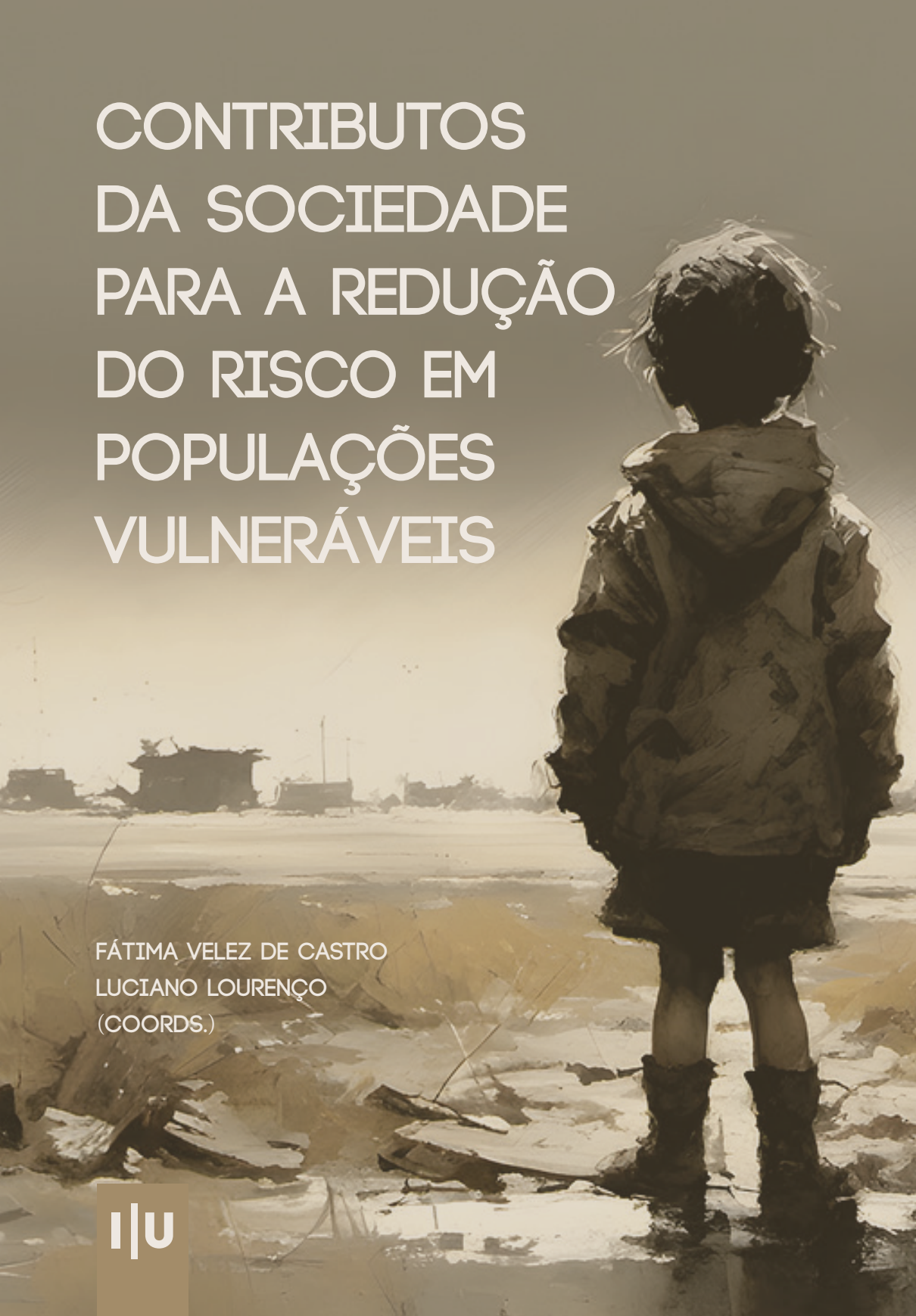


CONTRIBUTOS DA SOCIEDADE PARA A REDUÇÃO DO RISCO EM POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

A child, seen from behind, stands in a desolate, debris-strewn landscape. The child is wearing a heavy, quilted jacket and dark boots. The ground is covered in mud and scattered pieces of wood and plastic. In the background, there are several small, dilapidated structures, possibly makeshift dwellings, under a hazy, overcast sky. The overall color palette is muted, with shades of brown, grey, and beige, conveying a sense of hardship and vulnerability.

FÁTIMA VELEZ DE CASTRO
LUCIANO LOURENÇO
(COORDS.)

RISCOS
E CATÁSTROFES

||U

ESTRUTURAS EDITORIAIS

Série Riscos e Catástrofes

Estudos Cindínicos

ANTIGOS DIRETORES | FORMER MAIN EDITORS

Luciano Lourenço

Universidade de Coimbra

DIRETOR PRINCIPAL | MAIN EDITOR

Fátima Velez de Castro

Universidade de Coimbra

DIRETORES ADJUNTOS | ASSISTANT EDITORS

Adélia Nunes, Bruno Martins, João Luís Fernandes | António Vieira

Universidade de Coimbra

Universidade do Minho

ASSISTENTE EDITORIAL | EDITORIAL ASSISTANT

Fernando Félix

Universidade de Coimbra

COMISSÃO CIENTÍFICA | EDITORIAL BOARD

Ana Meira Castro

Instituto Superior de Engenharia do Porto

Angela Santos

Universidade de Lisboa

António Duarte Amaro

Escola Superior de Saúde do Alcoitão

António Betâmio de Almeida

Instituto Superior Técnico

Cristina Queirós

Universidade do Porto

Felícia Fonseca

Instituto Politécnico de Bragança

Fernando Granja Martins

Universidade do Algarve

Helena Fernandez

Universidade do Algarve

Humberto Varum

Universidade de Aveiro

José Simão Antunes do Carmo

Universidade de Coimbra

Maria José Roxo

Universidade Nova de Lisboa

Mário Talaia

Universidade de Aveiro

Miguel Castro

Instituto Politécnico de Portalegre

Paulo Nossa

Universidade de Coimbra

Romero Bandeira

Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, Porto

Tomás de Figueiredo

Instituto Politécnico de Bragança

Antenora Maria da Mata Siqueira

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Carla Juscélia Oliveira Souza

Universidade Federal de São João del-Rei, Brasil

Esteban Castro

University of Newcastle, Reino Unido

José António Vega

Centro de Investigación Forestal de Lourizán, Espanha

José Arnaez Vadillo

Universidad de La Rioja, Espanha

Lidia Esther Romero Martín

Universidad Las Palmas de Gran Canaria, Espanha

Maria Augusta Fernández Moreno

Universidad Católica do Equador, Equador

Miguel Castillo Soto

Universidad do Chile

Mohammed El-Fengour

University of Rabat, Marrocos

Monserrat Díaz-Raviña

Inst. de Investigaciones Agrobiológicas de Galicia, Espanha

Norma Valencio

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Ricardo Alvarez

Florida Atlantic University, Estados Unidos da América

Teresa da Silva Rosa

Universidade Vila Velha, Brasil

Virginia Araceli García Acosta

Universidad Nacional Autónoma de México

Xavier Ubeda Cartaña

Universidad de Barcelona, Espanha

Yvette Veyret

Université Paris X, França

CONTRIBUTOS DA SOCIEDADE PARA A REDUÇÃO DO RISCO EM POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

FÁTIMA VELEZ DE CASTRO
LUCIANO LOURENÇO
(COORDS.)



EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra
Email: imprensa@uc.pt
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEÇÃO GRÁFICA

Imprensa da Universidade de Coimbra

IMAGEM DA CAPA

Imagem de Chil Vera por Pixabay

PRÉ-IMPRESSÃO

Fernando Félix

EXECUÇÃO GRÁFICA

KDP

ISBN

978-989-26-2545-4

ISBN DIGITAL

978-989-26-2546-1

DOI

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-2546-1>

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	9
Conflito e pobreza: que relação? Maria Clara Oliveira	13
Quem define quem é vulnerável – um comparativo entre mapeamentos de vulnerabilidades e riscos Júlia Boelter Nickel e Lindberg Nascimento Júnior	33
Perfil de populações vulneráveis a desastres na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, Brasil Leandro Torres Di Gregorio e Carlos Alberto Pereira Soares	55
Cambio climático, derecho y vulnerabilidad social. El riesgo de inundación en el Gran Buenos Aires / Gran La Plata, Argentina Besalú Parkinson, Inés Camilloni, Cecilia Hidalgo e Claudia E. Natenzon	77
Elementos para um seguro adequado no caso das cheias: o caso do rio Vez Glória Gonçalves e Maria Augusta Fernandez Moreno	117
Catástrofes no Brasil: ponto de rutura ou de culminância da produção socioespacial da inexistência? Norma Valêncio	137
Os Territórios do Medo – a Dimensão social do Risco depois do fogo. Os incêndios de outubro de 2017 na Pampilhosa da Serra (Portugal) Maria Jorge Ferro, Fátima Velez de Castro e Vera Barata	163
Democracia em confinamento ou uma nova era de cidadania digital? Cidades, envolvimento cívico e orçamentos participativos em tempos de pandemia Miguel Silva Graça	189
Supergentrificação, turistificação e os riscos de insustentabilidade social no centro histórico de Lisboa Luis Mendes	215
Vulnerabilidad social de las mujeres afrodescendientes frente a situaciones de amenaza en Colômbia Olga Lissette Sierra Bonilla e Yolanda Teresa Hernández Peña	247

SUMÁRIO

Entre o universal e o singular: a importância do particular para o enfrentamento dos desastres em Campos dos Goytacazes Adriana Soares Dutra e Juliana Thimóteo Nazareno Mendes	261
Catadores e catadoras de materiais recicláveis em Rondonia. Entre a marginalidade e a integração social Maria Madalena Ferreira, Monica G. Monteiro Feitosa e Lúcio Cunha	285
Entre ganhos e perdas: a trajetória social dos trabalhadores rurais sem-terra em territórios do agronegócio canavieiro no Brasil Rosemeire Aparecida Scopinho e Thainara Granero de Melo	303
Quando caem os astros: riscos, catástrofes e paisagens de desespero Reginaldo José de Souza, Eliezer Bosa e Nubia Steffanea Alves Lemos	328
CONCLUSÃO	351

PREFÁCIO

Como é sabido, as populações mais vulneráveis são sempre as mais afetadas, quando qualquer tipo de risco se manifesta.

Ora, até aqui não há nada de novo, pois todos sabemos bem que a penúria económica leva a que determinadas populações se instalem em locais menos favoráveis a essa instalação e, por conseguinte, sendo mais desfavorecidos, tornam-se mais suscetíveis às consequências das plenas manifestações de riscos, quer estas tenham origem em fenómenos da natureza, quer a sua génese seja, direta ou indiretamente, provocada pelo ser humano, isto é, de causa antrópica.

Deste modo, tanto a sociedade como, em particular, o poder político têm obrigação de contribuir para a redução dos vários tipos de riscos que podem atingir as populações, especialmente as mais vulneráveis.

Esta obra, ao dedicar-se ao tema, deve ser entendida como um produto da sociedade do conhecimento que, através da exemplificação de casos práticos estudados pelos autores, visa colaborar nesta difícil tarefa da redução do risco.

O livro começa por apresentar quatro textos, que servem de enquadramento ao problema, para, depois, dar conta de dez situações concretas, pois nada melhor do que percorrer o território para verificar como as manifestações dos riscos se materializam e nele observar como as populações mais vulneráveis são as mais atingidas pela manifestação de riscos.

Os dez exemplos destas diferentes situações ajudam a compreender não só como a vulnerabilidade faz parte do risco, mas também, e sobretudo, como a chamada vulnerabilidade social, que deveríamos chamar antes de fragilidade social ou, porventura, de sensibilidade social, por corresponder às características intrínsecas dos elementos que constituem uma determinada sociedade, faz ampliar as consequências da manifestação do risco, ou seja, os danos causados pela exposição a um determinado processo, seja ele de natureza física ou humana.

Com efeito, só conhecendo os riscos os poderemos prevenir, evitando a sua manifestação, quando possível, e, quanto tal não é possível, reduzindo a extensão dos danos, isto é, dos efeitos nocivos que a manifestação de um qualquer processo pode provocar.

Não tendo dúvidas de que este volume da série Riscos e Catástrofes contribui para aumentar o conhecimento da sociedade sobre a manifestação de alguns riscos, estou também certo de que aumentará o conhecimento da sociedade sobre a redução do risco e, desta forma, será outro dos possíveis contributos da sociedade para a redução do risco em populações vulneráveis.

Goulinho, 18 de novembro de 2023

Luciano Lourenço

INTRODUÇÃO

Fátima Velez de Castro

Universidade de Coimbra, NICIF, RISCOS e CEIS20 (Portugal)

Faculdade de Letras, Departamento de Geografia e Turismo

ORCID: 0000-0003-3927-0748 velezcastro@fl.uc.pt

Em 2019, a RISCOS deu à estampa o volume “*Catástrofes Antrópicas. Uma Aproximação Integral*”, coordenado por Luciano Lourenço e Fátima Velez de Castro. Na altura, constatava-se que havia necessidade de se produzir uma obra onde fossem sistematizadas dimensões particulares de fenómenos cindínicos no âmbito tecnológico e social, cuja produção e divulgação científica vinha decorrendo de forma dispersa. Numa lógica interdisciplinar, reuniu-se um conjunto de estudos de autoras e autores de diversas áreas científicas, cujas visões epistemológicas e metodológicas diferenciadas, permitiram dar pistas para linhas investigação futuras.

Tal ponto de partida deu origem a este livro, que agora se publica, e que se foca sobretudo na diversidade e complexidade contextual dos riscos sociais, apresentando, como o próprio título indica, “*Contributos da Sociedade para a Redução do Risco em Populações Vulneráveis*”. São catorze capítulos sobre temas diversos, onde se reflete sobre casos concretos de populações em risco, adstritas a territórios com fragilidades estruturais.

A obra inicia-se com o capítulo “*Conflito e pobreza: que relação?*” e Maria Clara Oliveira, onde se discute o nexos que se estabelece entre pobreza e conflito. A autora sistematiza o debate em torno das consequências dos conflitos armados na pobreza, examinando esta relação do ponto de vista institucional, a nível microeconómico e também a nível sistémico. Segue-se uma reflexão sobre “*Quem define quem é vulnerável – um comparativo entre mapeamentos de vulnerabilidades e riscos*”, da autoria Júlia Nickel e Lindberg Nascimento Júnio, que realizaram a análise da convergência entre os resultados de dois índices de vulnerabilidade social para o estado de Santa Catarina (Brasil), através de uma carta síntese em escala municipal. O resultado desta investigação apontou para a dificuldade de concordância, a qual revela insuficiência da utilização de índices isolados para o mapeamento dessas populações. Leandro Torres Di Gregório e Carlos Soares apresentam o “*Perfil de*

populações vulneráveis a desastres na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro-Brasil”, trabalho que tem como objetivo traçar um perfil das populações vulneráveis a catástrofes na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, a partir da pesquisa de campo efetuada com desabrigados no município de São José do Vale do Rio Preto, após o desastre de 2011, o terceiro maior do Brasil em número de mortes. No capítulo seguinte, intitulado “*Cambio climático, derecho y vulnerabilidad social. El riesgo de inundación en el Gran Buenos Aires / Gran La Plata, Argentina*”, escrito por Aurora Parkinson, Inés Camilloni, Cecilia Hidalgo e Claudia Natenzon, é trazido ao debate o tema das alterações climáticas, confrontando-se as dinâmicas ambientais com os dispositivos que os seres humanos utilizam para planejar e ordenar o mundo social. O uso de leis e de regulamentos nem sempre vai ao encontro das necessidades das populações mais vulneráveis, o que acaba por gerar situações de conflito. Já Glória Gonçalves e Maria Augusta Moreno apresentam “*Elementos para um seguro adequado no caso das cheias: o caso do rio Vez*”. As autoras fazem a identificação geográfica dos centroides das cheias, a partir da localização geográfica de indivíduos em situação de vulnerabilidade socioambiental, levando-as a propor elementos mais precisos para a definição de apólices mais justas, quer para as seguradoras, quer para os grupos populacionais em perigo. Segue-se o trabalho “*Catástrofes no Brasil: ponto de rutura ou de culminância da produção socioespacial da inexistência?*” da autoria de Norma Valêncio, que discorre sobre a definição de “catástrofe”, a qual pode apresentar uma conotação ambígua, uma vez que, concomitantemente, denota uma variação entre rutura e continuidade. Partindo do debate sociológico recente sobre essas duas facetas das catástrofes, a autora faz uma reflexão para o caso brasileiro. “*Os Territórios do Medo – a Dimensão social do Risco depois do fogo. Os incêndios de outubro de 2017 na Pampilhosa da Serra (Portugal)*” é o capítulo apresentado por Maria Jorge Ferro, Fátima Velez de Castro e Vera Barata. As autoras propõem-se discutir aspetos psicológicos e relacionais que assentam em conseqüências inesperadas, decorrentes de uma situação de risco misto, neste caso os incêndios de 2017, na Pampilhosa da Serra, Portugal. Pretende-se compreender os mecanismos do medo, do stress pós-traumático e do apego das populações afetadas, e de como tal se reflete na relação com o território, com o propósito de abrir caminhos para a compreensão deste tipo de

fenómenos cindínicos, do ponto de vista social, com vista ao desenvolvimento de possíveis ações de suporte, apoio e remediação após a catástrofe, nas comunidades afetadas. Miguel Silva Graça apresenta o trabalho *“Democracia em confinamento ou uma nova era de cidadania digital? Cidades, envolvimento cívico e orçamentos participativos em tempos de pandemia”*, onde o autor defende que no campo da participação cidadã, o “Orçamento Participativo” tem vindo a conquistar uma posição de referência mundial nos últimos 30 anos. Todavia, a emergência sanitária causada pela doença COVID-19, teve uma repercussão gigantesca nos processos participativos, e especialmente aqueles que dependem de interações presenciais, causando impactos negativos no acesso às pessoas mais desfavorecidas, vulneráveis ou sub-representadas. Portugal não foi exceção e, neste capítulo, o autor faz uma reflexão sobre o fenómeno. Também à escala nacional, Luis Mendes discute o tema da *“Supergentrificação, turistificação e os riscos de insustentabilidade social no centro histórico de Lisboa”*, tendo em conta o fato da cidade de Lisboa, de 2009 e 2019, ter vivido um pico de projeção internacional enquanto destino turístico, ao mesmo tempo que o seu mercado de habitação atraiu dinâmicas globais de procura e de investimento estrangeiro, que fomentou a gentrificação, turistificação e financeirização da habitação. Tal fato tem vindo a agudizar o processo de despovoamento do centro histórico, colocando em risco a sustentabilidade social deste território. Já no caso da América Latina, Olga Bonilla e Yolanda Peña são as autoras de *“Vulnerabilidad social de las mujeres afrodescendientes frente a situaciones de amenaza en Colômbia”*. Este capítulo apresenta uma reflexão sobre a dimensão histórica da vulnerabilidade na interseccionalidade das mulheres afro na Colômbia, contribuindo para a discussão atual sobre a construção de territórios e grupos sociais com poucas capacidades para enfrentar os desafios de um mundo em mudança. *“Entre o universal e o singular: a importância do particular para o enfrentamento dos desastres em Campos dos Goytacazes”*, é o trabalho de Adriana Dutra e Juliana Mendes, onde são apresentados elementos relativos à perceção de riscos e de catástrofes relacionados com a água, assim como formas de enfrentamento adotadas por moradores de Campos dos Goytacazes, Brasil. Segue-se o capítulo *“Catadores e catadoras de materiais recicláveis em Rondônia. Entre a marginalidade e a integração social”*, de Maria Madalena Ferreira, Mónica Feitosa e Lúcio Cunha. Os autores

procuram demonstrar os resultados de pesquisas sobre “catadores e catadoras” realizadas em Porto Velho, Rondônia. O exercício da função destas pessoas é permeado de conflitos interpessoais, exclusão socioeconômica, discriminação junto das comunidades onde realizam a coleta diária, pelo que é defendido o acesso aos benefícios e políticas públicas inclusivas. Rosemeire Scopinho e Thainara Melo apresentam o trabalho “*Entre ganhos e perdas: a trajetória social dos trabalhadores rurais sem terra em territórios do agronegócio canavieiro no Brasil*”, onde refletem sobre a questão social dos trabalhadores rurais das agroindústrias canavieiras, uma das mais importantes na produção de commodities, nomeadamente sobre a trajetória social dessa população, em busca de melhores condições de vida. Entre ganhos e perdas, permanecem os riscos e a insegurança sobre a posse da terra e a vulnerabilidade social. A obra termina com o capítulo de Reginaldo Souza, Eliezer Bosa e Nubia Lemos, intitulado “*Quando caem os astros: riscos, catástrofes e paisagens de desespero*”, o qual tem como objetivo analisar, a partir dos traumas psicológicos e paisagísticos, uma tragédia ocorrida no município brasileiro de Brumadinho, estado de Minas Gerais. Os autores problematizam os impactos psicológicos de quem sobreviveu, o que pode ser algo a ser considerado nas análises geográficas sobre a transformação ou produção do espaço, como mercadoria na economia atual.

Esperamos que a leitura deste livro possa contribuir para o debate temático de contextos de risco de populações vulneráveis, abrindo caminho para a construção de territórios mais seguros.

DEMOCRACIA EM CONFINAMENTO
OU UMA NOVA ERA DE CIDADANIA DIGITAL?
CIDADES, ENVOLVIMENTO CÍVICO E ORÇAMENTOS
PARTICIPATIVOS EM TEMPOS DE PANDEMIA
DEMOCRACY IN CONFINEMENT
OR A NEW ERA OF DIGITAL CITIZENSHIP?
CITIES, CIVIC ENGAGEMENT, AND PARTICIPATORY
BUDGETING IN TIMES OF PANDEMIC

Miguel Silva Graça

Universidade de Coimbra, CITTA-UC (Portugal)
Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente
0000-0003-2532-6173 miguel.graca@dec.uc.pt

Sumário: No campo da participação cidadã, o Orçamento Participativo (OP) conquistou uma posição de referência mundial nos últimos 30 anos. A sua expansão global é um estudo de caso e, desde o primeiro exemplo em Porto Alegre, Brasil, em 1989, o OP difundiu-se em todo o mundo, com mais de 11 000 experiências listadas em cerca de 70 países. No entanto, o mundo mudou nos últimos anos. A emergência sanitária causada pela doença COVID-19 teve uma repercussão gigantesca nos processos participativos, e especialmente aqueles que dependem de interações presenciais, têm sido afetados em larga escala, com a suspensão ou sua reconversão por meio da adoção de canais digitais. Nomeadamente, causando impactos negativos no acesso às pessoas mais desfavorecidas, vulneráveis ou sub-representadas. Portugal não foi exceção. Apesar de antes da pandemia existirem 3 OPs nacionais, 2 OPs regionais e mais de 200 OPs locais, durante o ano de 2020

apenas metade destes processos de OP iniciaram os seus ciclos anuais normais ou continuaram a funcionar.

Este texto abordará o que apelidámos de início de uma nova era de democracia digital, baseada nomeadamente no envolvimento cívico online, olhando para os seus riscos e oportunidades, tentando analisar o impacto da Covid-19 nestas práticas participativas, nomeadamente no âmbito do desenvolvimento de Orçamentos Participativos a nível nacional e local.

Palavras-chave: Riscos para a democracia, cidadania digital, orçamento participativo, Portugal, Europa.

Abstract: In the field of citizen participation, participatory budgeting (PB) has achieved a position of world reference over the last 30 years. Its global expansion is a case study. Since the first example in 1989 in Porto Alegre, Brazil, PB has spread worldwide, with more than 11,000 experiences recorded in around 70 countries. However, the world has changed in recent years. The health emergency caused by COVID-19 has had a huge impact on participatory processes, especially those that depend on face-to-face interaction. This has been widely affected, leading to the processes being suspended or converted through the adoption of digital channels. In particular, it caused negative impacts on access to the most disadvantaged, vulnerable or underrepresented people.

Portugal was no exception. Although before the pandemic there were 3 national PBs, 2 regional PBs and over 200 local PBs, in 2020 only half of these PB processes started their normal annual cycles or continued to function. This article will address what we call the beginning of a new era of digital democracy, focusing on online civic engagement, and looking at its risks and opportunities. It will also try to analyse the impact of Covid-19 on these participatory practices, specifically in the context of the development of participatory budgets at national and local level.

Keywords: Risks for democracy, digital citizenship, participatory budgeting, Portugal, Europe.

Introdução: Participação Pública

A participação sempre foi uma preocupação, assim como um tema de investigação e uma prática continuada da Administração Pública. Da Antiga Grécia até aos nossos dias, a problemática da participação dos cidadãos no governo da vida pública tem sempre estado indissociável da teorização sobre a democracia, enquanto modelo ideal de regulação da sociedade. E a questão de como os indivíduos materializam a sua condição de cidadãos ao participarem ativamente na tomada de decisões e de que a qualidade destas decisões fica, por esse motivo, melhorada tem estado no centro do debate da teoria e da prática da própria Administração Pública ao longo do último século.

A participação pública é hoje um conceito amplamente difundido, sendo um mecanismo que tanto é eficazmente usado, como incorretamente aplicado, pela Administração Pública, seja na elaboração de políticas públicas ou na gestão do seu relacionamento com os cidadãos e comunidades.

Se efetuarmos uma primeira aproximação ao conceito de participação pública verificamos que esta se pode reportar na generalidade ao envolvimento, colaboração e até controlo pelos cidadãos dos processos de decisão associados ao desenho e implementação de políticas públicas. A aplicação de métodos participativos tem assim, como objetivo principal, obter decisões mais harmoniosas e equitativas e, por conseguinte, contribuir para um maior êxito das próprias políticas públicas que se pretendem concretizar. Dado que é condição de quem governa, e da Administração Pública em particular, gerir bens escassos, as diferentes formas de exercício da cidadania e a colocação em primeiro lugar do interesse dos cidadãos, tem por definição um impacto positivo nesta alocação de recursos e na execução de políticas públicas em geral.

As vantagens da participação pública são assim hoje comumente aceites. Por um lado, ampliam a gama de assuntos a analisar em comparação com as soluções técnicas geralmente propostas pelas entidades responsáveis pela elaboração da políticas públicas, sendo estas expostas a outras fontes de informação para além das fontes científicas e técnicas, o que contribui para o enriquecimento das soluções propostas. Sendo que a experiência demonstra que o envolvimento dos atores,

mediante uma partilha de objetivos e soluções, é geralmente um fator decisivo para o sucesso das próprias políticas públicas, decorrente de uma maior identificação e apropriação das mesmas por parte dos seus destinatários.

A participação é ainda um meio claro de aumentar a satisfação dos cidadãos, na medida em que existe uma correspondência entre os resultados e as aspirações destes. Sendo que, em sentido inverso, intervenções onde os pressupostos de diálogo e transparência não estejam presentes podem gerar um clima de controvérsia e insatisfação, aumentando as clivagens sociais e limitando os pressupostos democráticos.

Ou seja, é assim hoje reconhecido que a participação pública é um importante meio de intercâmbio de informação, de salvaguarda de direitos, de legitimação de decisões e é também uma obrigação face aos princípios democráticos vigentes. Ainda que o conceito de participação, implique uma posição que tende a nivelar o poder entre quem decide e os cidadãos, posição da qual a maioria dos decisores não está disposta a abdicar.

Democracia participativa, participação cidadã e orçamento participativo

A democracia participativa é, portanto, um mecanismo que visa também enraizar a cultura política dos cidadãos, potenciando o respeito pela representação dos diversos atores e grupos (jovens, idosos, imigrantes, membros de uma comunidade, entre outros). Porque os cidadãos, em geral, são a favor da participação direta e deliberativa e rejeitam predominantemente as tomadas de decisão decorrentes de processos que se baseiam apenas na autoridade administrativa, sem a inclusão dos próprios cidadãos (Beuermann e Amelina, 2014).

A cidadania participativa no processo decisório, seja em formas mais contemporâneas ou mais tradicionais, é, portanto, um conceito-chave na pesquisa e na prática da Administração Pública. Este fornece uma forte contribuição, pois ajuda os decisores públicos em todos os níveis de governo a colocarem-se no “papel” de cidadãos e de parceiros. De igual forma o conceito ampliado de direitos de cidadania (Marshall; Bottomore, 1992) e o papel reservado ao Estado na sua promoção (Mozzicaffredo, 2000; Santos, 1997) criam as condições necessárias para um maior acompanhamento das políticas públicas, seja na sua conceção, implementação ou avaliação.

No entanto, vários autores apontam que existem outros motivos que favoreceram a incorporação “natural” da participação pública na legislação internacional ou nacional, além do objetivo de garantir o envolvimento público nos processos decisórios.

Por exemplo, Nelson Dias (2013, 19) afirma que a “[...] *universalização dos princípios e procedimentos da democracia liberal anda de mãos dadas com a crise da representação política*”, já que a consolidação da democracia se depara geralmente com “*altas abstenções*”. De fato, Alain Touraine já havia apontado que a discrepância entre os representantes eleitos, que monopolizam as informações e as decisões, e os representados que, excluídos da participação política, têm seu direito à autodeterminação suprimido e seus próprios interesses postos em risco, tem como consequência, o que chamou de “*crise de representação política*”, que faz com que os cidadãos não se sintam representados e vejam o seu papel diminuído, pois “[...] *a democracia não pode ser reduzida a instituições públicas, a uma definição de poderes ou, ainda, ao princípio da livre eleição, em intervalos regulares, dos seus líderes*” (Touraine, 1996: 38). Pois, segundo este mesmo autor, “[...] *não há democracia se os governantes não prestarem contas ao povo e se não estiverem simultaneamente submetidos à decisão dos eleitores e ao julgamento da lei*” (Touraine, 1998: 293).

Assim, a crise da democracia representativa pode ser vista, por um lado, pelo crescimento da apatia política e, por outro, pelo surgimento de protestos, violentos e não violentos, contra as próprias políticas públicas. De igual forma pode ser associada, neste sentido, a várias crises económicas ou outras, sentidas à escala global em vários países nas últimas décadas. Tudo isto contribui para a falta de legitimidade dos sistemas políticos e leva à frustração atual e ao afastamento dos cidadãos da vida política.

E, naturalmente, fruto de uma crescente “crise de representação política”, assistimos a uma crescente crítica às democracias representativas existentes, aos seus défices e às suas patologias (Santos, 2003), materializada numa gradual desconfiança e rutura dos cidadãos com a classe política. Como contraponto a esta crise, e decorrente dessa dissociação da democracia representativa como paradigma, surgem porém novas formas de organização, em todo o globo, ou como aponta Nelson Dias (2013, 21), um “*novo movimento social e político*” que pretende abrir “*um espaço de conciliação e confiança entre políticos e cidadãos*”.

E, portanto, paradoxalmente, é neste contexto que surgem várias novas abordagens em prol de um maior envolvimento dos cidadãos no poder político e na definição das políticas públicas. Por outras palavras, como aponta Dias (2013, 21), ao “*desencantamento democrático*” opõe-se a “*esperança democrática*”, por meio da promoção de legislações, projetos ou experiências relacionadas com a participação pública, como o Orçamento Participativo, entre tantos outros instrumentos que surgem a nível internacional, a partir da década de 1990.

Portugal não ficará imune a este contexto de divórcio progressivo entre os cidadãos e a classe política, materializada numa abstenção expressiva em todo o tipo de eleições nas últimas décadas¹, nem à introdução de novas práticas e mecanismos de participação pública, sendo um dos países do mundo com o maior percentagem de processos de Orçamento Participativo por município². Às vezes votando nesses processos, até parte da população que não vota nas eleições, indicando que esse fenómeno pode ser uma tentativa, do próprio poder político, de reconstituir uma relação de confiança com esses cidadãos.

Orçamento participativo no mundo: principais tendências e a pandemia da COVID-19

Como é comumente conhecido, o Orçamento Participativo (OP) é uma forma de participação cidadã na qual as pessoas são envolvidas no processo de decidir como o dinheiro público é gasto. Permitindo aos cidadãos identificar, discutir e priorizar os gastos públicos e dar-lhes o poder de tomar decisões reais sobre como alocar parte de um orçamento municipal ou nacional.

¹ Nas últimas Eleições Municipais, em 2021, dos 9.323.688 eleitores inscritos, votaram apenas 5.002.047, o que corresponde a uma taxa de abstenção de 46,35%. Dos 10.810.674 eleitores inscritos nas últimas Eleições Legislativas de 2022, apenas 5.563.497 votaram, dos 10.820.337 eleitores inscritos, representando uma taxa de abstenção de 48,58 %. As últimas Eleições Europeias, em 2019, contaram com 10.786.049 eleitores inscritos, dos quais apenas 3.314.423 votaram, ou seja, totalizando uma abstenção de 69,27%. Nas últimas eleições presidenciais, em 2021, dos 10.864.327 eleitores inscritos, apenas 4.262.672 votaram, o que representa uma taxa de abstenção de 60,76% (Fonte: CNE/SGMAI). Para mais informações, consulte: <http://www.cne.pt> | <https://www.eleicoes.mai.gov.pt>

² <https://www.tsf.pt/politica/interior/orcamento-participativos-portugal-lidera-a-nivel-mundial-5473764.html>

No campo da participação cidadã, o OP conquistou uma posição de referência mundial nos últimos 30 anos. A sua expansão global é um estudo de caso e, desde o primeiro exemplo em Porto Alegre, Brasil, em 1989, o OP difundiu-se e tornou-se um exemplo na área da inovação, do apoio à tomada de decisão e de participação local em todo o mundo, com mais de 11 000 experiências listadas em cerca de 70 países no final de 2019. Mais precisamente, o “PB World Atlas 2019” contabiliza neste ano entre 11 690 e 11 825 experiências ativas ao nível global. E enquanto a maioria se localiza na Europa (4 577-4 676), seguida pela América Latina (3 061-3 081), Ásia (2 773-2 775) e África (955-958), menos OPs porém seriam implementados na América do Norte (178), América Central (134-142) e Austrália (12-15).

No entanto, o mundo mudou nos últimos anos. A emergência sanitária causada pela doença Covid-19 teve uma repercussão gigantesca nas cidades, na vida das pessoas, nas relações humanas, na ação dos Estados e administrações públicas e, claro, também na democracia.

Aliás, o “PB World Atlas 2020-2021” refere que uma “[...] *das consequências desses quase dois anos de pandemia é a evidência de um estreitamento conceptual do orçamento participativo*”. Ou seja, não só um estreitamento dos números — já que antes da pandemia, no final de 2019, existiam 10 081 OP ativos, contra 4 032 durante a pandemia em 2020 — mas também em termos de não conseguir “[...] *acompanhar a evolução e diversificação dos processos. Em termos práticos, a definição comumente usada de OP é agora considerada insuficiente para explicar os fenómenos em curso*” (fig. 1).

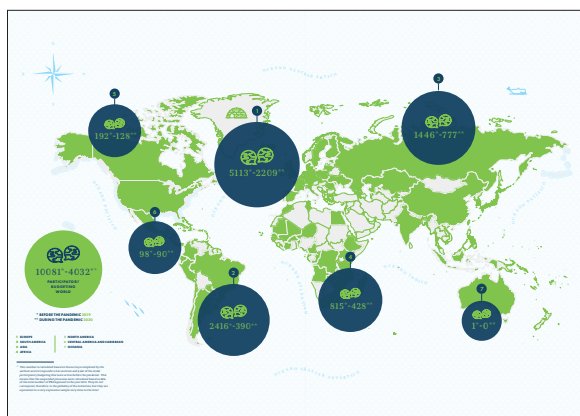


Fig. 1 - “Orçamento Participativo no mundo” (Fonte: Dias et al., “PB World Atlas 2020-2021”, 18-19).

Fig. 1 - Participatory Budgeting worldwide” (Source: Dias et al., “PB World Atlas 2020-2021”, 18-19).

De facto, a crise sanitária geraria uma onda de regressão das liberdades e direitos civis em larga escala – com o objetivo de salvaguardar vidas e simultaneamente impulsionar a economia – e o OP não seria exceção neste processo. Aliás, este último relatório afirma igualmente que “[...] *em pouco mais de 30 anos de Orçamento Participativo no Mundo, a tendência foi sempre de crescimento, com o saldo de novas iniciativas a ultrapassar largamente as que fracassaram. O ano de 2020 marcou a primeira grande inversão desse movimento, com o número de processos descontinuados a superar os que se encontravam em funcionamento e os que surgiram em plena pandemia*” (Dias *et al.*, 2021: 6).

Identificando o “PB World Atlas 2020-2021” — ainda que o impacto da Covid-19 tenha sido bastante distinto em diferentes países — no geral, um balanço global negativo e três grandes tendências (fig. 2):

- “Suspensão”, que afetou cerca de 55% das iniciativas, sendo as regiões mais afetadas por esta onda suspensiva: a América do Sul, com interrupção de cerca de 80% das iniciativas, a Europa, com 53% das experiências afetadas, e África, com cerca de 47% dos processos interrompidos;
- “Continuação”, que ocorreu em cerca de 24% das iniciativas, sendo as regiões onde isso foi mais evidente: a América do Norte, com 61%, e a Ásia, com aproximadamente 53% das iniciativas a realizarem-se regularmente;
- “Adaptação” que ocorreu em cerca de 21% dos OPs, que mantiveram os processos, embora com o correspondente ajustamento ao contexto da pandemia — ou seja, a “virtualização” das iniciativas ou a realização de reuniões “presenciais” com um menor número de participantes, de acordo com as normas sanitárias vigentes à altura — sendo esta tendência mais intensa na América Central e Caribe, em particular na República Dominicana, com 100% dos processos adaptados, e na Ásia, com um pouco mais de 30% de iniciativas que optaram pela introdução de ajustes que permitiram dar continuidade aos processos em curso.

Particularmente, na Europa verificamos a passagem de um panorama de amplo espectro de divulgação do OP, em finais de 2019, com 5 113 processos ativos no total — e Portugal entre os cinco principais países com mais OPs em execução —, para um panorama de contração, durante a pandemia, em que se verifica a diminuição para menos de metade dos OPs ativos, contabilizando-se, em 2020,

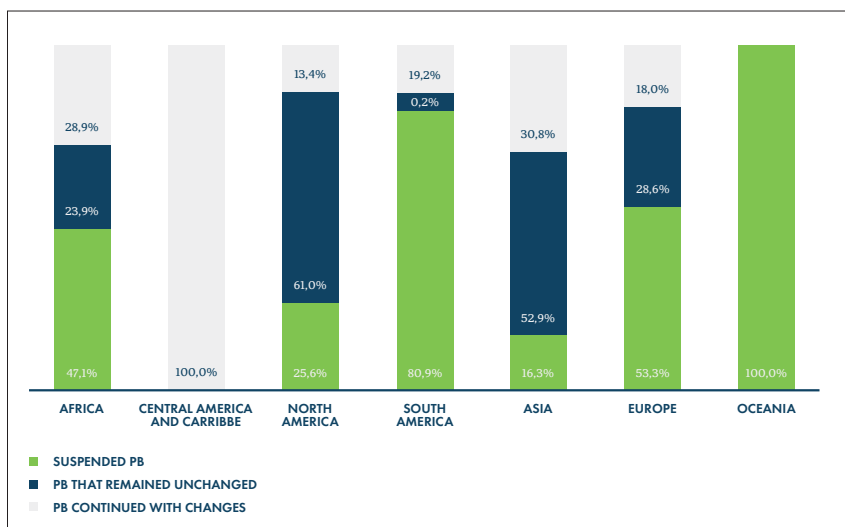


Fig. 2 - “Orçamento Participativo no mundo em tempo de pandemia”
(Fonte: Dias *et al.*, “PB World Atlas 2020-2021”, 27).

Fig. 2 - Participatory Budgeting in the worldwide in times ofduring the pandemic”
(Source: Dias *et al.*, “PB World Atlas 2020-2021”, 27).

apenas 2.209 processos ativos, mantendo-se ainda assim Portugal no segundo lugar dos países com mais processos ativos.

O cenário europeu seria, portanto, também fortemente afetado pela crise sanitária, que constituiria um obstáculo ao desenvolvimento de cerca de 53% do total de iniciativas pré-pandemia. As regras de confinamento e isolamento social impostas pelos Governos destes países seriam as causas mais comuns para a suspensão do orçamento participativo em toda a Europa. Sendo que muitos dos OPs que conseguiram continuar a operar nesse período recorreram ao formato online ou optaram por adiar o início de algumas fases, fazendo-as coincidir com momentos em que as restrições sanitárias estavam mais aliviadas (fig. 3).

Não seriam porém apenas os OPs, mas a maioria das iniciativas de participação pública — especialmente aquelas que dependiam de interações presenciais — que viriam a ser afetadas em larga escala pela crise pandémica, devido à sua suspensão ou reconversão por meio da adoção de canais digitais. Nomeadamente, causando impactos negativos no acesso às pessoas mais desfavorecidas, vulneráveis (Cabannes,

Estaremos assim de facto, perante o início de uma nova era de democracia digital? Permitem estas novas formas de interação tecnológica uma participação mais facilitada das pessoas? Ou será que o envolvimento cívico online acentua ainda mais a exclusão de partes da população mais vulneráveis, como idosos, migrantes ou pessoas pobres e sem-abrigo?

Provavelmente ainda é cedo para saber a resposta a estas questões, mas temos porém uma certeza: a participação pública mudou definitivamente no mundo, na Europa e em Portugal nestes tempos de pandemia (fig. 4).

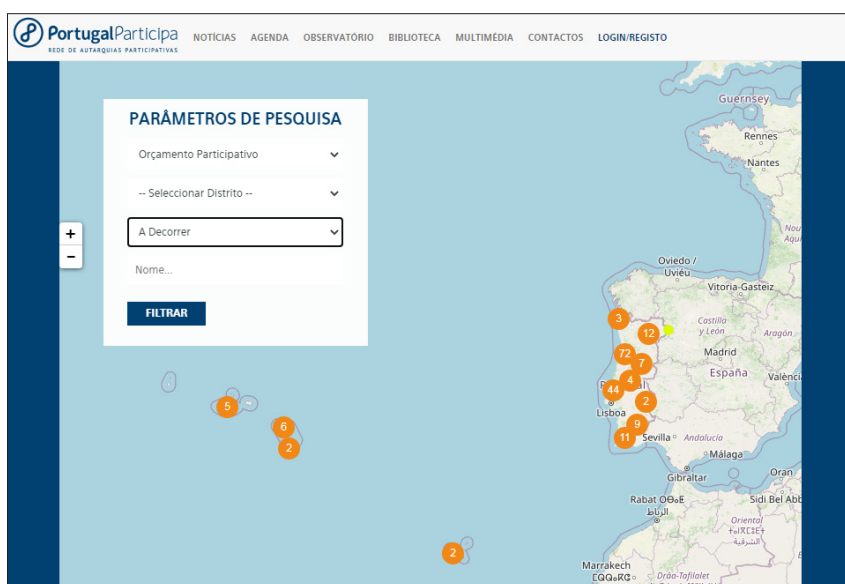


Fig. 4 - “Observatório Nacional de Processos Participativos - Rede Portuguesa de Autarquias Participativas” (RAP) (Fonte: <http://portugalparticipa.pt/Monitoring/>).

Fig. 4 - “National Observatory of Participatory Processes - Portuguese Network of Participatory Authorities” (RAP) (Source: <http://portugalparticipa.pt/Monitoring/>).

Uma menção especial merece ainda ser feita a nível europeu, a Portugal, por duas razões. A primeira razão sendo a existência de três OPs nacionais — nomeadamente, o Orçamento Participativo Portugal (OPP), o primeiro, a nível mundial, criado pelo Governo Português em 2017, o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP) e o Orçamento Participativo das Escolas (OPE) —, sendo também Portugal o

único país do mundo onde coexistem três escalas de OP: nacional, regional e local. A segunda razão, sendo o facto de Portugal ter sido o primeiro, e até agora o único, país do mundo a implementar uma legislação nacional definindo a obrigatoriedade da implementação do OP em todas as escolas públicas do 7º ao 12º ano do ensino básico e secundário (ou seja, o já mencionado OPE). Sendo a legislação em causa, de 2017, uma iniciativa do Ministério da Educação que define os procedimentos metodológicos específicos a adotar por todas as escolas públicas nacionais.

Porém, apesar destas especificidades, Portugal não foi exceção neste cenário pandémico global. Apesar de antes da pandemia de Covid-19 existirem 3 OPs nacionais (OPP³, OPJP⁴ e OPE⁵, desde 2017), 2 OPs regionais (OP dos Açores⁶, desde 2018, e OP da Região Autónoma da Madeira⁷, desde 2019) e cerca de 200 OPs locais⁸, durante a crise sanitária apenas parte destes processos iniciariam os seus ciclos anuais ou continuariam em funcionamento. Num cenário de enorme incerteza, a maioria dos poderes públicos optou inicialmente por anunciar a interrupção ou suspensão provisória dos respetivos processos participativos, enquanto outros decidiram adiar, na expectativa de que fosse possível retomar as atividades até ao final do ano em curso.

Mais especificamente, os impactos da pandemia de Covid-19 nos OPs portugueses, podem ser vistos através de várias lentes. Por um lado, se olharmos puramente com um enfoque numérico, os OPs suspensos durante o ano de 2020 representam 96,4% do total de processos ativos, sendo este valor elevado causado

³ <https://participa.gov.pt/base/others-results>

⁴ <https://opjovem.gov.pt>

⁵ <https://opescolas.pt>

⁶ <https://op.azores.gov.pt>

⁷ <https://opram.madeira.gov.pt>

⁸ As autarquias em Portugal são autónomas quanto à decisão de realizar OPs, que se regulam por propostas aprovadas nos seus órgãos locais. Assim, os municípios, mas também as freguesias, têm autonomia quanto à implementação deste tipo de instrumentos. No que se refere aos OPs promovidos por municípios e freguesias, o “PB World Atlas 2020-2021” reporta 122 OPs implementados por autarquias, enquanto que o Observatório Nacional de Processos Participativos, promovido pela Rede Portuguesa de Autarquias Participativas (RAP) reporta 293 processos, em 2021, dos quais 176 sinalizados enquanto estando ativos (Mais informação em: <http://portugalparticipa.pt/Monitoring/>).

sobretudo pelo facto de este universo incluir os mais de 1.500 OPs escolares (OPE), que representam quase 90% do total de OPs portugueses⁹.

Por outro lado, se olharmos com um enfoque territorial — ou seja, para as escalas nacional, regional e local — e restringirmos a leitura a processos locais, promovidos por municípios ou freguesias, pode-se concluir que a dinâmica de paralisação afetou cerca de 50% das experiências¹⁰. A outra metade, dos cerca de 200 OPs locais existentes, sofreu em geral tanto extensas adaptações metodológicas — nomeadamente através da digitalização dos seus processos, em regra geral presenciais, potenciando a relação virtual entre cidadãos e administrações, normalmente mediada por sites dedicados — como adiamentos dos seus cronogramas de consulta pública, com uma clara concentração de início de processos no último trimestre do ano.

Já se olharmos para a escala regional, podemos observar que tanto o OP da Região Autónoma da Madeira (OPRAM), como o OP dos Açores (OPA), após uma paragem em 2020 e 2021, reiniciariam respetivamente em agosto de 2021 e março de 2022, e ambos com recurso a um misto de métodos presenciais e online, dependendo das restrições sanitárias vigentes em cada momento.

À escala nacional, a não aprovação do Orçamento do Estado pela Assembleia da República em dezembro de 2021, provocaria uma crise política que levaria à antecipação de eleições nacionais no início de 2022, levando à paralisação do lançamento dos três OPs nacionais existentes: OPP, OPJP e OPE.

Neste texto, precisamente, de entre todos estes diferentes tipos de OP portugueses, iremos olhar com mais detalhe para três processos em curso, fortemente interrompidos pela crise pandémica: um OP à escala nacional (o OPP, com duas edições que decorreram em 2017 e 2018, e uma nova edição programada sucessivamente para 2020, 2021 e 2022) e dois OPs à escala

⁹ De facto, a existência do OPE é a principal razão pela qual os diferentes “PB World Atlas” reportam Portugal como o segundo país da Europa com o maior número de OP promovidos por entidades públicas, pois estes desenvolvem-se em cerca de 1.500 escolas que participam neste processo, num total de cerca de 1.700 entidades que organizam OPs em Portugal (1.686 OPs em 2019 e 1.666 em 2020-2021).

¹⁰ <https://www.publico.pt/2020/10/05/politica/opiniao/pandemia-nao-suspendeu-democracia-restringiu-moldou-participacao-cidada-1933759>

local, ambos organizados pelo Município de Lisboa, ainda que com âmbitos diferentes, o OP “Verde” de Lisboa (concebido em 2019, mas que não seria lançado em 2020, como previsto, mas apenas em março de 2021, como um processo puramente digital) e o OP Escolar “Verde” de Lisboa (que começaria como projeto-piloto em 2019, em quatro escolas da cidade, mas que seria interrompido pelo confinamento causado pela pandemia e o consequente encerramento das escolas).

Aprofundando a experiência portuguesa: três estudos de caso

OPP (Orçamento Participativo Portugal)

O Orçamento Participativo Portugal (OPP) é um compromisso assumido pelo Programa do XXI Governo Constitucional, tendo ocorrido duas edições em 2017 e 2018.

Na primeira edição do OPP, em 2017, à qual foram atribuídos 3 milhões de euros, os cidadãos apresentaram 1.034 propostas, que foram transformadas em 599 projetos a votação, dos quais 202 nacionais e 397 regionais. A votação mobilizou 78.815 votos (45.531 nacionais e 33.284 regionais), que elegeram 38 projetos vencedores (2 nacionais e 36 regionais)¹¹.

Na segunda edição do OPP, em 2018, à qual foram atribuídos 5 milhões de euros, os cidadãos apresentaram 1.417 propostas, que foram transformadas em 691 projetos a votação, sendo 272 de âmbito nacional e 419 de âmbito regional. O processo de votação teve um total de 119.703 votos (48.578 nacionais e 71.215 regionais), e foram eleitos 22 projetos vencedores (3 nacionais e 19 regionais)¹².

Em 2019, não houve lugar a uma edição do OPP por sobreposição com o calendário eleitoral (eleições europeias, regionais na Madeira e eleições

¹¹ <https://participa.gov.pt/base/initiatives/QFR4Umsioq/proposals>

¹² <https://participa.gov.pt/base/initiatives/lziWx1oarq/proposals>

legislativas). Em 2020 e 2021 – face ao cenário de pandemia da doença COVID-19, que ocasionou a suspensão de muitas formas de participação do público, nomeadamente pelo facto de a componente presencial integrar grande parte destes processos participativos – foi dada prioridade à execução dos projetos aprovados nas edições anteriores, bem como à avaliação do processo e ao desenho de uma futura edição. No balanço global das duas edições — que tiveram no total 60 projetos vencedores escolhidos pelos cidadãos — é possível observar que 67% se encontram concluídos (40 projetos), 28% (17 projetos) estão em execução e apenas 5% estão por executar (mais precisamente, 3 projetos, todos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira). Também em 2021, o Governo aprovaria um novo modelo de OPP, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2021¹³, que estabelece o Dia Nacional da Participação e aprova as normas que regem a futura edição do Orçamento Participativo Portugal (OPP) e um novo Orçamento Participativo para os trabalhadores da Administração Pública (OP-AP ou «AP Participa»). No entanto, a marcação de eleições legislativas nacionais antecipadas — devido à não aprovação do Orçamento do Estado, facto que por si só não permitiu o lançamento destes OPs, pois sem orçamento não podia ser tomada uma decisão dos cidadãos ou dos trabalhadores sobre como gastar o mesmo — cancelou o início dessas edições do OPP e OP-AP, que estavam programadas para começar em 27 de janeiro de 2022, marcando a comemoração do primeiro Dia Nacional de Participação.

Esta nova edição, que ainda não tem data prevista para arrancar, de acordo com as regras aprovadas, será dedicada aos desafios estratégicos do país, que se encontram definidos no Programa do Governo — ”o combate às alterações climáticas”, ”a resposta ao desafio demográfico”, ”a redução das desigualdades” e ”a construção de uma sociedade mais digital” — e estabelecerá novas orientações para promover o envolvimento e empenho das entidades locais na avaliação dos projetos, reforçar a coesão social e territorial e reforçar a transparência e eficiência do processo. Ou seja, em suma, torná-lo: mais digital, mais verde e mais inclusivo (fig. 5).

¹³ <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/130-2021-171096336>

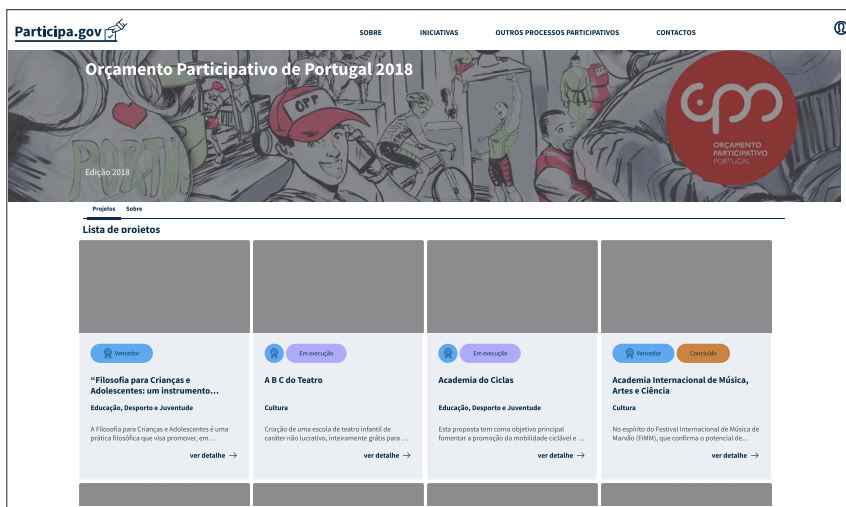


Fig. 5 - Orçamento Participativo Portugal (OPP) – 2018
 (Fonte: <https://participa.gov.pt/base/initiatives/lziWx1oarq/proposals>).

Fig. 5 - Participatory Budget Portugal (OPP) – 2018
 (Source: <https://participa.gov.pt/base/initiatives/lziWx1oarq/proposals>).

OP “Verde” de Lisboa

Mas, para além deste último exemplo à escala nacional, a trajetória de expansão do OP em Portugal tem sido fortemente afetada pelo protagonismo dos OPs locais e nomeadamente pelo Orçamento Participativo de Lisboa (OP de Lisboa), o primeiro implementado à escala local por uma capital europeia em 2008, e que se tornaria uma referência nacional para as cidades portuguesas de menor dimensão, que tendiam a adotar mecanismos semelhantes.

Assim, será indispensável abordar o OP de Lisboa — enquanto projeto emblemático do Município de Lisboa na área da participação pública — cujo objetivo é incentivar a participação dos cidadãos, através da apresentação de propostas estruturantes e de base local.

No OP de Lisboa, ao longo das últimas 11 edições, os cidadãos apresentaram 6 743 propostas, que foram adaptadas a 2 079 projetos a votação, entre os quais foram escolhidos 139 projetos vencedores, que reuniriam no total 303.208 mil votos, correspondendo a um valor total de investimento superior a 36 milhões de euros.

E, para se ter uma ideia dos projetos escolhidos, certamente será útil dar alguns exemplos dos 10 projetos mais emblemáticos, que foram votados e implementados ao longo dos primeiros 10 anos, como: uma incubadora de pequenas e médias empresas (Startup Lisboa)¹⁴, uma biblioteca pública¹⁵, um pólo criativo (Centro de Inovação da Mouraria)¹⁶, a app “Na Minha Rua”¹⁷, um corredor urbano “verde”¹⁸, a reabilitação de um coreto e da sua praça envolvente¹⁹, várias ciclovias, um centro de adoção de cães e gatos (Casa dos Animais de Lisboa)²⁰, um jardim público²¹ ou uma parede de escalada interior²² (fig. 6).



Fig. 6 - Orçamento Participativo de Lisboa: 10 anos / 10 projetos
(Fonte: <https://op.lisboaparticipa.pt>).

Fig. 6 - Lisbon Participatory Budget: 10 years / 10 projects
(Source: <https://op.lisboaparticipa.pt>).

No entanto, a última edição do OP de Lisboa seria completamente diferente. Apesar do processo ter sido desenhado em 2019, não seria lançado em 2020, como

¹⁴ <https://vimeo.com/36098195>

¹⁵ https://www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=i0Oitjor6Yw

¹⁶ <https://vimeo.com/120745640>

¹⁷ <https://vimeo.com/217513382>

¹⁸ <https://vimeo.com/55774165>

¹⁹ <https://vimeo.com/237435459>

²⁰ <https://vimeo.com/101931181>

²¹ <https://www.facebook.com/UniversidadeLisboa/videos/1781694425232471/>

²² <https://vimeo.com/158056404>

previsto, mas apenas ocorreria entre março e julho de 2021, devido à pandemia de COVID-19 que interrompeu a maioria das iniciativas de participação pública e as transformou em processos puramente baseados em componentes digitais. Por restrições de saúde pública, todas as atividades presenciais foram canceladas e apenas as sessões online aconteceram, e naturalmente todos os processos de submissão e votação foram digitalizados.

Desde o início que a 12ª edição do Orçamento Participativo de Lisboa foi pensada para ser dedicada às alterações climáticas, ou seja, um OP “Verde” de Lisboa. Este foi um caminho que começou nomeadamente na 11ª edição do OP de Lisboa, em 2018-19, que foi dedicada à inclusão, mas que também experimentou desde logo algumas novas abordagens na área da sustentabilidade, como a criação de um “Selo Verde” para propostas que defendiam a mitigação e combate às alterações climáticas, ou a criação de postos de votação móveis em bicicleta, já em antecipação da edição seguinte do OP de Lisboa, que visava “*tornar a cidade mais verde através da participação*” (Cabannes, 2021).

Sendo de extrema importância para este contexto, o facto da cidade de Lisboa ter ganho o prémio “European Green Capital 2020”²³, reconhecendo o trabalho que o Município tinha vindo a desenvolver ao longo da última década para contribuir para construir uma cidade mais verde, sustentável e amigável, estabelecendo nomeadamente metas de descarbonização para 2030 e 2050.

O projeto “Lisboa Capital Verde 2020”²⁴ marca assim o arranque de um amplo movimento coletivo de ações e envolvimento da população da cidade para a sustentabilidade ambiental e para a tornar uma voz forte, à semelhança de outras cidades europeias, na luta contra as alterações climáticas. Enquanto compromisso de traçar objetivos claros, de agir, de promover a participação cidadã e de mobilizar os cidadãos de Lisboa para a construção de um futuro melhor e mais verde.

De facto, para além do OP “Verde” de Lisboa, encontraremos também nos últimos quatro anos a criação de um novo conjunto de ferramentas de participação influenciadas pelo combate às alterações climáticas, como um “Selo Verde” para

²³ <https://lisboaparticipa.pt/pt/orcamento-participativo-escolar>

²⁴ https://lisboaparticipa.pt/api/download/1645576151_hgIQ4bWiiG2JZq9YHovl



Fig. 7 - 12ª Edição do Orçamento Participativo de Lisboa (2021)
(Fonte: <https://op.lisboaparticipa.pt>).

Fig. 7 - 12th Edition of the Lisbon Participatory Budget (2021)
(Source: <https://op.lisboaparticipa.pt>).

propostas OP sustentáveis (já referido), um Orçamento Participativo Escolar “Verde” para o Ensino Básico (que abordaremos mais adiante) ou uma Plataforma “Compromisso Verde” para organizações e empresas²⁵.

Assim, enquanto o projeto do OP “Verde” de Lisboa estava a ser preparado, os dois últimos começaram em 2019 como projetos-piloto, porém no início de 2020, a pandemia da Covid-19 levou à sua interrupção. E, como em 2021, Lisboa já estava eleita para “Capital Europeia do Desporto”²⁶, ambos os compromissos e abordagens foram fundidos num Orçamento Participativo “Verde e Desportivo”, que estava previsto para começar em março e terminar em julho 2021, e que aceitaria apenas propostas que promovessem tanto a sustentabilidade ambiental quanto a prática desportiva.

Como esperado, devido a restrições de saúde pública, todas as atividades presenciais foram canceladas e apenas as sessões online aconteceram, e naturalmente todos os processos de submissão e votação foram tornados digitais. E, na edição do OP “Verde” de Lisboa — dedicada às alterações climáticas e à prática desportiva — foram apresentadas 251 propostas que foram adaptadas a 69 projetos, em diversas áreas temáticas, que foram

²⁵ <https://lisboaparticipa.pt/compromissoverde>

²⁶ <https://capitaldodesporto.lisboa.pt>

submetidos a votação, e entre os quais foram escolhidos mais 23 projetos vencedores, que arrecadaram 11 247 votos, totalizando assim um total de 162 projetos e um investimento de 38 918.676,00€ no conjunto de todas as edições realizadas até hoje (fig. 8).

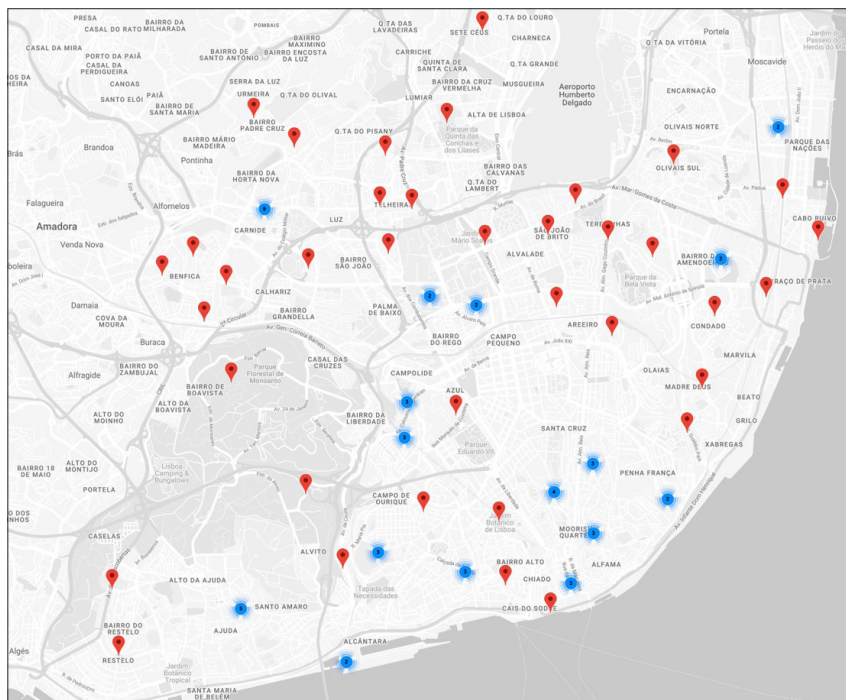


Fig. 8 - Distribuição territorial do Orçamento Participativo de Lisboa
(Fonte: <https://op.lisboaparticipa.pt>).

Fig. 8 - Territorial distribution of the Lisbon Participatory Budget
(Source: <https://op.lisboaparticipa.pt>).

Relativamente ao estado dos projetos vencedores, de 2008 até hoje, podemos encontrá-lo disponível no site “Lisboa Participa”²⁷, e dos 162 projetos vencedores desde a primeira edição, verificamos que à data 60% estão concluídos (98 projetos), estando atualmente 10% em execução (16 projetos) e 30% em estudo (48 projetos, sendo 22 da última edição).

²⁷ <https://op.lisboaparticipa.pt/projetos-vencedores>

Em média, encontraremos um total de 583 propostas por edição, das quais 31% seriam transformadas em projetos, contabilizando uma média de cerca de 179 propostas por ano submetidas a votação, e um conjunto de 14 projetos vencedores em média por ano, assim como cerca de mais de 26 mil votos em cada edição.

Relativamente à distribuição territorial dos projetos aprovados, verificamos que estes estão disseminados por toda a cidade, abrangendo todo o território e áreas de competência do concelho de Lisboa, com projetos OP aprovados em todas as freguesias de Lisboa, embora em algumas com maior incidência do que outras, como é o caso de Carnide, São Domingos de Benfica, Campolide, Alvalade e Estrela, que têm mais projetos de OP aprovados do que a maioria das outras freguesias da cidade.

OP Escolar “Verde”

Por fim, um terceiro programa que nos interessará abordar neste texto seria o Orçamento Participativo “Verde” para as Escolas Básicas da cidade de Lisboa, ou OP Escolar “Verde”²⁸.

Como principiou no final de 2019, não foi afetado inicialmente pela pandemia de Covid-19. O processo foi presencial e focado na participação de alunos dos 10 aos 16 anos, e centrado exclusivamente em propostas “verdes”, discutidas com a comunidade escolar e centradas nas áreas da educação ambiental e cidadania. Podendo os alunos votar as propostas que pretendiam implementar na sua própria escola, entre as 12 que existiam num catálogo, organizadas em 6 áreas distintas: Energia, Água, Natureza e biodiversidade, Resíduos, Mobilidade e Educação para a sustentabilidade²⁹.

Nesta primeira edição, foram escolhidas 4 escolas básicas de Lisboa e com um orçamento de 10 000€ por escola. Infelizmente, devido à pandemia de Covid-19, não foi possível estender essa experiência — que começou como piloto em 2019 — para

²⁸ <https://lisboaparticipa.pt/pt/orcamento-participativo-escolar>

²⁹ https://lisboaparticipa.pt/api/download/1645576151_hgIQ4bWiiG2JZq9YHovl

o ano seguinte, a todas as escolas básicas da cidade, conforme planeado, assim como foram interrompidas todas as atividades programadas a partir de fevereiro de 2020 em diante, pelo confinamento e encerramento de escolas causado pelas várias vagas da pandemia.



Fig. 9 - OP Escolar de Lisboa (2019/2020)
(Fonte: <https://www.facebook.com/lisboaparticipa>).

Fig. 9 - Lisbon School OP (2019/2020)
(Source: <https://www.facebook.com/lisboaparticipa>).

Conclusões

Como se pode observar, muitos são, tanto à escala global como no contexto português, os instrumentos disponíveis para promover o aprofundamento da democracia participativa e da participação pública. No entanto, é importante tirar algumas lições sobre a situação atual do envolvimento dos cidadãos nos processos de orçamento participativo e sistematizar o que podemos chamar de “novo normal” no planeamento participativo.

Em primeiro lugar, a emergência sanitária provocada pela pandemia de Covid-19 alterou drasticamente o panorama dos processos participativos ativos, como vimos, reduzindo-os tanto em número como em qualidade, através da suspensão ou reconversão de programas em curso através da adoção de canais e métodos exclusivamente digitais. E, em alguns casos, invertendo tendências existentes, como

é o caso do OP de Lisboa, que teve como uma das inovações mais importantes da sua 11ª edição, por um lado, uma maior democratização do processo através da sua ”(des)digitalização ” — promovendo métodos menos digitais e mais presenciais, bem como o envolvimento de partes das populações normalmente excluídas da participação pública, como jovens, séniores e migrantes (Graça, 2018) — ou, por outro lado, o próprio reforço financeiro deste mecanismo, tendo sido inicialmente anunciado um aumento da sua dotação para 5 milhões de euros, duplicando o valor anterior de 2,5 milhões de euros, mas que foi posteriormente cancelado devido ao esforço financeiro necessário para combater os impactos da doença da Covid-19.

Por outro lado, outras tendências em curso não seriam afetadas, como um maior compromisso com a sustentabilidade, através de instrumentos participativos que possam contribuir para uma sociedade mais amiga do meio ambiente, como podemos ver nos três estudos de caso já citados — ou seja, o OPP (digital, verde e para todos), o OP de Lisboa (propostas verdes e desportivas) e o OP Escolar de Lisboa (catálogo de projetos verdes) — ainda que estes processos não tenham iniciados ou redimensionados como previsto, como o OPP que foi sucessivamente adiado por motivos diversos (calendário eleitoral, Covid-19, não aprovação do Orçamento do Estado) ou o OP Escolar de Lisboa, que após um primeiro projeto-piloto envolvendo 4 escolas básicas, em 2020, não chegaria a ser alargado no ano seguinte a todas as 45 escolas deste ciclo de ensino de Lisboa.

Outros aspetos, nomeadamente, a forma como estes mecanismos podem combater a exclusão de populações normalmente sub-representadas ou outros meios de reforçar a inclusão e o acesso às pessoas mais desfavorecidas ou vulneráveis, foram em geral esquecidos neste período de pandemia e particularmente no panorama português, com exceção de alguns estudos elaborados entretanto sobre esta problemática (Barreto, 2021; Serrano *et al.*, 2021), que constituem excelentes contributos para esta área e identificam linhas de investigação interessantes para um futuro Pós-Covid.

Não é igualmente possível, à data, determinar com absoluto grau de certeza se esta redução significativa do número e qualidade dos OPs em Portugal, e em geral em todo o mundo, sugere ou não a diminuição do interesse político e social por este tipo de inovação democrática, e especificamente no OP como ferramenta de envolvimento e cidadania democrática.

Assim, acima de tudo, com este texto — no qual procurámos abordar o que apelidámos de um possível início de uma nova era de democracia digital, baseada no envolvimento cívico online — olhámos para os riscos e oportunidades deste fenómeno, procurando elaborar o estado da arte europeu e português em termos de iniciativas de participação pública desenvolvidas nos últimos dois anos, e tentando analisar o impacto da Covid-19 nestas práticas participativas, nomeadamente no âmbito do desenvolvimento de OPs a nível nacional e local.

Espera-se igualmente com este ensaio conseguir tirar algumas lições e traçar linhas de investigação futuras, não só relativamente à realidade portuguesa, como ao panorama global dos OPs, pois um dos maiores desafios para as Administrações Públicas de hoje continua a ser como integrar, nos processos de decisão, a participação ativa das populações, de forma a articular a aspirações das comunidades com os objetivos estratégicos e recursos financeiros do Estado. E, se o processo for conduzido corretamente, contribuir de forma clara para um melhor desempenho dos próprios governos, prestando um melhor serviço público e perseguindo políticas públicas mais justas e, portanto, mais inclusivas, sustentáveis e que promovam a equidade social e territorial.

Referências bibliográficas

- Allegretti, G., Herzberg, C. (2004). Participatory budgets in Europe – Between efficiency and growing local democracy. *TNI Briefing Series*. Amsterdam. N.º 2004/5.: Transnational Institute / Centre for Democratic Policy-Making.
- Allegretti, G., Dias, N. (2020). How to manage and reimagine Participatory Budgeting in COVID and post-COVID era? Evidences from a mutual learning space for Portuguese local authorities. *Les Budgets Participatifs En 2020: La Participation sans Démocratie? Journée d'études - 23/24 November 2020*, Paris [Unpublished].
- Beuermann, D. W., Amelina, M. (2014). Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery? *IDB Working Paper Series*, n.º 547. New York: Inter-American Development Bank.
- Cabannes, Y. (2020). *Participatory Budgeting contributions to leave no one behind and no place behind: Lessons from the past three decades - Final draft 3*. UN-Habitat [Working Paper, Unpublished].
- Cabannes, Y. (2021). *Greening cities through Participatory Budgeting: Answers to climate change from Lisbon, Portugal and Molina de Segura, Spain*. Lisbon: Câmara Municipal de Lisboa; Zürich: City Finance Lab / Amsterdam: EIT Climate-KIC / Paris: FMDV / Barcelona: IOPD / Zürich: South Pole.
- Dias, N. (2013). *Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. São Brás de Alportel (Portugal): Associação In Loco.
- Dias, N. (org.) (2018). *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro (Portugal): Epopeia / Oficina.
- Dias, N., et al. (org.) (2019). *The Participatory Budgeting World Atlas 2019*. Faro (Portugal): Epopeia / Oficina.
- Dias, N. et al. (org.) (2021). *The Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Faro (Portugal): Epopeia / Oficina.
- Falanga, R. (2018). Critical trends of citizen participation in policymaking. *Insights from Portugal. Changing Societies: Legacies and Challenges*. 2: 295–318.
- Falanga, R., Verheij, J., Bina, O. (2020). Green(er) Cities and Their Citizens: Insights from the Participatory Budget of Lisbon. *Sustainability* 2021, 13, 8243.
- Graça, M. S., Craveiro, T., Brito, M. (2014). Contributos para um planeamento municipal inclusivo e participado na cidade de Lisboa: O Programa Local de Habitação (PLH) e os Bairros/Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP). *Livro de Atas do PLURIS' 2014 - 6.º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável*. Lisboa: FAUTL/USP/UFSC/UM, 1834-1845.
- Graça, M. S. (2018). *Participação Pública: mecanismos e práticas no contexto da Administração Pública e o Caso do Orçamento Participativo de Lisboa*. Lisboa: ISCTE - IUL.
- Marshall, T. H., Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press (1ª Ed. 1950).
- Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2.ª Ed., Oeiras: Celta Editora.
- Santos, B. de S. (1997). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento (1.ª Ed., 1994).
- Santos, B. de S. (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.
- Serrano, T., Júlio, S., Dias, N., Cardita, R. (2021). *A inclusão de grupos sub-representados nos processos participativos*. Faro (Portugal): Oficina.
- Sintomer, Y., & Herzberg, C. (2012). G. Allegretti (With The Collaboration Of A. Röcke)(2010). Learning From The South: Participatory Budgeting Worldwide—An Invitation To Global Cooperation (Bonn: Inwent Gmbh, Service Agency Communities In One World).
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2), Article 9.

(Página deixada propositadamente em branco)

CONCLUSÃO

Fátima Velez de Castro

Universidade de Coimbra, NICIF, RISCOS e CEIS20 (Portugal)
Faculdade de Letras, Departamento de Geografia e Turismo
ORCID: 0000-0003-3927-0748 velezcastro@fl.uc.pt

A interdisciplinaridade que caracteriza esta obra, permitiu uma leitura dos “*Contributos da Sociedade para a Redução do Risco em Populações Vulneráveis*”, com base em visões epistemológicas, metodológicas e analíticas diferenciadas. Sendo esse o espírito da RISCOS, pretendeu-se induzir nas leitoras e nos leitores, inquietações que fazem parte dos territórios vividos por populações expostas a potenciais situações de risco e catástrofe. Nesse sentido, pode-se assumir a existência de quatro grandes núcleos de conteúdos neste livro.

O primeiro diz respeito à relação bidirecional entre a questão da pobreza e do conflito, assim como a discussão estabelecida em torno do estabelecimento do que se entende ser o perfil das denominadas populações vulneráveis. Para isso, tenta-se estabelecer quadros de compreensão da vulnerabilidade como fenómeno social, associada a determinados contextos físicos e humanos de fragilidade. O segundo núcleo de conteúdo entreliga a problemática do risco, da vulnerabilidade, e da catástrofe e das medidas compensatórias, dando a conhecer visões diferenciadas a partir do direito, da sociologia, da economia e das finanças (seguradoras). O terceiro refere-se à realidade portuguesa, tendo em conta casos particulares que estão na ordem do dia, no que concerne à discussão pública de temas urgentes como os incêndios florestais, a gentrificação e turistificação de áreas urbanas, e participação cívica. Por último o quarto núcleo de conteúdos versa a realidade da América Latina, em especial da Colômbia e do Brasil, discutindo-se a temática da vulnerabilidade em grupos populacionais particulares, como é o caso das mulheres afrodescendentes, catadoras e catadores de lixo, trabalhadoras e trabalhadoras rurais e contextos sociais de pobreza.

A partir das conclusões e recomendações inerentes a todos os trabalhos aqui apresentados, pretende-se continuar a desenvolver investigação na área dos riscos antrópicos, em especial na dimensão social, ligando a Academia, os Operacionais, a Sociedade e a Escola, numa lógica contributiva não só para a compreensão, como também para a prevenção e mitigação de contextos de risco.

(Página deixada propositadamente em branco)

SÉRIE
RISCOS E CATÁSTROFES

Títulos Publicados:

- 1 *Terramoto de Lisboa de 1755. O que aprendemos 260 anos depois?*
- 2 *Sociologia do Risco;*
- 3 *Geografia, paisagem e riscos;*
- 4 *Geografia, cultura e riscos;*
- 5 *Alcáçache. 30 anos depois;*
- 6 *Riscos e crises. Da teoria à plena manifestação;*
- 7 *Catástrofes naturais. Uma abordagem global;*
- 8 *Catástrofes antrópicas. Uma aproximação integral;*
- 9 *Catástrofes mistas. Uma perspetiva ambiental;*
- 10 *Contribuições da Geografia para o Ensino dos Riscos;*
- 11 *Contributos da Sociedade para a Redução do Risco em Populações Vulneráveis.*

Tomos em preparação:

- 12 *Contributos da Formação para a Redução do Risco;*
- 13 *Os Riscos e a Energia;*
- 14 *Contributos da Ciência para a Redução do Risco;*
- 15 *Riscos antrópicos e geopolítica.*

(Página deixada propositadamente em branco)

RISCOS
E CATÁSTROFES



I|U **IMPRENSA DA**
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS