ao OP de modo a incentivar o desenvolvimento de propostas orientadas para a ação climática. É verificada uma mobilização de recursos adicionais para esses projetos, através de parcerias nacionais e internacionais, além de uma maior responsabilização das instituições com os custos operacionais e de manutenção, muito frequentes nesse tipo de investimento;

(c) No desenho institucional e normativo do OP, verifica-se uma **atitude mais proativa** para incentivar o desenvolvimento de propostas sob a temática do clima;

(d) Orientação para a **promoção da justiça climática**, através do estabelecimento de critérios territoriais para alocação dos recursos do OP, por exemplo, usando indicadores sobre desigualdade, número de habitantes, renda familiar e vulnerabilidade a desastres.

Tendo iniciado sob o foco territorial e aberto à participação de todos e a propostas de todas as áreas, a vasta aplicação do OP em contextos tão diversos levou a que assumisse diferentes formatos. Por exemplo, os **OPs temáticos**, a exemplo dos OPs Verdes na Escócia; ou os **OPs por segmentação de público-alvo**, como os OPs Jovens ou OP Escolar; **OPs em diferentes escalas territoriais**, como os OPs de junta de freguesia ou a nível do governo central; **OPs em instituições** como o OP na Administração Pública, de iniciativa portuguesa; além do uso das novas tecnologias, com a combinação de momentos presenciais e virtuais em **formatos híbridos, ou mesmo a condução de processos completamente digitais,** a exemplo do e-OP de Colónia, Alemanha, iniciado ainda em 2008, e o OP Verde de Lisboa, realizado em 2021.

COMO TEM ACONTECIDO?

Ao ser disseminado pelo mundo, o OP foi ganhando maior abrangência e transversalidade político-partidária, ao mesmo tempo em que acabou destituído de algumas das suas principais características iniciais, garantidoras de maior justiça social. Por exemplo, muitos dos novos OPs não têm uma dimensão temática, nem um conselho permanente, são apenas de carácter consultivo, e o financiamento disponibilizado passou a representar uma percentagem muito reduzida do orçamento municipal total (entre 1% e 2%) [2].

DESTAQUE: Na experiência pioneira de Porto Alegre, todo o orçamento municipal (investimentos, funcionalismo, custeio da estrutura administrativa), podia ser discutido no OP, embora houvesse maior foco sobre as verbas de investimento, correspondentes a cerca de 15% do total [8].

Ainda assim, essa ressignificação do OP tem sido acompanhada de aspetos muito positivos, como: a ampliação da questão de género na formulação de políticas públicas; a experimentação das tecnologias digitais na circulação de informação, complementação de reuniões presenciais e apresentação de propostas; e o reforço da ação climática a nível local, desde a criação do primeiro OP Verde no Reino Unido, em 2015 [9].

Em 2018, eram estimados cerca de 7500 processos de OP em todo o mundo. Na mesma altura, estimava-se que cerca de 46% dos municípios em Portugal já tinham desenvolvido, ou estavam a implementar, um processo de OP [5].

A disseminação dos OPs em Portugal aconteceu em dois momentos:

(1º) a **experiência pioneira de Palmela**, em 2002, iniciou uma geração de OPs claramente inspirados no modelo de Porto Alegre, embora reduzidos à **consulta** aos cidadãos; e

(2º) a partir da **implementação dos OPs de Sesimbra e Lisboa**, em 2007 e 2008, respetivamente, que começaram a implementar a **decisão conjunta** dos cidadãos.

Essa disseminação foi muito conduzida por ONG e academia e refletiu uma agenda de austeridade, focada na recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Assim, a implementação dos OPs em Portugal deu-se de cima para baixo, curiosamente, sem grandes ligações com os movimentos sociais e suas agendas [1].

Somente em 2012, período de forte crise financeira e imposição da Troika, é que os OPs deliberativos, em que os cidadãos partilham o poder de decisão, passaram a ser maioria, ultrapassando os OPs apenas consultivos. Entre 2013 e 2017, Portugal teve seu melhor momento em quantidade de OPs, quando aumentou de 26 para 154 iniciativas. Mais tarde, a pandemia da COVID-19 representou uma grande queda, de 144 iniciativas em 2019 para 96 em 2020, além de uma maior adoção das plataformas digitais. Nos últimos anos, têm havido mais suspensões do que estabelecimento de novas iniciativas[9].

Ao longo dos anos, desde a primeira experiência portuguesa, os OPs têm sofrido interrupções nos anos de eleição, refletindo a sua fragilidade jurídica e alta dependência da vontade política do partido no governo. Até 2017[10], cerca de 90% dos OPs em Portugal duravam apenas o tempo de um ciclo de governo, ou seja, de 1 a 4 anos [5].

Como argumento para a suspensão dos processos, é muito mencionado o risco de serem contaminados pelas eleições e de afetarem investimentos que não poderão ser politicamente assumidos pelo novo governo. No entanto, o contrário também acontece, ou seja, autarcas a manterem os processos por acreditarem na solidez da democracia portuguesa e na necessidade de os novos autarcas respeitarem a decisão dos cidadãos. Outros fatores são ainda associados à fragilidade do OP em Portugal, como: os baixos investimentos feitos pelas autarquias para comunicação e mobilização dos cidadãos, refletindo por vezes baixos índices de participação; atrasos na implementação dos projetos; baixa capacidade técnica, operacional e metodológica, resultando em processos muito confinados ao espaço virtual, dificultando a criação de confiança entre os participantes [5].

DESTAQUE: Países como o Peru, República Dominicana, Coreia do Sul, Indonésia e Polônia criaram **legislação a nível nacional para assegurar a sustentabilidade política dos OPs locais**. Portugal, assim como o Brasil, ainda não o fizeram [5].

O OP de Lisboa, tido como referência para vários outros municípios portugueses, contou com a **criação de uma divisão municipal dedicada aos processos de participação cidadã**, iniciativa

[9] Dados divulgados na Conferência 'Orçamentos Participativos de Portugal e Espanha - Desafios, emergências e limites', proferida por Nelson Dias, da Rede de Autarquias Participativas, no VII Encontro Ibérico dos Orçamentos Participativos, realizado em Torres Vedras, em 4 junho de 2025.
[10] Ainda não existem dados consolidados mais atuais sobre o tema.

considerada decisiva para o seu sucesso. Por outro lado, uma grande fragilidade sua, e que o diferencia do modelo de Porto Alegre, é a ausência de delegados ou um Conselho do OP para a discussão e representação das propostas. A ausência de intermediários entre os cidadãos não organizados e a administração local, explica a criação de redes informais de suporte ao desenvolvimento das propostas e angariação de votos, com um forte espírito competitivo [1], por vezes prejudicial ao fortalecimento democrático.

Outras iniciativas inspiradoras, a partir da capital portuguesa, foram o OP Escolar de Lisboa, lançado em 2019, em edição dedicada ao ambiente, envolvendo quatro escolas públicas do município; e o OP Verde de Lisboa, lançado em 2021, em alinhamento com os compromissos assumidos pelo município enquanto Capital Verde Europeia 2020, e conduzido em formato digital durante as restrições do isolamento social decorrente da pandemia da COVID-19. No entanto, confirmando a fragilidade do instrumento face aos ciclos políticos, ambos não tiveram uma segunda edição, tendo sido o OP Verde de Lisboa o último ciclo do OP na capital portuguesa, conforme verificado na plataforma Lisboa Participa em 2025.

Outras experiências portuguesas promissoras, mas com fim precoce, foram os já mencionados Orçamento Participativo Portugal (OPP) e o Orçamento Participativo Jovem (OPJ), ambos de âmbito nacional, iniciados em 2017. Além de elevarem a escala do OP e contarem com resoluções ministeriais que regulamentavam o seu funcionamento, promoveram o envolvimento de diferentes ministérios na análise e execução das propostas, o que é muito desejável enquanto modernização da estrutura administrativa. Também criados em 2017, de âmbito nacional e a contar com resoluções ministeriais próprias, o Orçamento Participativo Escolar (OPE) e o Orçamento Participativo na Administração Pública, continuam ativos.

DESTAQUE: No Artigo 3º da **Lei n.º 42/2016**, que fixava o Orçamento do Estado para 2017, foram criados o OPP e o OPJP, regidos por resoluções ministeriais revistas anualmente. O OPJP iniciou a partir da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2017**, e o OPP, assim como o OPAP, iniciaram com a **Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2017**. Já o OPE é regulamentado pelo **Despacho n.º 436-A/2017**.

Internacionalmente, o OP tem sido amplamente utilizado como forma de envolver as localidades, os cidadãos e suas organizações no **combate às alterações climáticas**. Exemplos inspiradores incluem: o OP de Paris, França, que já chegou a contar com um orçamento de cerca de 5% do total da cidade, e que tem uma **linha temática dedicada à transição ecológica**; o OP de Cuenca, Equador, **iniciado na zona rural** e depois levado para a zona urbana; o **OP de poupança de energia** da cidade de Nova Taipé, Taiwan, realizado com foco nas áreas residencial e de serviços; o **OP Jovem para Alterações Climáticas** de Molina de Segura, na Espanha; e o **Fundo Climático** de Dundee, Escócia, um tipo de conselho do OP Verde local que detém um fundo comunitário que em três edições já investiu cerca de oitocentos mil libras em projetos.

DESTAQUE: A Plataforma **PB Scotland**, dinamizada pela **Scottish Community Development Centre**, assim como o sítio eletrónico da organização **Shared Future**, fornecem muita informação e material útil sobre os processos de OP na Escócia, em especial, os processos de **OP Verde**. Orientados para ação climática e neutralidade carbónica, o OP Verde na Escócia está alinhado com o Quadro Nacional de Planeamento para uma Transição Justa, uma aposta do governo central para apoiar respostas comunitárias à emergência climática.

COMO FAZER?

Qualquer instrumento de inovação democrática exige, à partida, capacidade de mobilizar as pessoas e de alcançar, em especial, aqueles grupos que ainda não têm o costume de participar. Para implementação de qualquer modelo de OP, recomenda-se: a clara **responsabilização das autoridades** perante as propostas apresentadas pelos cidadãos (responsividade, vinculação, comunicação e transparência); oportunidades para um **debate qualificado**, em número de sessões e com facilitação competente e estratégias para promoção da igualdade (não deixar esse momento só dentro do espaço virtual); **regras processuais claras e bem comunicadas** aos cidadãos (aqui o espaço virtual é um excelente aliado para documentar as regras, o processo e os resultados); e garantir **que os cidadãos sintam que tiveram real influência** sobre a gestão do orçamento, através da vinculação dos resultados deliberados aos conseguintes processos da gestão administrativa [2].

A implementação de um OP exige clareza, compromisso político e recursos técnicos. Da observação do seu funcionamento em diversos contextos [1,2,5], é possível identificar as **principais etapas** de um roteiro simplificado de implementação:

1. **Diagnóstico do território e da instituição**. Para compreensão do perfil populacional e das áreas temáticas mais relevantes para o contexto local, bem como para levantamento das competências existentes e a desenvolver, incluindo a literacia digital e de processos participativos, tanto do *staff* como dos cidadãos.
2. **Definição do modelo**. Para definição das áreas do orçamento que estarão abertas à participação, o montante disponível, se haverão temas prioritários, como por exemplo, a ação climática, ou públicos específicos a envolver.
3. **Treino** técnico e conceitual da equipe e dos facilitadores.
4. **Mobilização e comunicação**. Campanhas acessíveis e multicanal para informar a população sobre o início do processo, seus trâmites, benefícios, bem como para mobilizar cidadãos e organizações. Recomenda-se estabelecer parcerias com escolas, associações, juntas de freguesia e organizações locais.
5. **Recolha de propostas** – Realização de sessões públicas, oficinas temáticas ou assembleias de cidadãos. Idealmente, recomenda-se o estabelecimento de um Conselho

permanente do OP como espaço para os cidadãos discutirem e priorizarem as suas propostas. As plataformas digitais são facilitadoras desse processo, mas os encontros presenciais são mais propícios a um debate de maior qualidade.

6. **Análise técnica**. É a etapa da verificação de viabilidade jurídica, técnica e orçamental das propostas pelas equipas municipais. É uma excelente oportunidade para envolver os diversos departamentos municipais na análise das propostas, e implicá-los na sua implementação. É importante garantir que esta etapa não se prolongue muito no tempo e que não descaracterize as propostas apresentadas pelos cidadãos. Implica a publicação de uma lista com todas as propostas e outra com aquelas consideradas aptas para votação.
7. **Votação**. Fundamental estabelecer um processo transparente, seguro e acessível, possibilitando o voto tanto em formato presencial como online.
8. **Implementação** – Execução das propostas vencedoras. É uma etapa que frequentemente fragiliza os processos, quando se prolonga muito no tempo, podendo sofrer com alternâncias do poder local ou com interferências dos técnicos municipais, por vezes, descaracterizando os projetos votados. Importante ser acompanhado por algum tipo de reporte público de progresso.
9. **Avaliação e aprendizagem**. Para garantir a melhoria contínua do processo, é fundamental realizar a sua monitorização, de forma participativa, gerando relatórios de avaliação de livre acesso.

Em Portugal, sob influência do processo estabelecido em Lisboa, o OP costuma ser operacionalizado seguindo as seguintes etapas: (1) apresentação de propostas pelos cidadãos, via reuniões públicas ou plataformas online; (2) análise técnica das propostas pelos departamentos municipais e juntas de freguesia com que as mesmas se relacionam; (3) publicação das propostas aptas e abertura para recurso dos cidadãos; (4) publicação da lista final; e (5) votação *online* ou via SMS [1]. Tal simplificação do processo, no entanto, tem resultado em OPs com pouca adesão da população e em projetos que mais representam *lobbies* de grupos que conseguem se movimentar melhor, ou em projetos que são conduzidos para legitimar propostas prévias dos governos locais.

A partir do acompanhamento da evolução dos OPs em Portugal, Dias [5] identifica vários **desafios** importantes que ainda precisam ser vencidos. São eles:

- a **coordenação dos trabalhos ente diferentes departamentos** e níveis de governo;
- a **promoção de competições mais saudáveis** entre os grupos e sub-regiões, no desenvolvimento e votação das suas propostas, de modo a favorecer impacto social mais real nos territórios;
- a **articulação do OP com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, como forma de otimizar os esforços dedicados pelos governos, organizações da sociedade civil e cidadãos, e de melhor relacionar a participação cidadã com o desenvolvimento sustentável dos territórios;
- a **construção de sistemas integrados de participação cidadã**, onde o OP é um dos instrumentos disponibilizados, como forma de reforçar a participação nos territórios;
- o **estabelecimento de quadros legais** que garantam sustentabilidade dos processos, evitando que o OP oscile com as mudanças de governos e forças políticas; e
- o **estabelecimento de claros limites éticos para o uso das novas tecnologias digitais**, em especial, da inteligência artificial, de modo a proteger a democracia, suas instituições e cidadãos.

Para que o OP não seja apenas 'cosmético', o volume de financiamento é crucial. Em entrevista, Yves Cabannes sugere que para se conseguir **redistribuição social** e uma inversão de prioridades significativa (imperativos para se cumprir a justiça climática), o orçamento alocado deve ser robusto, entre €20 a €50 por habitante, por ano [10]. O financiamento abaixo deste patamar (muitas vezes €10 ou menos) tende a resultar em mudanças superficiais.

No estudo de Sintomer et al. [2] são feitas **recomendações de tipos de OP para tipos de localidades**, úteis para quem está a avaliar a implementação do OP no seu município. As recomendações tipológicas para tipos de localidades que podemos encontrar em Portugal são:

- **Município rural com défices de desenvolvimento, como aqueles sob profundas alterações demográficas**. É preciso haver um contexto de partida em que se percebe o envolvimento dos cidadãos em projetos infraestruturais e a possibilidade de aceder a

fundos privados ou de organizações internacionais, como a União Europeia, de modo a fazer face à escassez de recursos próprios. Nesse sentido, o OP comunitário é uma boa opção para fortalecer a auto-organização dos cidadãos, assim como o modelo de participação de múltiplos atores ou, até mesmo, a combinação de alguns de seus elementos. Para a discussão de investimentos de mais longo prazo, necessárias em situações de grandes mudanças, é fundamental articular o OP com o planeamento local, onde também pode fazer sentido adotar elementos da participação dos interesses organizados.

- **Municípios com grande divisão social**. O modelo de Porto Alegre é a melhor opção, pois leva à atribuição de verbas públicas segundo critérios que deverão beneficiar os bairros e segmentos populacionais mais desfavorecidos. No entanto, esta abordagem não teve grande êxito na Europa, onde a abordagem de desenvolvimento comunitário é uma boa alternativa, dando autonomia para as organizações executarem os seus projetos.
- **Municípios com orçamento reduzido**. A exemplo do que aconteceu em municípios alemães, aqui uma boa opção é começar pela consulta aos cidadãos sobre as finanças públicas e para a melhoria dos serviços municipais, como forma de aumentar a transparência do orçamento público. Num segundo momento, para definir necessidades e prioridades, pode-se introduzir o modelo de participação de proximidade, o OP comunitário ou a participação de múltiplos atores, envolvendo fundos privados.
- **Município que se deseja modernizar**. A participação efetiva depende de uma reestruturação da burocracia administrativa, melhorando, em especial, a cooperação entre departamentos. Assim, pode ser interessante uma combinação entre elementos do modelo de Porto Alegre e da consulta aos cidadãos sobre as finanças públicas ou, num contexto de estruturação de empresas municipais, uma combinação entre elementos da consulta aos cidadãos sobre as finanças públicas e o OP comunitário.

Da experiência da organização Shared Future, sediada no Reino Unido e disseminadora do OP Verde [11], recomenda-se as seguintes ações para fortalecer a ação climática no OP:

- **Criar fundos locais** para a ação climática liderados pelas comunidades e associados aos OPs Verdes;

- **Envolver todos os *stakeholders*** implicados na emergência climática;
- **Considerar os impactes económicos** das alterações climáticas e dos projetos que a combatem;
- **Fortalecer a ação das comunidades**;
- Associar os OP às **assembleias de cidadãos**; e
- **Aprofundar o debate**.

Um estudo recente sobre as inovações democráticas, incluindo o OP, na Península Ibérica, sublinha que o foco no cidadão individual, sem nenhum vínculo a algum tipo de associação, traz riscos de sobre representação de grupos sociais específicos e exclusão de outros [12]. O estudo sugere, portanto, a inclusão de **mecanismos intermediários** – como os delegados cidadãos, utilizados no modelo de Porto Alegre, ou as Assembleias de Cidadãos, muito utilizadas na ação climática – para aumentar a inclusão e agregar as reivindicações dos cidadãos em múltiplos níveis.

O mesmo estudo também observa uma falta de orquestração entre os vários níveis de governo (central, regional, municipal e de freguesia), o que resulta na sobreposição de financiamento e uma ineficiência na alocação dos fundos públicos [12]. Nesse sentido, os técnicos devem procurar ativamente **acordos multiescala** estipulados entre as diferentes áreas políticas para melhorar a eficiência da alocação de fundos – um dos objetivos fundadores do OP.

É ainda uma boa prática a **articulação com redes nacionais ou internacionais** que difundem modelos, materiais técnicos, boas práticas, além de exercerem influência política em diferentes instâncias [2]. Já têm muito trabalho feito, e podem ser muito úteis, o Observatório Internacional para a Democracia Participativa (OIDP), sediado em Barcelona; a organização mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (United Cities and Local Governments – UCLG), cuja secção europeia está sediada na Bélgica; a Rede Brasileira de OP, hoje integrada no ObservaOP, com muito material sobre a evolução e os entraves encontrados na implementação do modelo de Porto Alegre no Brasil; e a Rede de Autarquias Participativas (RAP, Portugal Participa), focada no contexto português e sediada na Incubadora de Empresas da Universidade do Algarve, em Faro.

QUAIS OS BENEFÍCIOS E RISCOS?

De um modo geral, são muitos os **benefícios** verificados na implementação do OP pelo mundo, nos últimos 30 anos, dentre os quais podemos destacar:

- **Fortalecimento da democracia** representativa e da sociedade civil.
- Maior mobilização e **empoderamento dos cidadãos**.
- **Inclusão de vozes sub-representadas**, como jovens, idosos ou comunidades vulneráveis.
- **Transparência e confiança na gestão pública**, refletindo uma maior proximidade entre a sociedade civil e os governos.
- Alinhamento dos investimentos públicos com **necessidades reais da população**.
- Sensibilização e **educação climática** dos cidadãos.

Estudos de avaliação de OPs implementados, concluem que a definição de critérios na atribuição orçamental a comunidades e territórios mais desassistidos tem sido um grande fator transformador e de justiça sócio-territorial. Quando implementado sob essa orientação, o OP favorece o aumento da participação ao longo dos anos, especialmente de grupos mais vulneráveis e normalmente excluídos dos processos participativos [2]. Também se observam melhorias na governança local, a exemplo da criação e fortalecimento de departamentos orientados para a participação cidadã, ampliação da cooperação entre os diferentes setores da administração pública, criação de novos métodos de orçamentação e melhoria da relação entre o poder político e os munícipes.

No entanto, existem **riscos** e desafios que foram encontrados nos processos de OPs implementados, que são variados e diversificados. De um modo geral, pode-se destacar:

- **Baixa participação**, especialmente de grupos marginalizados.
- **Captura política** ou instrumentalização do processo.
- **Falta de integração** com os ciclos orçamentais reais.
- Dificuldade em implementar propostas vencedoras, por **limitações técnicas ou legais**.
- **Descontinuidade política** entre mandatos.

- **Incorporação de novas tecnologias** sem reduzir o potencial dos processos.

O OP tem sido implementado sempre com foco no orçamento anual, o que tende a reduzir a perspetiva de longo prazo exigida aos governos locais, especialmente requerida em investimentos infraestruturais mais profundos ou no combate às alterações climáticas. A criação de novos empreendimentos e serviços propostos pelos cidadãos no OP pode implicar que se incorra em despesas correntes de longo prazo, que podem exigir outras fontes de financiamento. Ainda, nos casos em que o OP acontece inteiramente no espaço virtual, a redução ou até a eliminação dos momentos de discussão, transformam-no numa espécie de referendo, distanciando-o de seus valores tradicionais [2].

Apesar dos instrumentos de inovação democrática, como o OP, serem compreendidos como forma de fortalecer mecanismos de justiça na administração pública, também se discutem os riscos de as elites económicas e financeiras utilizá-los em seu benefício, ou de serem controlados por forças autoritárias e antidemocráticas [1].

A ênfase na recuperação da confiança dos cidadãos, no contexto português, alimentou a ideia de participação como um terreno politicamente neutro, o que é paradoxal [13]. A dissociação propositada entre as inovações democráticas, como o OP, e as necessárias reformas do Estado, restringem o seu âmbito a práticas isoladas, reduzindo o potencial de mudança. A considerar a grande dependência da vontade política, na implementação dos OPs, é preciso que os técnicos envolvidos nesses processos desenvolvam estratégias e regulamentos para aliviar as pressões dos partidos políticos em favor de um **compromisso sólido** com a sociedade. Por fim, a avaliação realista dos seus resultados tangíveis é vital para a **responsabilização** dos atores e a execução efetiva dos projetos apresentados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Participativo é mais do que um instrumento técnico de participação cidadã — é uma oportunidade estratégica para aproximar os cidadãos da governança local e para promover uma ação climática que seja participada, justa e enraizada no território.

A sua aplicação, no entanto, nem sempre garante maior justiça sócio-territorial, objetivo que esteve na base de sua criação [2]. Se o objetivo, com a sua implementação, é impulsionar a ação climática justa, o OP deve evitar ser apenas um exercício simbólico. Para alcançar justiça climática, os objetivos originais e radicais do OP devem ser um guia, para atender os grupos historicamente excluídos, os territórios carenciados, muitas vezes em maior vulnerabilidade climática, e as vozes ainda não ouvidas.

Como caminhos possíveis, sugere-se a **aplicação de critérios para favorecer as comunidades e territórios mais desassistidos** e de maior vulnerabilidade climática, a ampliação da **abordagem do desenvolvimento comunitário** – que obteve bons resultados nas cidades europeias onde foi aplicada – uma **maior preparação dos técnicos municipais e o aumento dos fundos disponibilizados**, de modo a serem compatíveis com os défices de justiça social e climática.

REFERÊNCIAS

Bibliografia Citada

[1] Falanga, R., & Lüchmann, L. H. H. (2020). Participatory budgets in Brazil and Portugal: Comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, 41(6), 603–622. https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373

[2] Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., & Röcke, A. (2012). *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Diálogo Global, Série 25. Bona, Alemanha: Engagement Global gGmbh Service für Entwicklungsinitiativen. ISSN 1610-91 63

[3] Farias, A. C. C., Paio, A., & Falanga, R. (2021). Tecnopolíticas da Participação – Uma Abordagem Genealógica. *ArquiteturaRevista*, 17(2), 258–276. https://doi.org/10.4013/arq.2021.172.05

[4] UN-Habitat. (2002). *The global campaign on urban governance: An inventory* (2nd ed). Nairobi, Kenya: UN-HABITAT. ISBN: 978-92-1-131638-4

[5] Dias, N. (Ed.). (2018). *Hope for Democracy—30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro, Portugal: Epopeia Records | Oficina. ISBN: 978-989-54167-0-7

[6] Cabannes, Y. (2021). Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: Current local practices across the world and lessons from the field. *Environment and Urbanization*, 33(2), 356–375. https://doi.org/10.1177/09562478211021710

[7] Ribeiro, J. D., Falanga, R., & Moniz, J. (2025). Assessing the Role of Democratic Innovations in Environmental Sustainability: A Systematic Literature Review. *Sustainable Development*. https://doi.org/10.1002/sd.3545

[8] Tartaruga, I. G. P. (2003). *O Orçamento Participativo de Porto Alegre – Lugar e Território do Cidadão?* [Mestrado em Geografia]. Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[9] Hall, J. (2025). An Introduction to Green Participatory Budgeting. *Shared Future* [on line]. Disponível em: https://sharedfuturecic.org.uk/wp-content/uploads/PB-Briefing-Paper-Green-PB.pdf Acesso em 15 ago. 2025.

[10] Falanga, R., Ribeiro, J. D., & Moniz, J. (2025). Interview " 'Smoke in the air?' An interview with Yves Cabannes on democratising democracy through participatory budgeting". *Análise Social*, 254. https://doi.org/10.31447/2025500

[11] Hall, J., & Budge, A. (2025). Our Money, Our Planet—Engaging Citizens in the Climate Emergency through Participatory Democracy. *Shared Planet* [on line]. Disponível em: https://sharedfuturecic.org.uk/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Planet-2025-July-2025.pdf Acesso em 16 ago. 2025.

[12] Falanga, R. (2024). Scaling participatory budgets. Pitfalls and potentialities from multiple scales in Portugal. *Local Development & Society*, 5(3), 639–655. https://doi.org/10.1080/26883597.2023.2181704

[13] Falanga, R., & Ganuza, E. (2025). Mudando o status quo por meio de inovações democráticas? Três paradoxos da Península Ibérica. *Cadernos Metrópole*, 27(63). https://doi.org/10.1590/2236-9996.2025-6368149-pt

Sítios eletrónicos dos Orçamentos Participativos citados

(alguns já descontinuados)

OP Lisboa: https://op.lisboaparticipa.pt/

OP Portugal: https://participa.gov.pt/base/initiatives/QFR4Umsioq/description

Sevilla - Presupuestos y Participación: https://www.sevilla.org/transparencia/relacionescon-los-ciudadanos/presupuestos-y-participacion-1/presupuestos-y-participacion

Foro Abierto Albacete: http://www.foroabiertoalbacete.es

Toronto City Budget, Canada: https://www.toronto.ca/city-government/budget-finances/city-budget/how-to-get-involved-in-the-budget/?utm_source=chatgpt.com

Budżet Obywatelski (Orçamento Cidadão)**, Plock, Polónia**: https://mojemiasto.plock.eu/

Scotland Participatory Budget: https://pbscotland.scot/

Scotland Green Participatory Budget (Green PB): https://pbscotland.scot/green-pb

OP na Administração Pública, Portugal: https://participa.gov.pt/base/about

Bürgerhaushalt der Stadt Köln - Jahr 2010 (Orçamento Participativo da Cidade de Colónia, ano 2010): https://participedia.net/case/4285 (acesso a 22 jul. 2025).

OP Jovem Portugal: https://opjovem.gov.pt/

Paris Budget Participativ: https://www.paris.fr/budget-participatif

Cuenca, Ecuador – Pressupuesto Participativo: https://transparencia.cuenca.gob.ec/es/presupuesto-participativo

Nova Taipé, Taiwan: https://ntpc.join.gov.tw/pb/index/

Molina de Segura, Espanha – Pressupuestos Participativos: https://participacionciudadana.molinadesegura.es/proyectos/presupuestos-participativos/juvenil/juvenil-2022/?utm_source=chatgpt.com

Plataformas de partilha de informação sobre Orçamento Participativo

Shared Future: https://sharedfuturecic.org.uk/

Organização sediada no Reino Unido, dedicada a iniciativas de organização comunitária, economia social e participação democrática. Acompanha, apoia e partilha materiais sobre orçamento participativo e assembleias de cidadãos, com especial destaque para ação climática.

Observatório Internacional para a Democracia Participativa (OIDP): https://www.oidp.net/pt/
Rede internacional de entidades, incluindo autoridades locais e regionais, organizações da sociedade civil e centros de investigação, criada em 2001, para a promoção de mecanismos orientados para a democracia participativa, deliberativa, inclusiva e baseada nos direitos. Integra a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), desde 2006.

Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) / United Cities and Local Governments (UCLG): https://uclg.org/
Rede internacional de cidades, governos e associações, constituída para amplificar a voz dos governos locais na construção das agendas globais.

Rede Brasileira de OP (RBOP): www.ufrgs.br/observaop/rede-brasileira-de-op/
Criada em 2007 para articular e integrar municípios, agentes públicos, ativistas sociais, entidades representativas dos municípios, academia, organizações sociais e *mídias* alternativas, em torno das iniciativas de Orçamento Participativo no Brasil.

ObservaOP: https://www.ufrgs.br/observaop/
Observatório do Orçamento Participativo (ObservaOP), desenvolvido pela rede de pesquisa INCT Observatório das Metrópoles em parceria com a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP) e o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS. Tem como objetivo apoiar a implementação dos Orçamentos Participativos e fortalecer os casos já existentes no Brasil e em outros países, através da monitorização independente das decisões adotadas pelas comunidades e no fortalecimento da participação cidadã como elemento fundamental para a legitimidade das democracias.

Rede de Autarquias Portuguesas (RAP / Portugal Participa): https://participaportugal.pt/pt
Estrutura colaborativa, criada em 2014, que reúne freguesias e municípios comprometidos com o desenvolvimento de formas de democracia participativa em Portugal. Mantem o Observatório de Iniciativas de Participação Pública promovidas por membros da rede.