

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PORTUGAL (OPP): QUE MODELO DE *SCALING UP*?

Roberto Falanga¹

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, importa refletir em torno do Orçamento Participativo Portugal (OPP), o primeiro orçamento participativo (OP) implementado à escala nacional no mundo. Essa reflexão tem como objetivo destacar as oportunidades e os desafios abertos pela sua primeira edição decorrida em 2017.² Dada a tamanha importância que o OPP tem para o debate internacional sobre os OPs, o foco desta reflexão será o seu modelo de *scaling up*.³

A importância deste processo deve, no entanto, ser entendida à luz do percurso histórico traçado pela emergência e difusão dos OPs no mundo (Dias, 2013; Sgueo, 2016). As adaptações do modelo original de OP iniciado em Porto Alegre nos finais de 1980 são de maior relevo para entender as formas com que o OP foi incorporado e reconfigurado dentro de coordenadas sociopolíticas muito diferentes. Os estudiosos da área concordam na distinção de, pelo menos, duas fases de expansão do OP: uma primeira de difusão dentro do Brasil ao longo dos anos 1990; uma segunda de difusão na América Latina entre os finais dos anos 1990 e o começo dos anos 2000; e, por fim, uma terceira fase, que continua em vigor, de expansão a nível mundial (Cabannes, 2004). Partindo de uma análise global sobre os modelos de OP implementados na América Latina, na Europa, na África e na Ásia, Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) destacam algumas características comuns que, apesar da enorme diversidade dos contextos examinados, servem identificar. Primeiro, o OP como prática que desempenha funções concretas de execução de projetos, assim como simbólicas, para a sociedade civil; segundo, o OP como prática de inovação democrática; terceiro, o OP como prática que apela a agendas político-institucionais que saibam reformar a relação entre governos e cidadãos. Para entender melhor as razões pelas quais o OP representa esse conjunto de características, convém partir do princípio e acompanhar de forma sintética, mas pontual, o percurso que levou à implementação do OPP.

2 A DIFUSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNDO

No Brasil, a aplicação de princípios e mecanismos participativos no sistema tradicional de definição e utilização das verbas públicas representou uma grande novidade. O contexto no qual essa prática foi iniciada apresentava profundas clivagens de cariz socioeconômica, para além de se encontrar em uma fase histórica de importante reflexão em torno da reforma do Estado pós-ditatorial e de instauração de um regime democrático. Quando, em 1989, o município de Porto Alegre decidiu avançar com o OP, esse foi o resultado de condicionantes específicas que dizem respeito ao enquadramento político-legal

1. Investigador de pós-doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Bolsista na Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Portugal.

2. Informação sobre o OPP em: <<https://goo.gl/oHuWEG>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

3. A definição de *scaling up*, conforme discutido posteriormente neste artigo, define as diversas formas com as quais políticas públicas podem aumentar de escala. Normalmente, faz-se referência ao aumento que parte de uma escala local para escalas supralocais, sejam elas regionais, sejam nacionais ou federais.

promovido pela Constituição Federal de 1988, a qual, para além de incluir princípios e dispositivos participativos no âmbito de diversas políticas públicas, também proporcionou uma maior autonomia dos municípios em matéria de gestão orçamental (Fedozzi e Lima, 2014). Condicionantes sociopolíticas também permitiram o surgimento do OP, tendo em conta que movimentos, associações e grupos sociais vieram manifestar de forma incisiva a vontade difusa para uma transição democrática de maior participação na vida pública. O Partido dos Trabalhadores (PT) colheu, nessa demanda social, a oportunidade de reivindicar uma maior inclusão dos setores da sociedade mais em dificuldade e de redistribuição dos recursos económicos nas suas plataformas políticas.

Essas condicionantes permitiram à coligação Frente Popular, formada pelo PT e pelo então Partido Comunista Brasileiro (hoje Partido Popular Socialista – PPS), que ganhou as eleições municipais em 1988, iniciar OP em Porto Alegre. O OP tornou-se uma marca do PT e expandiu-se em outras cidades brasileiras, assim como na América Latina e pelo mundo, conforme descrito acima. A expansão do OP foi suportada por militantes alterglobalistas e por partidos pós-comunistas de várias partes do mundo (Avritzer, 2006; Smith, 2009). A esses atores, que se juntaram nos Fóruns Sociais Mundiais dos primeiros anos 2000 para manifestarem o seu entusiasmo para com o OP, acrescentou-se, nos mesmos anos, o interesse de instituições internacionais e transnacionais que encontraram no OP um enorme potencial para a promoção de uma nova agenda de governação. Instituições como o Banco Mundial, as Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a União Europeia despenharam um papel fundamental nesta fase de difusão (World Bank, 1994; EU, 2001; OECD, 2001; Undesa, 2008). Segundo alguns estudiosos, a “convergência” dessas instituições sobre o OP marcou uma fase de transição ideológica que levou à instalação de algumas tendências perversas e, em particular, do declínio, a nível internacional, de um debate robusto em torno de objetivos de justiça social e reforma do Estado, originalmente centrais no modelo de Porto Alegre (Baiocchi e Ganuza, 2016). O desfocamento de objetivos de reforma político-administrativa que pudessem acompanhar a sua implementação a nível municipal levou, entre outras coisas, a uma atenção quase exclusiva sobre aspectos de mera implementação dos projetos, bem como uma naturalização do debate em torno das escalas municipal e de bairro (Bailey e Pill, 2011).

Resta, contudo, necessário continuar o debate em torno do potencial que o OP tem ou poderá vir a ter para reformas político-administrativas do governo que o implementa, assim como para a articulação entre entidades governamentais que condicionam o desempenho do OP a diversas escalas. É a partir deste debate que a experiência brasileira pode fornecer alguns *inputs* necessários para analisar as oportunidades e os desafios que a primeira edição do OPP tem pela frente, conforme discutido nos parágrafos seguintes.

3 SCALING UP: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A experiência do OP no Brasil não pode ser entendida fora do quadro mais abrangente e articulado de instituições participativas que existem no país: *i*) conselhos para formas associativas da sociedade civil e atores do Estado partilharem poder de decisão; *ii*) conferências organizadas igualmente por atores da sociedade civil e do Estado em uma lógica cumulativa da escala local à escala nacional; e *iii*) OPs. A criação destas três interfaces assenta em fases históricas diferentes, assim como em princípios e mecanismos distintos, ainda que interligados. No caso dos conselhos, esses visam formular,

implementar e monitorar políticas públicas às escalas local, regional e estadual em interlocução com as propostas originadas pelas conferências, que também se desenvolvem nas três escalas. O OP insere-se nesse quadro, se bem sem interligações formais com os conselhos e as conferências, distinguindo-se não só pela escala local de ação, como também pelo modelo de deliberação que junta abordagens participativas diretas e representativas dos cidadãos para a definição e a execução de medidas públicas.

O sistema de interfaces participativas no Brasil demonstra que o *scaling up* não está relegado a uma “mera” questão teórica e possibilista, e que, por ser real, necessita de análise atenta sobre o seu desenho institucional e as suas formas de atuar (Vaz, 2011). Focando o desempenho das conferências nacionais, Pogrebinschi (2013) argumenta que o *scaling up* não só é possível como eficaz, sempre que este proporciona um aumento gradual do número de atores envolvidos, assim como um percurso transparente da articulação de propostas cidadãs da escala local para escalas superiores. Almeida e Cunha (2016), ao analisarem as arenas participativas dentro do Sistema Unificado de Assistência Social (Suas), apontam para uma grande circulação de atores entre esferas formais e informais, o que pode reforçar o seu papel de representantes para outros cidadãos. Esta circulação, contudo, pode acabar por viciar o próprio sistema e restringir a participação dos que detêm menos recursos socioeconômicos. Riscos de instituir circuitos fechados que acabam por marginalizar ou diminuir a força das instâncias levadas por setores da sociedade mais em dificuldade também foram apontados por Mendonça (2016), o qual sugere a capitalização do potencial representado pelos “indutores de conectividade”. Para o efeito, o autor reconhece três tipos de indutores que podem aumentar as conexões entre as diversas escalas de participação: os técnicos, chamados a resolver viés entre os participantes dentro das diversas arenas de deliberação; os mídias, chamados a divulgar os resultados dessas mesmas arenas, contribuindo para uma maior transparência e *accountability* do sistema; e os ativistas, chamados a escrutinar o desempenho dos decisores e tornar públicas as discrepâncias emergentes entre discursos antagonistas.

O contributo de Avritzer e Ramos (2016) propõe, finalmente, uma categorização das formas de interação horizontal e vertical entre atores e entidades envolvidos na gestão da participação cidadã que podem ocorrer dentro do *scaling up*. A partir de um estudo comparativo entre onze municípios com uma população entre 10 e 12 mil habitantes, com dez municípios médios dentro dos mesmos estados do Brasil, os autores destacam, por um lado, a interação horizontal em fóruns deliberativos que trabalham simultaneamente em tarefas distintas. Por outro, o aumento vertical da inclusão de atores sociais e governamentais (definido de *scaling out*) e o aumento da escala (definido mais propriamente de *scaling up*). Em relação ao aumento de escala, que é uma das duas vertentes do *scaling up*, importa destacar que ele pode caracterizar-se em duas formas distintas: uma forma “frágil”, em que questões de abrangência nacional são debatidas à escala local; e uma forma “forte”, que visa replicar os resultados de *minipublics* (grupos de discussão à escala local) em uma esfera pública ampliada (Pogrebinschi, 2013).

Essa categorização permite retirar *inputs* úteis para entender de que forma e até que ponto o sistema deliberativo brasileiro promove, por meio da participação cidadã nas políticas públicas, reformas político-administrativas que afetam a articulação entre entidades governamentais a diversas escalas. Olhando para o OPP, essa categorização permite avançar com uma leitura crítica da sua primeira edição, com o fim de refletir em torno do seu potencial desenvolvimento em edições futuras.

4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PORTUGAL

O OPP foi inserido no programa de governo do Partido Socialista (PS) em 2015, após o encerramento do programa de austeridade adotado em 2011 e terminado em 2014 sob o governo liderado por uma coligação de centro-direita. O programa de austeridade foi concordado entre os três maiores partidos políticos portugueses – PS, Partido Social Democrata (PSD) e CDS-Partido Popular (CDS-PP) – e a “troika” – Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (FMI) –, prevendo um empréstimo de 78 € bilhões condicionado pela realização de medidas para o reforço da competitividade internacional da economia portuguesa e a estabilização da sua dívida pública.⁴ Em descontinuidade com o programa de austeridade, o programa do governo instalado em 2015, liderado pelo PS e apoiado pelo Partido Comunista Português (PCP) e pelo Bloco de Esquerda (BE), visou reverter algumas das medidas promovidas pelo governo anterior e atenuar alguns dos efeitos negativos gerados ao longo da sua implementação.

O novo governo propôs que, conforme se lê na Lei nº 42/2016 (Artigo 3º), o OPP constasse no plano de governo a partir de 2017. É neste contexto que o OPP adquire um significado duplice, que, por um lado, marca descontinuidade política com o anterior governo, e, por outro, aproveita a enorme difusão de OPs à escala local, promovendo a sua continuidade por meio de um salto de escala. Conforme estabelecido pelos princípios que regem o processo, o OPP visa promover a qualidade da democracia, fomentar a participação ativa e informada da sociedade civil e incentivar a coesão social e econômica no território nacional (Portugal, 2017). Para este efeito, 3 € milhões foram destinados para a realização de propostas às escalas nacional e regional, constando 10% desta verba para a realização de outro OP, também de abrangência nacional, com os grupos mais jovens da população: o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP).⁵ Acrescenta-se, ainda, que um terceiro OP foi iniciado pelo governo nacional no mesmo ano, com o fim de proporcionar uma verba variável, conforme o número de alunos, a escolas primárias e secundárias do país: o Orçamento Participativo das Escolas (OPE).^{6,7}

O OPP é gerido pela Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, a qual se responsabilizou por desenhar o processo delimitando, na sua primeira edição, as áreas de intervenção política às seguintes: cultura, ciência, educação e aprendizagem para os adultos e agricultura para as cinco regiões continentais; justiça e administração interna para as duas regiões autónomas da Madeira e dos Açores. A distribuição orçamentária do OPP é feita conforme a escala de implementação dos projetos: projetos regionais precisavam envolver mais do que um município na mesma região, enquanto projetos nacionais precisavam envolver mais do que uma região do país. Mais em concreto, a distribuição orçamentária previa 375 € mil para cada região no continente, 375 € mil para cada região autónoma e 375 € mil no total para projetos nacionais. Essa distribuição deve ser entendida à luz do potencial de

4. Entre as diversas medidas adotadas sob a troika houve a redução de salários dos funcionários públicos, das pensões mínimas, a redução de parcerias público-privadas e a reorganização do poder local.

5. Ver: <<https://goo.gl/sWJe2M>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

6. Mais informações em: <<https://goo.gl/eQ8upY>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

7. Realça-se como os três OPs implementados à escala nacional tenham sido confirmados para segunda edição. Em 2018, a dotação orçamental do OPP subiu para 5 € milhões distribuídos da seguinte forma: 625 € mil para projetos nacionais; 625 € mil para cada uma das cinco regiões administrativas; e 625 € mil para projetos nas duas regiões autónomas (Madeira e Açores). O montante máximo por projeto passa a ser de 300 € mil sem restrição de área de intervenção. Por fim, passa a ser possível a apresentação de propostas por meio da plataforma *on-line* <<https://goo.gl/XZ5hAe>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

afetação que o OPP pode ter nas regiões, uma vez que as cinco regiões administrativas – Norte, Algarve, Centro, Área Metropolitana de Lisboa (AML) e Alentejo – e as duas regiões autónomas – Açores e Madeira – apresentam condições sociodemográficas e socioeconômicas muito diversas (figura 1).⁸

FIGURA 1
Mapa de Portugal Continental e das regiões autónomas



Elaboração do autor.

Nota do Editorial: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

No que se refere ao ciclo do OPP, a uma primeira fase de propostas – que, na primeira edição, foi feita exclusivamente por via presencial nas cinquenta assembleias organizadas em continente e ilhas – seguiu uma fase de análise técnica levada a cabo por ministérios e outras entidades governamentais indicadas pela Secretaria de Estado por cada uma das áreas de intervenção. A fase de propostas começou em janeiro e acabou em abril 2017, enquanto as assembleias adotaram modelos diversos de discussão pública. Em algumas assembleias foi proposto um modelo de curtas apresentações de ideias por parte dos participantes, enquanto em outros casos optou-se por discussões organizadas em mesas de trabalho, eventualmente seguidas por breves apresentações. A fase de análise técnica durou cerca de duas semanas e visou efetuar uma triagem das 973 propostas recebidas com base nos princípios explicitados no regulamento do OPP, que, em síntese, requerem que as propostas sejam tecnicamente viáveis dentro do orçamento previsto e das competências do Estado, assim como em

8. Por exemplo, a distribuição demográfica revela que a região Norte é habitada por 3.818.722 habitantes; AML por 2.808.414; a região central por 2.348.453 (o que, adicionado à AML, ultrapassa os 5 milhões, ou seja mais de 50% da população total); o Alentejo por 776.339; e o Algarve por 395.208. Quanto às ilhas, a Madeira é habitada por 245.012 pessoas, enquanto os Açores por 244.006.

linha com o programa político do governo. À fase de avaliação técnica, que resultou em 567 propostas aceitas, seguiu um período de reclamação por parte dos proponentes que durou cinco dias (de 29 de maio a 3 de junho de 2017) e que permitiu às pessoas que viram os seus projetos excluídos e que pretendiam maior explicação acerca dessa decisão obter as devidas justificações e ter, eventualmente, os seus projetos repostos em votação. Assim aconteceu, dado que, das 567 propostas aceitas, a lista final de projetos em votação subiu para 599. Assim que foi publicada a lista definitiva de propostas aceitas começou a votação pública delas, a qual ficou aberta durante três meses (tabela 1).

TABELA 1
Distribuição nacional e regional das propostas recebidas e aceitas, e dos projetos vencedores na primeira edição do OPP

Escala		Propostas recebidas	Propostas aceitas	Projetos vencedores
Nacional		350	202	2
Região	Norte	394	248	6
	Algarve	302	167	5
	Centro	514	309	4
	AML	275	145	7
	Alentejo	275	211	4
	Açores	128	65	4
	Madeira	153	72	6
Total		973	599	38

Elaboração do autor.

A votação foi feita por meio do portal *web* do OPP e via SMS, bastando apresentar o número identificativo do cartão de cidadão português para avançar com os dois votos disponíveis, um para os projetos regionais e um para os projetos nacionais. Recolheu-se um total de cerca de 7.900 votos para um total de 38 projetos, 36 à escala regional e dois à escala nacional, apresentados em cerimônia pública nos finais de setembro de 2017. Quanto aos projetos vencedores, destaca-se que quatorze dos 38 projetos serão implementados na área da cultura, sendo os dois projetos vencedores à escala nacional também desta área de intervenção (tabela 2).

TABELA 2
Distribuição por áreas de intervenção política das propostas recebidas e aceitas, e dos projetos vencedores na primeira edição do OPP

Áreas de intervenção	Propostas recebidas	Propostas aceitas	Projetos vencedores
Cultura	370	288	14
Agricultura	165	99	3
Ciência	126	97	8
Educação	253	96	3
Justiça	35	12	5
Administração pública	24	7	5
Total	973	599	38

Elaboração do autor.

Não sendo possível aferir evidências acerca da realização dos projetos no terreno, pois a fase de execução encontra-se em curso na mesma altura em que este artigo está sendo escrito, uma análise atenta sobre o desenho institucional do OPP pode contribuir para entender oportunidades e desafios do modelo de *scaling up*. Ainda assim, é necessário reafirmar que a falta de dados disponibilizados pela Secretaria de Estado acerca da composição sociodemográfica de participantes e votantes, assim como a discriminação entre votos destinados para projetos regionais e votos para projetos nacionais, prejudica e, em alguns casos, inviabiliza, uma análise mais pormenorizada (Falanga, 2018).

5 DISCUSSÃO: QUE MODELO DE SCALING UP NO OPP?

A descrição do sistema deliberativo no Brasil e a referência ao debate científico produzido em torno dele devem ser entendidas à luz das características do sistema sociopolítico brasileiro. Apesar das devidas diferenças entre esse sistema e o sistema sociopolítico português, sinteticamente descritas nos parágrafos anteriores, alguns dos contributos podem ajudar a orientar uma primeira reflexão sobre o modelo de *scaling up* promovido pelo OPP.

Considerando o quadro político-legal português, o qual estabelece as funções do Estado e o tipo de relações entre governos às diversas escalas de atuação, ressalva-se que não existem entidades regionais democraticamente eleitas no país, sendo as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) órgãos dependentes do Estado com poder administrativo e de execução orçamentária (Decreto-Lei nº 104/2003). Um certo dualismo próprio da arquitetura político-legal portuguesa, a qual concentra poder no governo nacional e nas autarquias locais, criou fenômenos “labirínticos” de, ao mesmo tempo, centralização e microterritorialização (Ruivo, Francisco e Gomes, 2011). Essa polarização reflete-se na gestão do OPP, uma vez que o processo é gerido inteiramente pela Secretaria de Estado, tendo-se articulado com instâncias regionais e locais apenas para consulta na fase de planeamento e apoio na disseminação do processo, assim como na organização das assembleias participativas. Tanto as CCDRs quanto os municípios tiveram um papel extremamente reduzido na gestão do OPP, uma vez que esse mantém-se inteiramente a nível de administração central e não prevê interlocução formal com outras entidades. Portanto, se a falta de entidades democraticamente eleitas representa um fator estrutural que poderá ter um reflexo na articulação efetiva da participação cidadã entre diversas escalas, o papel reduzido que foi atribuído às CCDRs e às autarquias locais foi uma escolha deliberada do desenho institucional do OPP que precisa, no futuro, de reflexão ulterior. Relacionado a isso, surpreende como, apesar da maciça difusão de OPs promovidos pelas autarquias locais, tem havido uma limitada, por não dizer nula, interação entre esses e o OPP.

Um outro fator estrutural remete às formas como os OPs desenvolvem-se no país e, mais em concreto, à falta de figuras oficiais que desempenhem um papel de intermediação entre o indivíduo e o governo que promove um OP, seja ele à escala local, seja nacional. À diferença do que acontece no Brasil, a ausência de delegados eleitos pelos cidadãos não permite que as propostas sejam agregadas, pois os cidadãos participam diretamente fazendo propostas que, após uma avaliação levada a cabo por equipes político-administrativas, são votadas por eles próprios. De forma semelhante, o OPP não inclui figuras intermediárias entre os cidadãos e o governo nacional, remetendo à possibilidade, à capacidade e ao capital social de cada proponente para recolher o favor (e os votos) de outros cidadãos sobre a sua ideia. Se a nível local são, sobretudo, redes de proximidade que se formam em torno das propostas, à escala nacional a formação de redes de suporte poderá abrir a outras dinâmicas sociais.

Se, por um lado, esses mecanismos desencadeiam um potencial de mobilização cívica louvável, por outro corre-se o risco de reiterar viés de exclusão social, uma vez que haverá o risco de agudizar diferenças nas possibilidades efetivas de acesso às arenas participativas e à formação das redes de suporte.

Tendo em conta as considerações apresentadas em torno desses dois fatores estruturais, pode-se afirmar que, segundo proposto por Avritzer e Ramos (2016) para a participação cidadã nas políticas públicas em geral, o OPP proporciona uma versão “frágil” de *scaling up*. As assembleias públicas à escala local representam o ponto de agregação de propostas supralocais, sem que exista articulação de entidades governamentais ou figuras intermediárias para chegar ao nível nacional. No mais, a criação de uma esfera pública alargada por meio do OPP poderá não encontrar pilares institucionais estruturantes, uma vez que o modelo de participação sustenta-se pela relação extemporânea entre os indivíduos e o governo nacional na fase de proposta, e pela ação de redes de suporte informais em torno de propostas específicas na fase de votação.

Acrescenta-se que a atuação “frágil” do *scaling up* poderá depender ainda de, pelo menos, três escolhas metodológicas que são próprias da primeira edição do OPP. A primeira escolha tem a ver com as propostas que só podiam ser apresentadas nas assembleias participativas. Apesar do esforço feito pela Secretaria de Estado para abranger tanto o interior quanto o litoral do país, assim como cidades de tamanho e caracterização sociodemográfica diversos, esse modelo representa um evidente limite para a participação de quem não pôde estar presente nas assembleias. A segunda escolha refere-se à limitação das áreas de intervenção, que, na primeira edição, limitavam não apenas as propostas em geral, como também definiam um critério de diferenciação entre regiões continentais e regiões autônomas. Por fim, uma terceira escolha concerne ao modelo de debate promovido em cada assembleia e que consistiu variavelmente na apresentação de propostas e/ou mesas de trabalho. No primeiro caso, as propostas precisavam verossimilmente de uma preparação prévia delas, limitando o potencial de participação dos participantes *in situ* sempre que não foram organizados debates de tipo, mais propriamente dito, participativo.

6 CONCLUSÃO

A discussão proporcionada neste artigo visou refletir em torno do OPP para destacar oportunidades e desafios da sua primeira edição decorrida em 2017. A discussão não pretendeu fornecer um juízo de valor, seja ele positivo, seja negativo, sobre o processo, mas sim aproveitar de antemão o mérito de o OPP ter lançado um desafio global à comunidade científica para reforçar o debate em torno dos modelos de *scaling up* da participação cidadã nas políticas públicas.

Para este efeito, o artigo focou o modelo de *scaling up* adotado pelo OPP com referência ao debate existente sobre o sistema deliberativo no Brasil, em que o sistema deliberativo das instituições participativas equaciona elementos únicos de reflexão para o OPP. Vários estudiosos têm-se pronunciado a favor de uma articulação entre as diversas escalas de governação para uma participação eficaz da cidadania. No caso brasileiro, a representatividade de atores e instâncias passa do local para o estadual, e chega ao federal, com o fim de assegurar um *scaling up* forte, conforme descrito por Avritzer e Ramos (2016). O OPP, considerado como uma das interfaces desse sistema, não se articula formalmente com as outras instâncias se bem proporciona abordagens participativas que conjugam a participação direta dos cidadãos com a função de delegados e conselheiros por eles eleitos.

Foi argumentado neste trabalho que o OPP adota uma versão “frágil” de *scaling up* por razões de caráter estrutural que dizem respeito à polarização político-legal entre governo central e poderes locais, assim como ao modelo de participação difuso no país que apenas prevê a participação direta dos cidadãos nos OPs. Às razões estruturais, acrescentaram-se três opções de ordem metodológica da primeira edição do OPP: a possibilidade de apresentar propostas exclusivamente nas assembleias participativas; a limitação das áreas de intervenção; e o modelo variável de debate proposto nas assembleias.

Deduz-se que o OPP tem pelas mãos a enorme oportunidade de proporcionar elementos de reflexão novos, e novas evidências, para o aprofundamento do debate em torno do sistema político-legal português, e, em particular, sobre a capacidade de reformar as engrenagens que reforçam a sua polarização entre escalas nacional e local. O OPP também tem a oportunidade de se pronunciar acerca dos modelos participativos dos OPs no país, e sobre a oportunidade de os reproduzir à escala supralocal. Entre os diversos desafios apontados neste artigo, destaca-se a possibilidade de articular formalmente o OPP com entidades e atores governamentais e (não governamentais) na gestão do processo e na implementação dos projetos. A este respeito, resta entender, observar e analisar como é que serão implementados os projetos vencedores desta primeira edição. Por exemplo, será que a reduzida articulação formal entre entidades e atores no processo irá abrir a formas de discricionariedade nesta fase de execução?

Estas e outras inquietações poderão colocar-se não apenas a políticos e praticantes do OPP e dos OPs em geral, mas sim a toda a comunidade científica que pretende reforçar o debate sobre as formas de *scaling up* da participação cidadã nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, p. 284-304, 2016.
- AVRITZER, L. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 3, p. 623-37, 2006.
- AVRITZER, L.; RAMOS, A. Democracia, escala y participación: reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociología**, v. 74, n. 3, p. 1-15, 2016.
- BAILEY, N.; PILL, M. The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transition from the “big state” to the “big society” paradigm. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 29, p. 927-942, 2011.
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. **Popular democracy: the paradox of participation**. Stanford: Stanford University Press, 2016.
- CABANNES, Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.

DIAS, N. (Org.). **Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo**. Portugal: Associação In Loco, 2013.

EU – EUROPEAN UNION. **White Paper on European Governance**. Brussels: EU, 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/G2P3S2>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

FALANGA, R. **Como aumentar a escala dos orçamentos participativos?** Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2018.

FEDOZZI, L. J.; LIMA, K. C. Os orçamentos participativos no Brasil. *In*: DIAS, N. (Org.). **Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo**. Portugal: Associação In Loco, 2013.

MENDOÇA, R. F. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 2, p. 171-190, 2016.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making**. Paris: OECD, 2001.

POGREBINSCHI, T. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 3, p. 219-241, 2013.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº 25/2017. Diário da República nº 21/2017, série I de 2017-01-30. Disponível em: <<https://goo.gl/M9xpwR>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

RUIVO, F.; FRANCISCO, D.; GOMES, C. **O poder local português e a construção europeia: o Estado labiríntico revisitado**. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

SGUEO, G. Participatory budgeting: an innovative approach. **SSRN**, 7 Jan. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/wuMMjz>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 70-116, 2012.

SMITH, G. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

UNDESA – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **People matter: civic engagement in public governance**. New York: United Nations, 2008.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 163-205, 2011.

WORLD BANK. **The World Bank and participation**. Washington: World Bank, 1994.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 5, p. 139-164, 2004.