unesp **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

Inácio de Paula e Silva

Os casos de Orçamento Participativo no Japão: uma análise sobre participação social no exterior

ARARAQUARA - SP
2023

Inácio de Paula e Silva

Os casos de Orçamento Participativo no Japão: uma análise sobre participação social no exterior

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Carla Gandini Giani Martelli

ARARAQUARA - SP
2023

S586c

Silva, Inácio de Paula e
Os casos de Orçamento Participativo no Japão: uma análise sobre participação social no exterior / Inácio de Paula e Silva. -- Araraquara, 2023
54 p. : tabs., mapas

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientadora: Carla Gandini Giani Martelli

1. Ciência Política. 2. Participação Social. 3. Economia Japão. 4. Políticas Públicas. 5. Democracia. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Inácio de Paula e Silva

Os casos de Orçamento Participativo no Japão: uma análise sobre participação social no exterior

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Data da defesa/entrega: 13/11/2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profª. Dra. Carla Gandini Giani Martelli
Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho - UNESP.

Membro Titular: Profª. Dra. Luciana Andressa Martins de Souza
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.

Membro Titular: Prof. Me. Alexandre José Romagnoli
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Àqueles que se dedicam, diariamente, ao estudo e à defesa da Democracia ao redor do mundo, promovendo a sua difusão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora e professora Carla Martelli, pela disponibilidade, pelos conselhos e pelo apoio à minha pesquisa. Agradeço à professora Karina Mariano pela introdução aos métodos de pesquisa que possibilitaram este trabalho, bem como pelo auxílio na elaboração do projeto que o originou. Agradeço, também, aos meus pais, que me auxiliaram tanto emocional quanto financeiramente para que o presente trabalho se consolidasse. Agradeço, por fim, a todos os meus professores, pelo ensinamento diário e pelo rigor avaliativo que me forçaram a progredir enquanto pesquisador e estudante.

“By strengthening civil society, a new balance among the three sectors of civil society, government, and the market can be attained.”

Minoru Tsubogo (2014, p. 42).

RESUMO

O presente trabalho busca evidenciar como se configuram diferentes casos de Orçamento Participativo (doravante OP) presentes no Japão. Tem-se, enquanto objetivos, identificar, categorizar e expor seu funcionamento, dando-se foco a 4 principais casos de OP: o caso orçamentário de Ichikawa, o de Kitakyushu, o de Tóquio e o de Nabari. Todas as quatro localidades se configuram como cidades propriamente ditas, algo que explicaremos adiante de forma a expor a divisão única, territorial e administrativa, que ocorre no Japão. A pergunta que motivou esta pesquisa configura-se nos seguintes termos: Como a participação social é entendida no Japão? Partindo-se do pressuposto de que a expansão do OP pode contribuir para a democratização de um país, por meio do fortalecimento da cidadania e da participação popular, busca-se entender como isso estaria ocorrendo no Japão. Com relação ao recorte temporal, serão analisados os OPs japoneses criados nos citados municípios a partir dos anos 2000.

Palavras-chave: Japão; Orçamento Participativo; Participação social.

ABSTRACT

The present paper seeks to show how different cases of Participatory Budgeting (henceforth PB) present in Japan are configured. The goal is to identify, categorize and expose their operation, focusing on four main cases of PB: the budget case of Ichikawa, the case of Kitakyushu, the case of Tokyo, and the case of Nabari. All four locations are designated as cities, something that we will explain below in order to expose the unique territorial and administrative division that occurs in Japan. The question that motivated this research is configured in the following terms: How is social participation understood in Japan? Based on the assumption that the expansion of PB can contribute to the democratization of a country, by strengthening citizenship and popular participation, we seek to understand how this is happening in Japan. Regarding the time frame, we will analyze the Japanese PBs created in the aforementioned municipalities since the 2000s.

Key-words: Japan; Participatory Budgeting; Social participation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Tabela 1 - Indicadores do OP - Ichikawa……..19
Tabela 2 OP proposto pelo TMG - 2022…….22
Tabela 3 Projetos e montante monetário do OP do TMG……...23
Tabela 4 Estrutura geral do OP de Suginami……..26
Tabela 5 Indicadores do OP de Suginami……...28
Tabela 6 Número de participantes por ano do OP de Kitakyushu……..32
Tabela 7 Indicadores quantitativos e qualitativos do OP de Kitakyushu……33
Tabela 8 Distribuição orçamentária no OP de Nabari……....36
Tabela 9 Indicadores do OP de Nabari……...38
Tabela 10 Projetos financiados no OP de Nabari……39
Tabela 11 Porcentagem de participação popular nos OPs estudados……..46

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO **12**
2. AS DIVISÕES TERRITORIAIS ADMINISTRATIVAS NO JAPÃO **15**
3. OP EM ICHIKAWA - O MODELO DO 1% **17**
3.1 Indicadores qualitativos **19**
4. O OP NA CIDADE DE TÓQUIO - TOKYO METROPOLITAN GOVERNMENT E O BAIRRO DE SUGINAMI **21**
4.1 O OP empreendido pelo TMG **21**
4.1.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos do TMG 22
4.2 O OP empreendido no bairro de Suginami **25**
4.2.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos de Suginami 28
5. O OP EM KITAKYUSHU, SUA CONFIGURAÇÃO PARTICULAR E A ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO **29**
5.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos **32**
6. OP NA CIDADE DE NABARI: O "SISTEMA REGIONAL ORÇAMENTÁRIO DE CONSTRUÇÃO DE SONHOS" **34**
6.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos **36**
7. RESULTADOS E DISCUSSÃO **46**
7.1 A participação nos casos de OP estudados tem se mostrado dificultosa **46**
7.2 Por que as cidades japonesas não possuem adesão participativa? **47**
7.3 A cidade de Nabari evidenciou-se como um caso particular, mas mostra dificuldades **48**
7.4 Cabe uma comparação entre Brasil e Japão **48**
7.5 Há similaridades entre o funcionamento dos conselhos de Nabari e os conselhos gestores do município de Araraquara **48**
7.6 No Japão, os temas de votação não costumam atingir áreas mais sensíveis das políticas públicas **49**
7.7 Constatações finais: inferências de ordem geral **49**
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS **51**
REFERÊNCIAS **52**

1. INTRODUÇÃO

Primeiramente, faz-se pertinente ressaltar que a opção por estudar o Japão advém de meu grande interesse particular na cultura e na língua japonesa, a qual tenho estudado intensa e diariamente. Apesar de não possuir descendência nipônica tive, desde criança, grande contato com a cultura do referido país, principalmente por meio da prática de artes marciais, o que me possibilitou a interação frequente com nativos e descendentes de japoneses. O contato com a cultura *pop* japonesa, o gosto por sua culinária particular e o interesse em seus costumes e tradições únicos também foram elementos que me motivaram a pesquisar sobre suas especificidades. Tal inclinação ao estudo do referido país uniu-se, enfim, a outro tópico pelo qual tenho grande apreço: a participação social. Em uma amálgama de temas que me são caros, proponho, enfim, esta pesquisa. Partamos para a análise.

O Orçamento Participativo configura-se como um mecanismo utilizado nas políticas públicas que objetiva, em linhas gerais, possibilitar a participação da população na determinação do orçamento público (Porto De Oliveira, 2013). Foi criado no Brasil, no ano de 1989, no município de Porto Alegre-RS pelo então prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), propondo o fortalecimento da democracia por meio do OP. Com o estímulo à participação popular, iniciou-se um processo em que "[...] toda vez que uma audiência era marcada com o prefeito, elas já recebiam o aviso de que, em breve, a lógica se inverteria: a Prefeitura iria aos bairros." (Faermann, 2014).

Porto de Oliveira (2013) e Koga (2013) observam que o OP, a partir de sua exportação do Brasil para o exterior, passou a apresentar características diversas de um país para outro. Para Koga (2013):

> Não há uma única definição de OP, já que ele difere profundamente de um lugar para outro. Ainda assim, há um consenso geral entre acadêmicos de que o OP é um processo (ou mecanismo) de deliberação pública e/ou tomada de decisão sobre a alocação total ou parcial de recursos orçamentários por intermédio da participação direta da população. (p. 7, tradução nossa).

Nesse sentido e, de forma sumária, para facilitar a compreensão do termo, Porto de Oliveira (2013, p. 44) reitera que o OP pode ser definido como "[...] uma política pública destinada a incluir a sociedade no processo de alocação do orçamento público." Tal definição seria utilizada de forma a "[...] melhor compreender o abrangente processo de circulação internacional do OP." (Porto de Oliveira, 2013, p. 44). Frente a isso, adotaremos aqui a definição de OP exposta nas proposições de Koga (2013) e Porto de Oliveira (2013), reiterando que se trata de um mecanismo que visa incluir a população no orçamento público

enquanto forma de fortalecer a participação social e, consequentemente, a democracia. Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) concordam que o OP, enquanto aparato das políticas públicas, possibilita, para além do fortalecimento da democracia:

> [...] descentralização do poder político, promoção de inclusão política, subversão do clientelismo e da corrupção, promoção de transparência governamental, redistribuição dos recursos em prol dos setores mais carentes da população, e aprendizado cidadão. (p. 214).

Diante disso, o presente trabalho se propõe a analisar a dimensão internacional do OP, definida por Porto de Oliveira (2013) como "[...] uma faceta ainda obscura nos estudos sobre a democracia e a participação [...]" (p. 11). Mais especificamente, observar-se-á, nas páginas seguintes, um estudo de caso sobre a configuração do Orçamento Participativo no Japão, país muito pouco discutido no debate brasileiro sobre a difusão, no exterior, de políticas de participação social criadas no Brasil. Tal fato se verifica pela impossibilidade encontrada pelo pesquisador em obter qualquer tipo de bibliografia, em língua portuguesa, que trate do Japão enquanto país que adotou o sistema de Orçamento Participativo. Por isso, os textos e dados aqui apresentados se referem, principalmente, a documentos escritos em língua japonesa ou inglesa.

A expansão da discussão sobre a internacionalização do OP, nesse sentido, mostra-se imprescindível. Objetiva-se, com o presente trabalho, contribuir com o fornecimento de bibliografia e material de pesquisa para aqueles que estudam o tema, trazendo um estudo detalhado sobre quatro casos de OP japoneses. Os quatro casos que serão analisados se referem às cidades de Tóquio, Kitakyushu, Ichikawa e Nabari. O estudo será empreendido de maneira expositiva, utilizando-se de categorias classificatórias elaboradas por Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) para a elaboração de gráficos referentes aos dados de cada um dos casos de OP estudados. Os indicadores em questão serão os seguintes:

1. Inclusão política (número de participantes; será analisado, também, o número de projetos submetidos aos OPs);
2. Descentralização do poder (montante de recursos destinados ao OP);
3. Categorias de projetos financiados;
4. Uso de tecnologias digitais;
5. Sistema de participação;
6. Aprendizado social e governamental.

Os indicadores referidos acima se caracterizam como desafios enfrentados por governos que buscam implementar o OP. Nesse sentido, tais indicadores serão aplicados aos casos japoneses de forma a identificarmos como tais casos se configuram, sendo a elaboração

desses dados também proposta para a efetivação de um estudo comparativo futuro entre casos de OP brasileiros e japoneses.

Este trabalho se estrutura da seguinte maneira: primeiramente, será feita uma breve exposição sobre a divisão territorial do Japão, para compreendermos em qual nível administrativo se encaixam os casos de OP que estamos estudando. Em seguida, será feita uma exposição sobre cada um dos casos de OP aos quais se propôs esta análise, sendo eles: o caso de Tóquio, o de Nabari, o de Ichikawa e o de Kitakyushu. Por fim, serão feitas considerações finais, à guisa de conclusão e em formato de inferências, no que toca ao transcorrer das operações do OP no Japão. Partamos, enfim, para a pesquisa.

2. AS DIVISÕES TERRITORIAIS ADMINISTRATIVAS NO JAPÃO

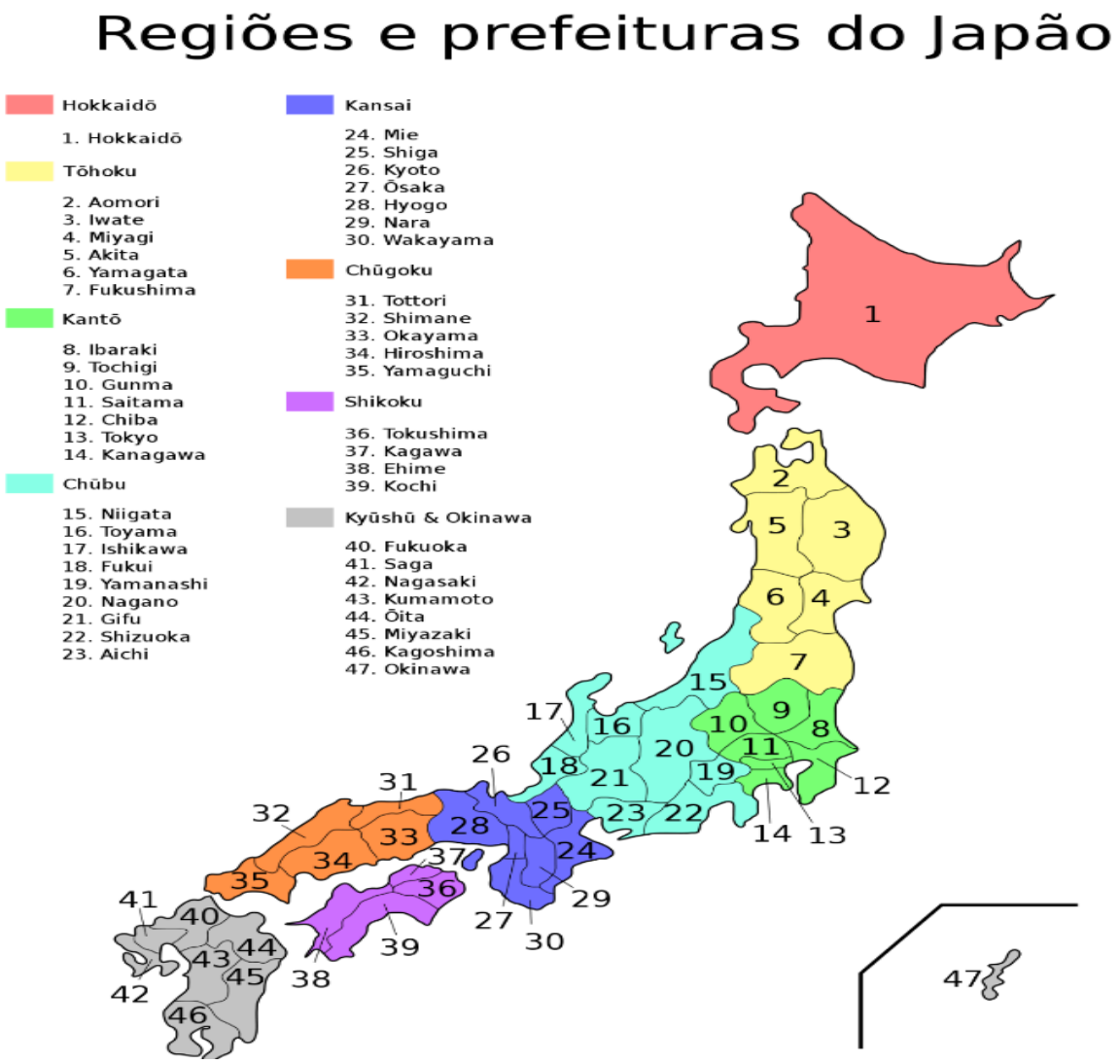
O território japonês é dividido em 8 regiões e subdividido em "prefeituras", subdivisões administrativas que, ao todo, somam-se 47. As prefeituras se subdividem em "municipalidades", novamente subdivisões administrativas, em que se designa, formalmente, para o local com maior extensão territorial, o título de "cidade". Tal divisão é explicada por Uddin; Mori; Adhikari (2017):

> O sistema de autonomia local japonês possui um sistema de dupla categoria: prefeituras e municipalidades. Prefeituras são unidades governamentais regionais, e municipalidades são unidades governamentais locais básicas. A maior cidade dentro de uma municipalidade é comumente "designada", e seu poder e funções são similares àqueles de prefeituras em áreas centrais como bem-estar social, saúde pública e planejamento urbano. (p. 7, tradução nossa).[1]

Para fins de exemplificação, foi colocado na página seguinte um mapa que expõe, de forma didática, como se configuram as subdivisões administrativas japonesas. Tal explicação se mostra necessária para reiterar o fato de que Tóquio, Kitakyushu, Ichikawa e Nabari se constituem, dentro da classificação apresentada, como cidades formalmente designadas. Tais localidades foram escolhidas para o estudo do OP japonês para que fosse possível analisá-lo em regiões administrativas de mesma designação. Entretanto, cabe aqui uma ressalva. O município de Tóquio, dada a sua vasta extensão territorial, é dividido atualmente em bairros que possuem certa autonomia administrativa. No que se refere a Tóquio, analisaremos tanto o caso de OP presente no chamado *Tokyo Metropolitan Government* (Governo Metropolitano de Tóquio, abreviado como TMG) que abarca todos os bairros da cidade, bem como um caso único encontrado no bairro de Suginami, que apesar de estar localizado em Tóquio possui um modelo próprio de OP, o único dentre os bairros.

---

[1] UDDIN, Shahzad; MORI, Yuji; ADHIKARI, Pawan. Participatory budgeting in a local government in a vertical society: a japanese story. **International Review Of Administrative Sciences**, [S.L.], v. 85, n. 3, p. 490-505, 6 nov. 2017. SAGE Publications. http://dx.doi.org/10.1177/0020852317721335.



Fonte: Portal Japão[2].

[2] Disponível em: Regiões e Divisões do Japão | Portal Japão (portaljapao.com)

3. OP EM ICHIKAWA - O MODELO DO 1%

Matsubara e Suzuki (2010, tradução nossa) afirmam que, no Japão, a partir do ano 2000, com a implementação da chamada "Lei da Descentralização"[3], foram implementados cinco tipos diferentes de OP. De acordo com os autores:

> Existem cinco tipos de iniciativas de orçamento participativo no Japão: (1) abertura do processo orçamental, (2) preparação do orçamento por comitês de cidadãos, (3) distribuição parcial dos orçamentos pelos distritos municipais, (4) subvenção de 1% dos impostos dos habitantes individuais através do voto dos cidadãos e (5) receção de propostas de projectos de organizações sem fins lucrativos antes do orçamento, cada uma com as suas próprias inovações. Os cinco tipos de iniciativas são concebidos cada um à sua maneira. (Matsubara e Suzuki, 2010, p. 1, tradução nossa).

Faz-se importante ressaltar que essa mesma lei atribuiu aos prefeitos autoridade total no que toca ao processo de decisão orçamentária, fato importante que será retomado nas considerações finais deste trabalho.

O caso número quatro, ou seja, o destino de 1% dos impostos municipais para fins orçamentários definidos de acordo com a votação dos cidadãos, foi instituído no município de Ichikawa, sendo tal modelo de OP definido por Herzberg; Sintomer; Allegretti (2013, p. 70, tradução nossa) como "[...] o mais distinto exemplo" de OP japonês. O modelo de OP implementado em Ichikawa não opera mais atualmente. Seu funcionamento se deu entre os anos de 2005 e 2015[4]. Entretanto, é consenso na literatura estudada para esta pesquisa[5] que sua estrutura funcional influenciou de maneira intensa outros modelos de OP implementados no Japão. Surgido na Hungria (Herzberg; Allegretti; Sintomer, 2013), o "modelo do 1%", como foi denominado, foi difundido no Japão ficando conhecido por ter sido aplicado no município de Ichikawa, influenciando outros modelos de OP que surgiram posteriormente (Sintomer et al., 2012). Para dar dimensão de sua difusão em território nipônico, Matsubara e Suzuki (2010, p. 3, tradução nossa) ressaltam:

> [...] o sistema foi introduzido na cidade de Ichikawa, província de Chiba; na cidade de Eniwa, Hokkaido; na cidade de Oshu, província de Iwate; na cidade de Ichinomiya, província de Aichi; na cidade de Oita, província de Oita; na cidade de Yachiyo, província de Chiba; e na cidade de Izumi, província de Osaka.

Com o fim de seu funcionamento, em Ichikawa, no ano de 2015, mostrou-se dificultoso encontrar dados quantitativos relativos ao modelo do 1% no município referido[6].

---

[3] Disponível em: 累次にわたる地方分権一括法 : 地方分権改革 - 内閣府 (cao.go.jp)
[4] Dados presentes em: The 1% Support Scheme: Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan) – Participedia.
[5] Ver Matsubara e Suzuki (2010), Herzberg; Allegretti; Sintomer (2013), Sintomer et al. (2012).
[6] O que foi possível obter foi o valor monetário médio calculado, à época, para 1% dos impostos de Ichikawa. Ver The 1% Support Scheme: Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan) – Participedia e Herzberg; Allegretti; Sintomer (2013) para mais informações.

Entretanto, dados qualitativos no que toca a sua estrutura de operação na cidade e os participantes do OP em questão evidenciaram-se vastos. Partamos, enfim, para a análise do modelo.

O caso de OP que operou em Ichikawa recebe a alcunha de "modelo do 1%" já que, de forma resumida, 1% dos impostos arrecadados pela cidade eram destinados a projetos sem fins lucrativos propostos pelos cidadãos. Matsubara e Suzuki (2010) reiteram que seu funcionamento pode ser descrito por três características principais:

1. Os projetos a que se destinarão 1% dos impostos locais são votados direta e exclusivamente pelos cidadãos;
2. Os projetos são propostos por organizações não governamentais (ONGs), que oferecem à população propostas para melhorias de problemas específicos do município;
3. Teoricamente, toda a população pode participar deste processo. Mas, como veremos adiante, esse ponto em particular é problematizado pelos próprios autores em questão.

Faz-se pertinente nos aprofundarmos, agora, em cada um dos pontos ressaltados por Matsubara e Suzuki (2010). No que toca à votação empreendida pela população, deve-se ressaltar que o processo de voto era possibilitado por uma variedade de mecanismos. Dentre tais, destacam-se os seguintes[7]: votação por meio do preenchimento de formulários presentes no jornal impresso, em *flyers* ou revistas; votação presencial na prefeitura; votação por meio do preenchimento de um formulário enviado em conjunto a dados sobre seus impostos a serem pagos e, por fim, destaca-se a votação por e-mail. Cada cidadão possuía o direito de votar em até três projetos simultaneamente (Herzberg; Allegretti; Sintomer, 2013). No que se refere às ONGs responsáveis pelas elaborações dos projetos, elas devem cumprir determinados requisitos para participar do processo de Orçamento Participativo. Dentre tais requisitos, destacam-se[8]: "[...] estar ativo há mais de um ano no momento da aplicação, ter um escritório/unidade na cidade de Ichikawa, não estar envolvido com atividades ilegais e não participar de qualquer atividade política ou religiosa." (Participedia, [s.d.], tradução nossa).

Cabe agora ressaltar as peculiaridades do terceiro ponto levantado por Matsubara e Suzuki (2010). No que toca à participação dos cidadãos, é reiterado que todos aqueles que pagam impostos possuem o direito de participar no processo de OP municipal. Todavia, Sintomer et al. (2012) e Matsubara e Suzuki (2010) levantam um dado central sobre esse processo: são excluídos, enquanto grupos principais, da votação, os desempregados, os

---

[7] Disponível em: The 1% Support Scheme: Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan) – Participedia
[8] Disponível em: The 1% Support Scheme: Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan) – Participedia

estudantes e as crianças em idade escolar. Em suma, aqueles que não pagam impostos não têm o direito de votar. Além disso, é ressaltado pelos autores que, durante o período em que perdurou o OP na cidade de Ichikawa, a adesão cidadã ao processo participatório se mostrou baixa. Apesar de o montante monetário destinado ao OP ter aumentado de 3.8 milhões de ienes para 20 milhões de ienes de 2005 a 2010, e o número de ONGs participando das votações nesse mesmo período ter saltado de 81 para 130, a porcentagem máxima de cidadãos participando do processo, em Ichikawa, se restringiu a 4,2% da população local (Herzberg; Allegretti; Sintomer (2013), Matsubara e Suzuki, 2010).

Antes de iniciarmos a análise dos indicadores relativos ao município de Ichikawa, faz-se pertinente ressaltar mais um aspecto da influência que o município exerceu, em termos participativos, sobre cidades nos seus arredores. Herzberg; Allegretti; Sintomer (2013, p. 70, tradução nossa) afirmam ter ocorrido, no ano de 2009, uma reunião intermunicipal entre cidades japonesas conduzida por Ichikawa, descrita como: "[...] uma "cúpula do 1%", que fez surgir uma rede inteira de cidades que estão interessadas em participar juntas nessa versão muito particular do orçamento participativo para o desenvolvimento municipal. [...]". Os autores ressaltam que, até 2012, nove cidades da rede estavam atuando de forma particularmente ativa nesse processo, trabalhando em prol do que chamam de uma "hibridização" entre diferentes modelos de OP japoneses.

3.1 Indicadores qualitativos

Para se exemplificar o funcionamento do caso de OP que operou em Ichikawa, a partir dos indicadores determinados no início desta pesquisa, optou-se pela elaboração da tabela exposta abaixo, pautada nos dados mais recentes encontrados referentes ao caso em análise[9]:

Tabela 1 - Indicadores do OP - Ichikawa

Inclusão política (número de participantes)	9.110
Número de projetos submetidos	130
Descentralização do poder (montante de recursos destinados ao OP)	20 milhões de ienes (aproximadamente 682.000 reais)

[9] Cálculos feitos com base nos dados de Herzberg; Allegretti; Sintomer (2013) e Sintomer et al. (2012).

Categorias de projetos financiados	Os projetos propostos visavam à resolução de problemas municipais gerais. Mas, os projetos e suas descrições específicas não foram encontrados.
Uso de tecnologias digitais	O uso de tecnologias digitais foi implementado, no OP de Ichikawa, por meio da votação por parte dos cidadãos utilizando-se de e-mail.
Sistema de participação	O sistema de participação empreendido em Ichikawa se caracterizou pela proposição de projetos de ONGs à população, votação popular (de contribuintes fiscais) em três de tais projetos e, enfim, na destinação de 1% dos impostos municipais para o financiamento desses projetos.
Aprendizado social e governamental	O aprendizado social e governamental decorrente do OP de Ichikawa buscou ser empreendido principalmente por meio da divulgação de panfletos, *flyers* e anúncios relativos à votação a ser conduzida.

4. O OP NA CIDADE DE TÓQUIO - TOKYO METROPOLITAN GOVERNMENT E O BAIRRO DE SUGINAMI

4.1 O OP empreendido pelo TMG

O OP em Tóquio se iniciou no ano de 2018, tendo sido criado pelo TMG. Desde então, tem-se conduzido atividades relativas ao OP anualmente no referido local (NHK, 2023).O TMG, como referido anteriormente, compreende o Governo Metropolitano de Tóquio, que abarca todas as regiões administrativas que lhe compõem; ou seja, trata-se de um governo central que propõe determinações gerais que se aplicam, inclusive, aos bairros da cidade e suas respectivas administrações.

Assim como em outros dos casos aqui analisados, o OP de Tóquio é compreendido por um sistema em que ocorre, de forma resumida, a proposição de projetos por parte da sociedade civil para a solução de problemas da cidade. Projetos esses que serão votados pela população de forma a se determinar qual deles deverá receber o orçamento público. Tendo-se iniciado em 2018, o OP proposto pelo TMG é definido pelo Ministério das Finanças do Japão da seguinte maneira:

> Com o objetivo de utilizar novas ideias não disponíveis na administração e encorajar a participação dos cidadãos de Tóquio no governo metropolitano, o governo metropolitano de Tóquio introduziu um "sistema de proposta de projeto pelos cidadãos de Tóquio" no orçamento de 2018. As propostas são então submetidas à votação pela Internet (até três votos por pessoa). (Ministério das Finanças, 2020, tradução nossa)[10].

No ano de 2022, observou-se o recebimento de projetos não só da população enquanto grupo independente, mas também de universidades que se mobilizaram para a participação no OP (TMG, 2022). Diferentemente de outros casos a serem aqui expostos, o tema dos projetos que se propõem a fornecer melhorias na cidade não advém do governo metropolitano, mas sim das pessoas. Nesse sentido, o lema do OP conduzido pelo TMG é traduzido como “Proposto pelo povo de Tóquio, selecionado pelo povo de Tóquio” (TMG, 2022, tradução nossa[11]).

O OP promovido pelo TMG é dividido em sete etapas, com uma etapa adicional posterior à finalização do processo de OP que consiste em uma espécie de ouvidoria, em que a

---

[10] Ministry of Finance (Japão). **Iniciativa de orçamento participativo do governo da província de Mie**. Disponível em: https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202005/202005j.html.

[11] Tokyo Metropolitan Government. **Project proposal system for TMG (Tokyo Metropolitan Government) Proposed by the people of Tokyo, selected by the people of Tokyo**. 2022. Disponível em: https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin.html

sociedade civil emite suas opiniões e recomendações relativas à condução do OP na cidade. As fases organizacionais são as seguintes (TMG, 2022, tradução nossa):

1. Abertura para o envio de propostas (duração de 3 meses);
2. Publicação de um documento-guia para orientar a população sobre o processo de votação e o envio de propostas;
3. Fim do período para envio de propostas;
4. Início da votação em projetos por parte da população (duração de aproximadamente um mês);
5. Fim do período de votação;
6. Divulgação dos resultados da votação;
7. Divulgação dos projetos populares que serão enquadrados no orçamento do ano seguinte.

Posteriormente à votação de projetos e à emissão de opiniões populares ao TMG sobre o processo de OP conduzido, abre-se, também, um mecanismo digital para que a população entre em contato direto com os organizadores dos projetos votados, de forma a fazerem recomendações ou reclamações sobre o que foi proposto (TMG, 2022).

No ano de 2022, um total de 7 projetos se destacaram em meio à votação popular e foram enquadrados no orçamento público. O número total de propostas recebidas naquele ano foi de 520, sendo 477 propostas enviadas por membros da sociedade civil e 43 propostas de projetos enviadas por pesquisadores universitários (TMG, 2022). Ademais, o número total de votantes atingiu a marca de 31.588 pessoas, com a emissão de 2.903 sugestões de melhora posteriores ao fim do processo orçamentário, opiniões essas que objetivavam a melhoria do OP do ano seguinte. A seguir, observemos, a partir dos indicadores determinados no início do texto, como se configura, quantitativamente e qualitativamente, o OP proposto pelo TMG, bem como um resumo dos projetos deliberados no ano de 2022.

4.1.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos do TMG

Na tabela abaixo, observamos como o OP proposto pelo TMG se configurou de acordo com os indicadores propostos por Lüchmann, Martelli e Taborda (2021).

Tabela 2 - OP proposto pelo TMG - 2022

Inclusão política (número de participantes)	31588

Número de projetos submetidos	520
Descentralização do poder (montante de recursos destinados ao OP)	313 milhões de ienes (aproximadamente 10 milhões e 600 mil reais)
Categorias de projetos financiados	Projetos diversificados que objetivam o bem-estar social, como mostrado no quadro a seguir.
Uso de tecnologias digitais	A votação nos projetos ocorreu por meio do site do TMG.
Sistema de participação	A participação ocorreu por meio da proposição de projetos ao governo por parte da sociedade civil. Não houve articulação direta, no OP do TMG, entre governo e conselhos específicos. A participação foi aberta à sociedade civil de forma geral. Ademais, grupos universitários também participaram desse processo.
Aprendizado social e governamental	De forma a educar a população sobre o OP, o Governo Metropolitano de Tóquio disponibilizou orientações sobre o que seria o Orçamento Participativo previamente à sua realização. Posteriormente ao fim do OP, a população emitiu ao governo e aos elaboradores dos projetos opiniões e recomendações para que no próximo ano o mesmo processo ocorresse de maneira mais efetiva, o que evidencia uma aprendizagem mútua entre população e governo.

Fonte: elaboração própria.

No próximo quadro, fornecido pelo TMG e traduzido por mim, podemos observar quais projetos foram escolhidos pela população, bem como o montante de recursos destinados a cada um deles. No geral, pode-se notar que os projetos objetivam o bem-estar social da população, buscando implementar medidas que garantam a segurança do povo de Tóquio.

Tabela 3 - Projetos e montante monetário do OP do TMG

Nome do projeto [Departamento governamental que cuidará do projeto]	**Link para acessar o projeto**	**Resumo do projeto**	**Orçamento destinado ao projeto**	**Comentários principais da população sobre cada projeto**	**Link para os comentários**

Projeto de disseminação e conscientização para promover a aquisição de creches masculinas. [Departamento de Indústria e Assuntos do Trabalho]	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/tomin01.pdf	Em cooperação com organizações econômicas, realize campanhas de conscientização sobre a educação masculina, promova o entendimento entre gerentes e outros, e divulgue exemplos de empresas ativamente engajadas na promoção da educação masculina.	111 milhões de ienes (aproximadamente 3 milhões e 800 mil reais)	Demanda pela inclusão feminina no projeto	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/iken1_danseiikukyu.pdf
Criando estações que são fáceis de usar para todos [Departamento de Desenvolvimento Urbano]	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/tomin02.pdf	Em cooperação com funcionários do metrô, promover um design universal para as estações, de forma a facilitar a sua utilização por pessoas com deficiência visual ou de qualquer outro tipo. Propõe-se a criação de um aplicativo que guie tais pessoas pelas estações de trem.	40 milhões de ienes (aproximadamente um milhão e 350 mil reais)	Demanda por um experimento sólido antes de implementar o projeto; Demanda por uma rede de comunicação entre estações para o compartilhamento de estratégias de melhoria	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/iken2_ekizukuri.pdf
Criação de uma infraestrutura para fornecer informações de direcionamento de tráfego [Departamento de Desenvolvimento Urbano]	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/tomin03.pdf	A fim de eliminar a ansiedade dos carrinhos de bebê e cadeirantes ao utilizar a estação, as informações coletadas serão convertidas em dados abertos para promover o aprimoramento da sinalização de orientação e o desenvolvimento de aplicativos de busca de rotas particulares.	8 milhões de ienes (aproximadamente 270 mil reais)	Demanda pelo compartilhamento de informações com organizações diversas, para que a conscientização e auxílio às pessoas enquadradas no projeto se expanda	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/iken3_lastonemile.pdf
Apoiar projetos para a instalação de instalações de lavagem de mãos [Departamento de Bem-Estar e Saúde Pública]	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/tomin04.pdf	Apoiar os municípios que trabalham para criar um ambiente onde as pessoas possam lavar as mãos com frequência, instalando estações de lavagem das mãos em locais públicos usados por muitas pessoas.	50 milhões de ienes (aproximadamente um milhão e 700 mil reais)	Demanda pela instalação de torneiras automáticas/com sensores, para evitar o toque físico e a contaminação de microorganismos por contato; Demanda não só pela renovação de instalações de lavagem de mãos já existentes mas também pela criação de novas instalações;	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/iken4_tearaiba.pdf
Projeto para promover a instalação de camas grandes para assistência em banheiros públicos [Departamento de Bem-Estar e	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/tomin05.pdf	Maior promoção de banheiros públicos sem barreiras, apoiando os municípios que instalam sistematicamente camas grandes para cuidadores (seja de bebês ou idosos) em banheiros públicos e divulgam informações. (A proposta se resume à expansão de fraldários que atendam também a população idosa)	50 milhões de ienes (aproximadamente um milhão e 700 mil reais)	Demanda por esforços/criação de medidas para evitar o uso indevido de banheiros públicos; Demanda pela instalação de guias/instruções para a utilização das camas instaladas em banheiros públicos	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/iken5_kajoyo.pdf

Saúde Pública]					
Divulgação de informações sobre cuidados infantis aos pais por meio de chatbot (aplicativo) [Departamento de Bem-Estar e Saúde Pública]	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/tomin06.pdf	Criação de um chatbot para aconselhamento sobre cuidados infantis com base no conteúdo do "Tokyo Childcare Support Book", que compila informações sobre cuidados infantis em Tóquio, para facilitar o acesso dos pais às informações de que precisam.	14 milhões de ienes (aproximadamente 474 mil reais)	Demanda pela criação de uma central de atendimento que pudesse responder ao cliente dúvidas não solucionadas pelo chatbot; Demanda pelo uso de uma linguagem simplificada; Demanda pela implementação de ferramentas mais fáceis de serem utilizadas no chatbot	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/iken6_chatbot.pdf
Projeto para promover o exercício de brincadeiras ao ar livre para crianças [Departamento de Estilo de Vida, Esporte e Cultura]	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/tomin07.pdf	Para promover o exercício de brincar ao ar livre, etc., criar e divulgar vídeos sobre como brincar e as regras que devem ser observadas.	40 milhões de ienes (aproximadamente um milhão e 350 mil reais)	Demanda pelo fornecimento de vídeos que mostrassem não só como as crianças podem brincar sozinhas, mas como podem também brincar com seus pais, de forma a estimular o contato entre pais e filhos; Demanda pela divulgação de orientação para medidas de segurança que devem ser tomadas ao conduzir as brincadeiras; Demanda pela divulgação de brincadeiras que possam ser conduzidas dentro de casa, para quando não for possível brincar do lado de fora	https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin/iken7_sotoasobi.pdf

Fonte: TMG (2022), tradução nossa.

4.2 O OP empreendido no bairro de Suginami

O bairro de Suginami se configura como o primeiro, de Tóquio, a propor um OP autônomo em relação ao TMG (NHK, 2023). O modelo de OP proposto no bairro de Suginami se mostra ligeiramente diferente do que é proposto pelo TMG. Nesse sentido, pode-se dizer que os residentes de Suginami, quando votam no OP do bairro em que residem, possuem menos autonomia que os votantes do TMG. Em contrapartida, a dimensão educacional do OP no bairro de Suginami mostra-se maior quando comparada ao TMG. Para compreendermos isso, comecemos analisando a estrutura do OP de Suginami. De forma semelhante ao TMG, o OP de Suginami consiste na proposta de projetos, feitos pelos residentes da cidade, que visem à melhoria das condições de vida da população local. Os projetos são, então,votados pela própria população, e adicionados ao orçamento público do ano seguinte (Suginami, 2023). O processo de submissão de projetos em Suginami, porém, é

de certa forma pré-determinado pela administração local. Ao invés de possuírem a liberdade de criar projetos para qualquer tipo de problema local, os residentes de Suginami devem criar projetos que se baseiam em um tema específico determinado pela administração do bairro. À guisa de exemplo, o OP de 2023 determinado em Suginami tinha como tema central a proposição de projetos que objetivavam a preservação da mata local (Suginami, 2023). Apesar de os projetos precisarem se adequar a uma determinação administrativa, não sendo possível a interferência dos residentes como um todo, o OP de Suginami possui etapas extras em sua formulação que o diferenciam do OP proposto pelo TMG. Vamos a elas.

Primeiramente, analisemos a estrutura geral do OP de Suginami (Suginami, 2023):

Tabela 4 - Estrutura geral do OP de Suginami

Proposição de Projetos ⇩ Confirmação do recebimento do projeto pela administração local ⇩ Implementação de uma reunião com os residentes para deliberar sobre os projetos propostos ⇩ Determinação do orçamento disponível, feito pela administração, que será destinado aos projetos votados ⇩ Votação dos projetos feita pelos residentes ⇩ Implementação dos projetos

Fonte: Suginami (2023), tradução nossa[12].

Sendo o tema-guia dos projetos proposto pela administração de Suginami, três grupos de pessoas podem participar do processo de OP. São eles (Suginami, 2023):

1. Residentes do bairro de Suginami;
2. Estudantes do bairro de Suginami, mesmo que morem em outros bairros de Tóquio;
3. Grupos corporativos ou comerciantes que possuem atividades no bairro de Suginami.

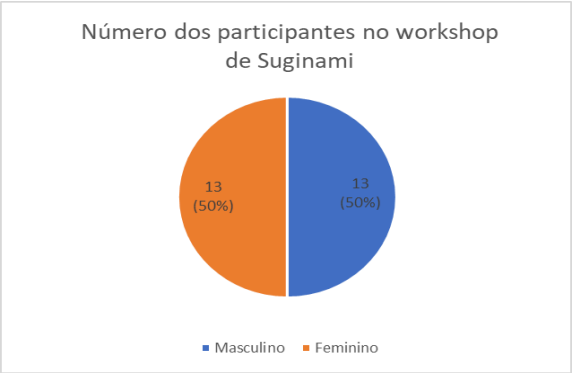
Dado o tamanho significativamente menor do bairro de Suginami, quando comparado à cidade de Tóquio como um todo, é natural que seu orçamento seja, também, inferior. Nesse sentido, o montante de dinheiro disponibilizado ao OP de Suginami é de 20 milhões de ienes (cerca de 680 mil reais), sendo destinado a apenas um projeto que será votado pela população. Em relação à votação, são escolhidas, aleatoriamente, 2000 pessoas (acima de 18 anos). A votação ocorre de maneira online, e no processo seletivo de votantes é que se identifica o grande diferencial presente em Suginami quando comparado ao OP proposto pelo TMG. No

[12] Disponível em: 皆さんとつくる予算（参加型予算）｜杉並区公式ホームページ (city.suginami.tokyo.jp)

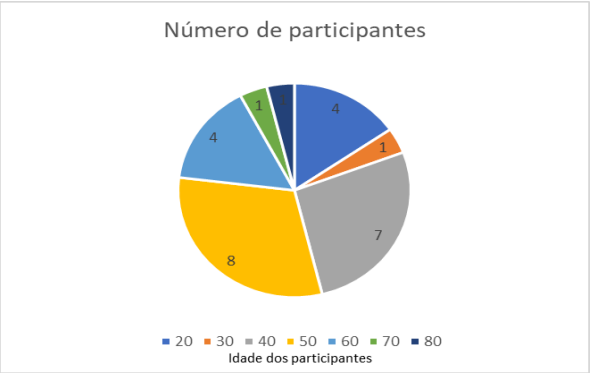
período que antecede à votação, é conduzido pela administração da cidade um *workshop*, destinado a 26 votantes selecionados aleatoriamente, que objetiva introduzi-los e instruí-los sobre o que é o OP, sua importância e seu funcionamento em Suginami. Analisemos tal *workshop* mais profundamente. Sua primeira etapa consiste em uma apresentação geral sobre o OP, em formato de aula. Posteriormente, dividem-se os participantes em seis grupos, grupos esses que serão responsáveis pela elaboração de um projeto conjunto, simulando um projeto que seria submetido à votação no OP, e que será discutido entre todos os grupos posteriormente. A proposta dessa reunião consiste em educar os votantes sobre o que consiste o Orçamento Participativo por meio de atividades práticas e conversas. Na elaboração dos projetos em grupo, aconselha-se que os participantes não "discutam" seus projetos, mas sim que "dialoguem" sobre eles. A administração de Suginami descreve essa dinâmica da seguinte forma:

> O Workshop do Orçamento Participativo é um lugar para aprender sobre o OP e imaginar em conjunto novas ideias e projetos. É um lugar para diálogo, não discussão.
> Discussão = Projeto A ou Projeto B;
> Diálogo = Plano C (imaginação, criação) [...] não se deve criticar a proposta alheia. (Suginami, 2023, tradução nossa).

De forma a estimular a diversidade de opiniões, os votantes selecionados para o *workshop* constituem um grupo formado de maneira paritária entre homens e mulheres, bem como são representados por pessoas de idades variadas (Suginami, 2023):



Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Elaboração própria.

Os projetos que são elaborados pelos participantes do *workshop* são os projetos que serão votados na etapa final do OP. De forma resumida, pode-se dizer que o OP de Suginami reúne votantes, paga-os para participarem de uma oficina em que serão instruídos sobre o OP, estimula-os a criarem projetos sobre um determinado tema e, ao final, submete tais projetos à votação popular de forma a se determinar para qual deles irá o orçamento definido.

Ao final do *workshop*, é dada aos participantes a oportunidade de emitir opiniões tanto sobre a reunião quanto sobre o processo de votação de OP. Busca-se um diálogo entre

administração e população para que ambos, aprendendo sobre o Orçamento Participativo, possam melhorar seu desenvolvimento em Suginami.

4.2.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos de Suginami

Tabela 5 - Indicadores do OP de Suginami

OP proposto pelo bairro de Suginami em Tóquio - 2023	
Inclusão política (número de participantes)	2000
Número de projetos submetidos	6
Descentralização do poder (montante de recursos destinados ao OP)	20 milhões de ienes (aproximadamente 680 mil reais)
Categorias de projetos financiados	A administração de Suginami determinou que os projetos submetidos em 2023 deveriam focar em estratégias para a preservação da natureza em sua região.
Uso de tecnologias digitais	A votação ocorre de maneira online.
Sistema de participação	O sistema de participação é feito por meio de votação online, havendo diálogo direto entre população e governo por meio do workshop descrito abaixo.
Aprendizado social e governamental	O aprendizado social e governamental no OP de Suginami é empreendido pela execução de um workshop. No evento, 26 votantes selecionados de forma aleatória recebem aulas sobre o OP, discutem ideiais em grupo sobre o OP e, por fim, submetem projetos elaborados em conjunto para a votação popular.

Fonte: elaboração própria.

5. O OP EM KITAKYUSHU, SUA CONFIGURAÇÃO PARTICULAR E A ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO

O OP do município de Kitakyushu[13] apresenta configuração peculiar quando comparado aos outros casos aqui expostos. Isso se dá pois, como veremos, o desenvolvimento do OP de Kitakyushu e o estímulo à participação ativa dos cidadãos na política do município são menos intensos quando comparados aos outros casos aqui estudados. Comecemos analisando sua estrutura, para depois passarmos para uma perspectiva crítica sobre o OP da cidade, contida em um estudo de caso empreendido por Uddin; Mori; Adhikari (2017).

O OP, em Kitakyushu, se iniciou no ano de 2008, quando o então prefeito eleito decidiu tornar a participação cidadã uma das bandeiras de sua campanha (Uddin; Mori; Adhikari, 2017), existindo até hoje no referido município. O OP da cidade tem sido conduzido, desde então, pelo princípio de "[...] tornar a administração municipal mais transparente e incentivar os cidadãos a participar no processo orçamental." (Ryusho, 2014, tradução nossa). O OP municipal de Kitakyushu se difere dos outros casos aqui expostos na medida em que não atribui, aos cidadãos, poder decisório sobre a alocação final de determinado orçamento. O referido OP, na verdade, consiste em um processo em que a administração pública divulga os planos orçamentários da cidade e se abre para sugestões dos cidadãos. Não há um mecanismo de elaboração de projetos populares e votação sobre tais projetos, como no caso de Tóquio. Ao contrário, o OP de Kitakyushu apresenta configuração que atribui certa centralidade de decisão nas mãos dos administradores públicos, em particular do prefeito, como exposto na crítica de Uddin; Mori; Adhikari (2017). Nesse sentido, não há um montante de recursos destinado exclusivamente ao OP. A população não vota, mas sim atribui opiniões e recomendações sobre o projeto orçamentário municipal como um todo. Opiniões essas que, teoricamente, são refletidas no planejamento municipal relativo ao orçamento. Ryusho (2014) define o OP municipal de Kitakyushu da seguinte forma:

> Mecanismo de divulgação do processo de elaboração do orçamento: o processo de elaboração do orçamento baseia-se na política de elaboração do orçamento, segundo a qual as linhas gerais do pedido de orçamento e a política de pedido de orçamento elaborada por cada departamento são tornadas públicas, sendo as opiniões dos cidadãos obtidas por correio, correio eletrónico, fax ou por apresentação, e refletidas no processo de elaboração do orçamento. As informações são divulgadas em comunicados de imprensa, no sítio Web municipal, no boletim informativo municipal e, desde 2010, através da prestação de informações aos monitores municipais, de visitas a palestras, da distribuição de documentos nos serviços

[13] Para dados adicionais sobre o OP de Kitakyushu, checar: https://kitakyushu.j-server.com/LUCKKYUSHU/ns/tl.cgi/https://www.city.kitakyushu.lg.jp/shimin/file_0443.html?SLANG=ja&TLANG=en&XMODE=0&XPARAM=pageIdSearchtxt,&XCHARSET=UTF-8&XPORG=,&XJSID=0

> distritais, na rádio e na televisão e em boletins informativos eletrônicos. O período de opinião pública sobre o projeto de orçamento decorre a partir do final de novembro, durante cerca de um mês. Os documentos são distribuídos e lidos na Divisão de Finanças do Departamento de Finanças, na Secção de Audiência Pública no primeiro andar da Câmara Municipal, na Secção de Assuntos Gerais e Planeamento de cada gabinete distrital, em cada delegação e no Centro Cívico, além de serem publicados no sítio Web da Câmara Municipal.

Uddin, Mori e Adhikari (2017) criticam a falta de participação efetiva dos cidadãos no processo decisório de orçamento em Kitakyushu, propondo uma perspectiva crítica, pautada em uma análise Neoinstitucionalista sobre a influência das instituições na composição do processo participativo. Vamos, agora a tal análise.

Os autores atribuem, ao OP de Kitakyushu, três fases distintas que o compõem: *strategic, master* e *implementation plans* (fase estratégica, fase de "domínio" e fase de implementação). Nesse meio, Uddin, Mori e Adhikari (2017) ressaltam que o prefeito possui autoridade suprema para priorizar, revogar ou definir decisões relativas ao plano orçamentário anual (como visto com a Lei da Descentralização), fato que constitui o que chamam de "negociação vertical". Os autores chamam a atenção para a participação mínima da população no processo de OP, ressaltando os dados de 2014, que registraram, em uma cidade de quase um milhão de habitantes, apenas 71 indivíduos que emitiram um total de 167 opiniões. Em entrevista com o diretor de finanças da divisão orçamentária de Kitakyushu, os autores obtiveram opiniões que, de certa forma, justificam o fraco estímulo à participação social no município:

> A entrevista com o diretor financeiro da divisão orçamentária foi bastante reveladora. Sua resposta sincera à nossa pergunta sobre participação foi: *Essa participação do cidadão é simplesmente uma distração e não tem sentido. Os orçamentos são compostos por um plano diretor, um plano de implementação, debates em assembleia e negociações diárias entre organizações relacionadas. Honestamente falando, é difícil para os leigos entenderem. É uma tarefa profissional.* (Uddin; Mori; Adhikari, 2017, p. 10, tradução nossa).

Em consonância com a opinião do referido diretor, diminuindo a importância da participação social, o vice-prefeito da cidade também não expressou grande entusiasmo em relação à inserção popular no processo decisório orçamentário:

> Essa entrevista chama a atenção pela maneira como o conselho responde à opinião expressa por cidadãos particulares. A maioria das respostas é breve e negativa, como "o conselho não concorda". Nosso estudo das respostas dos cidadãos, de 2009 a 2014, não identificou nenhuma resposta que tenha levado a mudanças significativas no orçamento. O vice-prefeito admitiu: *Tento não confiar muito nas opiniões públicas, pois os formuladores de políticas podem refletir melhor a situação do que os cidadãos.* As autoridades também comentaram que, em geral, não têm tempo para se envolver com as opiniões dos cidadãos. No entanto, esse processo em si fornece a legitimidade necessária para o orçamento. (Uddin; Mori; Adhikari, 2017, p. 10, tradução nossa).

Os dados fornecidos pelos pesquisadores expõem um aspecto interessante sobre a participação social em Kitakyushu, no qual os administradores públicos locais e os agentes formuladores do plano orçamentário desprezam o papel desempenhado por indivíduos da sociedade civil na definição do orçamento. Encaram, assim, o processo de OP desempenhado na cidade, como uma mera formalidade necessária à formulação orçamentária, que deveria ser deixada, de acordo com os entrevistados, nas mãos de especialistas. Frente à isso, Uddin; Mori; Adhikari (2017) determinam que o processo de definição do orçamento em Kitakyushu não se reflete tanto pelo OP desmobilizado, sendo a participação da sociedade civil "melhor" efetivada por outro meio para o qual chamam atenção: a participação de grupos por meio de *lobby*. Enquanto indivíduos não possuem qualquer influência real na definição orçamental, Uddin; Mori; Adhikari (2017, pp. 10-11, tradução nossa) ressaltam que:

> O envolvimento de grupos/associações sociais com o orçamento é surpreendente. Essas associações locais parecem funcionar como grupos de lobby e têm sido bem-sucedidas em influenciar os orçamentos em uma escala pequena. O presidente da federação explicou várias maneiras pelas quais a associação pode exercer pressões sutis ou diretas sobre o conselho, explorando seus vínculos estabelecidos com os departamentos.

Ademais, os autores também ressaltam que o processo de decisão final do orçamento em Kitakyushu é feito por meio de uma assembleia deliberativa composta por 61 membros, em que o prefeito expõe seus planos para o orçamento e os membros da assembleia discutem e votam sobre suas proposições. Se baseando no conceito de "*wa*" ou "unidade" elaborado por Nakane (1970), conceito esse que define que na sociedade japonesa se evitam conflitos em processos decisórios de forma a manter a união de um grupo, os autores determinam:

> Os grupos políticos aceitam as decisões do prefeito, mas continuam promovendo as propostas de seus partidos para o ano seguinte. Essa aceitação do poder do prefeito talvez possa ser explicada pelas reflexões de Nakane sobre como o poder do Estado é organizado no contexto de grupos políticos hostis: *Uma vez que a autoridade administrativa do estado é aceita, ela pode ser transmitida sem obstrução pela linha vertical da organização interna de um grupo. Dessa forma, a teia administrativa é tecida de forma mais completa na sociedade japonesa do que talvez em qualquer outra no mundo (Nakane, 1970, 102).* Sabendo que é difícil influenciar o orçamento por meio da assembleia, os membros da assembleia geralmente trabalham em grupos de lobby e visitam o escritório do conselho municipal antes das propostas orçamentárias dos departamentos. (Uddin; Mori; Adhikari, 2017, p. 12, tradução nossa).

A partir das reflexões de Nakane (1970), Uddin, Mori e Adhikari (2017) determinam que a participação social em Kitakyushu, fraca e desestabilizada como é, deve-se a características inerentes à cultura nipônica, características essas que caberia nos aprofundarmos em estudo futuro, mas que podem ser resumidas da seguinte forma:

> A natureza da participação política (ou a falta dela) é compreensível se a virmos em termos do entendimento de Nakane (1970) sobre a sociedade japonesa. O prefeito é visto como o líder, e a discordância pública na assembleia não é vista como uma boa

> prática. Em contraste, é muito mais fácil manter a unidade e os relacionamentos verticais influenciando o orçamento do prefeito por meio dos escritórios do conselho. A maioria dos membros da assembleia está interessada em manter a posição do grupo político e uma forte consciência de grupo desempenha um papel fundamental. (Uddin; Mori; Adhikari, 2017, p. 13, tradução nossa).

Concluindo a exposição feita sobre o OP em Kitakyushu, Uddin, Mori e Adhikari (2017, p. 13) propõem duas determinações generalizantes sobre o tema, relembrando o que foi dito até agora e sumarizando a exposição do seguinte modo:

> [...] descobrimos que os grupos e associações locais têm alguma influência ou alguma forma de envolvimento com o orçamento. Em segundo lugar, também descobrimos que o envolvimento entre os departamentos e a mesa de orçamento é constituído verticalmente. O departamento de orçamento, representando o prefeito, continua sendo o elemento poderoso do processo orçamentário. Terceiro, a assembleia funciona como um carimbo oficial em vez de apresentar um contrapoder ao prefeito. Os membros da assembleia trabalham como lobistas para influenciar o orçamento de forma menos pública.

Frente à pouca participação popular efetiva conduzida em Kitakyushu, mostra-se difícil atribuirmos caracteres quantitativos a tal caso de OP. Entretanto, tentamos organizar os dados possíveis de serem coletados abaixo.

5.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos

Dada a especificidade do OP de Kitakyushu, é natural que seus indicadores se diferenciem do modelo até aqui apresentado. Como já referido anteriormente, não há um montante de recursos específico destinado ao OP. Dessa forma, a quantificação de dados sobre o OP de Kitakyushu e as informações sobre o seu encaminhamento foram tabuladas da seguinte maneira:

Tabela 6 - Número de participantes por ano do OP de Kitakyushu (dados obtidos até 2014)

Ano do OP (Dados obtidos até 2014)	Número de pessoas que encaminharam sugestões	Número de respostas registradas
2008	144	279
2009	10	19
2010	30	103
2011	34	78

2012	49	156
2013	41	157
2014	71	167

Fonte: Ryusho (2014, tradução nossa).

Tabela 7 - Indicadores quantitativos e qualitativos do OP de Kitakyushu

Inclusão política (número de participantes - média dos anos de 2008-2014)	54
Número de projetos submetidos	0
Descentralização do poder (montante de recursos destinados ao OP)	Não informado
Categorias de projetos financiados	Não há projetos financiados
Uso de tecnologias digitais	A implementação de mensagens por meios digitais, como e-mail ou correio eletrônico, é implementada em Kitakyushu
Sistema de participação	A participação é efetivada pelo envio de sugestões e recomendações por parte da população sobre o orçamento municipal. As recomendações são levadas em consideração na definição final do orçamento da cidade
Aprendizado social e governamental	O aprendizado efetivo é pouco. Não há um processo educativo por parte do governo para a população. O aprendizado governamental também é escasso já que, como mostrado por Uddin, Mori e Adhikari (2017), a definição real do orçamento é centralizada nas mãos dos administradores locais.

Fonte: Elaboração própria.

6. OP NA CIDADE DE NABARI: O "SISTEMA REGIONAL ORÇAMENTÁRIO DE CONSTRUÇÃO DE SONHOS"

A participação social em Nabari, no formato de OP que veremos a seguir, é garantida por lei no referido município. A administração local, no Decreto nº 13 de 2005[14], ou "Decreto Básico sobre Autonomia Local", determina que: "A participação cidadã voluntária e sua colaboração com o governo municipal são garantidas por lei, e os cidadãos, conselhos municipais e a administração da cidade deverão trabalhar juntos na solução de problemas." (Nabari, 2022, p. 51, tradução nossa). No mesmo decreto e, seguindo tais princípios, é determinado que os cidadãos deverão ter acesso às informações relativas ao orçamento da cidade, de forma que se conduza uma administração transparente na localidade: "Os cidadãos deverão ter o direito ao acesso a informações sobre o governo municipal, bem como terão o direito a participarem no governo municipal." (Nabari, 2022, p. 51, tradução nossa). O caso de orçamento participativo da cidade de Nabari, em comparação à cidade de Kitakyushu, mostra-se exponencialmente mais desenvolvido em termos de participação popular. Entretanto, não é eximido de críticas e problemas, como veremos adiante. Além disso, cabe mencionar que sua configuração organizacional, bem como os princípios éticos que orientam sua condução, se assemelham muito à proposta de OP feita em Araraquara,[15] como relatado por Lüchmann; Martelli; Taborda (2021). A possível comparação entre ambas as cidades, porém, ficará restrita a um estudo vindouro. Por hora, analisemos como se configura o OP em Nabari.

O OP, na referida cidade, iniciou-se efetivamente em 2003, sob o lema "Encorajar cidadãos a pensar e agir por conta própria." (Nabari, 2022). Recebeu, então, o nome pelo qual é conhecido até hoje: Sistema Regional Orçamentário de Construção de Sonhos (Nabari, 2022). Os princípios da participação social em Nabari, bem como o início da formulação de seu projeto de OP, iniciaram-se no ano de 1995, quando os residentes locais começaram a se organizar no que ficou conhecido como "Conselhos de Desenvolvimento Municipal", em que se discutia a criação de planos, entre os cidadãos, que visassem a melhoria de aspectos variados da vida na cidade (Nabari, 2022). Já no ano de 2003, o governo local, em diálogo com o Conselho de Desenvolvimento Municipal, criado pelos cidadãos, criou o "Decreto de Concessão de Verbas do Sistema Regional Orçamentário de Criação de Sonhos" (Nabari, 2022, tradução nossa). A partir disso, criaram-se os "Comitês de Desenvolvimento

[14] Disponível em: R4yosan.pdf (nabari.lg.jp)
[15] Ver Lüchmann, Martelli e Taborda (2021), disponível em: Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais) | Estudos de Sociologia (unesp.br)

Comunitário", sendo eles distribuídos entre os bairros de Nabari, totalizando 15 comitês. Tais entidades são responsáveis por grande parte do transcorrer do OP do município, como verificaremos agora. De forma resumida, o governo municipal fornece determinada quantidade de verba a cada um dos comitês organizados na cidade, para que os residentes possam formular e votar projetos de desenvolvimento local. A promoção do OP de Nabari partiu, de acordo com a prefeitura da cidade, do intuito de incluir cidadãos no processo orçamentário de forma que os residentes deixassem de crer que "[...] a autoridade e os recursos financeiros estão apenas na burocracia (governo)." (Nabari, 2022, p. 4, tradução nossa). A partir disso, objetivou-se empreender o conceito de "descentralização" (Nabari, 2022), com o objetivo de atribuir poder decisório relativo ao orçamento aos cidadãos e suas propostas. Observemos, agora, de forma detalhada o transcorrer do OP de Nabari, expondo todas as etapas, disponibilizadas pelos documentos do governo da cidade, que compõem tal processo.

Como já dito anteriormente, o OP em Nabari consiste na atribuição de um determinado montante de dinheiro para 15 "Comitês de Desenvolvimento Comunitário", divididos entre os bairros da cidade. Cada uma das referidas unidades "[...] utiliza o sistema orçamentário (Sistema Regional Orçamentário para Construção de Sonhos) para implementar seus próprios projetos e solucionar problemas locais." (Nabari, 2022, p. 6, tradução nossa). O orçamento total, a ser distribuído entre os comitês, é de 35 milhões de ienes, ou aproximadamente 1 milhão e 180 mil reais (Nabari, 2020). A distribuição desse montante monetário é feita de acordo com o número de residentes do bairro representado por cada comitê. Os bairros com maior número de residentes acabam por possuir maior financiamento.

Outro traço marcante do OP do município de Nabari é a "Escola Cooperativa de Criação de Sonhos de Nabari", um projeto instituído pelo governo local que objetiva, por meio de workshops e aulas em formato *online*, educar os moradores de Nabari sobre a importância do OP municipal. Ademais, os residentes são instruídos sobre o funcionamento do OP de Nabari, recebendo orientações para a formulação de projetos em conjunto que visem a melhoria da cidade.

Para coordenar de forma mais organizada o diálogo entre comitês, há em Nabari o chamado "Conselho de Representantes do Desenvolvimento Comunitário". Tal conselho é composto por representantes eleitos de cada um dos 15 comitês, realizando reuniões a cada 2 meses ou antes, em casos emergenciais, para promover principalmente a cooperação entre todos os comitês em projetos conjuntos. O compilado de atividades realizadas pelo referido

Conselho é elencado, da seguinte forma, pelo governo municipal de Nabari (2022, p. 26, tradução nossa):

> (1) Assuntos relacionados à ligação, coordenação, troca de opiniões, treinamento, etc. entre organizações de desenvolvimento comunitário.
> (2) Realizar sessões de esclarecimento sobre as atividades das organizações de desenvolvimento comunitário.
> (3) Assuntos relacionados à solução de problemas de organizações de desenvolvimento comunitário e comunidades básicas.
> (4) Assuntos relacionados à ligação e coordenação com a cidade.

Tendo-se discutido sobre o funcionamento geral do caso de OP operante em Nabari, faz-se pertinente, agora, analisarmos os dados quantitativos e qualitativos, fornecidos pelo governo local, referentes ao seu OP, bem como as categorias de projetos que se têm financiado no município.

6.1 Indicadores Quantitativos E Qualitativos

O quadro abaixo expõe como, no ano de 2021, foi definida a distribuição orçamentária em Nabari:

Tabela 8 - Distribuição orçamentária no OP de Nabari

Nome do Comitê de Desenvolvimento Comunitário	**Distribuição do montante monetário (em ienes)**			
	Quantia base	**Despesas com atividades comunitárias**	**Subsídio especial**	
			Ajuste regional	**Despesas com escritórios locais**
Conselho de Desenvolvimento Comunitário da Área de Nabari	2.638.000	3.059.800	300.000	3.200.000
Conselho Central de Construção de Sonhos	1.549.000	1.503.200	300.000	1.500.000
Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Kuramochi	1.806.000	1.276.800	300.000	1.500.000
Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Kawanishi, Umegaoka	2.784.000	2.763.400	300.000	2.350.000

Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Komohara	1.341.000	1.179.000	400.000	1.500.000
Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Bihata	3.236.000	3.629.200	300.000	3.200.000
Comitê de Construção de Sonhos da Comunidade de Hinachi	2.232.000	1.543.800	300.000	1.500.000
Conselho de Desenvolvimento da Cidade de Suzurandai	1.824.000	1.094.200	300.000	1.500.000
Kinsei Neighborhood Council	1.166.000	1.360.000	400.000	1.500.000
Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Akame	1.801.000	1.661.400	300.000	1.500.000
Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Minogari	1.553.000	1.020.600	400.000	1.500.000
Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Seirenji/Yurigaoka	3.020.000	2.815.000	300.000	2.350.000
Comitê de Desenvolvimento Comunitário da Zona de Kunitsu	868.000	978.600	500.000	1.500.000
Conselho da Associação de Moradores do Bairro de Kikyogaoka	5.148.000	5.120.400	300.000	4.700.000
Conselho de Bairro de Tsutsujigaoka/Kasugaoka	4.027.000	4.126.000	300.000	3.200.000
Total	**34.993.000**	**33.131.400**	**5.000.000**	**32.500.000**

Fonte: Nabari (2022), tradução nossa.

Tabela 9 - Indicadores do OP de Nabari

Indicadores do OP - Nabari	
Número de participantes	Não informado.
Número de projetos submetidos	Não informado.
Montante de recursos destinados ao OP	35 milhões de ienes (aproximadamente 1 milhão 180 mil reais).
Categorias de projetos financiados	Os projetos financiados, em cada um dos conselhos de desenvolvimento comunitário de Nabari, seguem as seguintes vertentes de políticas públicas: prevenção de crimes e prevenção de desastres; Direitos Humanos; saúde e bem-estar; preservação do meio ambiente e da paisagem local; criando o sentimento de sentido na vida dos idosos; desenvolvimento saudável de crianças.
Uso de tecnologias digitais	Não verificou-se o uso de tecnologias digitais no OP de Nabari.
Sistema de participação	O sistema de participação de Nabari ocorre por meio do repasse de verba do governo do município a 15 conselhos de desenvolvimento comunitário presentes em diferentes bairros da cidade. Nos conselhos, elaboram-se projetos, em diálogo com a população, os quais são votados e implementados no bairro a que se referem.
Aprendizado social e governamental	Teoricamente, há grande aprendizado social e governamental em Nabari. Com a presença de conselhos, a formulação e votação de projetos por parte da população e o orçamento relativamente alto destinado a tal iniciativa, abre-se espaço para que ocorra um extenso processo educativo.

Fonte: elaboração própria.

Cada um dos Comitês de Desenvolvimento Comunitário da cidade de Nabari desenvolveu seus projetos, em 2021, a partir de cinco categorias temáticas:

1. Prevenção de crimes e prevenção de desastres;
2. Direitos Humanos, saúde e bem-estar;
3. Preservação do meio ambiente e da paisagem local;
4. Criando o sentimento de sentido na vida dos idosos;

5. Desenvolvimento saudável de crianças.

A tabela abaixo (Nabari, 2022, tradução nossa), elenca cada um dos Comitês de Desenvolvimento Comunitário em conjunto aos seus projetos, os quais são (mas não todos) organizados por comitês e departamentos:

Tabela 10 - Projetos financiados no OP de Nabari

Nome do Comitê de Desenvolvimento Comunitário	**Categorias de projetos financiados/nome dos projetos (ano de 2021)**				
	Prevenção de crimes e prevenção de desastres	**Direitos Humanos, saúde e bem-estar**	**Preservação do meio ambiente e da paisagem local**	**Criando o sentimento de sentido na vida dos idosos**	**Desenvolvimento saudável de crianças**
Conselho de Desenvolvimento Comunitário da Área de Nabari	Comitê para prevenção de desastres; Descrição do projeto: criação de treinamentos preparatórios para cenários de crise (desastres naturais, crises epidemiológicas, etc.) e criação de centros de proteção civil (abrigos).	Comitê de Saúde e Bem-Estar Descrição do projeto: disponibilização de pessoal em cada um dos bairros da cidade para auxílio e suporte a idosos.	Comitê de preservação ambiental Descrição do projeto: criação de corredores verdes na área ambiental da cidade, bem como promoção de campanhas de preservação e cuidado com o ecossistema local.	Comitê de Saúde e Bem-Estar Comunitário Descrição do projeto: Realização de visitas fraternas e almoços	Comitê de Educação e Cultura Descrição do projeto: Programa de atividades infantis pós-escola
Conselho Central de Construção de Sonhos	Comitê de Seguridade e Prevenção de Desastres Descrição do projeto: Treinamentos comunitários para situações de desastre; compra de equipamentos para prevenção de desastres.	Comitê de Bem-Estar Público Descrição do projeto: Criação de um "clube de caminhada" para estimular atividade física.	Comitê de Conservação Ambiental Descrição do projeto: educar para a separação de lixo nas residências; conscientização para a redução na produção de lixo doméstico.	Comitê de Bem-Estar Público Descrição do projeto: realização de encontros para promover o respeito aos idosos; fornecimento de auxílio (a forma não é especificada) a residentes idosos.	Comitê de Bem-Estar Público Descrição do projeto: Promoção de Escolas Comunitárias; Fornecimento de apoio a residentes que não completaram o ensino primário.

Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Kuramochi	Comitê de Segurança e Prevenção de Desastres Descrição do projeto: promover a inspeção dos equipamentos de prevenção de desastres; promover treinamentos para civis em caso de desastres.	Comitê de Bem-Estar Descrição do projeto: Promoção de testes de bem-estar físico e da condição física geral dos cidadãos.	Comitê Ambiental Descrição do projeto: promover atividades de embelezamento da paisagem local.	Descrição do projeto: Promover a participação em clubes de eventos destinados a pessoas idosas; promover entretenimento para idosos nesses espaços.	Comitê de Saúde e Cuidados Infantis Descrição do projeto: promover medidas de proteção a crianças e a estudantes de ensino primário no caminho para a escola.
Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Kawanishi, Umegaoka	Comitê de prevenção ao crime e a desastres Descrição do projeto: patrulha de prevenção a crimes de "colarinho azul"; manutenção de câmeras de segurança; publicação de boletins de prevenção a desastres.	Comitê de Bem-Estar Descrição do projeto: promoção de eventos para o "dia de respeito ao cidadão idoso"; atividades de promoção à saúde; assistência diária a pessoas com necessidades básicas.	Comitê de Saúde Ambiental Descrição do projeto: atividades de ecologização; poda de árvores de rua; atividades de proteção ambiental; atividades de limpeza de dejetos de gatos e cachorros.	Comitê de Bem-Estar Descrição do projeto: visitas a idosos que vivem sozinhos e condução de atividades em grupo.	Comitê de Bem-Estar Descrição do projeto: promoção de atividades para o desenvolvimento pleno das crianças; medidas de segurança para estudantes que frequentam o ensino primário.
Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Komohara	Comitê Ambiental - Time voluntário de prevenção a desastres Descrição do projeto: promoção de treinamento contra desastres; compra de materiais de proteção e de abrigos contra	Comitê de Bem-Estar Público Descrição do projeto: implementação de um sistema de distribuição de	Comitê Ambiental Descrição do projeto: patrulha/ronda de segurança e preservação ambiental; plantio de sementes de girassol nos campos locais.	Comitê de Bem-Estar Público Descrição do projeto: reunião para demonstrar respeito aos idosos.	Descrição do projeto: melhoria no ambiente escolar da Escola Elementar de Komohara.

	desastres.	refeições chamado “Komo-chan”; palestra sobre cuidados com a saúde ministrada em maternidades.			
Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Bihata	Departamento de prevenção a crimes e desastres Descrição do projeto: patrulha/ronda contra crimes de “colarinho azul”; assistência na instalação de luzes de segurança; promoção de treinamento no caso de desastres na comunidade de Bihata	Departamento de Saúde Descrição do projeto: implementação do “Mihatta Genki”, programa de exercícios em grupo.	Departamento Ambiental Descrição do projeto: promoção de atividades de proteção e manutenção ambiental.	Departamento de Bem-Estar Descrição do projeto: promoção de atividades para idosos que moram sozinhos.	Departamento de Desenvolvimento Infantil Descrição do projeto: promoção de atividades braçais durante o verão.
Comitê de Construção de Sonhos da Comunidade de Hinachi	Comitê de Segurança, Prevenção a Desastres e Crimes Descrição do projeto: patrulhas contra crimes de “colarinho azul”;	Descrição do projeto: palestra de um médico do Departamento de Medicina Geral do Hospital Municipal	Comitê do Meio-Ambiente Vivo Descrição do projeto: projeto Higashiyama Fureai de proteção a florestas.	Nagomi Management Descrição do projeto: subsídio concedido ao programa Respeito a Cidadãos Idosos.	Descrição do projeto: promoção do desenvolvimento saudável da juventude; suporte à Escola Comunitária; manutenção do programa “Proteção às Crianças”, que monitora a ida de crianças do ensino primário à escola.

Conselho de Desenvolvimento da Cidade de Suzurandai	Comitê de Segurança e Prevenção a Crimes Descrição do projeto: patrulha contra crimes de "colarinho azul"; promoção de treinamento contra desastres; manutenção de equipamento de prevenção a desastres.	Descrição do projeto: promoção da saúde da comunidade; ofertar apoio e subsídio a projetos de apoio à vida; apoio às atividades de voluntários da comunidade.	Comitê de Instalações Ambientais Descrição do projeto: promover o bem-estar ambiental local; poda de árvores na rua; projeto de desenvolvimento do Parque Kizuna.	Comitê de Bem-Estar e Juventude Descrição do projeto: reunião de voluntários para auxiliar nos lanches escolares.	Comitê de Bem-Estar e Juventude Descrição do projeto: proteção a estudantes no caminho para a escola que frequentam o ensino primário.
Conselho Comunitário de Kinsei	Descrição do projeto: instalação de câmeras de segurança e promoção de treinamentos coletivos contra desastres.	Comitê de Bem-Estar Público Descrição do projeto: visitas frequentes a cidadãos idosos que vivem sozinhos.	Comitê Ambiental e de Prevenção a Desastres Descrição do projeto: manutenção do Parque Furusato; promoção de cuidados à área verde local.	Descrição do projeto: visitas a cidadãos idosos e condução de passeios.	Descrição do projeto: manutenção da Livraria Yabumoto.
Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Akame	Comitê de Segurança e Prevenção de Desastres Descrição do projeto: fornecimento de transporte para ida e para volta da escola; promoção de treinamento para prevenção de desastres.	Comitê de Saúde e bem-estar Descrição do projeto: projeto de vitalidade da cidade, que consiste em aulas comunitárias de exercícios físicos para os idosos.	Comitê Ambiental e de Prevenção a Desastres Descrição do projeto: Manutenção de placas e locais históricos.	Comitê de Saúde e bem-estar Descrição do projeto: Visita de fim de ano em conjunto ao Salão Fureai, para a realização de atividades com idosos.	Comitê para o desenvolvimento da juventude Descrição do projeto: Realização de atividades interativas para os jovens, como: Realização de uma campanha de saudação, aula de cinema nas férias de verão, competição de lançamento de pipas, oficina de fabricação de lanterna de bambu.

Comitê de Desenvolvimento Comunitário de Minogari	Comitê de Segurança, Prevenção a Desastres e Crimes Descrição do projeto: simulação abrangente de desastre municipal (20 de novembro); Distribuição da "Verificação do comportamento de evacuação em caso de desastre" para todas as famílias; vigilância especial de fim de ano; instalação/reparo de luzes de segurança; substituição de extintores de incêndio em cada local de reunião distrital, etc.	Comitê de Saúde e Bem-Estar Descrição do projeto: encontro de saúde realizado; programa de boas-vindas (16 partos).	Comitê de Meio Ambiente Descrição do projeto: patrulhas e corte de grama nas rotas escolares; cooperação na manutenção ambiental em escolas primárias; monitoramento da coleta de lixo por promotores ambientais locais; atividades de limpeza completa no distrito; manutenção ambiental nos templos abandonados de Momoyama e Natsumi.	Comitê de Saúde e Bem-Estar Descrição do projeto: visita fraterna; realização de salões.	Departamento de Desenvolvimento Infantil Descrição do projeto: realização de salões locais de cuidados infantis; compilação de contos populares da história do Minokyoku em livros ilustrados e shows de histórias ilustradas; vigilância de crianças no caminho de ida e volta da escola e patrulhas nas férias de verão; realização do Minokawa Tanken Monogatari (Histórias de exploração de Minokawa); sistema de boas-vindas (14 novos alunos e 16 novos graduados).
Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Seirenji/ Yurigaoka	Comitê de Segurança, Prevenção a Desastres e Crimes Descrição do projeto: simulação de desastre municipal abrangente; patrulhas azuis de prevenção ao crime; promoção do movimento 8.3; vigilância da saída da escola primária de Yurigaoka.	Comitê de Saúde e Bem-Estar Descrição do projeto: salões de beleza para crianças; competição de caminhada Seirenji.	Comitê do Ambiente de Vida Descrição do projeto: limpeza simultânea de Yuri-zaka; trabalho conjunto com a Clean Lily (coleta de lixo); trabalho conjunto no jardim Hidamari (semeando sementes e plantando canteiros de flores na entrada do centro cívico).	Comitê de Bem-Estar e Saúde Descrição do projeto: operação de salões de intercâmbio; projeto "Yuko Yuko" do salão Fureai.	Comitê de Educação e Cultura Descrição do projeto: promoção da campanha de saudações da Escola de Ensino Fundamental Yuri; atividades da equipe de apoio à aprendizagem "Hohome Hohome Team"; atividades do Clube de Crianças da Escola Primária Yuri.

Comitê de Desenvolvimento Comunitário da Zona de Kunitsu	Descrição do projeto: exercício distrital de prevenção de desastres; patrulha de prevenção ao crime	Descrição do projeto: não há projetos para essa categoria.	Descrição do projeto: melhoria ambiental em torno de Furusatokan (um local da cidade; projeto realizado duas vezes por ano); Melhoria ambiental da antiga Escola Primária Kunitsu; Melhoria ambiental do Passo Sugisaka.	Descrição do projeto: visita de amizade para pessoas com 90 anos ou mais; distribuição de peixes grelhados para quem mora sozinho.	Descrição do projeto: serviço de ônibus no deslocamento de ida e volta para a escola.
Conselho da Associação de Moradores do Bairro de Kikyogaoka	Comitê de Segurança de Vida Descrição do projeto: curso normal de treinamento em primeiros socorros (duas vezes por ano); apresentação da Flauta da Vida; chamada para slogans de promoção de conscientização sobre segurança; manutenção de caixas de armazenamento de mangueiras de hidrantes.	Comitê de Promoção da Saúde/Grupo de Bem-Estar Comunitário Descrição do projeto: competição de ginástica; Palestra sobre saúde da Kikyou; visitas de amizade aos lares de idosos e deficientes; "Nakayoshi Hiroba" (Praça da Amizade) para bebês e crianças.	Comitê do Ambiente Confortável Descrição do projeto: Campanha de embelezamento do parque; Operação Kikyogaoka Clean 2021; Campanha de limpeza no Parque Florestal Kikyo.	Comitê Local de Bem-Estar Descrição do projeto: Visitas fraternas e visitas fraternas de fim de ano Encontro do sol (distribuição de folhas de esterilização) Salões animados (13 locais).	Comitê de Educação e Cultura Descrição do projeto: Seminários Kikin'zu (três nas férias de verão e um no inverno); apresentação do Kokoro-no-mind; caminhadas pela história da cidade natal; Experiência Higashiyama Fureai Satoyama.

Conselho de Bairro de Tsutsujigaoka/Kasugaoka	Descrição do projeto: palestra sobre prevenção de desastres; questionário de pesquisa de conscientização sobre prevenção e mitigação de desastres; treinamento de emergência; apoio à atividade dos bombeiros; medidas de segurança no trânsito; concurso de slogans patrulha azul de prevenção ao crime.	Descrição do projeto: projeto de esclarecimento sobre rastreamento de câncer/exame de saúde específico; aulas de saúde; Praça Ojamaru; apoio a palestras sobre direitos humanos.	Descrição do projeto: manutenção do ambiente/parque; projeto de melhoria de casas vagas; Campanha Funzero de corrida de cães; promoção de corte de grama de terrenos baldios.	Descrição do projeto: intercâmbio intergeracional e apoio aos idosos; Nanboku Curry Tei; apoio a reuniões sociais para pessoas que vivem sozinhas.	Descrição do projeto: apoio à segurança infantil; Congresso Tsutsujikko; evento de intercâmbio internacional; propostas de negócios de crianças; festa infantil; educação em programação.

Fonte: Nabari (2022), tradução nossa.

7. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O objetivo principal proposto nesta pesquisa se baseou em mapear quatro casos de OP diferentes que operassem em solo japonês. Por meio de um estudo de caso expositivo, obteve-se a realização do referido objetivo. Partamos, agora, para o que se obteve no que toca às conclusões a partir da pesquisa empreendida.

7.1 A participação nos casos de OP estudados tem se mostrado dificultosa

Apesar da disseminação do Orçamento Participativo em solo japonês que, como ressaltam Matsubara e Suzuki (2010), se estende para além dos casos aqui observados, a obtenção da participação efetiva da população em tais Instituições Participativas (IPs) – como são chamados os OPs no Brasil – tem se mostrado um empecilho. Busco, aqui, reiterar tal fato a partir da tabela abaixo a qual, a partir da análise de cada um dos municípios aqui estudados, evidencia a porcentagem populacional que efetivamente participou de cada um dos seus mais recentes processos de OP[16]:

Tabela 11 - Porcentagem de participação popular nos OPs estudados

Cidade	Porcentagem (aproximada) da população participante
Ichikawa	5%
Tóquio	0,09%
Kitakyushu	0,0056%
Suginami	0,35%

Fonte: elaboração própria.

A cidade de Nabari não é representada na tabela acima, já que não encontrou-se dados objetivos relativos à quantidade de indivíduos participantes no processo de OP (problema esse muito sério, que será discutido adiante). Além disso, seu modelo de OP difere profundamente dos casos citados acima. Isso ocorre pois as votações em projetos são conduzidas, de forma separada, em cada um dos bairros do município dentro de conselhos. As conclusões sobre o

[16] O cálculo feito para obter as porcentagens abaixo foi realizado por meio de uma regra de 3. A partir do número de participantes de referentes a cada um dos OPs, em comparação com a população referente à cidade em que operam, obteve-se tais dados.

caso de Nabari serão tratadas mais adiante. Por hora, foquemos nos casos expostos acima. Como se pode ver, quando comparamos o número de cidadãos que efetivamente participam do processo de OP nas cidades citadas acima com a sua população total[17], é chocante a baixa porcentagem de adesão existente entre os residentes locais. Tal fato evidencia uma dificuldade existente entre os municípios estudados em fazer se efetivarem políticas participativas. No caso de Suginami, por exemplo, é necessário que haja um estímulo fiscal do governo (o incentivo de 3000 ienes a cada um dos participantes do OP) para que haja de fato um OP operante.

Além disso, como ressaltado anteriormente, a implementação da já referida "Lei da Descentralização", no Japão, instituiu um elemento que, como ressaltam Uddin; Mori; Adhikari (2017), tem dificultado o processo de realização do Orçamento Participativo em nível municipal. Trata-se da atribuição do poder decisório máximo, relativo ao orçamento, ao prefeito. Os autores ressaltam, no caso de Kitakyushu, que o processo de influência na decisão do orçamento, por parte da população, de forma participativa, é dificultado em decorrência desse fato. Tendo o prefeito controle máximo sobre como será organizado o orçamento municipal, a influência popular sobre tal processo ocorre mais por meio de lobby do que por meio de políticas participativas efetivamente, em Kitakyushu. Fato esse que é agravado pela já referida baixa tendência à adesão ao OP nos municípios estudados em geral.

7.2 Por que as cidades japonesas não possuem adesão participativa?

Os dados expostos acima levantam a questão: qual o motivo que tem levado os municípios japoneses a enfrentarem dificuldades no que tange à adesão popular a processos participativos? Como a proposta da pesquisa aqui exposta se restringiu à exposição, não foi possível verificar respostas objetivas no que toca a esse assunto. Entretanto, serão levantadas, aqui, hipóteses, que servirão de base para uma possível pesquisa vindoura a qual buscará responder esse questionamento. O que imagina-se ocorrer é um impedimento, à participação, de ordem cultural. Como exposto por Uddin; Mori; Adhikari (2017) no que se refere ao caso orçamentário de Kitakyushu, há uma tendência, entre os japoneses, de não contestar as decisões da administração local diretamente. Ademais, Karel van Wolferen (1990) ressalta existir no Japão a confiança exacerbada, por parte dos cidadãos, na administração pública. Ou seja, verifica-se a tendência a relegar aspectos desse nicho a especialistas no assunto. Nakane

[17] População total de cada uma das cidades (em número de habitantes): Ichikawa: 481.732; Tóquio: aproximadamente 14.000.000; Kitakyushu: 961.286; bairro de Suginami: 562.065. Fonte: Google (2023).

(1970) também propõe o mesmo posicionamento. Frente a isso, a hipótese que se levanta é que tais aspectos culturais têm influenciado no transcorrer de políticas participativas no Japão. A baixa adesão a votações de OP, por exemplo, se daria em face do desinteresse popular no ato de participar da governança pública, dado esse que partiria de sua crença na administração governamental e em sua capacidade exclusiva de gestão.

7.3 A cidade de Nabari evidenciou-se como um caso particular, mas mostra dificuldades

De início, ressalto uma característica do município de Nabari a qual não se verificou em nenhum outro município aqui estudado: o funcionamento de seu OP, como mostrado, é garantido pela legislação municipal. Outra característica central em sua organização se dá pela existência de entidades, divididas por bairros, que se assemelham a conselhos gestores brasileiros (Cortes, 2011). Aliás, a cidade possui, atualmente, 18 conselhos deliberativos, os quais poderão ser analisados em estudo vindouro[18]. Apesar da estrutura diferenciada no que toca ao OP da cidade de Nabari, o estudo dessa cidade, em particular, mostrou-se o mais dificultoso. Isso se dá devido à falta de informações importantes disponíveis, como o número de indivíduos que efetivamente participam das votações e o número de projetos submetidos para votação. Tais impedimentos formaram um empecilho à aplicação dos indicadores propostos na cidade de Nabari.

7.4 Cabe uma comparação entre Brasil e Japão

Com o Orçamento Participativo tendo surgido no Brasil, faz-se pertinente o empreendimento de uma pesquisa comparativa entre casos de OP brasileiros e os casos de OP aqui analisados. Há diferenças entre eles? Se há diferenças, quais são elas? E por que elas ocorrem? Essas são perguntas as quais propõe-se para uma próxima pesquisa.

7.5 Há similaridades entre o funcionamento dos conselhos de Nabari e os conselhos gestores do município de Araraquara

Recentemente, concluí uma pesquisa de Iniciação Científica sobre o tema: “Sociedade civil e representação nos conselhos gestores de Araraquara”. Na referida pesquisa, pude analisar a fundo como funcionam os conselhos gestores, outra instituição participativa, no

[18] Mais informações sobre os conselhos de Nabari em: eng-intro-nabaricitycouncil-20230116.pdf

município de Araraquara. No empreendimento do estudo sobre o caso de Nabari, notam-se semelhanças diversas entre os conselhos que operam na cidade e os conselhos que operam em Araraquara, bem como diferenças essenciais de funcionamento. À guisa de exemplo, pode-se citar o modo como ambos se organizam: tanto em Araraquara quanto em Nabari, os membros dos conselhos são representantes eleitos da sociedade civil, os quais deliberam, em assembleia, pautas das políticas públicas sob o ponto de vista da população. Ambos visam inserir, no processo decisório de políticas públicas, a opinião de grupos sociais. Abre-se espaço, enfim, para além da expansão do debate sobre OP, a expansão do debate sobre conselhos.

7.6 No Japão, os temas de votação não costumam atingir áreas mais sensíveis das políticas públicas

Como já exposto anteriormente, o poder de decisão máximo do orçamento local está nas mãos do prefeito. Tal fato tem dificultado, como evidenciado por Uddin; Mori; Adhikari (2017) a participação efetiva da população japonesa em processos decisórios. Ademais, nota-se, também, que os temas direcionados à criação de projetos para votação popular são delimitados pelos governos locais em todos os casos estudados, com exceção do OP proposto pelo TMG, não atingindo grupos sociais minoritários e vulneráveis, como ocorre, por exemplo, em Araraquara[19].

7.7 Constatações finais: inferências de ordem geral

Como ressaltado por Porto de Oliveira (2013) e Koga (2013), com a intensa disseminação do OP, seus casos têm se diferenciado cada vez mais. Dentre os casos aqui estudados, tal constatação não se mostra diferente. Cada um deles possui suas próprias peculiaridades, divergindo em estrutura, organização, montante monetário destinado às suas operações e indivíduos com direito à participação. A maior semelhança entre eles, que se pode aqui ressaltar, é a já referida baixa participação dos cidadãos nos processos de OP. Como evidenciado no quadro exposto acima, não há, nos casos aqui analisados, adesão significativa da população aos processos de OP desenvolvidos nos respectivos municípios. Excetua-se dessa constatação o município de Nabari, devido ao não fornecimento de seus dados no que toca às suas taxas de adesão popular. Outro ponto comum aos OPs aqui analisados é a

[19] Ver Prefeitura de Araraquara.

abordagem de temas semelhantes no que se refere aos projetos submetidos a votação. Temas esses que costumam abordar problemáticas ligadas à infraestrutura da cidade, à segurança, bem-estar e saúde dos cidadãos e ao meio-ambiente.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou expandir o debate sobre o OP internacional para pesquisadores brasileiros. Almejou-se, enfim, mapear alguns casos de OP japoneses, estabelecer bases e fornecer material de apoio para pesquisas mais profundas.

Considerando o importante papel da Universidade Pública na divulgação de seus achados científicos, almejamos, como nossa pesquisa, a democratização do conhecimento sobre o OP. Por meio da análise de documentos e referências bibliográficas em língua japonesa, bem como por meio de sua tradução e organização textual, espera-se ter atingido esse objetivo. O estudo sobre o OP japonês ainda requer pesquisa mais extensa. Pretende-se, agora, em pesquisa vindoura, analisar os dados aqui reunidos e compará-los com informações relativas ao OP brasileiro, de forma a entender efetivamente como um modelo participativo desenvolvido aqui, em solo nacional, se difere de seu *design* original em um país asiático como o Japão. Trata-se, portanto, da adesão de um elemento novo (o Japão) ao debate sobre OP no Brasil; trata-se do aprofundamento dos estudos sobre instituições participativas, democracia e seus mecanismos de fortalecimento. Esperamos ter contribuído com esse debate.

REFERÊNCIAS

CÔRTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-149. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20institui%c3%a7%c3%b5es%20participativas%20no%20Brasil_estrat%c3%a9gias%20de%20avalia%c3%a7%c3%a3o%20v%207.pdf.Acesso em: 08 set. 2023.

FAERMANN, Patricia. Orçamento Participativo: como surgiu e cresceu o modelo de participação popular. **Jornal Ggn.** [S.I.], p. 1-1. set. 2014. Disponível em: https://jornalggn.com.br/historia/orcamento-participativo-como-surgiu-e-cresceu-o-modelo-de-participacao-popular/. Acesso em: 27 maio 2023.

HERZBERG, Carsten; SINTOMER, Yves; ALLEGRETTI, Giovanni. Participatory Budgeting in Asia and Oceania: Between Autochthonous Development and International Exchanges. In: HERZBERG, Carsten; SINTOMER, Yves; ALLEGRETTI, Giovanni. **Dialog Global**: participatory budgeting worldwide - updated version. Bonn: Engagement Global, 2013. p. 63-71. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301680298_Learning_from_the_South_Participatory_Budgeting_Worldwide_-_an_Invitation_to_Global_Cooperation. Acesso em: 24 set. 2023.

JAPÃO. KITAKYUSHU. **NEW STEPS FORWARD, REFORMS AND PROSPECTIVE BUDGETS THAT ENHANCE THE SAFETY AND SECURITY OF CITIZENS' LIVES**. Kitakyushu: Governo Metropolitano de Kitakyushu, 2006. Disponível em: https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000021029.pdf. Acesso em: 18 ago. 2023.

KOGA, Tsubasa. **Creating Citizens for Whom? Participatory Budgeting and Citizenship Learning in Japan**. 2013. 94 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Master Of Education, The University Of British Columbia, Vancouver, 2013. Disponível em: Creating Citizens for Whom? Participatory Budgeting and Citizenship Learning in Japan - UBC Library Open Collections. Acesso em: 13 nov. 2023.

LÜCHMANN, Lígia; MARTELLI, Carla Giani; TABORDA, Luana. Desafios do Orçamento Participativo. Estudos de Sociologia, [S.L.], v. 25, n. 50, p. 213-251, 21 maio 2021. UNESP - Universidade Estadual Paulista. http://dx.doi.org/10.52780/res.14726. Disponível em: Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais) | Estudos de Sociologia (unesp.br). Acesso em: 24 abr. 2023.

MATSUBARA, Akira; SUZUKI, Ayumi. **Situação atual e potencial do orçamento participativo do Japão no desenvolvimento urbano.**: centrar-se no papel desempenhado pelas associações sem fins lucrativos e outras organizações da sociedade civil.. [S.I]: Npoweb, 2010. Disponível em: https://www.npoweb.jp/pdf/201103PB_01.pdf. Acesso em: 24 set. 2023.

MINISTRY OF FINANCE (Japão). **Iniciativa de orçamento participativo do governo da província de Mie**. Disponível em: https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202005/202005j.html. Acesso em: 10 ago. 2023.

NABARI . **Sistema Regional Orçamentário de Construção de Sonhos**. Japão: Governo Municipal de Nabari, 2006. Disponível em: https://www.city.nabari.lg.jp/s012/010/070/060/250/R4yosan.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

NAKANE, Chie (1970) Japanese Society. California: University of California Press (Reprinted from Tuttle Publishing HK in title as Japanese Society: A Practical guide to understanding the Japanese mind set and culture).

PARTICIPEDIA (org.). **The 1% Support Scheme: Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan)**. 2015. Disponível em: https://participedia.net/case/4783. Acesso em: 24 set. 2023.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19022014-102112/pt-br.php. Acesso em: 02 fev. 2024.

RYUSHO, Araki. **Cidade de Kitakyushu, "Disclosure of the budgeting process" (Divulgação do processo orçamental)**. 2014. Disponível em: 北九州市「予算編成過程の公開」– ふくおか緑の党代表 あらき龍昇 (araki-jp.com). Acesso em: 22 ago. 2023.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja; ALLEGRETTI, Giovanni. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. **Journal Of Public Deliberation.** [S.I.], p. 1-32. dez. 2012. Disponível em: https://delibdemjournal.org/article/id/413/. Acesso em: 24 set. 2023.

Suginami. **The budget made with everyone (the participatory type budget)**. 2023. Disponível em: https://honyaku.j-server.com/LUCSUGINAM/ns/tl.cgi/https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/kusei/zaiseinoheya/sankagatayosan/index.html?SLANG=ja&TLANG=en&XMODE=0&XCHARSET=utf-8&XJSID=0. Acesso em: 11 ago. 2023.

Tokyo Metropolitan Government. **Project proposal system for TMG (Tokyo Metropolitan Government) Proposed by the people of Tokyo, selected by the people of Tokyo**. 2022. Disponível em: https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/teian/4tomin.html. Acesso em: 10 ago. 2023.

TSUBOGO, Minoru. The role of civil society and participatory governance in Japanese democracy. **Japanese Political Science Review**, [S.L.], v. 2, n. 2, p. 39-61, 1 jan. 2014. Japanese Political Science Review.

UDDIN, Shahzad; MORI, Yuji; ADHIKARI, Pawan. Participatory budgeting in a local government in a vertical society: a japanese story. **International Review Of Administrative Sciences**, [S.L.], v. 85, n. 3, p. 490-505, 6 nov. 2017. SAGE Publications. http://dx.doi.org/10.1177/0020852317721335. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852317721335. Acesso em: 12 abr. 2023.

VAN WOLFEREN, Karel. **The Enigma of Japanese Power**. Londres: Vintage, 1990.

村鬚 杉並区 住民の意思直接反映「参加型予算」試行実施へ. **NHK.** Tóquio, p. 1-1. fev. 2023. Disponível em: https://www3.nhk.or.jp/shutoken-news/20230212/1000089708.html. Acesso em: 11 ago. 2023.