

Orçamento Participativo e Mudanças Climáticas: Um Estudo das Autarquias Locais Portuguesas

Gleidcy Helle dos Reis Rocha

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e
Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Claúdia S. Costa

Susana Ferreira dos Santos

Mirandela, novembro de 2022.

Orçamento Participativo e Mudanças Climáticas: Um Estudo das Autarquias Locais Portuguesas

Gleidcy Helle dos Reis Rocha

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e
Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação de:

Claúdia S. Costa

Susana Ferreira dos Santos

Mirandela, novembro de 2022.

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus avós.

Resumo

Os problemas decorrentes das mudanças climáticas estão se agravando e suscitando grandes preocupações acerca do futuro do planeta e das próximas gerações (Santos, 2021). Como resultado, os governos, tanto em nível nacional, quanto em nível local estão sempre em busca de políticas para mitigar ou pelo menos reduzir as consequências das mudanças climáticas. Dentre tantas ferramentas hodiernamente utilizadas, uma tem ganhado especial destaque nos últimos anos, qual seja, o orçamento participativo, que apesar de ser primordialmente uma política de fomento à democracia, tem adquirido novas facetas no cenário da mitigação e adaptação climáticas. Neste sentido, esta dissertação pretende obter resposta para a seguinte questão de investigação: *O orçamento participativo pode contribuir como ferramenta de mitigação e adaptação às mudanças climáticas nas autarquias locais portuguesas?* Para dar resposta à referida questão, o estudo pauta-se em dois pressupostos de investigação, se as autarquias locais possuem condições para implementar experiências de orçamentos participativos direcionados para o clima; e se os cidadãos estão dispostos a participar em projetos de tal ordem. Pretende-se através da resposta a questão de investigação contribuir para a criação de uma nova onda de orçamentos participativos temáticos direcionados aos problemas climáticos. Para tal, o estudo assenta em uma abordagem qualitativa de um estudo de caso, com estratégia de investigação interpretativa. Quanto à recolha de dados, optou-se pela utilização de uma análise documental de modo a obter o maior número possível de informações acerca dos orçamentos participativos nas autarquias locais portuguesas. Os dados recolhidos e analisados permitiram concluir que os municípios e freguesias possuem condições para a implementação de práticas participativas direcionadas para o clima, todavia pelo ponto de vista dos cidadãos, algumas mudanças ainda são necessárias para que os orçamentos participativos direcionados para o clima, possam ter efeitos positivos.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Mudanças Climáticas; Autarquias Locais; Democracia Participativa; Portugal.

Abstract

The problems arising from climate change are getting worse and raising great concerns about the future of the planet and the next generations (Santos, 2021). As a result, governments, both at national and local levels, are always searching for policies to mitigate or at least reduce the consequences of climate change. Among the many tools currently used, one has gained special attention in recent years, namely the participatory budget, which despite being primarily a policy to promote democracy, has acquired new facets in the mitigation and adaptation scenario. In this sense, this dissertation aims to obtain an answer to the following research question: *Can the participatory budget contribute as a tool for mitigation and adaptation to climate change in Portuguese local authorities?* In order to answer this question, the study is based on two research assumptions: whether local authorities have the conditions to implement experiences of participatory budgets aimed at climate; and whether citizens are willing to participate in projects of this kind. It is intended through the answer to the research question to contribute to the creation of a new wave of thematic participatory budgets aimed at climate problems. To this end, the study is based on a qualitative approach of a case study, with an interpretive research strategy. As for data collection, we chose to use a documentary analysis in order to obtain as much information as possible about participatory budgets in Portuguese local authorities. The data collected and analyzed led to the conclusion that the municipalities and parishes have the conditions for the implementation of climate-oriented participatory practices, but that, from the citizens' point of view, some changes are still necessary for climate-oriented participatory budgets to have positive effects.

Keywords: Participatory budgeting; Climate changes; Local Power; Participatory Democracy; Portugal.

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer a Deus por sempre me direcionar em todos os meus caminhos e estar sempre comigo.

Agradeço aos meus pais que sempre me apoiaram nas minhas escolhas e me deram suporte sempre que precisei. Agradeço também a minha irmã que sempre me encorajou nos momentos de dúvidas.

Agradeço ao meu namorado que foi meu apoio durante todo o processo e esteve comigo nos momentos mais difíceis.

Agradeço também a todos os meus familiares e amigos que sempre torceram pelo meu sucesso.

Agradeço sobretudo às minhas orientadoras Cláudia S. Costa e Susana Ferreira dos Santos, que me apoiaram desde a escolha do tema até ao trabalho final, sempre me mantendo motivada e confiante no meu trabalho.

Por último, agradeço ao Instituto Politécnico de Bragança, instituição a qual considero minha segunda casa.

Índice

ÍNDICE DE FIGURAS	VIII
ÍNDICE DE TABELAS	IX
INTRODUÇÃO	1
1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	3
<i>1.1. Breves Apontamentos Sobre a Democracia</i>	<i>3</i>
1.1.1. A Democracia e Suas Versões	6
1.1.2 O Problema da Crise Democrática	9
1.2. Orçamento Participativo: Conceitos e Contextos	11
1.3. Mudanças Climáticas: o Desafio do Século	13
1.3.1. Orçamento Participativo como Ferramenta de Mitigação e/ou Adaptação Climáticas	16
1.4. Orçamento participativo em Portugal: Contexto Histórico	18
1.5. Orçamento Participativo para Mudanças Climáticas: o Caso de Odemira	20
2. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	24
2.1. Objetivo e Pressupostos do Estudo	24
2.2. Design Aplicado ao Estudo	25
2.3. Definição da Unidade de Análise	25
2.4. Técnica de Recolha da Informação	30
2.5. Tratamento e Análise da Informação	31
3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	33
3.1. Apresentação dos resultados	33
3.2. Discussão dos resultados	46
CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO	52
LISTA DE REFERÊNCIAS	54

Índice de Figuras

Figura 1. Grau de execução projetos vencedores entre o ano de 2011 e 2021	22
Figura 2. Número de orçamentos participativos por região	33
Figura 3. Percentual de autarquias com regulamento municipal	37
Figura 4. Mapa das propostas de orçamento participativo apresentadas (2000-2022).....	37
Figura 5. Número de propostas apresentadas comparadas ao número de projetos vencedores	38
Figura 6. Valor médio dos investimentos autárquicos anuais (2000-2022)	41
Figura 7. Impacto orçamental médio (2000-2022)	42
Figura 8. Número de propostas direcionadas para o clima (2020-2022).....	45

Índice de Tabelas

Tabela 1. Histórico dos Orçamentos participativos de Odemira	20
Tabela 2. Execução e conclusão dos projetos vencedores entre o ano de 2011 e 2021	22
Tabela 3. Área das propostas vencedoras	23
Tabela 4. Freguesias que realizaram experiências de orçamento participativo (2000 a 2022) .	26
Tabela 5. Municípios que realizaram experiências de orçamento participativo (2000 a 2022) .	27
Tabela 6. Critérios para seleção das autarquias do estudo (continua)	28
Tabela 7. Critérios para seleção das autarquias do estudo (continuação)	29
Tabela 8. Autarquias selecionadas como unidade de análise do estudo.....	30
Tabela 9. Plano de codificação da pesquisa	32
Tabela 10. Caracterização demográfica das autarquias selecionadas	34
Tabela 11. Caracterização dos orçamentos participativos	36
Tabela 12. Número de orçamentos participativos realizados pelas autarquias	38
Tabela 13. Número de votos recebidos por ano nos orçamentos participativos.....	39
Tabela 14. Vulnerabilidades climáticas e impactos identificados nas autarquias (continua)	43
Tabela 15. Projetos para o clima aprovados	46

Introdução

A exploração indiscriminada de recursos naturais, a modernização dos processos produtivos e o consumo exacerbado de bens não-duradouros, são algumas das características que marcam a sociedade do século XXI. Desde a Primeira Revolução Industrial, o “mundo” não parou mais, está continuamente em evolução, sempre com notáveis inovações tecnológicas. À partida, trata-se de um fenómeno positivo, todavia, na realidade, resulta em um dos maiores desafios do século: as mudanças climáticas antropogénicas (Santos, 2021). Não há dúvidas de que o mundo enfrenta uma grave crise climática, marcada essencialmente pelo aquecimento no planeta e consequente derretimento das geleiras e calotas polares, enchentes, períodos de grandes secas e tantos outros problemas daí oriundos.

Deixou de ser uma preocupação para as futuras gerações e tornou-se um problema atual, sob pena de não haver mais um planeta habitável. Mesmo que haja políticas de incentivo à preservação ambiental, estas já não parecem ser suficientes, posto que ainda não foi alcançada uma consciencialização global acerca da gravidade das alterações do clima. Ante isso, torna-se imperiosa a criação de medidas que tenham em vista mitigar as mudanças climáticas. Salienta-se, que neste contexto, o papel dos cidadãos é impreterível, posto que, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco – 92), a sua participação vem sendo intensamente evocada (Hügel & Davies, 2020).

Desse modo, as práticas que correlacionem a participação cidadã à mitigação e/ou adaptação as mudanças climáticas são consideradas mais eficientes, principalmente a nível do poder local, é nesta perspetiva que se inserem os Orçamentos Participativos. Ainda que sejam amplamente reconhecidos pelo seu carácter de incentivo ao fortalecimento da Democracia, têm paulatinamente adquirido novas facetas, inclusive no cenário das alterações climáticas (Cabannes, 2021). Face a isto, o objetivo central do trabalho é proceder à análise dos orçamentos participativos em Portugal, sob a ótica da mitigação e adaptação climáticas, identificando quais os municípios e as freguesias que adotaram/adotam tais práticas, quantos projetos relacionados ao clima foram apresentados e implementados e de que forma contribuem para a resolução dos desafios climáticos. Para a elaboração da pesquisa, utilizou-se uma metodologia qualitativa, assente em uma estratégia de investigação baseada num paradigma interpretativo. Em relação à modalidade de estudo, para dar resposta a todas as necessidades da pesquisa, optou-se pela utilização de um estudo de caso, que permitiu uma análise profunda e holística dos aspetos mais relevantes do fenómeno social observado.

A presente dissertação subdivide-se em quatro seções principais, sem mencionar a introdução e a conclusão. O tópico inicial dedica-se a estabelecer as considerações teóricas do trabalho e seu correspondente contexto de análise, explorando os principais aspetos dos orçamentos

participativos, das mudanças climáticas e a sua correlação, observados no contexto português, para além de ser também analisado o histórico dos orçamentos participativos no país e como as mudanças climáticas já foram abordadas nessas experiências. A segunda seção dedica-se a exploração da metodologia utilizada no estudo, bem como os objetivos, pressupostos, recolha e análise das informações. A seção três tem como objetivo central a apresentação e a discussão dos resultados obtidos ao longo da pesquisa. E por fim, na conclusão, são apresentados os principais aspetos concluídos a partir do estudo, as limitações e as linhas futuras de investigação.

1. Orçamento Participativo e Mudanças Climáticas: Considerações Teóricas

A presente secção tem como escopo apresentar os principais aspetos teóricos, históricos e conceituais dos orçamentos participativos e das mudanças climáticas, a fim de estabelecer um panorama de análise. Serão analisados alguns aspetos relevantes acerca da democracia e o atual cenário de crise democrática, como o orçamento participativo se enquadra neste contexto e por último, a correlação entre mitigação e adaptação aos problemas climáticos e a participação cidadã, sob a ótica da literatura já existente.

1.1. Breves Apontamentos Sobre a Democracia

A Democracia é um enigma! Esta forma de governo constitui verdadeiro mistério para estudiosos, que estão há muito em busca de respostas sobre seu passado e suas perspetivas futuras (Fleck & Hanssen, 2005; McCannon, 2012). Etimologicamente, o termo Democracia oriunda dos termos gregos *demos*, que se traduz como povo e *kratos*, que significa poder ou governo, ou seja, Democracia se consubstancia no governo do povo (Dahl, 2001; Isakhan & Stockwell, 2011). Quanto à sua génese, há um consenso literário que define a Antiga Grécia como berço da Democracia, mais precisamente a Cidade-Estado de Atenas, em meados do século V a.C. (Fleck & Hanssen, 2005; Glassman, 2017; Isakhan & Stockwell, 2011; McCannon, 2012; Pentead, 2005; Raaflaub et al., 2007). Ainda que haja certo grau de consonância entre os estudiosos, não raro, dúvidas são suscitadas quanto às suas origens, como é o caso da hipótese levantada por Dahl (2001), de que o império romano também possuía uma forma de governo participativa, numa época contemporânea à Democracia grega. Inobstante, neste trabalho, acredita-se que a origem da Democracia é indissociável à antiga Atenas, pelo que esta será a vertente aqui defendida.

Tal qual a teoria da biogênese, elaborada por Louis Pasteur em meados do século XIX, de que uma vida apenas pode ser originada a partir de outra, Aristóteles acreditava que todas as coisas deviam possuir um “progenitor”, isto é, algo não poderia vir do nada, nem mesmo a Democracia (Glassman, 2017). Quando observada de forma mais profunda a história desta forma de governo encontra-se vinculada a existência de cidades-estado, que por sua vez se originaram da tradição tribal grega (Glassman, 2017). Nessas tribos, haviam assembleias constituídas por guerreiros, e conselhos de anciãos, liderados por aristocratas, estes últimos, tinham certo controle sobre aqueles (Glassman, 2017). Ocorre que, na transição tribo-cidade, os aristocratas perderam seu domínio possibilitando aos guerreiros o poder de tomar decisões de forma mais democrática, atribuindo um papel mais relevante às assembleias. Os anciãos não perderam seu poder de

decisão, o que mudou foi o alcance dessas decisões, que agora poderiam ser vetadas pela assembleia dos cidadãos (Glassman, 2017).

Sob uma ótica mais prática, McCannon (2012) elucida que os atenienses, através das Leis de Draco, das Instituições de Sólon, da constituição de *Kleisthenes* e das reformas de *Ephialtes*, foram responsáveis por introduzir a Democracia no ocidente. Salienta-se que na perspectiva de Isakhan e Stockwell (2011), as assembleias e concílios atenienses, relatados em diversas obras, foram o primeiro passo para a Democracia. Para os autores (2011), Clístenes foi o responsável por conceber um método de governança participativa, que incorporava os cidadãos e a cidade, o que posteriormente evoluiu para uma governança democrática. Em qualquer das hipóteses, é inegável que a Democracia grega constituiu uma forma de governo sem precedentes na história, capaz de instigar envolvimento e entusiasmo (Raaflaub et al., 2007), além de ser até hoje a mais influente em termos de filosofia política (Dahl, 2001).

No que tange à forma de participação, a Democracia ateniense concretizava-se majoritariamente através das assembleias ou Ágoras, que nada mais eram que reuniões de cidadãos, convocadas aproximadamente quarenta vezes ao ano (Isakhan & Stockwell, 2011; Penteado, 2005; Raaflaub et al., 2007). Nessas assembleias, todos os cidadãos livres, do sexo masculino, podiam participar e debater os principais aspetos dos problemas públicos, nomeadamente as guerras, as obras e outros assuntos domésticos (Isakhan & Stockwell, 2011). Note-se que se tratava de uma forma de governar demasiado excludente, posto que nem mulheres, nem escravos eram considerados aptos à tomada de decisão (Dahl, 2001). Ademais, os cidadãos também possuíam o que Isakhan e Stockwell (2011), denominam *isegoria*, que consistia na possibilidade de se expressarem frente aos seus concidadãos acerca de assuntos considerados pertinentes. Pese embora houvesse presidentes e funcionários-chave nessas assembleias, estes eram escolhidos por sorteio, e os cargos eram rotativos, pois apenas podiam ser exercidos uma vez. Essa forma de eleição, além de beneficiar a Democracia, fazia com que todos os cidadãos participantes tivessem uma chance de serem selecionados em algum momento como líderes (Isakhan & Stockwell, 2011; Penteado, 2005; Raaflaub et al., 2007).

Muito embora a Democracia tenha sido questionada aquando da sua implementação originária, Aristóteles e Platão, estudiosos marcantes acerca da temática, avaliaram outras formas de governo e consideraram que a melhor opção era a forma democrática (Glassman, 2017). Outros povos das civilizações circunvizinhas, tais como Egito, Babilónia e Assíria, mantinham tradições monárquicas, e como consequência, possuíam reis com poderes excessivos, que frequentemente atuavam com imoralidade e até irracionalidade (Glassman, 2017). A própria Bíblia advertiu através do profeta Samuel sobre os perigos de atribuir todo o governo a um só homem, em I Samuel capítulo 8 dos versículos 11 a 20 (*Bíblia Sagrada Online*, n.d.). O profeta é bem claro acerca das consequências de nomearem um rei, e tal qual dito por Samuel, os judeus sofreram com imoralidade e violência dos seus líderes, por muitos séculos (Glassman, 2017). Para além da monarquia, os filósofos observaram também a tirania, que é descrita por Platão

como hedionda e violenta, pois o poder do líder não possui limitações (Glassman, 2017), sendo que dentre todas as formas analisadas, a Democracia foi considerada a menos problemática.

Malgrado à sua indiscutível significância no contexto político grego, a Democracia apenas conseguiu solidez por poucos séculos, tendo, com o tempo, sucumbido a formas de governo não participativas. Consoante Dahl (2001, p. 7), “[...] depois de seus primeiros séculos na Grécia (...), a ascensão do governo popular transformou-se em declínio e queda”, e por um prolongado período da história, a Democracia praticamente desapareceu (Dahl, 2001; Isakhan & Stockwell, 2011). Não obstante a sua quase extinção, os ideais democráticos permaneceram salvaguardados na memória política, e, as teorias elaboradas por filósofos das antigas civilizações, serviram de embasamento para o renascimento da Democracia moderna. Face a isto, e após aproximadamente quinze séculos de “hibernação”, os governos democráticos ressurgiram, ganhando força principalmente a partir da segunda metade do século XX (Dahl, 2001).

Para atingir o *status* atual, a Democracia passou por vários séculos de evolução e transformação. Defende-se que seu retorno, após o longo período de inação, deu-se por volta do ano 1215 d.C., através a assinatura da Carta Magna da Inglaterra, um marco na história dos Direitos e liberdades (Isakhan & Stockwell, 2011). Outro marco relevante foi a divisão do Parlamento inglês entre Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns, por volta de meados do século XIV, o que permitiu certo equilíbrio entre o poder do Rei e a vontade do povo (Isakhan & Stockwell, 2011). Essa decisão é até hoje considerada precursora da Democracia representativa, posto que os Lordes e os Comuns representavam a vontade do povo face ao monarca. Ademais, o caso das colônias da América do Norte não pode ser esquecido, uma vez que foram as responsáveis pela criação de uma Democracia muito melhor que suas predecessoras, resultante da Revolução Americana e a respectiva Declaração de Independência da colônia em 1776 (Isakhan & Stockwell, 2011). Ainda que a Constituição americana mantivesse aspetos negativos, tais como a escravidão, foi relevante por abolir a necessidade de um rei, mantendo o parlamento, e as decisões públicas, uma herança do sistema político inglês (Isakhan & Stockwell, 2011).

Com efeito, a Democracia é uma forma de governo cuja perpetuação é complexa, pois está constantemente sob a ameaça de regimes antidemocráticos. Governos totalitários, movimentos fundamentalistas, populismo (Roche Cárcel, 2017), e forças mais específicas como o nazismo e o fascismo, quase erradicaram a Democracia no início do século XX. Nessa perspectiva, Dahl (2001, p. 59) salienta que o domínio de autoridades autocráticas apenas resulta em prejuízos para a humanidade, isto porque ao longo de toda a história humana, “(...) líderes movidos por megalomania, paranoia, interesse pessoal, ideologia, nacionalismo, fé religiosa, convicções de superioridade inata, pura emoção ou simples impulso exploraram as excepcionais capacidades de coerção e violência do estado para atender a seus próprios fins”. Sem embargo de tantos enfrentamentos e dificuldades, facto é que no decorrer dos últimos setenta anos, a Democracia

tem conquistado hegemonia, deixando de ser uma forma de governo atípica, para se tornar o modelo praticado pela maior parte dos países do mundo (Albertus & Menaldo, 2018; Dahl, 2001).

Cumprir destacar que em decorrência de sua multiplicidade, e do longo período de evolução, a Democracia já não é o que foi em sua origem. O “governo do povo” cedeu lugar a novas percepções, adequando-se aos mais variados contextos, e adquirindo novas características não observadas outrora, “[...] pois “democracia” tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares” (Dahl, 2001, p. 13). Sob a ótica de Barro (1999), a Democracia hodierna, em sentido estrito, define-se como a seleção pelo povo, através das eleições, de líderes que adquirem poder de decisão acerca dos interesses dos cidadãos. Em sentido mais amplo, Isakhan e Stockwell (2011) definem que a Democracia pressupõe além do poder de voto, a vontade de participar, o acesso igualitário à informação, a liberdade de expressão e um espírito cívico para aceitar a vontade da maioria. Ademais, defende-se também que a forma de governo democrática é uma ferramenta de distribuição mais uniforme de poderes, posto que todos tem a possibilidade de exercer seus direitos, de forma mais ou menos expressiva (Albertus & Menaldo, 2018).

Sob a perspectiva de Penteadó (2005), a Democracia moderna é reconhecida como um sistema no qual as ações do governo podem ser limitadas e até mesmo controladas pelo povo, fundamentalmente por via eleitoral. Ademais, elucida também que o regime democrático hodierno possui pelo menos quatro características que o diferencia de qualquer outro regime, quais sejam: as eleições, que são competitivas e institucionalizadas, a inclusão universalista de todos os cidadãos, a existência de direitos, liberdades e garantias aos cidadãos e, por último, a impossibilidade de que um indivíduo, instituição ou quem quer que seja, esteja liberado do cumprimento da lei, o que o autor define como “*legibus solutos*” (Penteadó, 2005, p. 21). Em síntese, o que se percebe das variadas perspectivas, é que a Democracia tornou-se o regime político que mais fortemente se contrapõe ao autoritarismo, ditadura, e outros regimes violentos, posto que atribui aos cidadãos direitos e liberdades sociais e de tomada de decisão, seja de forma direta, representativa ou participativa (Albertus & Menaldo, 2018).

1.1.1. A Democracia e Suas Versões

Em seu momento inaugural, a Democracia assentava sob a forma direta, pois conforme referido outrora, os cidadãos não delegavam seus poderes nas mãos de líderes, sendo as decisões tomadas no contexto das Assembleias, através da participação direta de todos aqueles a quem era permitido (Lüchmann & Faria, 2020). Apesar da Democracia Direta ser um modelo ideal de governo, é preciso ter em conta que num contexto social com um elevado número de indivíduos, é inviável que todos participem ativamente na tomada de decisões públicas, fundamentalmente em virtude da impossibilidade de escolhas unânimes, quando se esta em causa um vasto grupo, com diferentes pensamentos e anseios (Soifer, 2013). Em virtude disto, e tendo em conta os anos de evolução pelos quais a forma democrática de governo perpassou, é inexorável que em

algum momento da história, a forma direta daria lugar a novas formas de governo democrático, e é neste cenário que surgem as democracias representativas e participativas, como alternativa à modalidade original (Soifer, 2013).

Antes de adentrar nos conceitos de democracia representativa e participativa propriamente ditos, é fulcral reconhecer a importância de duas teorias indispensáveis à compreensão destes modelos, quais sejam a Teoria da Democracia Participativa e a Teoria Democrática das Elites (Belchior, 2010). A primeira tem sua origem atribuída ao final do século XVIII e início do século XIX, através das obras de autores clássicos, tais como Rousseau, Tocqueville e Stuart Mill. Por sua vez, contrapondo-se as ideias de sua antecessora, a Teoria das Elites emergiu apenas no final do século XIX, ainda que Platão tenha reconhecido séculos antes, a relevância social das elites (Belchior, 2010). Esta teoria decorreu das obras de seus fundadores: Pareto, Mosca e Michels, que a conceberam a partir da análise de aspetos sociais. No contexto da teoria participativa, existe a concepção de que os cidadãos e grupos sociais devem participar ativamente nos processos de tomada de decisão, o que significa dizer que as decisões são influenciadas pelo povo, para as elites, e não o contrário (Belchior, 2010).

Acerca desta Teoria, é interessante observar a perspectiva adotada por Rousseau (1999), que desacredita a possibilidade de que tal forma de governo seja compatível com as vicissitudes humanas. Na sua obra "O contrato social" (1999), o autor defende que "um governo tão perfeito não convém aos homens" (Rousseau, 1999, p. 84), apenas "se existisse um povo de deuses, haveriam de governar-se democraticamente" (Rousseau, 1999, p. 84). Apesar de sua incredulidade, o autor (1999) defende que através da educação, é possível que o povo seja dotado de vontade política, designadamente, por meio da participação na vida pública (Rousseau, 1999). Tocqueville (2005), por sua vez, não defende a criação de uma forma de governo perfeita ou ideal, mas defende uma forma democrática baseada no pacifismo dos costumes, na racionalidade e prosperidade, de modo a que o bem estar social seja proporcionado a todos. O autor (2005) ressalta a possibilidade de perversão da Democracia na ocasião de um domínio da maioria, pois ainda que seja um domínio do povo, pode ser de igual modo opressor para as minorias. Tocqueville (2005) elucida que a primazia dos interesses individuais, em detrimento dos coletivos, é uma característica intrínseca aos seres humanos, de modo que é sempre possível que a Democracia se desvirtue. Não obstante, constitui forma de governo positiva, em virtude da passividade que oferece ao sistema político, promovendo seu equilíbrio, e que, portanto, deve ser cultivada.

Stuart Mill (1981), ao seu turno, compartilha a ideia de Tocqueville (2005) de que a Democracia pode ser facilmente corrompida pelo despotismo da maioria. Essa possibilidade de corrupção decorre do facto de que geralmente as instituições políticas democráticas tendem a refletir a opinião das classes mais educadas, em virtude de sua maior capacidade de intervenção, em detrimento dos interesses da coletividade (Stuart Mill, 1981). Sob uma ótica mais recente, Dahl (2005) propõe um novo modelo de Democracia, baseado em baixos índices de coerção dos

cidadãos, e com a possibilidade de que tanto indivíduos, quanto grupos sociais possam agir de forma autônoma e independente. A este modelo democrático o autor atribui uma nomenclatura específica: *poliarquia*, que tem como princípio estruturante a responsabilização contínua dos eleitos, perante seus eleitores, posto que uns e outros são tidos como iguais politicamente (Dahl, 2005). Em síntese, todas as ideias desenvolvidas, ao abrigo da teoria da Democracia participativa, convergem para o mesmo fim: a participação dos cidadãos é um elemento indispensável para a solidez de um governo democrático. Ainda que os diferentes autores postulem formas distintas de participação, facto é que todas partem do mesmo princípio basilar.

Em contraposição à teoria participativa, encontra-se a teoria das elites, fortemente representada por Pareto, Mosca e Michels. Sob a ótica de Pareto (1935), é perceptível que no contexto social existem indivíduos com mais e com menos talentos e aptidões, e a partir da observação deste fenómeno, o autor (1935) distingue a elite da não-elite. A primeira constitui-se por uma minoria que possui saber, talento ou aptidão em determinadas áreas, e a segunda composta pela vasta maioria dos indivíduos desprovidos de quaisquer habilidades especiais independentemente da área (Pareto, 1935). No contexto da Democracia, é importante ressaltar que, na visão do autor (1935), a não-elite estaria incapacitada para a tomada de decisões públicas, de modo que os ideais democráticos seriam incompatíveis com tal teoria. Em resultado, Pareto (1935) apresenta certo grau de descrença na forma democrática de governar, dependendo o equilíbrio social, das decisões da elite. Mosca (2004) apresenta ideias semelhantes às de Pareto (1935), pois estabelece que na sociedade existem duas classes de indivíduos: os governantes que são minoria, e os governados, que representam a maior fatia social. Na ótica do autor (2004), a organização e a transformação da sociedade dependem integralmente do carácter e da estrutura da classe governante, independentemente da vontade dos governados.

Por último, a perspectiva de Michels (1982) é um tanto quanto mais rigorosa que a de seus predecessores, pois este analisou o poder nos partidos políticos e nas organizações políticas. Sob a ótica do autor (1982), mesmo os partidos políticos que inicialmente sejam baseados em ideais democráticos e de participação, com o tempo recaem na ideia de oligarquia. Michels (1982) chega a esta conclusão baseado em três fatores: (1) o peso da extensão das organizações públicas, que impossibilita a tomada de decisões coletivas; (2) a complexidade das tarefas, que afastam o público – pois nem todos possuem aptidão para sua realização, e impõem a necessidade de delegação de poderes; (3) e a pressão para a celeridade na tomada de decisões, que reforça a necessidade de uma liderança em detrimento da participação popular. Nesse sentido, o autor (1982) considera que a democraticidade do sistema representativo está seriamente comprometida, posto que, mesmo os partidos que iniciam suas atividades com ideais democráticos, redundam no esquecimento da representação dos interesses públicos, sobressaindo seus próprios.

O que se percebe da observação das proposições dos autores é que existe uma autêntica ambiguidade em relação ao poder político nas sociedades, “cujos detentores se agregam e

concentram o poder político em si, enquanto os despojados do poder se resignam à obediência, situação promovida pela desorganização, passividade e apatia destes últimos” (Belchior, 2010, p. 58). Quando observadas num contexto atual, as teorias da democracia participativa e das elites se complementam, ao mesmo tempo que se contrapõem. Sabe-se que de facto, é impossível que a participação de todos os cidadãos seja alcançada em sua plenitude, tanto por razões de quórum, quanto por motivações mais fortemente relacionadas à capacidade dos indivíduos. Por outro lado, é também inviável que uma pequena parcela da sociedade seja responsável por decidir acerca de políticas que afetam toda a fatia social, de modo que é imprescindível a existência de um equilíbrio entre representação e participação.

Retomando os aspetos conceituais, a democracia participativa é unanimemente reconhecida como a que mais se aproxima da original (Lüchmann & Faria, 2020), posto que possui como premissa base, a inclusão do maior número possível de cidadãos na tomada de decisões públicas (Isakhan & Stockwell, 2011). Sob uma ótica contemporânea e mais prática, a democracia participativa tem como intuito promover uma aproximação dos cidadãos com o poder, para além de possuir também um caráter pedagógico, que possibilita o desenvolvimento de um “espírito cívico” nos cidadãos, que se tornam melhor informados e aptos a colaborar na tomada de decisão (Lüchmann & Faria, 2020). Por sua vez, a democracia representativa quando observada fora das teorias e das idealizações, consubstancia-se na forma de governar em que os cidadãos escolhem seus representantes através do voto (Senta, 2017). Não é regra que o exercício da participação nos governos representativos se esgote no voto e na escolha de um representante, mas na realidade, é o que muitas vezes acontece. Por essa razão, muitos estudiosos têm colocado em causa a democraticidade da democracia representativa, defendendo em diversos casos, que estamos perante uma verdadeira crise democrática, que deve ser solucionada o quanto antes, evitando a ascensão de governos antidemocráticos.

1.1.2 O Problema da Crise Democrática

O termo crise oriunda do grego *Krinein*, que originalmente traduzia-se como os atos de “examinar” ou “decidir” acerca de algo (Roche Cárcel, 2017). Todavia, com o passar dos anos, o conceito de crise sofreu grandes modificações, passando a indicar atualmente a ideia de problemas, incertezas ou perturbações (Roche Cárcel, 2017). Por outras palavras, crise, no contexto hodierno, transmite a ideia de mudança de um estado de calma, para um cenário de turbulência e colapso social, que se não solucionado, tende a se tornar mais e mais catastrófico (Roche Cárcel, 2017). No panorama democrático, a provável crise vivenciada pela representação desperta preocupações, em virtude da dificuldade de ser solucionada. Depois de tantos anos de sucesso, a Democracia representativa já não parece fazer face aos novos desafios sociais, razão pela qual, considera-se que o sistema está em decadência (Soifer, 2013). Autores como Eberhardt (2015) e Aranda (2017), consideram que a crise da democracia representativa é uma situação controversa, caracterizada por cidadãos demasiado apáticos e desconfiados, em

relação aos seus eleitos. Além disto, também está em causa a incredulidade na eficiência e eficácia das instituições democráticas, nomeadamente, os partidos políticos (Eberhardt, 2015; Tudela Aranda, 2017).

A apatia, desinteresse e desconfiança dos cidadãos não surgiu a partir do nada, muitas são as razões para que a democracia se encontre no estado em que está. Sob a ótica de Soifer (2013), a crise democrática assenta-se em três pilares fundamentais: a substituição da governança pela soberania do governo; a alteração estrutural da ideia de democracia; e por último a dualidade entre um povo soberano e um povo obediente, que colocam em causa o exercício do poder. Em relação ao primeiro pilar, retomando a ideia de Stuart Mill (1981) de que os governos democráticos podem ser facilmente corrompidos, quando os interesses do todo são substituídos pelas vontades dos soberanos, nota-se que em muitos cenários democráticos, os cidadãos foram deixados de lado, e apenas os interesses dos eleitos, é colocado em prática. Por último, em relação ao dualismo entre a soberania e a obediência, sabe-se que o poder, num governo democrático, em teoria pertence ao povo, que deve ser o maior responsável pelas tomadas de decisões públicas. Todavia, no cenário contemporâneo, é mais comum que o povo seja relegado à obediência, sem que o exercício do poder sobressaia ao voto (Soifer, 2013).

Ademais, problemas socioeconómicos são também frequentemente elencados como motivação para a crise democrática (Roumanias et al., 2022). Não há dúvidas de que modificações no contexto social provocam também alterações no contexto político, o caso da crise económica de 2008, por exemplo, causou grandes problemas em relação à segurança das instituições democráticas, deteriorando relações entre povo e governos e aumentando a insegurança dos cidadãos em relação às decisões tomadas pelos governos (Roumanias et al., 2022). De igual modo, a pandemia de COVID-19 também ocasionou enfraquecimento nas instituições democráticas, fundamentalmente em virtude de decisões dos governos que de certo modo contrariavam os princípios democráticos (Engler et al., 2021). Para além destes, a corrupção e a ausência de respostas públicas a problemas críticos, a distância entre os eleitos e eleitores também são elencadas como fatores de deterioração da democracia.

Face a isto, é impreterível a necessidade de se buscar soluções para a alegada crise da democracia representativa. Para Tudela Aranda (2017), a solução mais óbvia é a participação dos cidadãos, opinião esta partilhada por Eberhardt (2015), que salienta a relevância da participação através de iniciativas populares, tais como a audiência pública, conselhos consultivos e orçamentos participativos. É nessa perspetiva de importância da participação que o orçamento participativo adquire fundamental importância como ferramenta de democratização. Nesse contexto, o tópico a seguir dedica-se a descrever os aspetos mais relevantes dos orçamentos participativos, desde a sua origem até a atualidade, considerando todas as transformações, variações e funções adquiridas ao longo das últimas três décadas.

1.2. Orçamento Participativo: Conceitos e Contextos

É impossível compreender o orçamento participativo, sem antes observar o contexto sociopolítico vivenciado no momento de sua gênese (Granado, 2010). Durante um período de mais de 20 anos, a democracia brasileira esteve suprimida sob uma forte ditadura militar, razão pela qual, os cidadãos estiveram impedidos de opinar em qualquer área do governo, e aqueles que ousaram contrariar o poder político da época, foram submetidos à múltiplas formas de tortura legitimadas pelo Estado. Com o fim da ditadura, em meados da década de 1980, instaurou-se um estado de crise democrática, pois o país necessitava recriar nos cidadãos a confiança, o desejo de participar, e a consciência de que a democracia, ora suprimida, estava de volta (Gomez et al., 2013). Para além do contexto de redemocratização, o Brasil estava marcado por um grande desequilíbrio de rendimentos entre a população detentora de riquezas e os pobres, o que dificultava ainda mais a ascensão da participação cidadã (Sintomer et al., 2012). Na tentativa de amenizar tais imbróglis, no ano de 1988 foi promulgada a Constituição Federal Brasileira, também denominada constituição cidadã, visto que apresentava no seu texto ideias muito progressistas e abertas à participação e ao papel dos cidadãos como voz ativa na Democracia (Sintomer et al., 2012).

Em adição à nova constituição, a ascensão de governos com vertente esquerdista também colaborou de forma intensa para a implementação de políticas participativas. O rompimento com a ideia de um Estado centralizado e autoritário tornou-se necessidade eminente, pelo que o incentivo à participação cidadã era natural e necessário (Novaes & dos Santos, 2014). Nesse contexto, deu-se então a implementação do orçamento participativo, atribuída à cidade brasileira de Porto Alegre, no ano de 1989 (Dias & Allegretti, 2009; Falanga, Lüchmann, Nicoletti, & Domingos, 2020; Rosa et al., 2018). É fulcral reconhecer que a referida cidade não representava por completo a realidade de todo o país, posto que as condições de vida eram bastante superiores à média das demais cidades brasileiras (Sintomer et al., 2012). Ademais, a existência de movimentos sociais e a tendência para políticas de esquerda fomentaram ainda mais o cenário para a implementação de experiências com participação cidadã no contexto de Porto Alegre (Sintomer et al., 2012).

Destarte, o projeto piloto de orçamento participativo surgiu concomitante ao programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) de democratizar as decisões através do apoio e participação cívica dos cidadãos, fundamentalmente por meio de conselhos populares, permitindo que a população passasse a ter voz ativa (Rosa et al., 2018). Nesse sentido, “a participação do cidadão foi incentivada através da adoção de um sistema complexo de assembleias de cidadãos, apoiado por eleitos delegados e conselheiros, que foram incumbidos de garantir uma maior inclusão dos mais desfavorecidos” (Falanga et al., 2020, p. 277). Em adição, o projeto inicial de orçamento participativo também tinha como finalidade proporcionar a

diminuição da desigualdade por meio de uma melhor distribuição dos recursos municipais (Isabel Brun-Martos & Lapsley, 2016; Walker, 2013).

Em termos conceituais, o orçamento participativo mostra-se complexo de ser unificado num conceito único, visto que ao longo dos anos, diversas foram as formas assumidas, não havendo um arquétipo. Nesse sentido, e na tentativa de uniformizar a ideia central do que pode ser considerado um orçamento participativo, alguns estudiosos definiram elementos básicos presentes nas mais diversas experiências. Desse modo, Sintomer et al. (2012) definem que cinco são os critérios comuns caracterizadores dos orçamentos participativos: i- deve haver sempre uma vertente orçamental a ser discutida pela população, que deve decidir como será a alocação de recursos; ii- o processo deve decorrer a nível local ou supra, sendo sempre necessária a existência de órgãos eleitos e poder administrativo envolvido, não podendo ser as decisões restritas a um número muito inferior de cidadãos, como por exemplo, em bairros; iii- os projetos devem estar assentes em práticas reiteradas e, devem se prolongar no tempo; iv- obrigatoriamente deve haver deliberação pública, seja ela para fins consultivos ou deliberativos; v- por último, é indispensável a prestação de contas por parte da administração pública, que se obriga a demonstrar os resultados obtidos dos projetos de orçamento participativo. Em resumo, o orçamento participativo pode ser definido como um projeto ou política que permite aos cidadãos que, de forma individual ou em organizações cívicas, possam decidir sobre a afetação de orçamentos públicos (Cabannes & Lipietz, 2017). Isto é, a população, no âmbito do orçamento participativo, tem o poder de decidir sobre a distribuição dos recursos disponíveis, e auxiliar na tomada das decisões relacionadas a tais recursos (Cabannes & Lipietz, 2017).

Ainda que possuam vertentes distintas, os orçamentos participativos ao redor do mundo possuem características e objetivos em comum. Sob a ótica de Falanga et al. (2020), essas políticas têm como objetivo fornecer aos cidadãos poder de influência na tomada de decisões públicas, e permitir que esses processos sejam mais transparentes e responsáveis. Ademais, têm também a finalidade de fomentar o desenvolvimento de valores democráticos mais fortes, através de processos participativos, além de promover o fortalecimento da confiança dos cidadãos nos seus eleitos (Falanga et al., 2020). Não resta dúvidas de que o Orçamento participativo possui diversos e distintos objetivos. Kempa & Kozłowski (2020), por exemplo, enumeram pelo menos quatro finalidades distintas, quais sejam: a moldagem das decisões do governo local, de modo que sejam mais benéficas para a população; o aumento na participação dos cidadãos; maior informação para a população das decisões da gestão local; e por fim uma função educacional, que visa ensinar e incentivar os cidadãos a estarem mais envolvidos nas decisões do poder local (Kempa & Kozłowski, 2020).

No mesmo sentido, Sintomer et al. (2012) defendem que os orçamentos participativos possuem três objetivos distintos que convergem para o mesmo caminho que os definidos por Kempa & Kozłowski (2020), quais sejam a democratização da democracia, dando aos cidadãos marginalizados pelo sistema político a possibilidade de se incluir na tomada de decisões

(Sintomer et al., 2012). Além disto, também possuem um objetivo social, permitindo que cidadãos em condições desfavorecidas e em desigualdade possam ser beneficiados por orçamentos públicos (Sintomer et al., 2012). E por fim, um objetivo político, que incentiva a construção de uma boa governança, aumentando a eficiência de políticas públicas e colocando os cidadãos em locais políticos inalcançáveis em outras circunstâncias (Allegretti & Alves, 2020; Sintomer et al., 2012). Em suma, os orçamentos participativos assentam numa ideia de transformação de democracia puramente representativas, em que a participação ocorre apenas através do voto, para uma democracia participativa, baseada na participação direta dos cidadãos nas discussões acerca da distribuição de recursos públicos (Walker, 2013), aumentando a justiça social, através da melhor distribuição dos recursos (Allegretti & Alves, 2020).

Ademais, a implementação de orçamentos participativos é frequentemente elencada como ferramenta de combate à corrupção, haja visto que promove uma abertura de estruturas de governo fechadas (Allegretti & Alves, 2020; Sintomer et al., 2012). Contrariando as formas de governo representativo tradicionais, em que os cidadãos não tem lugar de fala, nos governos em que o orçamento participativo é implementado, ocorre uma completa mudança de paradigmas, com conseqüente aumento da satisfação dos cidadãos e também na qualidade de vida (Alves & Allegretti, 2012; Cabannes & Lipietz, 2018). Por fim, o orçamento participativo é considerado uma ferramenta para solucionar problemas sociais, de carizes diversos, ainda que não estejam diretamente relacionados com contextos políticos. O caso dos problemas oriundos das alterações climáticas são um claro exemplo de desafio abordado em contextos de orçamentos participativos.

1.3. Mudanças Climáticas: o Desafio do Século

O planeta Terra é lar e fonte de subsistência dos humanos, que desde os primórdios dos tempos usufruem e exploram do que o meio ambiente dispõe. Uma biodiversidade rica, ecossistemas variados, milhares de espécies de plantas e animais, água potável e uma atmosfera respirável, são apenas algumas das características que tornam a Terra um local ideal para a sobrevivência (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). Todavia, nos últimos anos, com o crescimento populacional e o desenvolvimento de tecnologias de exploração, a tendência ao uso desmedido dos recursos naturais tem-se mostrado crescente e por estar acompanhada pelo descarte incorreto de resíduos e elevado percentual de emissão de gases de efeito estufa, tem resultado em graves conseqüências no clima do planeta (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022).

A compreensão dos fenômenos climáticos implica, antes de mais, uma diferenciação entre conceitos que são por muitas vezes tidos como sinônimos: clima e tempo. O tempo, neste contexto, pode ser definido como a condição instantânea da atmosfera em certo local, podendo ser determinado com base em variáveis meteorológicas, tais como temperatura, humidade, pressão atmosférica, direção e velocidade do vento, radiação solar e outras (Santos, 2021). Por

sua vez, clima é definido como o tipo de tempo mais frequente do local, durante um intervalo de vários anos, mais precisamente por um período mínimo de 30 anos, segundo a Organização Meteorológica Mundial (Santos, 2021). Ora, nas poéticas palavras de Hulme (2015), o tempo possui como características uma efemeridade e liquidez que não são características do clima. O tempo pode ser sentido, visto e ouvido, pois está em constante mutação!

Ante a este contexto de mutabilidade, a ideia de que o clima do planeta está em alteração é por muitas vezes menosprezada, sob a falácia de que sempre houve mudanças climáticas. Inobstante, Friant (2019), salienta que o século XXI trouxe desafios sem precedentes, no que tange às alterações do clima, ponto de vista que coincide com o de Somerville (2012), segundo o qual, a magnitude e rapidez das mudanças climáticas superam o pior cenário das estimativas e projeções anteriores. Os casos de degelo da Groelândia e da Antártida, por exemplo, estão ocorrendo de forma vertiginosa, colaborando para um acentuado aumento do nível do mar (Somerville, 2012). O expectável é que até o ano de 2100 haja um aumento global de até um 1 metro no nível do mar, no entanto, se a tendência do aquecimento se mantiver, o acréscimo pode chegar até a 2 metros, ocasionando catástrofes em todo o planeta (Somerville, 2012).

É fulcral destacar que a atmosfera terrestre é composta naturalmente por certos gases de efeito estufa (GEE), designadamente, o vapor de água (H₂O), o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O), sendo estes três últimos também emitidos de forma antropogénica, ou seja, pela atividade humana (Santos, 2021). Tais gases são os responsáveis por absorver e emitir a radiação advinda do sol, por esta razão, quando há uma concentração elevada na atmosfera, ocorrem desequilíbrios climáticos, fundamentalmente relacionados ao efeito estufa, cuja consequência principal é o aumento da temperatura do planeta (Santos, 2021). Pese embora os GEE façam parte da natureza atmosférica do planeta, o uso de combustíveis fósseis em larga escala elevou a concentração daqueles que são prejudiciais ao equilíbrio, designadamente o CO₂ (Santos, 2021). No mesmo contexto, o uso desmedido do solo, associado aos elevados índices de desmatamento florestal contribuíram para a emissão de dióxido de carbono para a atmosfera (Santos, 2021).

O último relatório do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2022), demonstrou que a emissão de gases de efeito estufa (GEE), mantém-se elevada, e perdurando a tendência de crescimento. O relatório indicou que a média anual de emissão de gases entre os anos de 2010 e 2019, foi a maior das últimas décadas, desde 1850 (IPCC, 2022). Ainda no mesmo contexto, tendo como parâmetro o período entre 1850 e 2019, o relatório indicou que aproximadamente 58% das emissões de gases ocorreu entre 1850 e 1989, ou seja, um período de 139 anos. Antagonicamente, entre os anos de 1990 e 2019, foram emitidos 42% do total de Gases de efeito estufa, o que corresponde a apenas 29 anos. Tais números indicam que nos últimos 30 anos o percentual de emissão de gases foi quase tão elevado quanto de um período de 139 anos, nos séculos XIX e XX (IPCC, 2022).

Comparando os dados obtidos no Quinto Relatório de Avaliação do IPCC de 2014 ao relatório elaborado em 2022, notou-se que os impactos das mudanças climáticas se acentuaram de forma considerável, com consequências nos mais variados cenários, fundamentalmente em decorrência da emissão dos GEE e do uso inadequado dos recursos naturais (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). Sob a ótica de Romsdahl et. al. (2018), trata-se de um problema de energia, saúde pública, capitalismo, colonização, agricultura, justiça, água, por outras palavras, está em causa a existência ou extinção humana. Nessa conjuntura, há que destacar a existência de um consenso científico acerca da necessidade de deter, ou pelo menos, reduzir drasticamente a emissão dos GEE, e da exploração vertiginosa dos recursos naturais, para que o planeta se mantenha sem um colapso (Somerville, 2012).

É perceptível que diversas regiões do planeta estão sofrendo modificações nas suas condições climáticas habituais. Altas precipitações e elevação das temperaturas, por exemplo, propiciam ambientes ideais para a disseminação de doenças tanto na fauna, quanto na flora e até nos próprios seres humanos (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). Ademais, denota-se que os períodos de seca têm-se tornado maiores, com conseqüente falta de água e incêndios florestais que abrangem áreas cada vez mais amplas (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). Vivenciamos um período de contradição climática, pois algumas regiões sofrem com cheias extremas, noutras a seca é de tal forma grave que resulta em prejuízos na agricultura, produção de alimentos e até na energia hidrelétrica (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). Para além disso, as pessoas que vivem nos grandes centros urbanos estão em maior risco de estresse térmico, redução da qualidade do ar, escassez na produção de alimentos, fortes ondas de calor, e enchentes que são capazes de destruir residências e até cidades por completo (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022).

Pela impossibilidade de se adaptarem a estes novos contextos, ecossistemas inteiros estão em risco de extinção, pois os impactos climáticos excedem as piores previsões. As ações humanas tais como desmatamento, pesca predatória, poluição e mal uso da terra, são fatores que intensificam de forma drástica as alterações ecossistêmicas, colocando o planeta numa situação de calamidade (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022). A capacidade de autorregulação climática do planeta, até então eficiente no controle das altas temperaturas, também tem sido afetada graças à ação humana. Isto significa dizer que os sistemas responsáveis por remover os GEE da atmosfera e armazená-los, estão, graças aos elevados níveis de desflorestamento e o degelo dos polos, emitindo elevado percentual de carbono, resultante da decomposição dos materiais vegetais mortos, tendo como consequência um aquecimento ainda mais expressivo no planeta (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022).

Sob a ótica de Somerville (2012), definir uma meta para redução da emissão dos Gases de efeito estufa tem de ser uma decisão política, que deve partir dos governos, em âmbito macro, para atingir os cidadãos em âmbito micro. Ressaltando-se ainda a perspectiva de Sprain (2016),

segundo o qual as mudanças climáticas apesar de serem um problema global, devem ser também pensadas em esferas menores, nomeadamente no âmbito do Poder Local, por outras palavras, é um problema global com responsabilidade local. Tendo em conta que o poder local está mais próximo dos cidadãos, e conseqüentemente mais atento aos problemas da comunidade, é imprescindível que haja uma maior dedicação na busca por formas de mitigar os problemas oriundos das mudanças do clima. Ademais, quanto menor e mais pobre for a comunidade, mais drásticas serão as conseqüências das alterações climáticas, razão pela qual é fundamental encontrar ferramentas para mitigação dos problemas. E é neste contexto que se enquadra o Orçamento Participativo.

1.3.1. Orçamento Participativo como Ferramenta de Mitigação e/ou Adaptação Climáticas

Os orçamentos participativos inserem-se no contexto da participação cívica, razão pela qual é fundamental conhecer alguns aspetos relevantes acerca das práticas participativas. Sob a ótica de Aylett (2010), os cidadãos têm assumido um papel pequeno, mas muito relevante no âmbito das decisões públicas, ainda que, no cenário das mudanças climáticas, as abordagens participativas ainda estejam num estado embrionário (Aylett, 2010). É crucial ter em conta que são as comunidades, mais precisamente os cidadãos, os mais vulneráveis e suscetíveis aos efeitos das mudanças climáticas, de modo que também devem ser estes os mais interessados em mitigar ou se adaptar aos problemas daí decorrentes.

Sob a ótica de Cohen (2012), a participação dos cidadãos pode promover melhorias consideráveis na compreensão dos problemas decorrentes do clima, além de permitir que o povo tenha voz decisória. Ademais, o envolvimento dos cidadãos ajuda na modificação de comportamentos e atitudes sociais, colaborando com a superação de barreiras entre poder público e povo (Cohen, 2012). Contrariando os métodos de decisão tradicionais, que impõem aos cidadãos situações às quais estão apenas resignados à obediência, no caso das práticas participativas, os indivíduos assumem um papel de protagonistas na tomada de decisão. No caso do Orçamento Participativo, por exemplo, verdadeiras mudanças sociais são ocasionadas a partir de projetos propostos ou votados pela sociedade (Cohen, 2012).

Conceitualmente, os orçamentos participativos são considerados mecanismos ou processos que permitem o envolvimento dos cidadãos nas decisões sobre o investimento de recursos públicos (Cabannes, 2021; Gherghina & Tap, 2021). Ainda que o seu objetivo máximo seja o fortalecimento da Democracia, através das práticas participativas, novas formas de utilização do orçamento participativo têm ganhado força, dentre as quais, os que se dedicam aos problemas oriundos das mudanças climáticas (Cabannes, 2021; Calisto Friant, 2019). Conforme Cabannes (2021), o Observatório Internacional Sobre Democracia (OIDP) e o Fórum Urbano Mundial, acolheram sessões relacionadas aos efeitos dos orçamentos participativos em ações de

mitigação e adaptação climáticas, o que demonstra um interesse global em aderir ao uso deste mecanismo.

O orçamento participativo no âmbito das mudanças climáticas, parece ser uma boa ferramenta por inúmeros motivos. Na perspectiva de Cabannes (2021), trata-se de um instrumento que permite uma tomada de decisões célere, algo indispensável, considerando a evolução constante dos problemas climáticos. Ademais, o senso de criatividade dos cidadãos, desencadeado através de projetos participativos, para solucionar seus próprios problemas sociais, é outra característica fundamental dos Orçamentos Participativos (Cabannes, 2021). A seu turno, Calisto Friant (2019) elucida que ferramentas participativas permitem a criação de Democracias mais inclusivas, permitindo a resolução de problemas climáticos de forma mais fácil, além de influenciar os cidadãos a terem uma consciência maior acerca de seus deveres no âmbito dos problemas climáticos. As práticas participativas relacionadas ao ambiente, acabam por promover uma expansão na consciência social, fazendo com que os indivíduos sintam-se como parte integrante da natureza, logo, responsáveis pela sua preservação (Calisto Friant, 2019).

Falanga *et al.* (2021) salientam que os orçamentos participativos possuem capacidade de promover justiça social, transparência, responsabilidade e de aproximar grupos marginalizados da sociedade, às instituições democráticas. E no âmbito das mudanças climáticas não é diferente, os grupos mais vulneráveis às consequências das alterações no clima, são geralmente os menosprezados pelo poder público, aqueles que se encontram em condições sub-humanas de sobrevivência, e é também a estes que os orçamentos participativos procuram dar voz (Falanga et al., 2021). Com semelhante perspectiva, Gherghina and Tap (2021) delimitam que o orçamentos participativos têm como resultado um aumento da democratização, associado a elevados índices de transparência e legitimidade das decisões públicas, para além de ser uma ferramenta de criatividade dos cidadãos, que em boa parte dos casos, podem propor suas ideias e projetos (Gherghina & Tap, 2021).

Em último plano, também é interessante destacar o posicionamento de Kempa e Kozłowski (2020), segundo os quais, o orçamento participativo possui diversificadas funções sociais, que englobam desde a modelagem da distribuição de recursos públicos, até a um cariz educativo, em relação a direitos e deveres dos cidadãos. Nesse sentido, os autores descrevem pelo menos quatro funções fundamentais: (1) modelagem de decisões, posto que através dos orçamentos participativos os cidadãos podem decidir para onde vai o investimento dos recursos públicos; (2) participação, visto que os cidadãos interessados são convidados a participar em decisões públicas; (3) informativa, uma vez que os cidadãos passam a ser melhor informados acerca da alocação dos recursos; e (4) educativa, pois por meio dos orçamentos participativos os cidadãos passam a conhecer mais intimamente os processos de tomada de decisão, desenvolvendo maior senso de responsabilidade e noção acerca dos seus direitos e deveres cívicos. É precisamente esta última função que se destaca no âmbito dos problemas decorrentes das alterações climáticas, pois para além de permitir que os cidadãos participem e colaborem nas decisões, é

capaz de promover e incentivar a criação de uma consciência ambiental (Kempa & Kozłowski, 2020). Para compreender tais fenômenos na prática, e verificar a capacidade do orçamento participativo de ser uma ferramenta de luta contra os problemas climáticos, é que na presente investigação optou-se por estudar o caso das autarquias locais portuguesas.

1.4. Orçamento participativo em Portugal: Contexto Histórico

O Estado português sempre apresentou como característica a centralização do governo nas mãos do poder nacional, fundamentalmente até o período da ditadura salazarista (Bogo, 2020). Com o rompimento do governo ditatorial a partir da Revolução de abril de 1974, foi promulgada uma nova constituição, que quebrou os paradigmas do Estado centralizado, impondo como princípio da descentralização administrativa e o reforço do poder local, como forma de incentivar e fomentar a Democracia recém implementada (Bogo, 2020). Todavia, na prática, a realidade não correspondeu de forma plena as expectativas, visto que, houve, de facto, uma desconcentração de responsabilidades, sem que as instituições do poder local pudessem efetivamente tomar decisões sobre suas novas pautas (Bogo, 2020). Ademais, a hierarquização excessiva do poder local, teve como resultado um afastamento dos cidadãos, que ora não compreendem seu papel, ora não se interessam pela tomada de decisões públicas (Dias & Allegretti, 2009).

A divisão administrativa implementada na época da constituição pós-ditadura ainda se mantém, sendo que existem três níveis administrativos no país: nacional, municipal e as freguesias (Bogo, 2020). O nível nacional é composto fundamentalmente pelo primeiro-ministro e o presidente que atuam de forma conjunta pelos interesses do Estado (Bogo, 2020). No segundo nível, o presidente da câmara municipal representa o papel de chefia, e por fim, nas freguesias, também existe a figura do presidente da junta, que desempenha o papel de chefe (Bogo, 2020). É fundamental observar quem em conjunto com o poder executivo, existe também o poder deliberativo representado pelas assembleias, que também possuem um papel fundamental na tomada de decisões (Bogo, 2020). Apesar disso, no âmbito do poder local (municípios e freguesias), as assembleias são frequentemente relegadas ao papel de ouvintes, sem qualquer representatividade nas decisões, o que torna os cidadãos ainda mais distantes do poder político, e conseqüentemente menos participativos (Bogo, 2020).

Perante este contexto de distanciamento entre cidadãos e poder político, é natural que surjam iniciativas de incentivo à participação, tal como ocorreu no Brasil com a criação do orçamento participativo. No caso português, a baixa confiança no sistema político representativo, associada à falta de confiança nos políticos e a crença de que não se importam com a opinião dos cidadãos, foram algumas das razões para que o orçamento participativo fosse adotado no país (Bogo, 2020). A primeira experiência ocorreu no município de Palmela, no ano de 2002, com o intuito de aproximar poder local e cidadãos (Bogo, 2020). Não houve uma boa aceitação imediata da política, em virtude do seu caráter consultivo, que não permitia que os cidadãos conseguissem promover grandes mudanças em seu contexto (Allegretti et al., 2016). No entanto, com o passar

do tempo o município tornou-se um modelo a ser copiado, nacional e internacionalmente, sendo precursor da “primeira onda” de orçamentos participativos portugueses (Bogo, 2020). Um aspeto importante a considerar é que esta primeira experiência foi dotada de falhas, nomeadamente em virtude dos baixos percentuais de participação, pouca transparência na destinação dos recursos públicos, dificuldade de criar vínculos democráticos e polarização partidária, apenas sendo melhorada com o tempo (Bogo, 2020).

Apesar do primeiro caso não ter tido sucesso imediato, a situação mudou a partir do momento em que o município de Lisboa implementou seu próprio orçamento participativo, sendo a primeira capital europeia a adotar uma prática participativa de tal ordem, inspirada no modelo brasileiro (Allegretti et al., 2016; Bogo, 2020). Ao contrário da experiência inicial, no caso lisboeta o orçamento participativo foi reformulado, ganhando um caráter deliberativo, com um valor fixo, e com propostas e votações recebidas de forma presencial e on-line, fomentando a chamada *cyber* democracia (Bogo, 2020). Sendo Lisboa a maior e mais importante cidade de Portugal, a adoção dos orçamentos participativos deliberativos tornou-se uma verdadeira moda entre as autarquias locais do país (Allegretti et al., 2016; Bogo, 2020). Graças a isto, com o passar dos anos, essas políticas tornara-se mais populares entre os cidadãos, que gradativamente estão se tornando mais participativos nos projetos de orçamento participativo (Allegretti et al., 2016; Bogo, 2020).

Os resultados foram tão positivos que, no ano de 2020, Portugal alcançou a posição de país com maior relação entre municípios e orçamentos participativos do mundo, com cerca de 46%, considerando todas as edições já realizadas (Bogo, 2020). O elevado percentual de experiências torna-se ainda mais interessante pelo facto de não haver imposição legislativa para que os municípios implementem políticas desta tipologia, são projetos totalmente voluntários (Bogo, 2020). Atualmente, os orçamentos participativos em Portugal não estão restritos a meros espaços de opinião pública, mas são, em sua maioria, efetivamente experiências de codecisão, nas quais os cidadãos podem propor soluções para problemas que enfrentam em seus cotidianos (Allegretti et al., 2016). Neste contexto, alguns municípios portugueses passaram a implementar orçamentos participativos com temáticas específicas, com o objetivo de resolver problemas graves nos municípios.

Tendo isto em tela, para o estudo em causa utilizaremos como unidade de análise dentre os 308 municípios portugueses e as 3092 freguesias do país, aqueles que tenham em algum momento implementado práticas de orçamento participativo, sendo especificamente direcionadas ou não para as alterações climáticas. Para estabelecer um parâmetro, é relevante observarmos o caso do orçamento participativo do município de Odemira, que teve como temática as mudanças climáticas, de modo que seja possível identificar quais os aspetos mais relevantes da política.

1.5. Orçamento Participativo para Mudanças Climáticas: o Caso de Odemira

O Município de Odemira encontra-se localizado ao sul de Portugal, pertencendo ao Distrito de Beja. É delimitado pelos concelhos de Sines e de Santiago do Cacém, a norte; pelo concelho de Ourique, a este; por Aljezur, a sul; e por Monchique e Silves, a sueste. Importa referir também que a oeste é banhado pelo Oceano Atlântico, com cerca de 55 quilómetros de costa. Dessa longa extensão de área costeira, 12 quilómetros são de praia com águas de boa qualidade para a época balnear. A área total do município consiste em 1.720,25 km², o que o faz ser o maior em Portugal em termos territoriais (Odemira, 2016). No que se refere à sua densidade populacional, de acordo com dados de 2021, obtidos no PORDATA, o município contava com 29.567 habitantes, caracterizando uma autarquia de médio porte, face ao quadro geral português (Pordata, 2021).

Economicamente, o município baseia-se em quatro pilares: setor agroflorestal, que engloba a agricultura, floresta e a pecuária; setor turístico; setor comercial, que também engloba os serviços e a indústria; e a pesca e demais recursos marinhos (Odemira, 2021). Não existe uma hierarquização entre os setores, Odemira depende igualmente de todos, possuindo uma dinamização económica, voltada para modernização e adaptação. Desse modo, sempre que um dos setores padece dificuldades, os demais conseguem suprir as lacunas económicas da autarquia (Odemira, 2021). Quanto ao seu aspeto empresarial, nota-se que as entidades do setor terciário são maioria, designadamente através do comércio a retalho e dos serviços. O setor primário possui também papel bastante relevante, fundamentalmente em virtude das entidades agrícolas, e o turismo realizado em zonas rurais (Odemira, 2021).

No que se refere aos seus aspetos ambientais, Odemira possui uma particularidade: o município está sujeito a grandes vulnerabilidades climáticas. Em um estudo realizado no local, constatou-se que o município poderá enfrentar diminuição da precipitação total anual, aumento drástico de temperaturas, maior frequência de ondas de calor, e até mesmo desafios relacionados à subida do nível do mar (Odemira, 2016). Como resultado da identificação desses problemas, desde o ano de 2016, o município de Odemira passou a ter uma especial preocupação com os problemas decorrentes das alterações climáticas, o que resultou na criação da Estratégia de Adaptação às Alterações Climáticas, cujo objetivo principal é promover a criação de ações de adaptação e mitigação das mudanças do clima.

Por sua vez, no cenário da democracia e da participação pública, Odemira possui dados muito positivos, visto que desde 2011 adota práticas de orçamento participativo como parte da estratégia central de atuação municipal. A política tem como escopo potencializar a participação dos cidadãos, através da criação de novas formas de participação cívica, tornando o cidadão mais próximo do governo, acentuando a transparência na governação local e atribuindo um papel de protagonista à população (Odemira, 2011). Ao longo da última década, inúmeras propostas

foram apresentadas, pois o município adotou uma forma de orçamento participativo, deliberativo (Odemira, 2011). Isto significa dizer que os cidadãos tanto podem apresentar propostas, quanto votar nelas, de modo que os recursos são destinados as causas que sejam consideradas mais urgentes. A tabela 1 apresenta as informações relativas ao histórico dos orçamentos participativos de Odemira ao longo da última década, noemadamente o número de propostas apresentadas, o valor do investimento municipal e o número de votos recebidos.

Tabela 1. Histórico dos Orçamentos participativos de Odemira

Ano	Propostas apresentadas	Projetos Vencedores	Valor estimado de investimento	Votos
2011	63	4	500.000,00	N/D
2012	32	3	500.000,00	3.469
2013	17	2	500.000,00	1.804
2014	25	4	500.000,00	6.110
2015	19	4	500.000,00	9.111
2016	27	4	500.000,00	2.228
2017	22	4	500.000,00	1.942
2018	73	4	500.000,00	2.171
2019	58	4	500.000,00	3.209
2020	57	4	300.000,00	1.728
2021	31	4	300.000,00	N/D

* N/D: não disponibilizado; Fonte: elaboração própria.

Tanto com relação ao número de propostas apresentadas, quanto ao número de votos dos participantes, é possível perceber uma grande variabilidade. De certo modo, poderia indicar instabilidade na política do município, no entanto, considerando o alto grau do investimento, bem como o fato de ser constante, tendo apenas sido investido valores inferiores em 2020 e em 2021, em virtude da pandemia COVID-19, nota-se que as vantagens são superiores à instabilidade. Ao contrário do que ocorre normalmente, o orçamento participativo de Odemira permaneceu ininterrupto desde a sua primeira versão. No entanto, a concretização de todos os projetos vencedores das edições anteriores ainda não foi atingida, posto que muitas propostas dependem do decurso de certo prazo. Nesse sentido, Tabela 2 apresenta a execução e conclusão dos projetos vencedores entre o ano de 2011 e 2021.

Tabela 2. Execução e conclusão dos projetos vencedores entre o ano de 2011 e 2021

Ano	Projetos vencedores	Projetos concluídos
2011	4	4
2012	3	3
2013	2	1
2014	4	3
2015	4	3
2016	4	4
2017	4	2
2018	4	1
2019	4	1
2020	4	0
2021	4	0

Fonte: elaboração própria

Ainda que hajam projetos que não estejam concluídos, o município de Odemira possui grande comprometimento com a distribuição dos recursos para os projetos vencedores, visto que aqueles que ainda não foram finalizados, estão em execução ou em projeto, conforme a figura 1 apresenta.

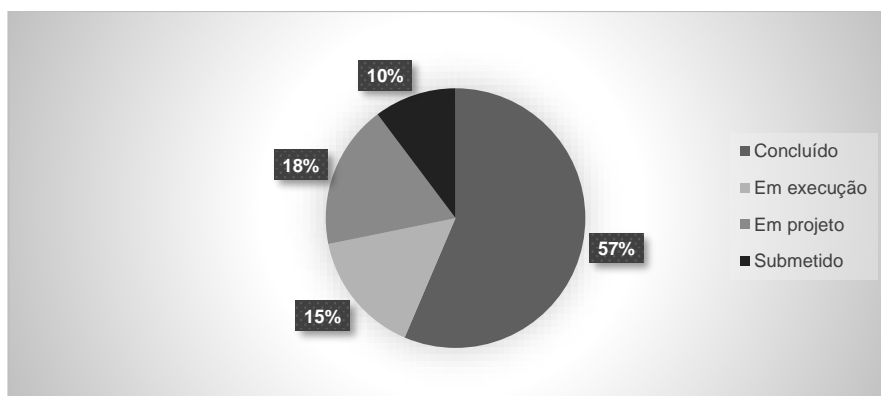


Figura 1. Grau de execução projetos vencedores entre o ano de 2011 e 2021

Fonte: elaboração própria

Deixando para trás a análise dos orçamentos participativos gerais, é fundamental lembrar que consoante referido, há uma forte preocupação do município de Odemira, com os possíveis efeitos futuros das alterações do clima. E este primado é responsável por promover no contexto do município a adoção de práticas direcionadas para os problemas climáticos, e uma dessas medidas englobadas pela estratégia contra as alterações do clima, foi a adoção do orçamento

participativo para as alterações climáticas, realizado no ano de 2020. Tal projeto foi uma grande inovação, tanto face aos outros orçamentos participativos do país, quanto em relação ao próprio município, que nunca dantes havia realizado um projeto temático. A diferença principal em relação as edições anteriores, foi a exclusividade de apresentação de propostas voltadas para a mitigação ou adaptação às mudanças climáticas (Odemira, 2020). O projeto contou com a inscrição de 57 propostas, um dos anos com maior participação, o que demonstrou interesse dos cidadãos em criar projetos relacionados ao clima. Em relação à natureza das propostas, foi possível identificar uma vasta gama de áreas, desde as energias renováveis, até a requalificação de espaços públicos ambientais. Dentre as propostas vencedoras, denotou-se que a área das energias renováveis foi a mais proeminente, principalmente quando esteve em causa instalação de painéis solares, como se observa na Tabela 3.

Tabela 3. Área das propostas vencedoras

Proposta vencedora	Área da proposta
Rede de Guardiões de Sementes Tradicionais: Guardar Património dos Nossos Antepassados	Manutenção da flora
Energia Limpa na Freguesia	Energias renováveis
Percurso Interpretativo na Zona da Ponte Salvador Corte Malhão	Infraestrutura
Comunidade de Energia do Município de Odemira	Energias renováveis

Fonte: Elaboração própria

A generalidade das propostas apresentadas está relacionada a mitigação dos problemas climáticos, ou mesmo de sua prevenção, havendo raros casos de propostas voltadas para a adaptação aos problemas já existentes. Em relação as propostas vencedoras, observou-se que todas estão mais fortemente relacionadas com a mitigação dos problemas, e a prevenção das mudanças climáticas ao longo de vários anos, designadamente através da implementação de fontes de energias renováveis, e manutenção da flora local. Denota-se que o orçamento participativo de Odemira é um exemplo de uso de orçamento participativo para mudanças climáticas, de modo que pode ser utilizado como parâmetro para a observação dos outros municípios, conforme será melhor abordado no tópico seguinte.

2. Enquadramento Metodológico

O presente capítulo tem como objetivo descrever os principais aspetos metodológicos aplicados ao estudo, para validar a premissa de que o orçamento participativo pode ser usado como ferramenta de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no contexto português. Nesse sentido, e considerando que se optou por uma abordagem qualitativa, o presente tópico descreve os objetivos da investigação, a metodologia aplicada para dar resposta a este objetivo, o design da investigação, o universo e a forma de recolha da informação e por fim a análise da informação recolhida.

2.1. Objetivo e Pressupostos do Estudo

Atendendo ao cenário exposto ao longo dos capítulos anteriores, o escopo da presente dissertação é avaliar se o orçamento participativo pode ser usado como ferramenta de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no contexto das autarquias locais portuguesas. Tendo em conta que existe uma grande ausência de estudos que abordem a temática, espera-se colmatar a lacuna existente e comprovar que o orçamento participativo vai muito além da democracia, sendo também uma excelente ferramenta para as autarquias locais portuguesas que considerem tais iniciativas, as destinando a atenuar os problemas decorrentes do clima. Face a isto, e considerando os principais aspetos abordados na revisão de literatura e contexto de análise, o objetivo central do trabalho é proceder à análise dos orçamentos participativos em Portugal, sob a ótica da mitigação e adaptação climáticas, identificando quais os municípios e as freguesias que adotaram/adotam tais práticas, quantos projetos relacionados ao clima foram apresentados e implementados e de que forma contribuem para a resolução dos desafios climáticos. Para tal, torna-se pertinente:

- Analisar o cenário da democracia em Portugal;
- Identificar quais as principais vulnerabilidades climáticas enfrentadas pelas autarquias locais portuguesas;
- Propiciar uma revisão das especificidades e desenvolvimento dos orçamentos participativos no país, observando experiências anteriores de sucesso e insucesso participativo;
- Contextualizar e caracterizar as autarquias locais com maior potencialidade de implementação de práticas de sucesso;
- Identificar os impactos percebidos pelos municípios portugueses decorrentes da implementação de experiências de orçamentos participativos;
- Analisar os resultados obtidos pelos municípios portugueses que já implementaram

Assim sendo, e no âmbito da temática central da dissertação, a questão de investigação a atender é: *O orçamento participativo pode contribuir como ferramenta de mitigação e adaptação às mudanças climáticas nas autarquias locais portuguesas?* Para dar resposta à referida questão, o estudo pauta-se em dois pressupostos de investigação, quais sejam:

01: Averiguar se as autarquias locais portuguesas possuem condições para implementar experiências de orçamento participativo direcionadas para mitigação e adaptação climática;

02: Verificar se os cidadãos estão dispostos a participar em projetos direcionados à mitigação e adaptação climáticas, associados ao fortalecimento da Democracia.

2.2. Design Aplicado ao Estudo

Para a concretização do objetivo do estudo e também dar resposta à questão de investigação em que se respalda, utilizou-se no trabalho uma metodologia qualitativa, que segundo Flick (2002), possui como traços principais a adequação de métodos e teorias, a variedade de métodos e perspectivas e a observação de pontos de vista distintos, na ótica dos participantes. Ademais, a pesquisa assenta em uma estratégia de investigação baseada em um paradigma interpretativo, que possui como intuito a compreensão de fenómenos sociais, com base na percepção dos indivíduos que compõem o *corpus* social (Flick, 2002). Ainda que a abordagem qualitativa tenha sido selecionada para o estudo, parte dos dados foram recolhidos através de métodos quantitativos, por serem dados numéricos fundamentais para compor a base de dados dos municípios e freguesias portuguesas, posteriormente analisada sob o viés qualitativo. Segundo Freixo (2011), as investigações com paradigmas interpretativos possuem como objetivo central identificar valores atribuídos pelos indivíduos às suas ações em um determinado contexto social, bem como a percepção dos diversos atores pelos fatos sociais. Desse modo, a necessidade de observação dos orçamentos participativos e sua relação com a mitigação e adaptação climáticas, pelo ponto de vista dos diversos atores, torna a metodologia qualitativa a mais adequada para o desenvolvimento do estudo (Freixo, 2011). Em relação à modalidade de estudo, para dar resposta à todas as necessidades da pesquisa, optou-se pela utilização de um estudo de caso, que permite uma análise profunda e holística dos aspetos mais relevantes do fenómeno social observado (Kumar, 2019). Uma das características fundamentais do estudo de caso é a necessidade de que o estudo tenha uma unidade ou tema específico de análise, que possa ser fortemente representativo de outros casos, o significa dizer que as situações selecionadas para análise devem ser passíveis de fornecer informações sobre outras situações semelhantes (Kumar, 2019).

2.3. Definição da Unidade de Análise

Tal como definido anteriormente, o contexto de análise do presente estudo concentra-se nas autarquias locais portuguesas, mais precisamente, nos 308 municípios e 3092 freguesias do país. Todavia, apenas possuem relevância para a investigação, as autarquias que em algum

momento já realizaram experiências de orçamentos participativos, haja visto que esta é a temática central da pesquisa. Nesse sentido, para a definição da unidade de análise propriamente dita, foram extraídos dados do Observatório do Portal Portugal Participa, no qual constam informações acerca da história dos orçamentos participativos em Portugal, nas suas várias edições e contextos. Com base nesta estratégia de pesquisa, foram selecionados como unidade de análise todos os municípios e freguesias que entre os anos de 2000 e 2022 implementaram experiências de orçamento participativo, tendo como resultado um total de 141 autarquias locais, das quais 26 freguesias e 115 municípios, conforme se pode observar nas tabelas 4 e 5 respectivamente.

Tabela 4. Freguesias que realizaram experiências de orçamento participativo (2000 a 2022)

Freguesias
1. Fiães
2. Lourosa
3. Santa Maria de Lamas
4. São João da Madeira
5. S. José, de S. Lázaro e de S. João do Souto
6. Castelo Branco
7. Almedina
8. Santo António dos Olivais
9. São Martinho do Bispo e Ribeira de Frades
10. Sé e São Pedro
11. Matriz
12. Venda do Pinheiro e Santo Estevão de Galés
13. Moscavide e Portela
14. Estrela
15. Misericórdia
16. Penha de França
17. Queluz e Belas
18. Massamá e Monte Abraão
19. Agualva-Cacém
20. Alverca e Sobralinho
21. Alverca do Ribatejo e Sobralinho
22. Leça da Palmeira
23. Rio Tinto
24. Raimonda
25. Arcozelo
26. União da Vitória

Fonte: elaboração própria

Tabela 5. Municípios que realizaram experiências de orçamento participativo (2000 a 2022)

Municípios			
1. Águeda	30. Lousã	59. Santo Tirso	88. Ribeira Grande
2. Albergaria-a-Velha	31. Penela	60. São João da Madeira	89. Funchal
3. Alfândega da Fé	32. Seia	61. Alcanena	90. Odivelas
4. Almodôvar	33. Vila Nova de Poiares	62. Amarante	91. Horta
5. Anadia	34. Góis	63. Vila do Conde	92. Nordeste
6. Barcelos	35. Lagos	64. Vila Nova de Gaia	93. Pombal
7. Beja	36. Condeixa-a-Nova	65. Maia	94. Lagoa
8. Braga	37. Redondo	66. Rio Maior	95. Marinha Grande
9. Bragança	38. Vila Nova de Foz Côa	67. Abrantes	96. Lisboa
10. Cabeceiras	39. Silves	68. Lousada	97. Caldas da Rainha
11. Castro Verde	40. Loulé	69. Marco de Canaveses	98. São Roque do Pico
12. Chaves	41. Vila Real	70. Santa Comba Dão	99. Carregal do Sal
13. Estarreja	42. Oliveira do Hospital	71. Alenquer	100. Arruda dos Vinhos
14. Guimarães	43. Faro	72. Porto	101. Ansião
15. Mértola	44. Albufeira	73. Gondomar	102. Porto de Mós
16. Mértola	45. São Brás de Alportel	74. Valongo	103. Batalha
17. Miranda do Douro	46. Fornos de Algodres	75. Sardoal	104. Lourinhã
18. Mirandela	47. Manteigas	76. Sesimbra	105. Amadora
19. Moura	48. Coimbra	77. Póvoa de Varzim	106. Ponta Delgada
20. Odemira	49. Figueira da Foz	78. Felgueiras	107. Lajes do Pico
21. Oliveira do Bairro	50. Oleiros	79. Oeiras	108. Azambuja
22. Ovar	51. Miranda do Corvo	80. Trofa	109. Vila do Porto
23. Proença-a-Nova	52. Ribeira Brava	81. Cerveira Tomiño	110. São Pedro do Sul
24. Torre de Moncorvo	53. Sabugal	82. Palmela	111. Cascais
25. Vagos	54. Fundão	83. Torres Vedras	112. Vila Franca de Xira
26. Vidigueira	55. Lagoa	84. Paredes	113. Leiria
27. Vila Nova de Cerveira	56. Boticas	85. Mesão Frio	114. Viseu
28. Vila Pouca de Aguiar	57. Mondim de Basto	86. Cinfães	115. Nazaré
29. Vizela	58. Reguengos de Monsaraz	87. Tomar	

Fonte: elaboração própria

Tendo em conta que o número de autarquias identificadas foi bastante elevado, a recolha de dados acerca de todos os casos seria inviável, de modo que se tornou imprescindível a identificação de critérios, que tornaram possível filtrar e selecionar apenas as autarquias mais interessantes para o cumprimento dos pressupostos e objetivos do estudo. Nesse sentido, para verificar se o orçamento participativo pode ser usado como ferramenta de mitigação e/ou adaptação climática, foram definidas como unidade de análise as autarquias locais portuguesas que tenham implementado práticas de orçamento participativo, direcionados ou não para o clima, e que estejam de acordo com os critérios definidos com base no estudo *Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field*, realizado por Cabannes (2021), e adaptado para o contexto de análise, definidos na tabela 6.

Tabela 6. Critérios para seleção das autarquias do estudo (continua)

Critérios de seleção adotados	Caracterização
Localização geográfica	Optou-se pela seleção de autarquias de todas as cinco regiões do país, bem como das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, de modo que pudesse haver mais representatividade de municípios e freguesias
Dimensão populacional	Foram selecionados municípios e freguesias com variada dimensão populacional, tanto grandes, quanto pequenos e médios, de modo que os efeitos dos orçamentos participativos pudessem ser observados em diferentes contextos populacionais
Dimensão orçamental	No que se refere à dimensão populacional, ainda que o estudo que deu base a seleção destes critérios assinala que orçamentos participativos com maior financiamento sejam mais eficazes, neste caso foram também selecionadas autarquias com menor investimento, para verificar se existe eficácia nas práticas participativas, quando estiver em causa dotações financeiras de menor valor
Impacto orçamental	O impacto orçamental é definido pela razão entre o valor investido pelo município ou freguesia e o número de habitantes, desse modo, nem sempre a autarquia que investe o valor mais alto, será a que possui maior impacto financeiro no âmbito do orçamento participativo, conforme assinalado por Cabannes (2021). Para esta análise, foram selecionadas autarquias com diferentes impactos orçamentais, a fim de verificar quais os efeitos de um impacto orçamental elevado e um diminuto nas experiências de orçamento participativo
Tipo de orçamento participativo	Os orçamentos participativos podem ser direcionados para diferentes públicos-alvo. Em sua maioria, são abrangentes para todos os cidadãos, todavia, algumas experiências possuem direcionamento, ora para o público jovem, ora sênior, e até mesmo infantil (orçamento participativo para escolas). Nesse sentido, foram selecionados para análise no estudo, diferentes tipos de orçamento, fundamentalmente os destinados aos jovens e ao público em geral por serem os mais expressivos em Portugal

Tabela 7. Critérios para seleção das autarquias do estudo (continuação)

Critérios de seleção adotados	Caracterização
Tipo de decisão adotada	Da análise da revisão de literatura, foi possível observar que os orçamentos participativos assumem duas modalidades de decisão: são deliberativos ou consultivos. Os consultivos são frequentemente relegados a um papel de inferioridade e menor eficiência, visto que não permitem que os cidadãos proponham projetos de forma direta. Todavia, para fins de manutenção da neutralidade, e para evitar a formulação de pré-conceitos, no estudo, ambas as modalidades de orçamento participativo serão consideradas e analisadas
Tipo de votação adotada	Em relação ao tipo de votação, é crucial que o orçamento participativo seja democrático e acessível para todos quantos queiram participar. Na análise inicial das autarquias, ficou evidenciada a adoção dos meios tecnológicos como apoio tanto à proposição de projetos, quanto à sua votação. No entanto, é preciso considerar que alguns indivíduos podem não ter acesso, ou não ter literacia suficiente para a utilização das novas tecnologias, de modo que para participar, necessitam de meios presenciais, ou outras estratégias. Assim sendo, no estudo, foram selecionados casos de orçamentos participativos que permitem apenas votações on-line, presenciais ou ambas em simultâneo, para a verificação de qual a melhor estratégia a ser adotada
Tipo de autarquia	Quanto ao tipo de autarquia, optou-se pela seleção de municípios e freguesias, para verificar se existem diferenças consideráveis entre os orçamentos participativos em diferentes contextos administrativos
Permanência	No que se refere relação ao critério da permanência, novamente houve uma divergência entre o posicionamento deste estudo e o original, haja visto que, para Cabannes (2021) os orçamentos participativos mais interessantes são os que perduram por mais tempo. Todavia, neste caso, considerou-se relevante observar também, casos menos duradouros, para verificar seus efeitos nas autarquias, fundamentalmente pelo fato de que muitos orçamentos foram interrompidos em virtude da pandemia de COVID-19

Fonte: adaptado de Cabannes (2021)

Com base nos critérios definidos na tabela 6, dentre as 141 autarquias que cumpriram com o requisito de terem tido práticas de orçamento participativo, foram identificadas 20 que corresponderam às necessidades do estudo. Desse modo, conforme apresentado na tabela 7,

foram selecionados municípios e freguesias, com diferentes características sociodemográficas, regionais, e que implementaram orçamentos participativos com características distintas, nomeadamente em relação aos valores investidos, tipo de decisão e de votação.

Tabela 8. Autarquias selecionadas como unidade de análise do estudo

Unidade de análise
1. Amadora
2. Castro Verde
3. Coimbra
4. Funchal
5. Lagoa
6. Leça da Palmeira
7. Lisboa
8. Loulé
9. Manteigas
10. Massamá e Monte Abraão
11. Odemira
12. Oeiras
13. Oliveira do Bairro
14. Palmela
15. Penela
16. Ponta Delgada
17. São Brás de Alportel
18. São João da Madeira
19. Valongo
20. Vila Nova de Cerveira

Fonte: elaboração própria

Com base na abrangência das características das autarquias selecionadas, será possível ao final do estudo estabelecer um parâmetro de orçamento participativo direcionado a adaptação e mitigação das mudanças climáticas, e efetivamente compreender se poderá ser uma prática a ser adotada em todo o país, nos mais diversos contextos.

2.4. Técnica de Recolha da Informação

No que tange a técnica de recolha da informação, muitas são as possibilidades em uma pesquisa qualitativa, todavia, para o caso em tela, as informações acerca dos orçamentos participativos das autarquias locais portuguesas, não poderiam ser facilmente obtidas através de entrevistas, questionários ou outras ferramentas, razão pela qual, para o estudo, a análise documental foi a técnica selecionada. A análise documental permite o exame de diversos materiais, e a consequente interpretação de dados e informações pertinentes, visto que o documento é considerado fonte de investigação rica de informações. A recolha de dados do estudo deu-se em duas diferentes fases. A primeira fase, a qual resultou na seleção dos municípios e freguesias, consistiu na recolha de dados primários, oriundos de publicações das próprias autarquias e do portal Portugal Participa. Para além disto, dados sociodemográficos foram também fundamentais para o cumprimento do objetivo do estudo, de modo que os portais estatísticos INA e Pordata

foram também recursos utilizados para a construção da base de dados. Esta técnica foi selecionada, pois conforme Kumar (2019), é adequada para extrair informações descritivas, narrativas e históricas, sendo ideal para a análise e seleção das autarquias locais em estudo, permitindo a observação dos orçamentos participativos em diferentes contextos. A segunda fase de recolha de dados teve como foco especificamente as experiências de orçamentos participativos nas autarquias locais portuguesas, de modo que foram recolhidas as informações mais relevantes acerca destas práticas, bem como sua relação com a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

2.5. Tratamento e Análise da Informação

Considerando a técnica de recolha da informação e a vastidão dos dados recolhidos acerca dos orçamentos participativos das autarquias locais portuguesas, torna-se imprescindível a definição de critérios para que o foco sejam as informações que darão cumprimento ao objetivo do estudo. Por essa razão, foi definida uma codificação com base na revisão de literatura e no contexto de análise, desse modo, foram inicialmente estabelecidas três categorias de dados: I – relativos as autarquias; II – relativos aos orçamentos participativos; e III – relativos aos orçamentos participativos e mudanças climáticas, conforme demonstrado na tabela 9. A partir destas três categorias de dados, outras subcategorias foram definidas, permitindo que todas as características e informações relevantes para o estudo, fossem consideradas. É importante ressaltar ainda que as categorias foram definidas com base no inquérito que deu base ao estudo *Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field* (Cabannes, 2021).

Tabela 9. Plano de codificação da pesquisa

Categorias	Categorias intermédias	Categorias finais
Dados das autarquias	Dados demográficos	Nome da autarquia Tipo de autarquia População total Região
	Caracterização financeira	Orçamento municipal total
Dados do orçamento participativo	Caracterização temporal	Quando ocorreu a primeira experiência
	Caracterização legislativa	Existência de legislações que regulem os orçamentos participativos
		Existência de critérios para aceitação das propostas
	Caraterização geral	Existência de análise técnica para aceitação das propostas
Nº de propostas apresentadas (por ano)		
Nº de projetos vencedores (por ano)		
Nº de projetos implementados		
Nº de votos (por ano)		
Tipo de orçamento participativo implementado		
Tipo de votação adotada		
Caracterização orçamental	Tipo de deliberação adotada	
	Implementação de orçamentos participativos temáticos	
Dados do orçamento participativo relacionado às mudanças climáticas	Caracterização orçamental	Valor do investimento (por ano)
		Impacto orçamental (por ano)
		A autarquia enfrenta vulnerabilidades climáticas
		Já houve orçamentos participativos direcionados para o clima
		Já houve apresentação de propostas direcionadas ao clima
		Nº de propostas para o clima apresentadas
Nº de projetos para o clima aprovados		

Fonte: adaptado de Cabannes (2021)

3. Apresentação e Discussão dos Resultados

O objetivo da presente secção é apresentar e discutir os dados obtidos da análise e tratamento dos documentos que deram base ao estudo. Para o efeito, é fundamental ter em consideração, o conteúdo do enquadramento teórico relativo ao histórico dos orçamentos participativos em Portugal, bem como o contexto de análise e a metodologia utilizada no desenvolvimento do presente estudo.

3.1. Apresentação dos resultados

A análise dos orçamentos participativos sob o viés das mudanças climáticas depende de que sejam previamente observados sob uma ótica holística. Para tal, e consoante mencionado no contexto de análise, foram identificadas 141 autarquias locais, dispostas pelas cinco regiões de Portugal continental, bem como as duas regiões autónomas do país, conforme apresenta a figura 2.

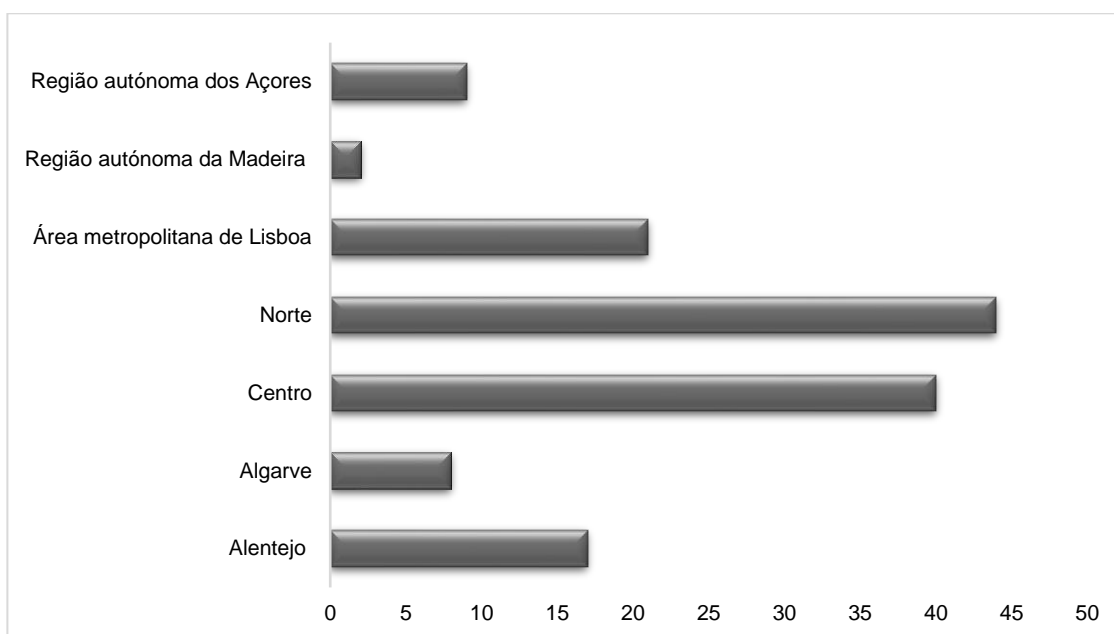


Figura 2. Número de orçamentos participativos por região
Fonte: elaboração própria

Conforme se observa na figura 2, a região Norte do país é a que mais possui projetos que ainda são considerados ativos, com 44 orçamentos participativos realizados entre os anos de 2000 e 2022. Apesar do elevado número de casos, é importante salientar que em virtude da pandemia de COVID-19, muitas autarquias interromperam tais práticas, por razões económicas ou sociais. Além da região Norte, o Centro também possui um elevado número de experiências (40 orçamentos participativos) entre municípios e freguesias, todavia o problema das interrupções em decorrência da pandemia também persiste. Em contrapartida, as regiões do Algarve e da

Madeira não realizaram tantas experiências de orçamento participativo, com apenas oito e duas autarquias respetivamente.

Ainda que as diferentes regiões possuam disparidades no número de experiências participativas, as 20 autarquias selecionadas para o estudo correspondem a todas as regiões do país, de modo a obter maior representatividade. Nesse sentido, foram selecionados três municípios do Alentejo, três municípios do Algarve, três municípios e uma freguesia da área metropolitana de Lisboa, quatro municípios da região central, duas freguesias e dois municípios do Norte, e um município de cada uma das duas regiões autónomas. No que se refere a população, foram selecionadas autarquias com diferentes dimensões, sendo que Lisboa apresenta o maior percentual populacional no âmbito municipal, antagonizado pelo município de Manteigas que conta com apenas 3.430 habitantes, conforme apresentado na tabela 10. Por sua vez, no âmbito das freguesias a maior identificada foi Massamá e Monte Abraão com 48.921 habitantes, e a menor freguesia selecionada, Leça de Palmeira, com 18.502. Importa referir que as freguesias com menor percentual de habitantes não possuem dados relevantes para o estudo, razão pela qual foram selecionadas foram aquelas com maior dimensão.

Tabela 10. Caracterização demográfica das autarquias selecionadas
Fonte: elaboração própria

Autarquia	Região	População	Tipo de autarquia
Odemira	Alentejo	26 066	Município
Castro Verde	Alentejo	7 276	Município
Palmela	Alentejo	62 831	Município
Loulé	Algarve	70 622	Município
São Brás de Alportel	Algarve	10 662	Município
Lagoa	Algarve	22 975	Município
Lisboa	Área Metropolitana de Lisboa	547 733	Município
Amadora	Área Metropolitana de Lisboa	175 136	Município
Massamá e Monte Abraão	Área Metropolitana de Lisboa	48 921	Freguesia
Oeiras	Área Metropolitana de Lisboa	172 120	Município
Oliveira do Bairro	Centro	23 479	Município
Penela	Centro	5 983	Município
Coimbra	Centro	142 475	Município
Manteigas	Centro	3 430	Município
São João da Madeira	Norte	21 713	Freguesia
Leça da Palmeira	Norte	18 502	Freguesia
Vila Nova de Cerveira	Norte	9 253	Município
Valongo	Norte	93 753	Município
Funchal	Região autónoma da Madeira	111 892	Município
Ponta Delgada	Região autónoma dos Açores	68 809	Município

No que se refere às características dos orçamentos participativos selecionados apresentados na tabela 11, é fulcral salientar que a vasta maioria das experiências em Portugal possui como público principal os cidadãos de todas as faixas etárias. No entanto, para que sejam observados os efeitos da participação pública nos grupos mais jovens, foram identificados três orçamentos participativos dedicados à juventude, que possuem como foco o incentivo à participação juvenil, tanto na proposição de projetos, quanto na votação de propostas destinadas ao melhoramento da comunidade. Um caso especial foi selecionado por sua especificidade, qual seja o caso de Vila Nova de Cerveira, por realizar, em simultâneo, orçamentos participativos direcionados para os jovens e para os cidadãos adultos.

Por sua vez, no que tange à forma de tomada de decisão, a generalidade das experiências participativas atuais possui cariz deliberativo, ou seja, permitem aos cidadãos que participem propondo projetos a serem financiados pelos municípios ou freguesias. Apesar disso, alguns orçamentos consultivos possuem muita representatividade, tal como o caso de São Brás de Alportel, que ao longo dos últimos 17 anos implementou grandes projetos decididos através do método consultivo. Para além deste exemplo, o caso de Palmela também foi identificado como um exemplo de orçamento participativo consultivo com resultados muitos positivos e grandes projetos implementados.

Por último, no que se refere a modalidade de votação, as autarquias selecionadas permitem que os cidadãos utilizem frequentemente meios virtuais e presenciais para votações e apresentações de propostas, tal como se observa na tabela 11. No entanto, alguns casos apenas utilizam-se da internet, o que pode ser tanto uma vantagem – por serem mais democratizadas, quanto uma desvantagem – quando estejam em causa cidadãos que não possuem meios informáticos ou literacia para votarem. Em último plano, existem também as autarquias que apenas permitem a participação dos cidadãos presencialmente, mas esses casos não possuem dados suficientes para serem analisados, razão pela qual apenas duas estão listadas no rol das autarquias locais em estudo.

Tabela 11. Caracterização dos orçamentos participativos

Autarquia	Tipo de orçamento participativo	Tipo de tomada de decisão	Tipo de votação
Odemira	Normal	Deliberativo	On-line
Castro Verde	Normal	Deliberativo	Presencial/On-line
Palmela	Normal	Consultivo	Presencial/On-line
Loulé	Normal	Deliberativo	Presencial/On-line
São Brás de Alportel	Normal	Consultivo	Presencial/On-line
Lagoa	Normal	Deliberativo	Presencial/On-line
Lisboa	Normal	Deliberativo	On-line
Amadora	Normal	Deliberativo	On-line
Massamá e Monte Abraão	Normal	Deliberativo	Presencial/On-line
Oeiras	Normal	Deliberativo	On-line
Oliveira do Bairro	Normal	Deliberativo	Presencial/On-line
São João da Madeira	Normal	Deliberativo	Presencial
Penela	Normal	Deliberativo	Presencial/On-line
Coimbra	Jovem	Deliberativo	Presencial/On-line
Manteigas	Normal	Deliberativo	On-line
Leça da Palmeira	Normal	Deliberativo	On-line
Vila Nova de Cerveira	Normal e Jovem	Deliberativo	Presencial/On-line
Valongo	Jovem	Deliberativo	Presencial/On-line
Funchal	Normal	Deliberativo	On-line
Ponta Delgada	Normal	Deliberativo	Presencial

Fonte: elaboração própria

Outra importante característica a ser ressaltada acerca dos orçamentos participativos é a existência ou inexistência de legislações municipais que regulamentem tais práticas. Os regulamentos são ferramentas importantes para a definição das regras a serem seguidas, bem como para atribuir maior importância para as experiências dentro dos contextos autárquicos. Tendo em conta que Portugal não possui uma norma nacional que regule os orçamentos participativos, os regulamentos municipais ou de freguesia são a única forma de regulação, daí serem tão imprescindíveis. Nas autarquias em estudo, observou-se que a maior parte possui regulamentação. Todavia, dentre as 20, quatro autarquias não possuem regulamentação oficial, permanecendo as regras definidas de forma não oficial nos sites ou outros meios de contato entre cidadãos e autarquia, o que indica certa despreocupação das autarquias com a formalidade dos projetos.

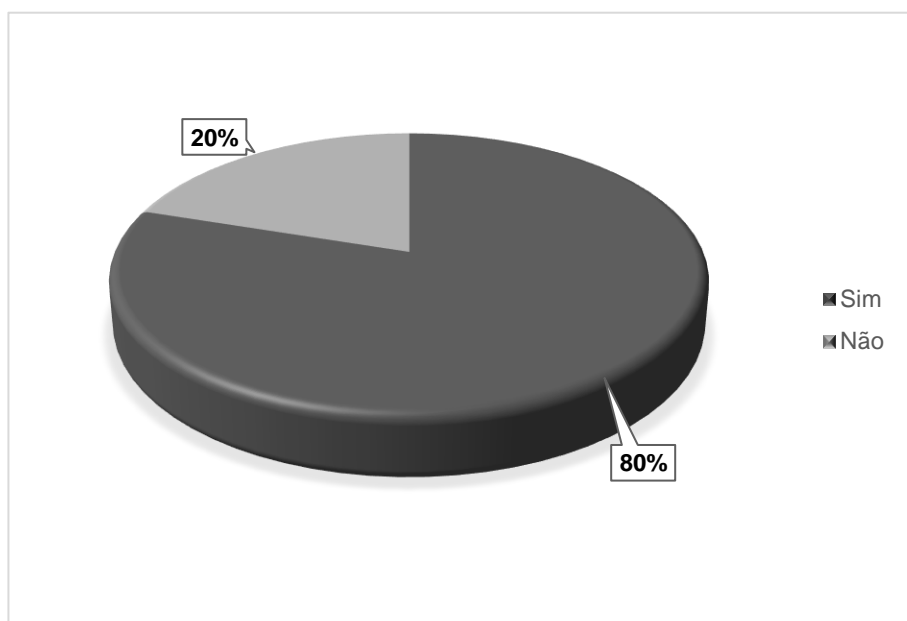


Figura 3. Percentual de autarquias com regulamento municipal
Fonte: elaboração própria

Deixando para trás as características dos orçamentos participativos em análise, é fulcral destacar alguns aspetos históricos importantes para o estudo. *A priori*, é interessante ressaltar que ainda que tenha sido definido como período temporal os anos de 2000 a 2022, nenhuma autarquia portuguesa realizou orçamentos participativos consecutivos ao longo do período. As autarquias de Palmela, São Brás de Alportel e Amadora são as que iniciaram primeiro, tendo sido Palmela o município precursor em Portugal. Em relação ao número de experiências documentadas, São Brás de Alportel tem maior percentual, com 17 relatos entre 2006 e 2022, visto que Palmela não disponibiliza dados de suas versões iniciais. Em contrapartida, conforme demonstrado na tabela 12, o município de Oeiras possui o menor número de experiências, contando com apenas duas experiências, entre os anos de 2018 e 2022. No que se refere às freguesias, Massamá possui orçamento participativo mais duradouro, com nove orçamentos participativos, em contrapartida, São João da Madeira ocupa a pior posição com apenas três experiências.

Tabela 12. Número de orçamentos participativos realizados pelas autarquias

Autarquias	Número de orçamentos participativos realizados	Período de realização dos projetos
Odemira	12	2011-2022
Castro Verde	3	2020-2022
Palmela	9	2014-2022
Loulé	4	2014-2018
São Brás de Alportel	17	2006-2022
Lagoa	7	2014-2020
Lisboa	12	2008-2019
Amadora	10	2013-2022
Massamá e Monte Abraão	9	2014-2022
Oeiras	2	2020-2022
Oliveira do Bairro	3	2018-2020
São João da Madeira	3	2019-2021
Penela	7	2014-2020
Coimbra	3	2018-2020
Manteigas	5	2016-2021
Leça da Palmeira	6	2015-2022
Vila Nova de Cerveira	5	2015-2019
Valongo	8	2014-2021
Funchal	3	2014-2020
Ponta Delgada	7	2014-2020

Fonte: elaboração própria

Outro fator pertinente a ser considerado é o número de propostas apresentadas ao longo dos vários anos de existência dos casos de orçamento participativo. O número de experiências já realizadas não é proporcional ao percentual de propostas apresentadas, haja visto que este segundo indicador está mais fortemente relacionado ao índice populacional e sobretudo ao interesse dos cidadãos de participarem através da proposição de projetos. Conforme se observa na figura 4, os municípios de Lisboa e Valongo são os que possuem maior número de projetos apresentados pelos cidadãos. Ao longo dos 12 anos de existência, Lisboa já contou com mais de 5800 propostas, o que coincide com o fato de ser também o município mais populoso. Por sua vez, o município com segundo maior percentual de propostas apresentadas contraria a regra, visto que Valongo contou até então com mais de 650 propostas, mas não é o município com maior densidade populacional. Por outro lado, o município de Manteigas, ao longo dos três anos de experiências apenas contou com 19 propostas, diretamente correlacionado com o fato de ser o município com menor densidade populacional, como observado na figura 4. O fato é que a maior parte dos municípios e freguesias possui entre 51 e 200 propostas apresentadas, um número que pode ser considerado razoável no contexto português, conforme se observa na figura 4.

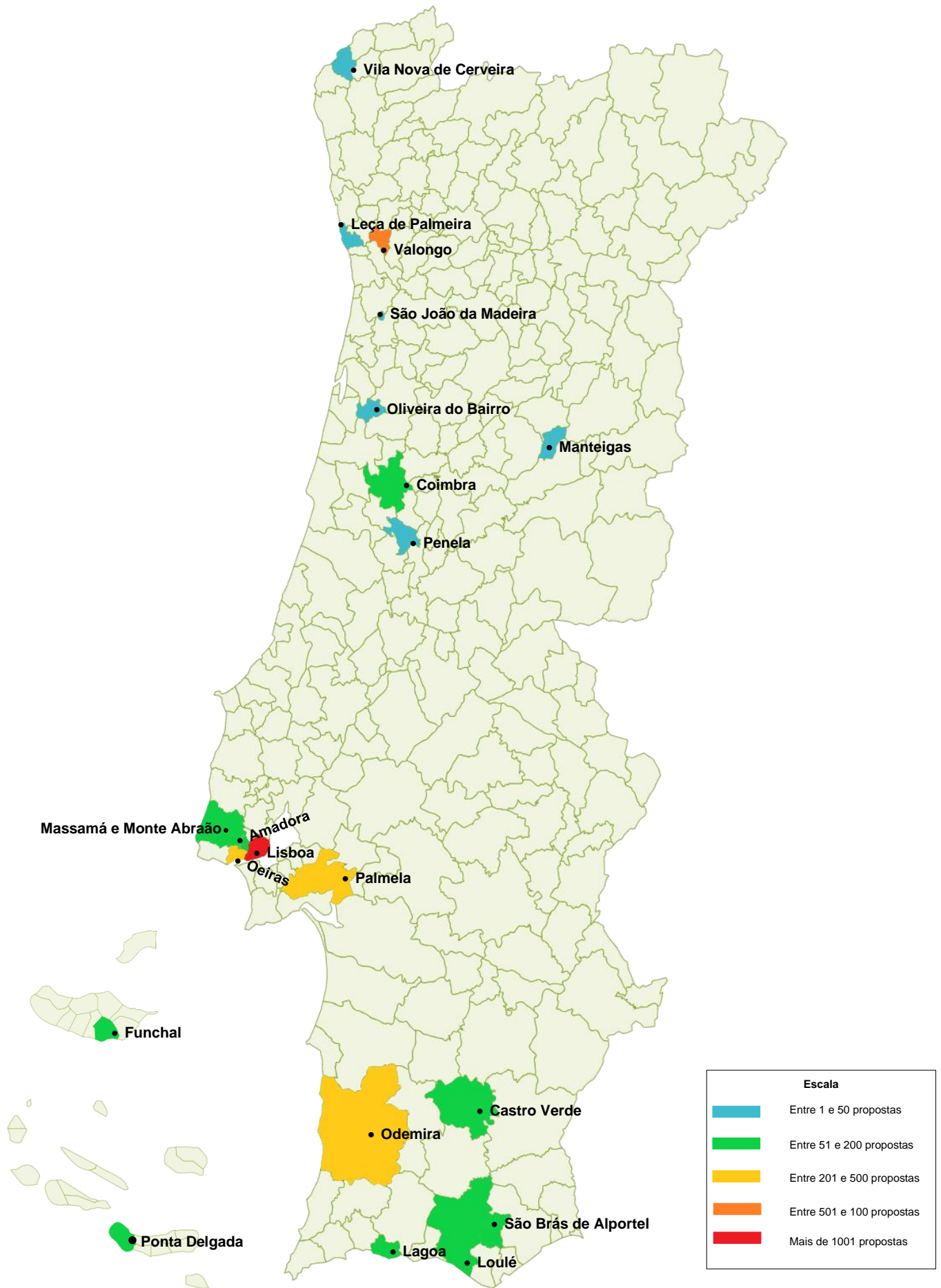


Figura 4. Mapa das propostas de orçamento participativo apresentadas (2000-2022)
Fonte: elaboração própria

Quando comparados os números das propostas apresentadas, com o número dos projetos vencedores selecionados, denota-se que em alguns casos existe uma relação diretamente proporcional. Isto é, o percentual de projetos vencedores é elevado quando comparado aos propostos, como é o caso de Lagoa, Lisboa e Valongo, conforme se pode observar na figura 5, em que o eixo esquerdo representa o número de propostas apresentadas e o direito o número de projetos vencedores. Em um cenário oposto, algumas autarquias possuem baixo percentual de propostas, mas um elevado nível de projetos aprovados, o caso de Penela, por exemplo, possui um total de 55% das propostas, e em situação bastante semelhante o município de Manteigas, com 53% das propostas aprovadas, conforme se observa na figura 5. As demais autarquias possuem certo grau de proporcionalidade entre o número de propostas apresentadas e projetos vencedores.

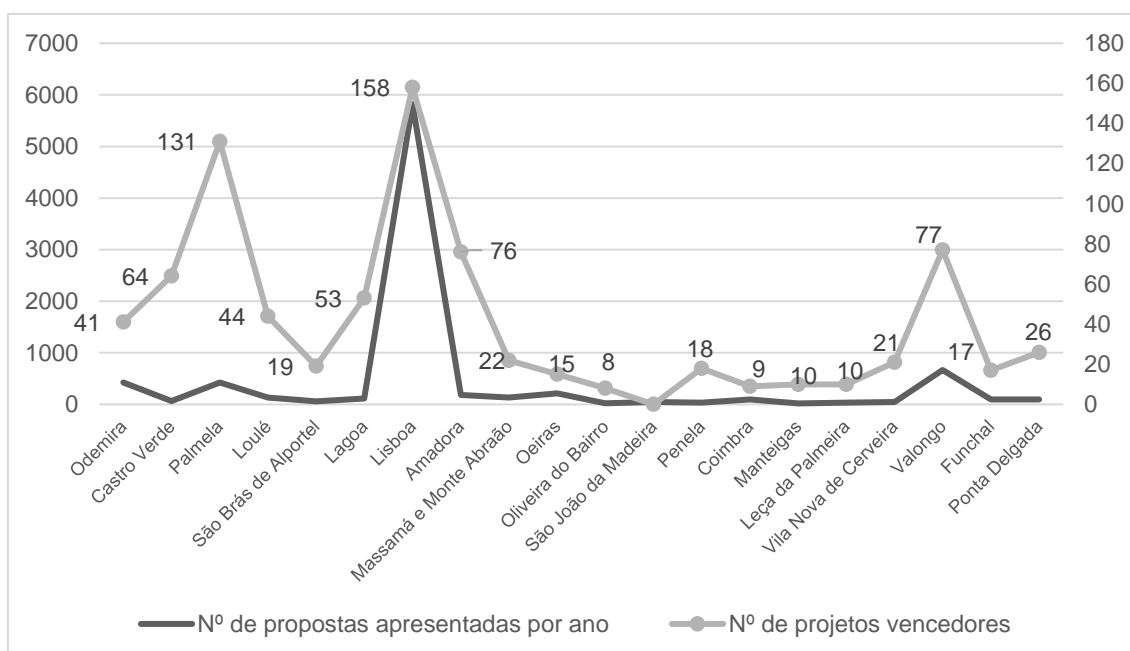


Figura 5. Número de propostas apresentadas comparadas ao número de projetos vencedores
Fonte: elaboração própria

Por sua vez, no que concerne a participação dos cidadãos por meio das votações nos projetos de orçamentos participativos, novamente observa-se que existe proporcionalidade entre o índice populacional e o número de votos na maior parte dos casos. A exemplo, o município de Lisboa possui maior percentual de votos entre as autarquias analisadas, com cerca de 300.000 votos ao longo dos vários anos de implementação de orçamentos participativos. Sob diferente perspectiva, merece destaque o município de Valongo, que contrariando novamente a tendência da densidade populacional, possui um elevado número de votos. Uma observação importante é que no caso das votações não são todas as autarquias que possuem informações e mesmo aquelas que costumam disponibilizar as informações completas, possuem lacunas no número

de votos, que não são sempre computados. Em síntese, a tabela 13 apresenta um resumo dos números de votos em cada uma das experiências participativas em estudo, com a condição de que não foi possível obter a totalidade das informações.

Tabela 13. Número de votos recebidos por ano nos orçamentos participativos

	Odemira	Castro Verde	Palmela	Loulé	São Brás de Alportel	Lagoa	Lisboa	Amadora	Massamá e Monte Abraão	Oeiras	Oliveira do Bairro
2006	N/R	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2007	N/R	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2008	N/R	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	2.802	N/R	N/R	N/R	N/R
2009	N/R	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	6.827	N/R	N/R	N/R	N/R
2010	N/R	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	14.915	N/R	N/R	N/R	N/R
2011	N/R	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	17.902	N/R	N/R	N/R	N/R
2012	3.469	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	29.897	N/R	N/R	N/R	N/R
2013	1.804	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	35.909	402	N/R	N/R	N/R
2014	6.110	N/R	N/D	465	N/D	1.660	36.032	124	402	N/R	N/R
2015	9.111	N/R	1.050	450	N/D	2.034	42.130	164	854	N/R	N/R
2016	2.228	N/R	1.151	6005	N/D	618	51.591	655	1.089	N/R	N/R
2017	1.942	N/R	718	N/R	N/D	3.608	37.637	1.811	799	N/R	N/R
2018	2.171	N/R	1.331	5071	N/D	2.248	34.672	2.575	1.213	N/R	465
2019	3.209	N/R	1.632	N/R	N/D	804	N/D	480	2.187	N/R	661
2020	1.728	362	2.888	N/R	N/D	N/D	N/R	2.487	1.227	N/D	N/R
2021	N/D	340	429	N/R	N/D	N/R	N/R	2.034	1.825	N/R	N/R
2022	N/D	363	N/D	N/R	N/D	N/R	N/R	1.962	2.738	11702	N/R

*N/D: dado não disponível | N/R: não realizado

Fonte: elaboração própria

Tabela 13. Número de votos recebidos por ano nos orçamentos participativos (Continuação)

	São João da Madeira	Penela	Coimbra	Manteigas	Leça da Palmeira	Vila Nova de Cerveira	Valongo	Funchal	Ponta Delgada
2006	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2007	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2008	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2009	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2010	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2011	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2012	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2013	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
2014	N/R	N/D	N/R	N/R	N/R	N/R	249	N/D	N/D
2015	N/R	N/D	N/R	N/R	18	804	2.133	N/R	N/D
2016	N/R	N/D	N/R	324	160	5.569	12.816	N/R	N/D
2017	N/R	N/D	N/R	180	N/R	1.363	16.728	N/R	N/D
2018	N/R	N/D	6.314	96	0	N/D	13.050	N/R	N/D
2019	N/D	N/D	4.754	N/R	284	N/D	10.239	N/R	N/D
2020	N/D	N/D	1.272	N/D	79	N/R	N/D	4.228	N/D
2021	N/D	N/R	N/R	N/D	N/R	N/R	N/D	N/D	N/D
2022	N/R	N/R	N/R	N/R	N/D	N/R	N/D	N/D	N/D

*N/D: dado não disponível | N/R: não realizado

Fonte: elaboração própria

Outro aspeto importante para os orçamentos participativos é a vertente financeira, isto porque é pressuposto básico dessas práticas que as autarquias invistam parte de seu orçamento anual nas propostas dos cidadãos para a resolução dos problemas por eles identificados. Por essa razão, a figura 6 apresenta os valores médios investidos pelos municípios e freguesias ao longo dos vários anos de existência. É notável que o destaque de maior investimento anual é novamente atribuído ao município de Lisboa, que, em média investe anualmente cerca de 570.000 euros nos orçamentos participativos. Em segundo plano, encontram-se os municípios de Loulé e São Brás de Alportel, que apesar de serem os segundos em percentual de

investimento, não se comparam ao valor de Lisboa, visto que investem em média de apenas 70.000 euros anuais. No sentido oposto, a freguesia que investe o menor valor é Leça de Palmeiras, que em média apenas disponibiliza para os orçamentos participativos cerca de 7.000 euros por ano, consoante apresentado na figura 6. É importante observar que os valores investidos nos orçamentos participativos estão relacionados as dotações dos orçamentos anuais das autarquias, de modo que é evidente que municípios e freguesias com orçamentos limitados, não poderão fazer grandes investimentos.

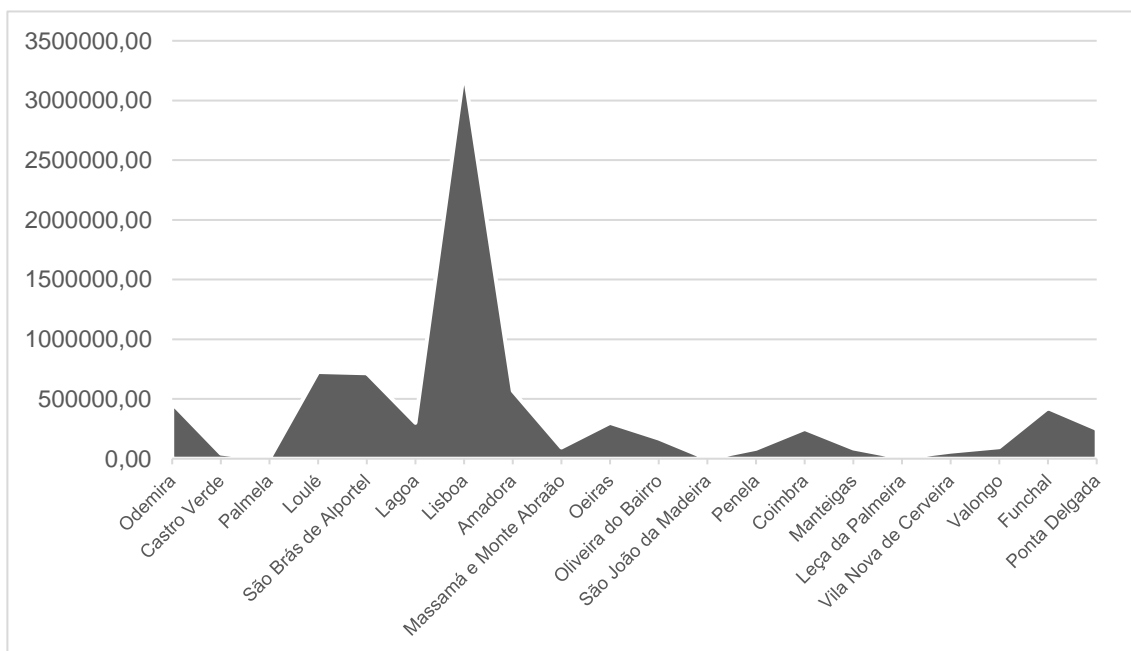


Figura 6. Valor médio dos investimentos autárquicos anuais (2000-2022)
Fonte: elaboração própria

Ainda no âmbito económico, para além da média dos investimentos, é relevante o impacto financeiro dos orçamentos participativos, visto que o valor investido nem sempre é o mais significativo quando observado na prática. Conforme referido anteriormente, o impacto orçamental é dado pela razão entre o valor investido pela autarquia e seu respetivo número de habitantes, nessa perspectiva, a figura 7 apresenta os valores médios do impacto orçamental nos municípios e freguesias estudados. Em relação a este indicador, o cenário se distingue dos anteriores, visto que as autarquias com maior investimento não são necessariamente as que possuem maior impacto financeiro. O caso de Lisboa, por exemplo, a partida aparenta que o município investe um elevado valor, todavia, na prática o valor por habitante é muito baixo, não chegando a 6,00 em média. Por sua vez, o município de Manteigas que possui um dos menores investimentos é o que na realidade possui maior percentual médio de impacto orçamental, com cerca de 30,00 euros por habitante. No caso da freguesia de Leça de Palmeira, o impacto orçamental é bastante baixo, com média de apenas 0,38 cêntimos por habitante, conforme

observado na figura 7, o que pode ser considerado um valor irrisório no contexto dos orçamentos participativos em Portugal.

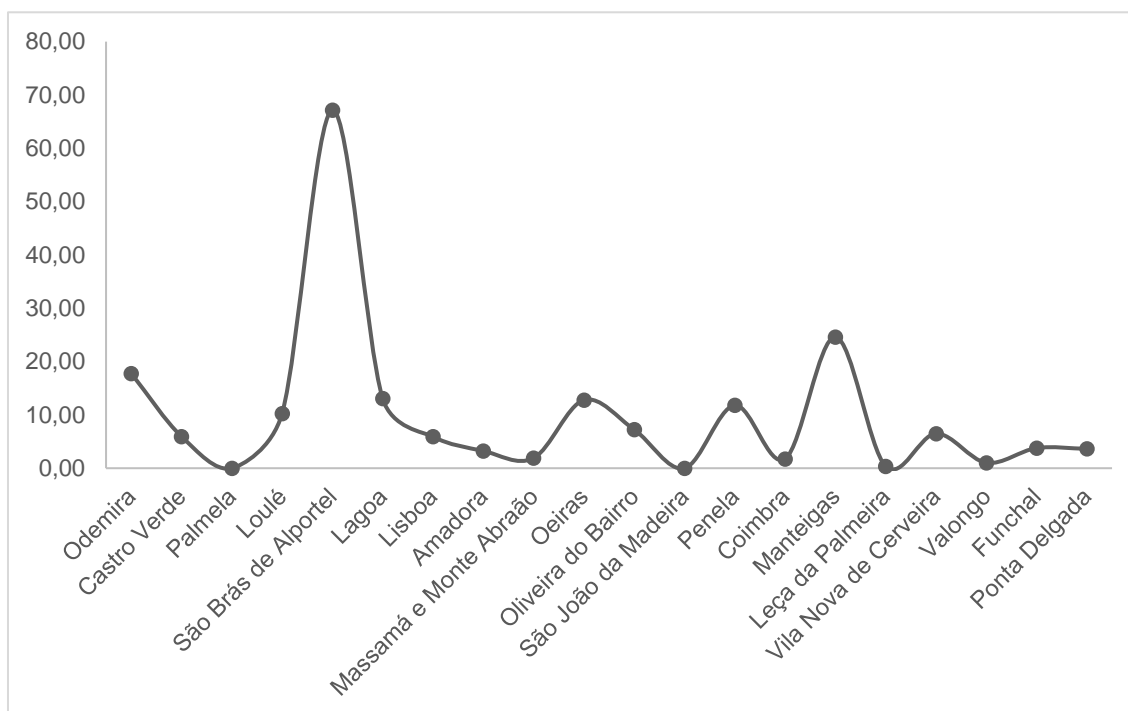


Figura 7. Impacto orçamental médio (2000-2022)

Fonte: elaboração própria

Deixando para trás os aspetos gerais dos orçamentos participativos, importa agora observá-los sob a ótica das mudanças climáticas. Para tal, é fundamental realizar previamente uma observação da existência ou inexistência de problemas climáticos nos municípios e freguesias selecionados para o estudo. É fato que as alterações no clima são generalizadas e que todo o planeta tem sofrido com as consequências dessas mudanças, e no caso português não é diferente, razão pela qual, tornou-se pertinente avaliar nos casos específicos se existem e quais são as vulnerabilidades e impactos das mudanças climáticas enfrentadas pelas autarquias, conforme se observa na tabela 15. Denota-se que a generalidade dos municípios e freguesias elenca como problemas climáticos a elevação das temperaturas, ondas de calor e seca, antagonizadas por precipitações excessivas que acabam por provocar inundações e cheias. Ademais, autarquias situadas em regiões litorâneas, sofrem ainda com o risco de elevação do nível do mar, erosões costeiras e tempestades marinhas.

Tabela 14. Vulnerabilidades climáticas e impactos identificados nas autarquias (continua)

Vulnerabilidades climáticas	Impactos
Secas	Danos para a vegetação e alterações na biodiversidade
	Danos para as cadeias de produção e alterações nos usos de equipamentos
	Redução da qualidade do ar
	Aumento no consumo energético para climatização
	Redução das reservas de águas no solo, subsolo e superfície
	Aceleração do processo de desertificação e perda de biodiversidade
	Interrupção ou redução do fornecimento de água e/ou redução da sua qualidade
	Alterações no estilo de vida
	Redução na disponibilidade hídrica
	Prejuízos na agricultura
	Escassez na produção de alimentos
	Incêndios Rurais e Florestais
	Danos para saúde Humana
	Maior exposição à radiação solar
	Calor excessivo
	Aumento do risco de incêndio e ocorrência de incêndios
	Mortalidade devido ao calor
	Poluição do ar
	Doenças transmitidas por vetores
	Desconforto térmico nos edifícios
Aumento no consumo energético para climatização	
Redução na qualidade do ar	
Desidratação	
Tempestades de vento	Erosão costeira
	Alterações nos estilos de vida
	Queda de árvores
	Queda de revestimentos
	Queda de estruturas
	Queda de cabos elétricos
Desabamentos	
Precipitação excessiva	Danos em edifícios e infraestruturas
	Isolamento parcial de aglomerados populacionais
	Desalojamentos de famílias
	Danos em culturas agrícolas, pastagens e perdas de animais
	Alteração na linha de costa
	Interrupção ou redução do fornecimento de água e/ou redução da sua qualidade
	Inundações fluviais por cheias rápidas
	Erosão hídrica do solo
Instabilidade de vertentes	
Desestruturação dos sistemas de transporte	

Fonte: elaboração própria

Tabela14. Vulnerabilidades climáticas e impactos identificados nas autarquias (continuação)

Vulnerabilidades climáticas	Impactos
Subida do nível do mar (nas regiões litorâneas)	Inundações estuarinas
	Inundações e galgamentos costeiros
	Erosão costeira
	Impactos na linha de costa
	Tempestades no litoral arenoso
	Inundações costeiras
	Cunha salina

Fonte: elaboração própria

Atendendo a existência e tangibilidade dos referidos problemas climáticos, os orçamentos participativos ainda que não sejam especificamente direcionados para o clima, possuem exemplos de propostas direcionadas para as alterações climáticas. Com exceção do caso de Odemira, que já realizou uma experiência temática para o clima, as demais autarquias não fizeram orçamentos participativos relacionados ao clima, todavia, conforme se observa na figura 8, ao longo dos vários anos de experiência, os cidadãos propuseram projetos direcionados para as mudanças no clima. Note-se que o número de propostas não é tão elevado, mesmo nos municípios e freguesias em que existe maior risco climático, como o caso de Amadora, por exemplo. Há que notar também que em algumas autarquias, sequer houveram propostas voltadas para a mitigação e/ou adaptação climáticas, tais como Penela e Leça de Palmeira. Outrossim, existe também uma grande disparidade entre o número de propostas feitas no município de Lisboa, onde houve o maior percentual de propostas, com 757 ao longo dos 13 anos de existência e as demais autarquias. Há que salientar que as 757 propostas da capital não foram integral e unicamente direcionadas para o clima, mas sim para a sustentabilidade em geral, apenas a partir de 2018 uma categoria climática foi inserida na lista de áreas para as quais os cidadãos poderiam propor. Outro município que merece destaque é Odemira, pois, consoante referido foi o único a implementar uma prática direcionada para o clima. No ano de 2020, os munícipes participaram com 57 propostas relacionadas à mitigação ou adaptação climática. Além destas, nos demais anos, outros 13 projetos foram propostos norteados pelos problemas climáticos, totalizando 70 propostas direcionadas para o clima.

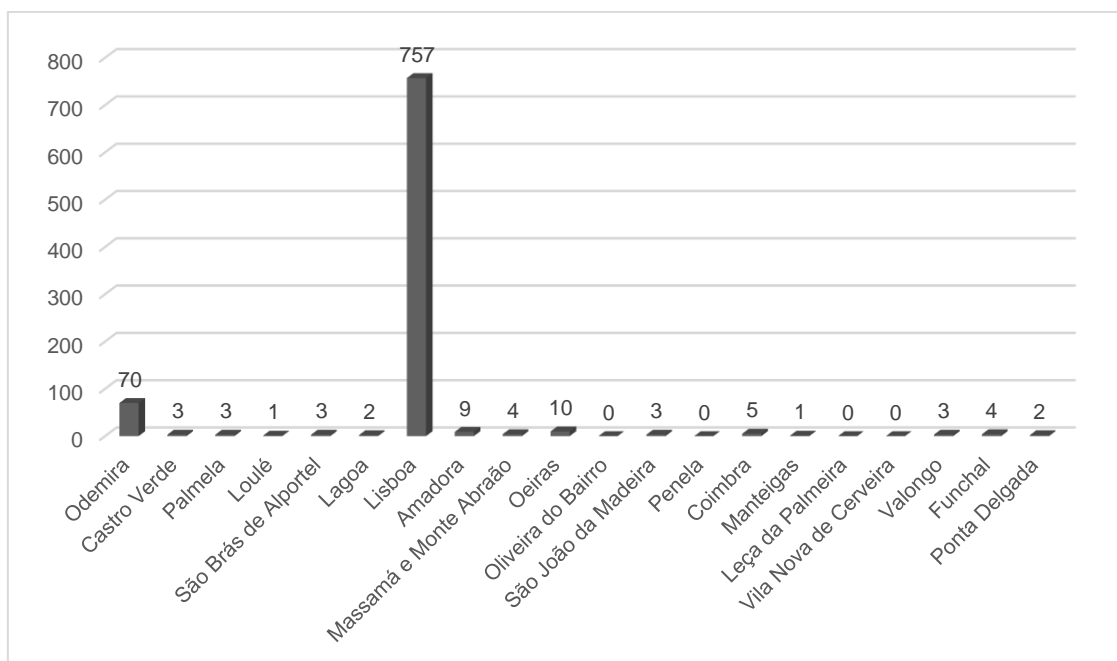


Figura 8. Número de propostas direcionadas para o clima (2020-2022)

Fonte: elaboração própria

A aprovação dos projetos, por sua vez, não é tão proeminente quanto o número de propostas, isto porque são votados pelos cidadãos que nem sempre têm como maior preocupação o clima. Face a isto, a tabela 12 apresenta o número de projetos destinados ao clima que foram mais votados pelos cidadãos ao longo dos anos. Correspondendo a expectativa, o município de Lisboa foi o que mais aprovou projetos climáticos, com um total de 38, o que, no entanto, apenas corresponde a 5% do total de propostas. Por sua vez, o caso de Odemira ainda que apenas tenha aprovado 8 propostas, quando avaliado proporcionalmente, aprovou cerca de 11% das propostas, um percentual superior ao caso lisboeta. Outro caso interessante é o do município de Amadora, que das 9 proposições, obteve 5 projetos aprovados, o que corresponde a 55% do total. Um fato preocupante é que os demais municípios e freguesias não aprovaram projetos, ou apenas aprovaram um, o que demonstra que os cidadãos não estão necessariamente interessados em promover mitigação ou adaptação climáticas, através da votação em projetos.

Tabela 15. Projetos para o clima aprovados

Autarquias	Projetos para o clima aprovados
Odemira	8
Castro Verde	0
Palmela	0
Loulé	0
São Brás de Alportel	0
Lagoa	1
Lisboa	38
Amadora	5
Massamá e Monte Abraão	1
Oeiras	0
Oliveira do Bairro	0
São João da Madeira	0
Penela	0
Coimbra	1
Manteigas	1
Leça da Palmeira	0
Vila Nova de Cerveira	0
Valongo	0
Funchal	0
Ponta Delgada	0

Fonte: elaboração própria

3.2. Discussão dos resultados

Seguindo a apresentação dos resultados obtidos, o tópico atual tem como objetivo expor a sua análise com o intuito de dar resposta aos pressupostos que guiaram, no presente estudo, a questão de investigação: *Os orçamentos participativos podem contribuir como ferramenta de mitigação e/ou adaptação às mudanças climáticas?*. Nesse sentido, espera-se compreender, a partir da pesquisa, se as autarquias locais portuguesas estão preparadas para a implementação de práticas participativas, bem como perceber se os cidadãos estão dispostos a participar nessas experiências. Ademais, pretende-se observar se os resultados da pesquisa correspondem ao que a revisão de literatura apresenta. Assim, neste ponto será discutida e analisada a informação recolhida da análise documental relativamente aos pressupostos definidos para a presente investigação:

- *P01: Averiguar se as autarquias locais portuguesas possuem condições para implementar experiências de orçamento participativo direcionadas para mitigação e adaptação climática;*

Em relação ao primeiro pressuposto definido na investigação, é preciso ter em conta, antes de referir acerca dos orçamentos participativos direcionados às mudanças climáticas, que estas práticas estão se tornando gradativamente mais comuns em Portugal. Ainda que como efeito da pandemia de COVID-19, muitos municípios e freguesias tiveram de interromper a implementação de orçamentos participativos, o fato de ainda haver 141 autarquias que mantêm projetos participativos indica que o poder local está efetivamente interessado em incentivar a democracia participativa entre seus cidadãos. Todavia, por mais positivo que pareça ser o cenário, ainda existe uma preocupação com o fato de que são em sua maioria os municípios que realizam os orçamentos participativos, permanecendo as freguesias relegadas a um papel secundário e pouco participativo, sobretudo quando estão em causa aquelas com menor dimensão. Note-se que das 3092 freguesias do país, apenas 0,8% (26 freguesias), estão no momento com seus orçamentos participativos ativos, ao passo que dos 308 municípios portugueses, 115 permanecem realizando tais experiências, o que representa um percentual de cerca de 37%, um número bastante interessante dado que não existe uma obrigatoriedade legislativa. O reduzido número de freguesias pode estar associado a razões de cariz financeiro, posto que a vasta maioria não possui orçamentos anuais com valores elevados, e não são capazes de destinar verbas para projetos que envolvam a decisão dos cidadãos. Por sua vez, quando observados sob uma perspectiva sociodemográfica das autarquias, os orçamentos participativos demonstram-se extremamente versáteis, posto que se adaptam a freguesias e municípios de pequenas dimensões como o caso de Matriz, freguesia localizada na Região Autónoma dos Açores e Manteigas, município do Centro, também de grandes dimensões, tal como e Leça de Palmeira localizada na região Norte do país e a capital Lisboa.

Em ótica mais específica, quando analisados apenas os casos das 20 autarquias selecionadas para o estudo, sob a ótica da mitigação e adaptação as mudanças climáticas, algumas características merecem especial atenção. Em primeiro plano, importa considerar o tipo de orçamento participativo, isto é, o público a quem é direcionado, isto porque diferentes problemas podem ser interpretados de maneiras distintas consoante os grupos que estejam em causa. Existem em Portugal, ainda que não tenham sido analisados de forma mais aprofundada, orçamentos participativos direcionados ao público sênior, por exemplo, e nesses casos, a abordagem aos problemas climáticos consiste tarefa muito mais complexa do que quando estão em causa grupos etários mais jovens, dado que, por norma, os idosos tendem a se manter distantes da preocupação com as questões climáticas e/ou ambientais. Outrossim, existem também práticas participativas direcionadas às escolas, e nesses casos, os orçamentos participativos vão muito além da democracia, colaborando com a criação de consciência nas crianças e jovens, da importância da adoção de práticas sustentáveis para a proteção do planeta. Destarte, a abordagem das mudanças climáticas como temática de um orçamento participativo está associada a quem serão os cidadãos a votarem e a proporem projetos, pois poderá ser eficiente para grupos conscientes dos problemas decorrentes do clima, mas poderá não valer de

nada para aqueles que não estejam cientes, ou não estejam a sofrer com tais problemas, ou simplesmente estejam desinteressados.

Outra característica muito relevante nesse contexto é o tipo de deliberação adotada pelas autarquias. O fato é que a generalidade dos orçamentos participativos assume atualmente caráter deliberativo, pois esta modalidade permite que os cidadãos tenham mais voz e apresentem soluções para os problemas que identificam em sua comunidade. Todavia, os casos mais duradouros, Palmela e São Brás de Alportel, são apenas consultivos e mesmo assim mantêm-se com resultados muito positivos, com centenas de projetos implementados com base nas escolhas dos cidadãos. Em suma, no âmbito das mudanças climáticas, considerando que tanto os cidadãos quanto as próprias autarquias são capazes de identificar vulnerabilidades e problemas decorrentes do clima, não resta dúvidas de que os orçamentos participativos, sejam eles consultivos ou deliberativos, podem ser utilizados pelas autarquias para promover a mitigação e adaptação climáticas.

O mesmo se aplica quando considerada a forma de votação dos cidadãos, visto que conforme se observa, as autarquias locais estão, quase na totalidade, dispostas a permitir que tanto os meios presenciais, quanto os virtuais sejam utilizados para os votos, fazendo com que um número elevado de indivíduos possa participar. No caso das autarquias que apenas se utilizam dos meios virtuais, ou presenciais, pode haver exclusão de participações, por não haver democratização nas ferramentas de votação, razão pela qual, no modelo ideal de orçamento participativo direcionado às alterações do clima, os votos presenciais e virtuais são mais apropriados, pois alguns grupos vulneráveis a este problema podem não ter acesso a um ou outro meio. Não obstante, mesmo quando haja apenas um meio de participação, o orçamento participativo é capaz de causar grandes benefícios sociais, inclusive na perspetiva climática como nos casos de Odemira e Lisboa que apenas se utilizam dos meios virtuais, e mesmo assim já implementaram dezenas de projetos para o clima.

Em último plano, e sendo talvez a característica mais relevante quando esteja em causa a possibilidade das autarquias locais de implementar orçamentos participativos direcionados ao clima, temos o aspeto financeiro. Aqui estão em causa dois indicadores: o investimento anual e o impacto orçamental, que são duas diferentes óticas de interpretação das condições da autarquia. Quando considerado o aspeto do investimento anual, percebe-se que os municípios e freguesias estão a investir valores relativamente elevados na concretização dos projetos dos cidadãos, o que indica predisposição à política, no entanto, quando avaliado o impacto, ou seja, o valor investido por habitante, a predisposição já não parece ser tão proeminente. Analisando os investimentos sob a ótica das mudanças climáticas, observa-se que as autarquias estão aumentando seu interesse em promover mitigação e/ou adaptação aos problemas recorrentes, isto significa dizer que os municípios e freguesias estão direcionando verbas para a questão climática de forma mais expressiva. Por essa razão, a tendência a orçamentos participativos com impactos orçamentais muito reduzidos, tende a ser atenuada se houver direcionamento da causa

a ser discutida pelos cidadãos para as questões climáticas. Assim sendo, mesmo que atualmente a maior parte das autarquias não cumpre o valor ideal definido na literatura e internacionalmente reconhecido (dez dólares por habitante, segundo Cabannes (2021)), o impacto social dessas práticas sobressaem o financeiro, pois além do investimento do município ou freguesia em projetos, um orçamento especificamente direcionado para o clima tem também o poder de influenciar os cidadãos para a adoção de práticas responsáveis e a criação de uma consciência de grupo acerca da importância de ter atitudes sustentáveis.

Em síntese, no que se refere ao primeiro pressuposto, é possível presumir que existem condições suficientes nas autarquias para implementar orçamentos participativos direcionados as mudanças climáticas em virtude de alguns fatores principais:

I – A atribuição de uma temática ao orçamento participativo não provoca grandes alterações em sua estrutura, fundamentalmente porque mesmo os municípios e freguesias que possuam regulamentos, alteram-nos anualmente no início dos novos ciclos participativos;

II – Todo o território português está a enfrentar consequências das alterações climáticas, conforme se observa na pesquisa, problemas no verão, tais como a seca intensa, a elevação de temperaturas e os incêndios florestais daí decorrentes, e também problemas no inverno, como as precipitações intensas, tempestades, cheias e inundações, estão se tornando gradativamente mais frequentes, ocasionando grandes preocupações para o poder público. Nesse contexto eventualmente caótico, é preciso ter em conta que são os cidadãos, fundamentalmente os grupos mais pobres, os mais afetados, e dar-lhes a oportunidade de apresentar e decidir sobre projetos para mitigar ou se adaptar as consequências das alterações do clima é benéfico para ambos os lados: para os cidadãos por promover voz ativa e a possibilidade de opinarem acerca da destinação de verbas públicas, fortalecendo a democracia participativa; e para o poder local que se torna mais próximo dos cidadãos, proporcionando soluções para problemas que de outra forma não poderiam ser resolvidos.

III – Não é forçoso que os municípios e freguesias destinem verbas altíssimas para os orçamentos participativos direcionados às mudanças climáticas, pois muitos problemas podem ser solucionados com investimentos baixos. Desse modo, os valores habitualmente disponibilizados pelos municípios, podem fazer grande diferença no resultado final, podendo evitar problemas climáticos muito mais graves no futuro.

Em suma, no contexto português, os resultados parecem concordar com a literatura, no sentido de que o orçamento participativo poderá ser usado como ferramenta de mitigação e adaptação climática, posto que as condições autárquicas são favoráveis a implementação destas práticas.

P02: Verificar se os cidadãos estão dispostos a participar em projetos direcionados à mitigação e adaptação climáticas, associados ao fortalecimento da Democracia.

No que se refere ao segundo pressuposto, é preciso retomar o que diz a literatura acerca do papel dos cidadãos na mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A *priori* é fulcral ressaltar que são as comunidades as mais afetadas pelas alterações climáticas, note-se, por exemplo, os casos de incêndios florestais, os quais vitimam anualmente centenas de famílias, que perdem seus bens, plantações e não raro, suas próprias moradias. Ou ainda no caso dos pequenos agricultores que perdem suas plantações ou animais quando estão em causa situações de seca extrema. Para esses grupos, a oportunidade de propor projetos que possam evitar ou pelo menos reduzir os danos, seria bastante positiva. O caso do município de Águeda, por exemplo, em uma de suas edições de orçamento participativo, aprovou um projeto de um grande tanque de água em uma região de floresta, para o combate aos incêndios comuns no verão (Cabannes, 2021). Definitivamente, os cidadãos possuem um papel muito importante, por serem os que melhor sabem o destino ideal para a verba pública no âmbito climático.

Apesar dessa importância, quando observado o contexto geral de participação dos cidadãos, é possível observar certo grau de relutância na participação. Mesmo em municípios e freguesias que os orçamentos participativos estão consolidados, o número de cidadãos a propor projetos e a votar, não é tão proeminente quanto poderia. E existe ainda outro fator, quando analisadas as propostas mais votadas, os cidadãos parecem possuir motivações egoístas, no sentido de que apenas propõem e votam em projetos que irão resolver problemas muito pessoais, do seu próprio interesse e não necessariamente da comunidade em geral. Na análise das propostas em cada uma das 20 autarquias em estudo, uma série de projetos climáticos muito promissores não foram eleitos, tendo sido substituídos por projetos de outra natureza, cujos únicos beneficiários seriam os moradores de determinada região, por exemplo. Não raro, os projetos dos orçamentos participativos parecem se transfigurar num concurso de popularidade do proponente, ou de maior benefício para os votantes, o que pode ser um problema.

Outra situação que pode dificultar o uso do orçamento participativo como ferramenta de mitigação e adaptação climática é a falta de literacia dos cidadãos. Analisemos o caso do orçamento participativo de Odemira direcionado as alterações climáticas (2020), mesmo que o município tenha definido o tema principal, boa parte das propostas envolviam questões de infraestrutura da cidade, tais como a melhoria ou criação de praças, e a melhoria de infraestruturas de locais, projetos estes que não estavam propriamente relacionados ao clima. E mesmo os projetos vencedores, em sua maioria estavam relacionados a colocação de placas de energia solar em locais definidos pelos cidadãos, ou manutenção da flora local. É fato que o uso das energias limpas e renováveis e a preservação da flora, a longo prazo, afetam positivamente na mitigação das mudanças climáticas, mas Odemira é um município muito afetado pela seca, por exemplo, e não houveram propostas nesse sentido. A desinformação ou a falta de conhecimento dos cidadãos pode ser um fator prejudicial à participação em um

orçamento participativo integralmente direcionado para o clima. Ademais, parece haver certo grau de despreocupação dos cidadãos com os problemas oriundos do clima, pois conforme se observa na recolha de dados, pouquíssimas propostas para o clima foram apresentadas nas duas últimas décadas de orçamento participativo, e isto não ocorre por não haver problemas, mas ocorre por falta de interesse, preocupação ou mesmo de conhecimento.

Destarte, para o segundo pressuposto, alguns fatores assumem vital importância para intensificar o interesse dos cidadãos:

I – É fulcral que os cidadãos sejam incentivados a participar, isto é, não basta que os municípios e freguesias implementem orçamentos participativos, é preciso que deem a conhecer aos seus cidadãos a possibilidade de decidirem ativamente sobre questões da sua comunidade e sobre a distribuição das verbas públicas;

II – É ideal que os cidadãos sejam informados e até mesmo ensinados de como podem propor projetos de mitigação e/ou adaptação climáticas, ou seja, para além de conhecerem os problemas de sua comunidade, é preciso que compreendam as formas de solucioná-lo e como podem propor soluções viáveis para os municípios e freguesias;

III – Os cidadãos devem ser incentivados a votar em projetos que efetivamente poderão resultar em mudanças sociais, deixando para trás a tendência de tornar o orçamento participativo um concurso de popularidade, em que são eleitas propostas com motivações estritamente pessoais e egoístas.

Quanto a este pressuposto, novamente há concordância com a literatura, visto que pode ser observado certo grau de afastamento entre cidadãos e poder público, à medida que ainda existe um percentual baixo de participação, comparado ao que poderia haver. Observa-se certo grau de descrença dos cidadãos, que desacreditam do seu poder de moldar as decisões do poder público, por isso o elevado percentual de abstenções e não participação nos projetos. Apesar disso, acredita-se que existe uma tendência de acentuação da participação, quando se estejam em causa incentivos a resolução de problemas climáticos. Destarte, as palavras de Aylett (2010) assumem especial sentido no contexto português, pois efetivamente a participação dos cidadãos na resolução de problemas climáticos está ainda em um estado embrionário, e muito precisa ser feito para que os cidadãos se disponham a participar em políticas públicas de participação direcionadas as mudanças climáticas. Em suma, os cidadãos parecem não estar integralmente dispostos, mas este é um cenário passível de ser alterado com algum esforço das autarquias locais.

Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

A gravidade dos problemas climáticos torna urgente a criação de políticas públicas destinadas à mitigação e/ou a adaptação as mudanças no clima. Considerando que é o poder local o mais próximo dos cidadãos, e este também o que mais facilmente pode contribuir na identificação de vulnerabilidades e sobretudo, na sua resolução. Deveras, alguns estudos recentes estão a atribuir um papel mais relevante ao poder local no combate as mudanças climáticas, fundamentalmente quando os decisores cedem lugar à participação dos cidadãos, que são também parte imprescindível na mitigação das mudanças climáticas.

Por essa perspetiva, o estudo empírico em tela teve como objetivo avaliar práticas de orçamento participativo no contexto das autarquias locais portuguesas, para identificar se existem condições de implementação de experiências participativas direcionadas para o clima, tanto sob a ótica do poder político, quando sob a ótica dos cidadãos. Destarte, pretendeu-se contribuir para o reconhecimento das condições e para a implementação futura de orçamentos participativos com temáticas especializadas. Atendendo aos dados recolhidos, verificou-se que sob a perspetiva das autarquias locais portuguesas, pouco precisa ser feito para que haja orçamentos participativos direcionados para o clima, isto porque, nos municípios e freguesias observados, as experiências participativas já se podem considerar consolidadas. Ainda que alguns aspetos precisem ser considerados, nomeadamente os públicos-alvo, tipo de deliberação e votação e mesmo financeiros, tornar um orçamento participativo não-temático em um temático, não depende de grandes modificações. Foi observado que as autarquias estão a enfrentar problemas climáticos bastante consideráveis e que existe uma tendência a investir valores proeminentes para a sua resolução, desse modo, não resta dúvidas que existem condições para que os orçamentos participativos possam contribuir como ferramenta de mitigação e adaptação climáticas. Por outro lado, sob a ótica dos cidadãos, os resultados são um tanto quanto divergentes, posto que, ainda permanece no cenário político português, um elevado grau de abstenção na participação nas decisões públicas. Observou-se o número de cidadãos a participar das experiências de orçamento participativo são inferiores ao ideal, o que indica certo grau de indisponibilidade participativa. Ademais, notou-se também que as motivações para a proposição de projetos nem sempre assentam em problemas comunitários, mas em problemas estritamente pessoais e não relevantes. Desse modo, no cenário dos cidadãos, parece ser uma tarefa um tanto quanto complexa, visto que as autarquias precisam construir relações mais sólidas e fomentar a confiança dos indivíduos, para além de terem de incentivar a mudança de mentalidade para as propostas possam ser efetivamente direcionadas à solução de problemas climáticos reais. Como contributo da presente dissertação, infere-se que os orçamentos participativos podem ser uma excelente ferramenta do poder local, tanto para o fomento da participação democrática, quanto para a mitigação e adaptação aos problemas decorrentes das

mudanças climáticas. No entanto, esta é uma tarefa que depende da ação imediata das autarquias que devem assumir um papel de incentivadores dos cidadãos.

No que se refere as limitações encontradas na elaboração do estudo, salienta-se que a recolha dos dados esteve necessariamente dependente da disponibilidade das autarquias de publicarem as informações relativas aos orçamentos participativos, que de outra forma não poderiam ser obtidas. Todavia, a transparência não é a maior característica dos municípios e freguesias estudados, de modo que permaneceram algumas lacunas no estudo, fundamentalmente com relação ao número de votos e o investimento anual. Ainda que a transparência seja elencada como um dos princípios basilares do orçamento participativo, na prática, a realidade não corresponde a expectativa. Quanto as linhas de pesquisa futura e partindo do pressuposto de que as autarquias locais portuguesas possuem condições para implementar orçamentos participativos, é vital que os próximos estudos tenham como foco a elaboração de um guia que direcione as autarquias para práticas eficientes e com bons resultados. Tendo em vista que os orçamentos participativos assumem diferentes características, e não existe um modelo único, a criação de um padrão adaptável para todo o contexto português é o primeiro passo para que os orçamentos para a implementação de um orçamento participativo para mitigação e adaptação as mudanças climáticas.

Lista de Referências

- Albertus, M., & Menaldo, V. (2018). Authoritarianism and the elite origins of democracy. In *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. <https://doi.org/10.1017/9781108185950>
- Allegretti, G., & Alves, M. L. (2020). (In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), 3. <https://doi.org/10.16997/jdd.147>
- Allegretti, G., Dias, N., & Antunes, S. (2016). Transformar o território promovendo a cidadania: metodologia em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais. *IPEA - Boletim Regional, Urbano e Ambiental n. 14*, 143–175. <http://goo.gl/FdPqml>
- Alves, M. L., & Allegretti, G. (2012). (In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), 3. <https://doi.org/10.16997/jdd.147>
- Aylett, A. (2010). Conflict, Collaboration and Climate Change: Participatory Democracy and Urban Environmental Struggles in Durban, South Africa. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 478–495. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00964.x>
- Barro, R. J. (1999). Determinants of democracy. *Journal of Political Economy*, 107(6 PART 2). <https://doi.org/10.1086/250107>
- Belchior, A. M. (2010). *Democracia e representação partidária: A elite parlamentar e os cidadãos* (1ª Edição). Imprensa de Ciências Sociais.
- Bíblia Sagrada online*. (n.d.). Bíblia Online. Retrieved March 28, 2022, from <https://www.bibliaon.com/>
- Bogo, R. S. (2020). *A evolução e distribuição territorial do Orçamento Participativo em Portugal* [Univerisdade Federal de Santa Catarina]. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216542>
- 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>
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2017). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *IIED*, 30(1), 67–84. <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30(1), 67–84. <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>

- Calisto Friant, M. (2019). Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(1), 81–99. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1570219>
- Cohen, T. (2012). Can participatory emissions budgeting help local authorities to tackle climate change? *Environmental Development*, 2(1), 18–35. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2012.03.016>
- Dahl, R. A. (2001). *Sobre a Democracia*. Editora da Universidade de Brasília.
- Dahl, R. A. (2005). *Participação e oposição robert a. dahl* (1. Ed). Editora da Unoversidade de São Paulo.
- Dias, N., & Allegretti, G. (2009). Orçamentos Participativos em Portugal. *Cidades - Comunidades e Territórios*, 18, 59–78. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3413/1/Cidades2009-18_Dias_Allegretti.pdf
- Eberhardt, M. L. (2015). Representative democracies in crisis. Participatory democracy and citizen participation as an option. *Araucaria*, 17(33), 83–106. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2015.i33.04>
- Engler, S., Brunner, P., Loviat, R., Abou-Chadi, T., Leemann, L., Glaser, A., & Kübler, D. (2021). Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*, 44(5–6), 1077–1102. https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669/SUPPL_FILE/FWEP_A_1900669_SM3552.PDF
- Falanga, R., Helena, L., Lüchmann, H., Nicoletti, A., Heloisa, &, & Domingos, C. (2020). *Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal). A comparative analysis of the drivers of success*. <https://doi.org/10.1080/17448689.2020.1788246>
- Falanga, R., Lüchmann, L. H. H., Nicoletti, A., & Domingos, H. C. (2020). Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal). A comparative analysis of the drivers of success. *Journal of Civil Society*, 16(3), 273–293. doi: 10.1080/17448689.2020.1788246
- Falanga, R., Verheij, J., & Bina, O. (2021). Green(er) cities and their citizens: Insights from the participatory budget of Lisbon. *Sustainability (Switzerland)*, 13(15). <https://doi.org/10.3390/SU13158243>
- Fleck, R. K., & Hanssen, F. A. A. (2005). The Origins of Democracy: A Model with Application to Ancient Greece. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.321080>
- Flick, U. (2002). *Métodos qualitativos na Investigação Científica* (1ª Edição).
- Freixo, M. J. V. (2011). *Metodologia Científica: Fundamentos Métodos e Técnicas* (3ª edição). Instituto Piaget.

- Gherghina, S., & Tap, P. (2021). Ecology projects and participatory budgeting: Enhancing citizens' support. *Sustainability (Switzerland)*, 13(19). <https://doi.org/10.3390/su131910561>
- Glassman, R. M. (2017). The origins of democracy in tribes, city-states and nation-states. In *The Origins of Democracy in Tribes, City-States and Nation-States* (Vol. 1). <https://doi.org/10.1007/978-3-319-51695-0>
- Gomez, J., Insua, D. R., Lavin, J. M., & Alfaro, C. (2013). On deciding how to decide: Designing participatory budget processes. *European Journal of Operational Research*, 229(3), 743–750. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2013.03.035>
- Intergovernmental Panel on Climate Change, (IPCC). (2022). *Sixth Assessment Report, Overarching Frequently Asked Questions and Answers (2)* (Issue February, pp. 1–10).
- Isabel Brun-Martos, M., & Lapsley, I. (2016). *Public Management Review Democracy, governmentality and transparency: participatory budgeting in action Democracy, governmentality and transparency: participatory budgeting in action*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243814>
- Isakhan, B., & Stockwell, S. (2011). Democracy and History. In B. Isakhan & S. Stockwell (Eds.), *The secret History of Democracy* (pp. 1–26). Palgrave Macmillan Ltd.
- Kempa, J., & Kozłowski, A. R. (2020). Participatory Budget as a Tool Supporting the Development of Civil Society in Poland. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(1), 61–79. <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0003>
- Kumar, R. (2019). *Research Methodology* (5ª edição). SAGE Publications.
- Lüchmann, L., & Faria, C. F. (2020). Democracia direta, participativa, deliberativa e representativa: limites, combinações e tensões. In J. H. Okumura (Ed.), *A Democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas* (1º, p. 166). Lutas Anticapital.
- McCannon, B. C. (2012). The origin of democracy in Athens. *Review of Law and Economics*, 8(2), 531–562. <https://doi.org/10.1515/1555-5879.1597>
- Michels, R. (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Editora da Universidade de Brasília.
- Mosca, G. (2004). La Clase Política. In *La Classe Política* (Edição com). Fundo de Cultura Económica.
- Novaes, F. S., & dos Santos, M. E. P. (2014). O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal - A experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administracao Publica*, 48(4), 797–820. <https://doi.org/10.1590/0034-76121668>
- Odemira, (2011). https://op.cm-odemira.pt/PageGen.aspx?WMCM_Paginald=41967&pastald=28590
- Odemira. (2016). *Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas*. <https://www.cm->

- odemira.pt/uploads/document/file/12518/EMAAC_Odemira_dez16.pdf
- Odemira, (2020). https://www.cm-odemira.pt/cmodemira/uploads/document/file/13832/ni_026___odemira_inicia_novo_processo_op_dedicado_ao_ambiente_e_alteracoes_climaticas.pdf
- Odemira, C. (2021). *Economia*. <https://www.cm-odemira.pt/pages/220>
- Pareto, V. (1935). *The Mind and Society* (I Edição). Harcourt, Brace and Company.
- Penteado, L. C. D. B. (2005). *Democracia em cinco tempos - a luta contra a àgora*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Pordata. (2021). *População residente segundo os Censos: total e por sexo*. <https://www.pordata.pt/Municipios/População+residente+segundo+os+Censos+total+e+por+sexo-17>
- Raaflaub, K. A., Ober, J., & Wallace, R. (2007). *Origins of Democracy in Ancient Greece*. University of California.
- Roche Cárcel, J. A. (2017). Aproximación a la vinculación entre la economía creativa y la crisis de la democracia representativa. *Política y Sociedad*, 54(3), 665–682. <https://doi.org/10.5209/POSO.55055>
- Rosa, N. H. Q., Goulart, J. L. L., & Troian, A. (2018). Perception of participatory budget participants in relation to the implementation of population demands: A case study in the municipality of Santana do Livramento/RS. *Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional*, 14(1), 425–456. Scopus. Obtido de Scopus.
- Roumanias, C., Skouras, S., & Christodoulakis, N. (2022). Crisis and extremism. How does an extreme far right emerge in a modern democracy? Evidence from Greece's Golden Dawn. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 32(1), 107–128. https://doi.org/10.1080/17457289.2020.1778007/SUPPL_FILE/FBEP_A_1778007_SM1697.DOCX
- Rousseau, J.-J. (1999). *O Contrato Social* (3º). Martins Fontes.
- Senta, A. (2017). Democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Il dibattito nella Francia rivoluzionaria (1789-1795). *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, 29(56). <https://doi.org/10.6092/ISSN.1825-9618/7105>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., & Röcke, A. (2012). *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. 90. www.engagement-global.de
- Soifer, H. D. (2013). State Power and the Economic Origins of Democracy. *Studies in Comparative International Development*, 48(1), 1–22. <https://doi.org/10.1007/s12116-012->

9122-7

Stuart Mill, J. (1981). *Considerações sobre o governo representativo*. Editora da Universidade de Brasília.

Tocqueville, A. (2005). *A Democracia na América* (2ª edição). Editora Martins Fontes.

Tudela Aranda, J. (2017). La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades. *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 111, 125–152. <https://doi.org/10.18042/CEPC/REDC.111.05>

Walker, A. P. P. (2013). Embodied identity and political participation: Squatters' engagement in the participatory budget in Brazil. *Ethos*, 41(2), 199–222. <https://doi.org/10.1111/etho.12015>